

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi de finances pour 2012, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :
DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE**

Par MM. Jean BESSON et René BEAUMONT,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Louis Carrère, *président* ; MM. Didier Boulaud, Christian Cambon, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Mme Josette Durrieu, MM. Jacques Gautier, Robert Hue, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Daniel Reiner, *vice-présidents* ; Mmes Leila Aïchi, Hélène Conway Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Gilbert Roger, André Trillard, *secrétaires* ; MM. Pierre André, Bertrand Auban, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Pierre Bernard-Raymond, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Jean-Marie Bockel, Michel Boutant, Jean-Pierre Cantegrit, Pierre Charon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Jean-Pierre Demerliat, Mme Michelle Demessine, MM. André Dulait, Hubert Falco, Jean-Paul Fournier, Pierre Frogier, Jacques Gillot, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Gournac, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Gérard Larcher, Robert Laufoaulu, Jeanny Lorgeoux, Rachel Mazuir, Christian Namy, Alain Néri, Jean-Marc Pastor, Philippe Paul, Jean-Claude Peyronnet, Bernard Piras, Christian Poncelet, Roland Povinelli, Jean-Pierre Raffarin, Jean-Claude Requier, Yves Rome, Richard Tuheiaava.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754

Sénat : 106 et 107 (annexe n° 1) (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. DES CRÉDITS STABILISÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE, APRÈS AVOIR ATTEINT UN SEUIL MINIMAL, PUIS « RABOTÉS »	7
A. MODIFIER LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION AINSI QUE LA NOUVELLE MAQUETTE INTRODUITE EN 2011 POUR CLARIFIER LES CHOIX BUDGÉTAIRES	7
1. <i>Le réaménagement de la maquette en 2011 : la répartition thématique a remplacé l'ancienne distinction géographique</i>	7
2. <i>Perfectionner la maquette budgétaire pour en faire un outil de compréhension globale et instantanée</i>	7
3. <i>Rattacher l'audiovisuel extérieur à la mission « action extérieure de l'Etat » pour faciliter l'arbitrage budgétaire entre les différents « vecteurs » de l'influence française</i>	8
B. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS	9
1. <i>Le projet de loi de finances initial pour 2012</i>	9
2. <i>Les effectifs</i>	11
C. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A APPROUVÉ L'APPLICATION D'UN « RABOT » DE 8,4 MILLIONS D'EUROS AUX CRÉDITS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE	12
II. LA MISE EN PLACE DES NOUVEAUX LEVIERS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET LA RESTRUCTURATION DE SON RÉSEAU	13
A. LES DÉBUTS PROMETTEURS DE L'INSTITUT FRANÇAIS	13
B. LA POURSUITE DE LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU CULTUREL À L'ÉTRANGER	15
C. CAMPUSFRANCE FACE AU CONFLIT D'OBJECTIFS ENTRE LES POLITIQUES D'ACCUEIL DES ETUDIANTS ETRANGERS ET DE RESTRICTION DE LA DÉLIVRANCE DE TITRES DE SÉJOUR	17
1. <i>La forte progression du nombre d'étudiants étrangers en France</i>	17
2. <i>L'interruption de la chute du nombre de bourses et l'affichage budgétaire d'un effort de redressement en 2012</i>	18
3. <i>La mise en place retardée de CampusFrance</i>	21
4. <i>Mettre un terme au conflit d'objectif entre la politique l'accueil des étudiants étrangers boursiers et la restriction des conditions de délivrance des titres de séjour</i>	22
D. FRANCE EXPERTISE INTERNATIONALE	24
III. CONSOLIDER LA RÉUSSITE DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	25
A. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN SUCCÈS ÉDUCATIF QUI SE TRADUIT PAR UN NIVEAU ÉLEVÉ (55 %) DE RESSOURCES PROPRES	25
B. PÉRENNISER LE DISPOSITIF DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'AEFE	26

EXAMEN EN COMMISSION	28
ANNEXE I - PERSONNALITÉS ENTENDUES	49
ANNEXE II – AUDITION DE M. Xavier DARCOS, ambassadeur en mission pour la politique culturelle extérieure de la France, président exécutif de l'Institut français	50
ANNEXE III – AUDITION DE M. Christian MASSET, Directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats	59

Mesdames, Messieurs,

L'an dernier, l'avis budgétaire présenté par Mme Monique Cerisier-ben Guiga avait déploré la diminution drastique des crédits alloués depuis plusieurs années à la diplomatie culturelle et la pénurie de moyens qui en a résulté pour cette dernière. Notre collègue signalait que MM. Alain Juppé et Hubert Védrine avaient rejoint ce diagnostic en titrant « *Cessez d'affaiblir le Quai d'Orsay !* » dans un article de presse publié le 7 juillet 2010.

Comme l'a confirmé le ministre d'Etat en charge des affaires étrangères et européennes, lors de son audition par la commission, le Quai d'Orsay a été fragilisé par la lente érosion de ses effectifs et de son budget bien avant la révision générale des politiques publiques : les emplois relevant de son ministère ont ainsi diminué de 20 % en quinze ans et, dès les années 1995-2005, la baisse avait été de 15 % alors que l'effectif des autres ministères civils augmentait en moyenne de 5 %. « *J'ai dit que nous étions arrivés à l'étiage, et même 'à l'os'* » a-t-il conclu, avant d'ajouter, à propos de la stagnation des crédits prévus pour 2012 : « *je n'ai pas de baguette magique budgétaire* ».

Fondamentalement, la diplomatie culturelle est donc amenée à gérer une situation de pénurie budgétaire et de réformes de structure en s'en remettant au dévouement de personnels auxquels les deux co-rapporteurs du présent avis tiennent conjointement à rendre un hommage appuyé.

Le projet de loi de finances initial pour 2012 prévoyait de stabiliser les dotations de ce programme à 758 millions d'euros. Indiscutablement, le contraste est saisissant entre la modicité de ces crédits et l'extraordinaire amplitude des actions qu'il finance. La diminution de 8,4 millions d'euros, votée par l'Assemblée nationale au titre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros –dit « rabet »– annoncé par le Premier ministre le 24 août dernier, transforme cette stabilisation en baisse de près de 2 % à structure constante.

Quel que soit le bien-fondé des multiples réformes entreprises depuis plusieurs années dans le domaine de la diplomatie culturelle, il est difficile de croire qu'elles pourront, à elles seules, compenser les dommages causés par 15 ans de restrictions budgétaires. On peut, d'ailleurs, faire observer que la plupart des réorganisations s'accompagnent, dans leur phase de lancement, d'une augmentation de moyens. Le sort budgétaire réservé à la diplomatie

culturelle est d'autant plus paradoxal que la « demande de France » est plus vivace que jamais : les deux réseaux culturels et d'enseignement français à l'étranger ont prouvé leur capacité à répondre à cette demande en développant leurs ressources propres dont le niveau élevé démontre la pertinence de leur action.

I. DES CRÉDITS STABILISÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE, APRÈS AVOIR ATTEINT UN SEUIL MINIMAL, PUIS « RABOTÉS »

A. MODIFIER LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION AINSI QUE LA NOUVELLE MAQUETTE INTRODUITE EN 2011 POUR CLARIFIER LES CHOIX BUDGÉTAIRES

1. Le réaménagement de la maquette en 2011 : la répartition thématique a remplacé l'ancienne distinction géographique

L'architecture des programmes 185 et 209 a été modifiée en 2011 afin de rendre plus lisible la politique culturelle et d'influence. Alors que la maquette précédente définissait une frontière géographique entre les pays développés, qui relevaient du programme 185, et les pays émergents et en développement, qui relevaient du programme 209, la nouvelle maquette répartit les masses budgétaires entre ces deux programmes selon les principes suivants :

- le programme 185, désormais dénommé « Diplomatie culturelle et d'influence », regroupe l'ensemble des crédits consacrés à la coopération culturelle et linguistique, la coopération scientifique et universitaire, quel que soit le pays concerné, ainsi que des actions en matière d'enjeux globaux (environnement, santé, stabilité économique et financière, sécurité alimentaire) et les crédits consacrés au service public d'enseignement français à l'étranger ;

- le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » rassemble les crédits du ministère des affaires étrangères consacrés à l'aide publique au développement en distinguant la coopération multilatérale de la coopération bilatérale.

Quant aux emplois et à la masse salariale, ils demeurent inchangés, mais sont regroupés au sein de chaque programme sur une action spécifique.

A la suite de ce réaménagement, et dans le cadre du triennum 2011-2013, c'est la **stabilité des libellés des objectifs, des indicateurs** et des sous-indicateurs du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » qui est, d'après les indications transmises au rapporteurs, privilégiée.

2. Perfectionner la maquette budgétaire pour en faire un outil de compréhension globale et instantanée

L'an passé, l'avis budgétaire avait pu approuver les principes de base de cette évolution en estimant que la maquette était devenue plus lisible et plus cohérente.

Cependant, au cours des entretiens organisées sur le projet de loi de finances pour 2012, les rapporteurs se sont efforcés de confronter les données

budgétaires avec la réalité concrète, ce qui a fait ressortir certains défauts de la nouvelle classification. Pour l'essentiel, on peut reprocher à cette dernière de ne pas suffisamment faciliter la **compréhension synthétique et immédiate des moyens mis en œuvre**.

A titre d'exemple concret, l'action 6 censée retracer les « *Dépenses de personnel concourant au programme* » ne recouvre pas celles de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), de Campus France ou de l'Institut français. Les **dépenses de personnel** de ces trois opérateurs – dont les effectifs augmentent de 10 691 emplois en exécution 2010 à 11 238 emplois en 2012 – sont, en effet, au moins partiellement financées par le canal des subventions de fonctionnement que leur attribue le programme 185.

Par ailleurs, **la détermination du montant global des bourses est un exercice difficile** : non seulement ces dernières sont recensées sur cinq lignes budgétaires différentes, mais encore, certaines bourses sont co-financées par les postes sous la rubrique « moyens bilatéraux d'influence ». De plus, certaines bourses dites « Major » sont gérées par l'AEFE et d'autres sont attribuées par l'université franco-allemande ou par l'Institut français.

3. Rattacher l'audiovisuel extérieur à la mission « action extérieure de l'Etat » pour faciliter l'arbitrage budgétaire entre les différents « vecteurs » de l'influence française

Enfin, et de façon plus transversale, la commission avait déploré l'an dernier que les crédits consacrés à l'**audiovisuel extérieur**, essentiels pour le rayonnement de notre culture et de notre langue, n'aient pas été regroupés au sein de cet ensemble et continuent de relever de la mission « Médias ».

Elle a réitéré le même souhait à l'occasion de l'examen de la dotation prévue pour 2012 en faveur de l'audiovisuel extérieur de la France, tout en suggérant de confier la tutelle de ce dernier au ministère en charge des Affaires étrangères et européennes.

La commission a également suggéré de renforcer l'articulation entre l'audiovisuel extérieur et l'Institut français, tout en se montrant particulièrement soucieuse de la consolidation des moyens alloués la chaîne TV5 Monde, emblématique de la francophonie et « navire amiral » de notre rayonnement audiovisuel.

Un argument supplémentaire plaide en faveur de l'intégration de l'audiovisuel dans le périmètre budgétaire de l'action extérieure de l'Etat. Comme l'a fait observer la Cour des comptes dans un rapport particulier publié en avril 2008 : « *Un premier arbitrage est celui des moyens à consacrer à la politique audiovisuelle extérieure au regard d'autres vecteurs de la langue et de l'influence françaises tels que l'enseignement du français à l'étranger ou l'action culturelle extérieure. En fonction des hypothèses de développement de France 24, une hypothèse de 350 M€ pour l'audiovisuel*

extérieur n'est pas improbable. L'ordre de grandeur serait comparable au coût pour l'Etat de l'ensemble du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger (140 établissements, 240 000 élèves). La considération des priorités respectives à accorder aux différents outils du rayonnement culturel et linguistique de la France à l'étranger sera cependant rendu plus complexe dès lors que les crédits de l'audiovisuel extérieur ne sont plus rattachés au ministère des affaires étrangères. ». Pour prolonger ce raisonnement, on peut ajouter que les crédits de la diplomatie culturelle ont aujourd'hui atteint un « seuil de survie » alors même que la « demande de France » à laquelle elle doit répondre est plus forte que jamais et se manifeste de façon très concrète : ainsi, le taux d'autofinancement des Etablissements à autonomie financière (EAF) –qui sont des services de l'Etat– atteint 50 % et celui de l'AEFE 55 %, alors que les ressources propres de la société en charge de l'audiovisuel, inscrite au registre du commerce et des sociétés, peinent à dépasser 5 % de son budget.

B. L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES CRÉDITS ET DES EFFECTIFS

1. Le projet de loi de finances initial pour 2012

Les crédits consacrés à la diplomatie d'influence s'établissent, dans le projet de loi de finances pour 2012, à **758,71 millions d'euros** contre 757,62 millions en 2011 : ils se caractérisent donc par leur stabilité et représentent **674,6 millions d'euros hors titre 2** en 2012.

Le tableau ci-après présente les dotations réparties en trois grands blocs de crédits : le réseau culturel (actions 01 à 04), la subvention à l'AEFE (action 05) et les crédits de personnel individualisés (action 06).

Crédits de paiement du programme diplomatie culturelle et d'influence en 2011 et 2012

Numéro et intitulé de l'action	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement		Titre 6 Dépenses d'intervention		Total	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
<i>(en millions d'euros)</i>								
01 à 04 : Réseau			94,62	107,51	154,57	144,60	249,19	252,11
05 : Subvention AEFE			420,80	422,51	0,47	0	421,27	422,51
06 : Dépenses de personnel	88,09	84,09					88,09	84,09
Total	88,09	84,09	515,42	530,02	155,04	144,60	758,56	758,71

Source : projet annuel de performances du programme Diplomatie culturelle et d'influence pour 2012.

Les **subventions versées aux opérateurs** se chiffrent à 38 millions d'euros hors transferts, 1,8 million d'euros pour Campus France et 420,8 millions d'euros pour l'AEFE, conformément au principe du maintien de la subvention à cet opérateur prévu dans le budget triennal 2011-2013, soit un total de 474,1 millions.

Les modifications dans la répartition des crédits entre 2011 et 2012 sont, pour l'essentiel, la conséquence du **renforcement de la politique de**

bourses et de la mise en œuvre de la réforme du réseau. Par rapport à la trajectoire initiale du triennal, le programme 185 bénéficie d'un apport de 4 millions d'euros pour financer les bourses à l'intention des étudiants étrangers. Comme l'a indiqué la représentante de Campus France, lors de son audition, ce montant inclut toutefois un abondement de 700 000 euros pour faire face à l'augmentation des cotisations patronales que le nouvel EPIC devra acquitter compte tenu de son nouveau statut. Restent donc 3,3 millions d'euros directement dédiés aux bourses, ce qui porte à une centaine de millions d'euros, dont 56,4 millions de bourses d'études, les moyens disponibles pour cette politique.

Les autres postes de dépenses d'intervention sont les « moyens bilatéraux d'influence » (36,1 millions d'euros) qui correspondent aux opérations d'intervention mises en œuvre par le MAEE dans les domaines linguistique, culturel, universitaire et scientifique et en matière d'enjeux globaux ; les échanges d'expertise et échanges scientifiques (16 millions d'euros), qui comprennent à la fois des missions d'experts intervenant dans des pays étrangers et des invitations dans le cadre de l'organisation de conférences et de séminaires et les dotations pour opérations aux établissements à autonomie financière (13,6 millions).

Le financement du **réseau des alliances françaises** ne fait l'objet d'aucun recensement exhaustif : le MAEE indique qu'« à partir des informations dont elle dispose, la Fondation Alliance française estime le **taux d'autofinancement moyen des Alliances françaises à 75 %, hors personnel expatrié.** ».

Les **modifications de périmètres** du programme 185 en 2011 et 2012 se traduisent essentiellement par des transferts de crédits, justifiés par les évolutions suivantes :

- la création de l'Institut français par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État (transferts d'emplois, de masse salariale et de crédits de fonctionnement et d'intervention) ;

- la fusion entre les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les établissements à autonomie financière (EAF) qui entraîne des transferts d'emplois et de masse salariale correspondante depuis le programme 209 vers le programme 185, ainsi que des crédits de fonctionnement depuis le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde » vers les dotations de fonctionnement des EAF ;

- le transfert au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche de la contribution versée à « *Human Frontier* » par le ministère des Affaires étrangères et européennes, à hauteur de 300 000 euros.

Il convient également de signaler que les crédits exceptionnels obtenus en 2009 et 2010 et maintenus jusqu'à la fin du « triennum » seront consacrés à l'évolution du réseau et à l'accompagnement de la création de l'Institut français.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » (en millions d'euros)						
Actions et sous-actions	LFI 2011		LFI 2012		Variation 2010/2011	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 185	757,62	757,62	758,71	758,71	+ 0,14	+ 0,14
<i>Titre 2</i>	88,09	88,09	84,06	84,09	- 4,79	- 4,79
<i>Hors titre 2</i>	669,53	670,51	674,65	674,65	+ 0,61	+ 0,61
Action 1 – animation du réseau	48,84	48,84	49,13	49,13	+ 0,59	+ 0,59
<i>Sous-action 1 : Animation du réseau</i>	4,8	4,8	4,67	4,67	- 2,78	- 2,78
<i>Sous-action 2 : Appui général au réseau</i>	44,58	44,58	44,46	44,46	- 0,27	- 0,27
Action 2 - Coopération culturelle et promotion du français	79,97	79,97	86,96	86,96	+ 8,04	+ 8,04
<i>Sous-action 1 : Français et diversité linguistique</i>	23,43	23,43	21,64	21,64	- 8,27	- 8,27
<i>Sous-action 2 : Coopération et diffusion Culturelle</i>	55,9	55,9	65,32	65,32	+ 14,4	+ 14,4
Action 3 – Enjeux globaux	9,77	9,77	9,81	9,81	+ 0,41	+ 0,41
Action 4 – Attractivité et recherche	110,66	110,66	106,20	106,20	- 4,20	- 4,20
<i>Sous-action 1 : Attractivité et enseignement supérieur</i>	71,15	71,15	70,74	70,74	- 0,58	- 0,58
<i>Sous-action 2 : Recherche scientifique</i>	39,1	39,1	35,46	35,46	- 10,3	- 10,3
Action 5 –AEFE	421,27	421,27	422,51	422,51	+ 0,29	+ 0,29

Source : D'après les données du ministère des Affaires étrangères et européennes.

2. Les effectifs

Les suppressions nettes d'emplois prévues par le programme 185 sont de 135 ETPT, mais ce mouvement comprend 119 transferts (14 pour l'Institut français et 79 dans le cadre de la fusion des services de coopération et d'action culturelle avec les établissements à autonomie financière –SCAC/EAF–, 26 à l'AEFE).

ÉVOLUTION ENTRE 2010 ET 2011 DU PLAFOND DES EMPLOIS AUTORISÉS EN LOI DE FINANCES POUR LE PROGRAMME « DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE » (en ETPT)					
	Titulaires + CDI en administration centrale	Titulaires + CDI à l'étranger	CDD + volontaires internationaux	Recrutés locaux	Total
LFI 2011	138	66	760	218	1 182
PLF 2012	103	69	751	125	1 048
Variation	- 35	+ 3	- 9	- 93	- 134

Source : ministère des affaires étrangères et européennes.

Les effectifs des trois opérateurs que sont l'AEFE, l'Institut Français et Campus France s'établissent à 11 238 emplois en 2012 contre

10 691 emplois en 2011. Ils ne sont pas retracés dans l'action 06 *Dépenses de personnel concourant au programme* mais supportées au moins partiellement par les subventions de fonctionnement qui leur sont attribuées et n'apparaissent pas en dépenses de personnel de titre 2.

Il convient de rappeler que, de façon « structurelle », **les suppressions d'effectifs ont surtout porté sur les agents de droit local** et beaucoup moins sur les catégories Titulaires et CDI en centrale ou à l'étranger. Il est pratiquement maintenu trois emplois pour quatre départs à la retraite pour les fonctionnaires titulaires. Cette politique constante a pour effet la diminution des catégories les plus précaires : les stagiaires et volontaires internationaux ainsi que les vacataires.

Cette tendance, qui a pour seule explication la contrainte budgétaire, prive le MAEE de collaborateurs talentueux et peu onéreux, et parce qu'elle réduit les perspectives d'une population souvent jeune, qui aurait pu trouver dans cette expérience une vocation pour le service extérieur de l'État. Le précédent avis budgétaire a souligné le caractère préoccupant de *« ces fortes réductions de postes d'agents détachés ou de contractuels, sur lesquels repose largement le fonctionnement du réseau culturel et de coopération. Venus d'autres horizons, ils enrichissent le ministère des affaires étrangères et européennes d'une expérience professionnelle, d'un parcours de vie, d'horizons intellectuels essentiels au dynamisme de notre diplomatie culturelle. Quant aux recrutés locaux, ils assurent la continuité des institutions du réseau. Ils en sont la mémoire dans laquelle s'enracinent les actions futures. La vague de licenciements qui s'annonce sera, pour tous ces agents, trop souvent traités avec condescendance, mal rétribués et sans perspectives de carrière, un témoignage de plus de l'ingratitude de l'Etat français. Ce sera aussi une perte considérable de ressources intellectuelles. La France a déjà détruit en peu d'années le réseau de « développeurs » que le ministère de la coopération avait su former. Il faudra beaucoup d'habileté aux responsables des SCAC et de l'Institut français pour que la nouvelle saignée annoncée ne soit pas une injustice pour les agents licenciés et une perte irréparable pour les ressources humaines du réseau. »*

C. L'ASSEMBLÉE NATIONALE A APPROUVÉ L'APPLICATION D'UN « RABOT » DE 8,4 MILLIONS D'EUROS AUX CRÉDITS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement tendant à réduire de 13 millions d'euros le montant des autorisations d'engagement et des crédits de paiement de la mission « Action extérieure de l'État » inscrits dans le projet de loi de finances initial pour 2012, au titre de la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros – parfois appelé le rabot– annoncé par le Premier ministre le 24 août dernier.

Les crédits du programme « **Diplomatie culturelle et d'influence** » **ont ainsi été minorés de 8,4 millions d'euros**, tandis que ceux des

programmes « Action de la France en Europe et dans le monde » et « Français à l'étranger et affaires consulaires » sont respectivement diminués de 4,5 millions et 100 000 euros.

M. Alain Juppé, ministre d'Etat, a précisé que son ministère avait « veillé à ce que ces économies s'imputent largement sur le fonds de roulement de certains organismes tels que l'Institut français et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, sans que cela porte atteinte à leur capacité d'intervention. »

Dans un budget où, comme le font observer ses gestionnaires, l'unité de mesure est de 100 000 euros, il convient de souligner l'importance de la contrainte supplémentaire qui résulte de ce « raboutage » de 8,4 millions d'euros. La commission estime nécessaire de prendre en compte cette réalité pour ne pas appliquer de second « rabot » aux crédits de la diplomatie extérieure.

II. LA MISE EN PLACE DES NOUVEAUX LEVIERS DE LA DIPLOMATIE CULTURELLE ET LA RESTRUCTURATION DE SON RÉSEAU

Avant 2010, notre diplomatie culturelle a souvent été présentée comme illisible et profondément handicapée par la multiplicité de ses opérateurs ainsi que par l'absence d'un pilotage stratégique clair. En même temps, les « coupes » sans précédent ont eu un effet de démobilisation préoccupant. L'éparpillement de notre présence culturelle à l'étranger tranchait alors avec la stratégie offensive de nos concurrents, comme le Royaume-Uni avec le British Council ou l'Allemagne avec le Goethe Institut. Dans son principe, la réforme des leviers d'actions de la diplomatie culturelle qui vise à moderniser cette dernière en lui donnant une meilleure lisibilité est difficilement contestable. Encore faut-il rappeler que la plupart des réformes de structure se traduisent, dans tous les domaines de l'action publique et la plupart du temps, par un accroissement des moyens dans leur phase initiale de lancement. La contrainte budgétaire qui pèse sur la diplomatie culturelle est donc de nature à entraver sa réorganisation.

A. LES DÉBUTS PROMETTEURS DE L'INSTITUT FRANÇAIS

Créé par la loi relative à l'action extérieure de l'État du 27 juillet 2010, l'Institut français est un établissement public à caractère industriel et commercial, qui s'est substitué à l'association CulturesFrance le 31 décembre 2010. Il est placé sous la tutelle unique du ministère des affaires étrangères et européennes. Le ministère de la culture est toutefois étroitement associé à la gouvernance de la nouvelle agence.

Par décret du 10 juin 2011, M. Xavier Darcos a été nommé président du conseil d'administration de l'EPIC. L'Institut français forme, avec le

réseau des centres et instituts culturels français à l'étranger, un dispositif intégré et placé sous une enseigne unique. Par ailleurs, le décret du 30 décembre 2010 créant l'Institut français définit les modalités de l'expérimentation du rattachement à l'Institut français du réseau culturel de la France à l'étranger et définit les conditions d'exercice de l'autorité de l'ambassadeur sur le bureau local de l'EPIC.

Le projet de contrat d'objectifs et de moyens présenté aux commissions des affaires étrangères et de la culture du Sénat précise la stratégie et les objectifs de l'établissement en contrepartie des moyens qui lui sont alloués.

Comme l'a indiqué M. Xavier Darcos, au cours de son audition au Sénat, l'Institut français va promouvoir les artistes et les contenus culturels français à l'étranger (arts de la scène arts visuels, littérature, cinéma...), favoriser l'accueil en France des cultures étrangères, notamment à travers l'organisation des « saisons » et soutenir le développement culturel des pays en développement ou émergents. Il mettra en œuvre des programmes destinés à renforcer la place de la langue française dans le monde et soutiendra l'activité d'enseignement du réseau culturel français. Il est également chargé de renforcer la place de la France dans les débats d'idées à l'étranger et de valoriser les résultats de la recherche française. Enfin, il prend en charge la formation des personnels français et étranger de notre réseau culturel et est associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion de carrière de ces personnels.

Son budget primitif pour 2011 s'élève à 42,5 millions d'euros et doit atteindre 62,5 millions d'euros en 2012. Ses sources de financement proviennent de la subvention du ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE), qui s'établit à 49,2 millions d'euros au titre du programme 185, du ministère de la culture, des produits du mécénat et des collectivités locales. L'Institut français est doté de 145 emplois, dont 41 par transfert du ministère des affaires étrangères, ainsi que huit mises à disposition du ministère de la culture et sept du ministère de l'éducation nationale. S'y ajouteront 30 ETP du programme 209 et 14 du programme 185, correspondant aux services dans les pays faisant l'objet de l'expérimentation, et la masse salariale y afférente ainsi que les dotations de ces services.

Les alliances françaises se sont inquiétées des conséquences du déploiement de l'Institut Français, en faisant valoir qu'au moment de la discussion de la loi du 27 juillet 2010, le Gouvernement s'était engagé, pour éviter les « doublons », à ce qu'on ne crée d'instituts français par fusion que dans les villes où existaient un service culturel et un centre culturel. Par ailleurs, les alliances ont souligné les risques de confusion entre leurs « marques » ou logos respectifs et, au plan financier, de concurrence pour lever des cofinancements à tous les niveaux (entreprises, collectivités territoriales et Union européenne). Lors de son audition, M. Xavier Darcos a convenu que la campagne d'affichage très dynamique de l'Institut français, pendant sa phase de promotion, avait pu susciter un sentiment d'inquiétude de la part des

alliances française. Soulignant que ces dernières représentent la moitié du réseau culturel français, qu'elles sont présentes à des endroits différents de l'Institut et que leur action est tout à fait essentielle, en particulier en matière de promotion de la langue française, il a rappelé que l'Institut français avait vocation à travailler avec les alliances et certainement pas de façon concurrente. Une convention, qui s'ajoute à celle qui a été conclue, devrait préciser les modalités de cette coopération dans les prochains mois.

B. LA POURSUITE DE LA RESTRUCTURATION DU RÉSEAU CULTUREL À L'ÉTRANGER

Le **réseau culturel français** à l'étranger se compose actuellement de :

- 161 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) ;
- 127 centres ou instituts pluridisciplinaires (établissements à autonomie financière) dans 94 pays ;
- 26 instituts de recherche (établissements à autonomie financière) dans 25 pays ;
- 307 Alliances françaises recevant une dotation du ministère des affaires étrangères et européennes et 252 alliances françaises bénéficiant de personnel expatrié rémunéré par le ministère (dans 90 pays).

Traditionnellement, les centres et instituts culturels sont présents en Europe, en Afrique et au Levant, alors que les Alliances françaises se sont surtout implantées en Amérique du Nord, en Amérique latine, en Asie et en Russie.

Outre la réforme du réseau, qui prévoit la fusion, dans 94 pays, des services de coopération et d'action culturelle et des instituts culturels au sein d'un établissement à autonomie financière (EAF) unique, le principal chantier prévu pour l'année 2012 est le rattachement direct à l'Institut français, à titre expérimental, à partir du 1^{er} janvier, de douze établissements (Cambodge, Chili, Danemark, Émirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Grande-Bretagne, Inde, Koweït, Sénégal, Serbie et Singapour).

Depuis 2009, des **établissements à autonomie financière uniques** ont été mis en place par fusion d'établissements ou création de nouvelles structures, dont l'appellation générique est désormais celle d'« **Institut français** de » suivie du nom du pays. En 2011, le changement d'appellation a été appliqué à la quasi-totalité du réseau. Ce regroupement permet d'améliorer le pilotage et la visibilité du dispositif et de rationaliser son fonctionnement. La création d'EAF uniques ainsi que le changement d'appellation doivent être achevés à la fin de l'année 2012. Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères envisage de fermer d'autres EAF, éventuellement au profit d'Alliances françaises nouvelles ou déjà implantées, là où ces dernières sont le mieux adaptées à la demande locale d'influence française ; il compte

également supprimer les doublons entre les EAF et les Alliances françaises en fonction du contexte local. Enfin, il redéfinira la cartographie des Alliances françaises bénéficiant de son soutien en accord avec la Fondation Alliance française.

La **fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des établissements à autonomie financière**, qui a débuté au 1^{er} janvier 2009 et devrait s'achever à la fin de l'année 2012, conduira à la création d'une structure unique par pays, sous l'autorité d'un conseiller culturel qui sera également directeur de l'Institut français et disposera d'un budget unique. Le regroupement a concerné 24 pays, en 2009-2010 et 62 en 2011. Il devrait s'étendre à 62 postes en 2012 et s'accompagner d'un transfert de 129 équivalents temps plein travaillé (ETPT) aux établissements à autonomie financière d'une quarantaine de pays, le projet de loi de finances prévoyant, par ailleurs, d'affecter 6 millions d'euros de crédits à la fusion et à l'expérimentation (aménagement de locaux, réalisation d'études juridiques, élaboration du plan de restructuration du réseau, création d'une identité visuelle...).

Le Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) est un service de l'ambassade chargé de la conception, de la mise en œuvre et de l'animation des actions de coopération de la France dans les domaines de la culture et du développement. A ce titre, il gère les moyens de coopération (assistance technique, FSD, bourses, etc.). Le SCAC est aussi l'interlocuteur privilégié des bailleurs de fonds qui interviennent dans le pays en matière de coopération. Le SCAC est dirigé par un Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle (COCAC).

Les **Etablissements à Autonomie Financière (EAF) sont des services extérieurs de l'Etat** qui n'ont pas la personnalité juridique. Le périmètre des EAF uniques correspond aux activités des opérateurs Institut français et Campus France : coopération culturelle, l'enseignement du français, la coopération universitaire, les débats sur les idées et le savoir, et la coopération scientifique quand celle-ci n'est pas logée dans un service à part – c'est le cas dans dix pays. Restent donc hors de ce périmètre le développement et la gouvernance démocratique, qui restent en chancellerie, les alliances françaises et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Ce choix a été fait pour que les deux EPIC et les EAF traitent d'activités qui sont par nature des activités de partenariats et de cofinancements.

Le **Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle (COCAC)** est investi d'une double responsabilité. Au sein de l'ambassade, il traite des questions de coopération-développement ainsi que de gouvernance, et, en sa qualité de directeur de l'EAF, il traite des questions incluses dans le périmètre de la fusion. Une cartographie est en cours pour déterminer les effectifs qui vont rester au SCAC et ceux qui seront transférés à l'EAF.

Enfin, conformément à la loi du 27 juillet 2010, le rattachement du réseau culturel à l'Institut français doit faire l'objet d'une expérimentation sur trois ans. Cette dernière débute au 1^{er} janvier 2012 dans douze pays représentatifs de la diversité du réseau selon un cahier des charges approuvé par arrêté. Le périmètre de l'expérimentation recoupe celui de la fusion des

services de coopération et d'action culturelle avec les établissements à autonomie financière. Sur les douze pays retenus dans le cadre de cette expérimentation, huit disposent d'un établissement à autonomie financière qui évoluera naturellement vers un bureau de représentation de l'Institut français ; la création *ex nihilo* d'un bureau de l'Institut français est prévue pour les quatre autres, (Singapour, Émirats arabes unis, Koweït et Ghana). Pendant la période d'expérimentation, le conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) cumulera sa fonction avec celle de directeur du « bureau » de l'Institut français. Un premier rapport d'évaluation sur l'expérimentation a été adressé en mars 2011 aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, cependant ce n'est qu'après le rattachement effectif des 12 postes considérés à l'Institut français qu'une évaluation du coût et de l'efficacité de la réforme pourra être menée.

La principale inquiétude exprimée à propos de ce processus de réforme est celle d'une dépossession de l'ambassadeur sur la partie culturelle du réseau au bénéfice de l'Institut français. Au cours de son audition au Sénat, le Président de l'Institut français a souligné que cette préoccupation était aujourd'hui levée, en soulignant que l'ambassadeur reste le coordonnateur de l'action culturelle : il en perçoit clairement les enjeux et inscrit la politique culturelle dans la stratégie diplomatique qui est la sienne.

C. CAMPUSFRANCE FACE AU CONFLIT D'OBJECTIFS ENTRE LES POLITIQUES D'ACCUEIL DES ETUDIANTS ETRANGERS ET DE RESTRICTION DE LA DÉLIVRANCE DE TITRES DE SÉJOUR

1. La forte progression du nombre d'étudiants étrangers en France

Le nombre d'**étudiants étrangers** en France a progressé de 63 % depuis l'année universitaire 2001 et atteint aujourd'hui **284 659, soit 12,3 % de la population étudiante totale**, ce qui place la France en troisième position mondiale, derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni, mais devant l'Allemagne. 228 009 étudiants étrangers fréquentent les seuls établissements d'enseignement supérieur rattachés au ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche : leur nombre a progressé de 43 % sur la même période.

Le réseau diplomatique et consulaire français délivre, depuis 2005, entre 60 000 et 75 000 visas étudiants par an. Après une baisse continue entre 2003 et 2006, la tendance s'est inversée depuis 2008.

Nombre de visas accordés aux étudiants étrangers de 2005 à 2010

2005	2006	2007	2008	2009	2010
63 833	62 900	63 544	69 822	71 553	74 813
	-1,46%	1,02%	9,87%	2,45%	4,55%

Source : ministère des Affaires étrangères

Dans ce contexte, une priorité budgétaire a été accordée au renforcement de l'attractivité de notre enseignement supérieur à l'égard des étudiants dont l'excellence les prépare à devenir l'élite mondiale de demain, particulièrement dans les pays émergents. Mis en place en 2007, sous la double tutelle du ministre des Affaires étrangères et du ministre de l'Enseignement supérieur, le groupement d'intérêt public CampusFrance a alors été chargé de promouvoir l'enseignement supérieur français à l'étranger et d'offrir aux étudiants étrangers des prestations d'information, d'orientation et d'inscription pour suivre des études supérieures en France. Les dépenses de promotion de l'agence CampusFrance se sont élevées à 1,8 million d'euros en 2010 et à 2,1 millions d'euros en 2011, selon la répartition suivante : 26 % pour l'Europe et Russie, 24 % pour l'Asie, 18 % pour l'Amérique latine, 8 % pour le Proche et Moyen-Orient, 7 % pour l'Afrique et 2 % pour l'Amérique du Nord ; 15 %, ont été consacrés à diverses manifestations et rencontres organisées par le GIP.

2. L'interruption de la chute du nombre de bourses et l'affichage budgétaire d'un effort de redressement en 2012

Les avis budgétaires des années précédentes ont dénoncé la diminution des bourses destinées aux étudiants étrangers, en signalant que le nombre de ces dernières est passé de 22 500 en 2002 à 20 000 en 2005, avant de chuter à 15 590 en 2009, soit une baisse de près d'un tiers. L'enveloppe budgétaire qui leur est consacrée a diminué, dans des proportions comparables, de 105 millions d'euros en 2002 à 76,5 millions d'euros en 2009. Ce sont les stages qui ont été les plus touchés, passant de 12 278 à 4 786 (-61 %). En revanche, le nombre de bourses d'études s'est maintenu, passant de 10 159 à 10 804, et le nombre total d'étudiants étrangers en France a progressé, pour atteindre 278 000 pour l'année universitaire 2008-2009, soit près de 5 % de plus que l'année précédente, ce qui correspond à une augmentation spontanée de la mobilité internationale des étudiants.

Après la stabilisation, en 2010 et 2011, de cette tendance budgétaire décroissante, le projet de loi initial pour 2012 affiche la volonté de redonner la priorité à l'accueil d'étudiants boursiers.

Le montant global des bourses recensées sur cinq lignes budgétaires différentes du programme 185 est de **79 millions d'euros**. Toutefois, certaines bourses sont co-financées par les postes sous la rubrique « moyens bilatéraux d'influence » (environ 9,2 millions), d'autres bourses dites « Major » sont gérées par l'AEFE (3,6 millions), certaines sont également attribuées par l'université franco-allemande (5,9 millions) ou par l'Institut français (3,8 millions). A travers ces difficultés de mesure de l'effort global, le montant global des crédits alloués aux bourses avoisine donc une centaine de millions d'euros.

Défini par un arrêté interministériel du 27 décembre 1983, le principal **dispositif de bourses du Gouvernement français (BGF)** se compose de deux volets complémentaires : les bourses allouées par les postes diplomatiques (près de 57 millions d'euros en 2012), et les programmes de bourses financés par l'administration centrale mis en place en 1999 selon une logique d'excellence internationale – notamment les programmes « Eiffel » et « Major » et « Quai d'Orsay-Entreprises » (14 millions d'euros en 2012).

Les postes diplomatiques octroient chaque année près de 15 500 bourses d'études et de stage pour étudiants et jeunes professionnels étrangers. Ces bourses sont gérées par deux opérateurs : le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et EGIDE. Toutes sont attribuées sur des critères rigoureux, avec des taux de sélection élevés qui avoisine 25 %. Une simplification du dispositif est en cours pour accompagner l'installation du nouvel opérateur Campus France, établissement public industriel et commercial (EPIC) qui regroupera les activités de l'actuel groupement d'intérêt public (GIP) CampusFrance, de l'association EGIDE et des activités internationales du CNOUS.

En 2010 et 2011, le ministère des Affaires étrangères a maintenu le nombre de bourses attribuées, en reconduisant les crédits alloués à leur financement. Le nombre total de mensualités versées est cependant en baisse régulière et s'établit, en 2010, à 78 348. En revanche, la hausse, depuis 3 ans, de la durée moyenne d'une bourse –5,1 mois contre 4,8 mois en 2007– traduit l'effort entrepris pour maintenir ou augmenter le nombre de bourses d'études par rapport aux bourses de stage.

La répartition géographique des boursiers BGF fait apparaître un **rééquilibrage progressif au profit de l'Asie et de l'Amérique latine**, conformément aux objectifs inscrits, dès juin 2003, dans le cadre de la politique d'attractivité de la France. La part relativement modeste des effectifs de boursiers en Europe s'explique, quant à elle, par la montée en puissance du programme communautaire Erasmus.

Évolution de la répartition géographique des bourses

Régions/Effectifs	2010		2008
	Effectif	%	%
Union Européenne (26 pays hors France)	1 345	8,7 %	19,4 %
Autres pays d'Europe	1 646	10,7 %	
Maghreb	3 271	21,3 %	41,6 %
Afrique subsaharienne	2 925	19,0 %	
Proche et Moyen-Orient (dont Égypte)	1 761	11,4 %	12,2 %
Asie du Sud et du sud-est	1 319	8,6 %	17,1 %
Extrême orient et Pacifique	1 458	9,5 %	
Amérique du nord	122	0,8 %	9,7 %
Amérique centrale et sud	1 533	10,0 %	
Total	15 380	100	100

Source : ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le dispositif des bourses du Gouvernement français est complété dans plusieurs pays par des dispositifs de bourses non BGF, qu'il s'agisse de bourses de l'Agence universitaire de la francophonie (AUF), de collectivités territoriales ou d'institutions privées ; certains gouvernements étrangers disposent même de leur propre programme de bourses (Kazakhstan, Syrie, Gabon...).

Le programme de **bourses « Excellence-Major »** est destiné à aider les meilleurs élèves étrangers des lycées à programmes français de l'étranger à poursuivre des études de haut niveau dans l'enseignement supérieur français. Il se compose de deux volets : le premier « Excellence », financé sur crédits de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), offre aux lycéens étrangers deux ans de bourse pour entrer en classes préparatoires ou dans un premier cycle d'études universitaires en France. Le second volet « Major » finance, sur crédits du ministère des Affaires étrangères et européennes, trois années supplémentaires de bourse pour permettre à ces étudiants de poursuivre leur cursus dans les grandes écoles ou les cycles universitaires jusqu'à l'obtention du master (bac + 5). L'AEFE assure, depuis le 1^{er} septembre 2007, la gestion unique des deux programmes. Elle consacre au premier volet du dispositif 2,52 millions d'euros et reçoit une subvention (3,55 millions d'euros en 2010 puis en 2011) du ministère des Affaires étrangères et européennes pour la mise en œuvre du second. En 2010, sur les 15 380 boursiers du

Gouvernement français, 1 012 (452 post-bac et 560 Major) ont bénéficié d'une bourse « Excellence-Major », selon la répartition géographique suivante : Maghreb : 31,2 %, Amérique : 22,6 %, Europe : 15,6 %, Afrique Sub-saharienne : 15,5 %, Proche et Moyen-Orient : 10,5 %, Asie : 4,4 %.

Les crédits consacrés aux bourses de l'action 4 « attractivité et recherche » sont maintenus sur l'ensemble de la période 2011-2013 et bénéficient, en 2012, d'un abondement exceptionnel de 3,3 millions d'euros.

3. La mise en place retardée de CampusFrance

Contrairement à l'Institut français et à France Expertise Internationale (FEI) –les deux autres EPIC créés par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat–, Campus France n'est toujours pas opérationnel, en raison, semble-t-il, d'un défaut de pilotage ministériel de la réforme. D'après les indications transmises aux rapporteurs, sa mise en place devrait être effective au 1^{er} septembre 2012

Actuellement géré par l'association EGIDE et le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), le dispositif des bourses doit désormais être administré par l'agence CampusFrance, créée sous forme d'EPIC par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État. Le nouvel EPIC disposera pour 2012 d'une dotation de 54,6 millions d'euros au titre du programme 185.

L'objectif de cette réorganisation vise à mettre en place une véritable chaîne de l'accueil des étudiants étrangers, allant de la promotion de l'enseignement supérieur français à la gestion, par un guichet unique, de la mobilité et de l'accueil des étudiants étrangers. L'EPIC CampusFrance doit également assurer le suivi régulier des ressortissants étrangers ayant accompli toutes ou partie de leurs études en France. La double tutelle sur l'EPIC CampusFrance du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Enseignement supérieur a été inscrite dans la loi du 27 juillet 2010 précitée.

Les modalités de l'intégration au sein de CampusFrance des activités internationales du CNOUS sont rapidement apparues comme le point d'achoppement de la mise en place du nouvel EPIC et à la définition de son équilibre économique général. Sur la base du rapport élaboré en juin 2011 par les Inspections générales des Affaires étrangères et de l'Education nationale, le MAEE estime que 67 emplois sont nécessaires pour garantir l'équilibre économique de l'EPIC. La création de l'EPIC bute jusqu'à présent sur ce transfert de ressources humaines : le CNOUS ne dispose en effet que de 73 personnes dans sa direction internationale et de 70 personnes dans les CROUS, qui ne sont pas exclusivement affectées à la gestion des bourses des étudiants étrangers. **Il est souhaitable, conformément à un principe auquel les représentants des collectivités territoriales sont particulièrement attachés, d'accompagner ce transfert de compétence d'un transfert de moyens adapté.**

Lorsque la répartition de la charge financière entre les deux ministères aura été arrêtée, l'EPIC devrait être mis en place en deux temps, avec une première phase de regroupement des missions d'Egide et du GIP CampusFrance, puis une intégration effective des activités internationales du CNOUS dans l'EPIC au 1^{er} septembre 2012 correspondant au début de l'année universitaire. Le décret relatif à l'organisation administrative, financière et comptable de l'établissement public devrait être promulgué avant la fin de l'année 2011.

4. Mettre un terme au conflit d'objectif entre la politique l'accueil des étudiants étrangers boursiers et la restriction des conditions de délivrance des titres de séjour

La réussite de la politique d'attractivité des étudiants étrangers boursiers repose sur la mise en œuvre de la **simplification du régime des bourses** et de la **garantie du maintien de l'accès au logement**, géré par les CROUS, dont les étudiants étrangers bénéficiaient jusqu'alors (environ 30 % d'entre eux). L'article 36 du décret du 6 septembre 2011, pris pour l'application de la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, l'intégration et la nationalité et relatif aux titres de séjour, a, en effet, modifié les conditions de délivrance de la carte de séjour « étudiant ». L'article R.313-7 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit désormais que l'étranger doit justifier qu'il dispose de moyens d'existence correspondant au moins au montant de l'allocation d'entretien mensuelle de base, versée, au titre de l'année universitaire écoulée, aux boursiers du Gouvernement français. Il convient, dès lors, que la situation matérielle et, en particulier, le logement en CROUS de ces étudiants soient pris en compte pour contrecarrer le risque de refus de titre de séjour à ces étudiants.

Par ailleurs, une **circulaire du 31 mai 2011 relative à la maîtrise de l'immigration professionnelle dite « Guéant-Bertrand »** complique la procédure de changement de statut –pour les étudiants demandant un titre de séjour professionnel– en appelant les préfetures à les soumettre à un « contrôle approfondi ». Ce texte invite également à appliquer rigoureusement l'exception prévue pour les étudiants qui sollicitent une autorisation provisoire de séjour dans le cadre d'une recherche d'emploi.

Circulaire du 31 mai 2011 relative à la maîtrise de l'immigration professionnelle
(extrait)

Résumé. - Le Gouvernement s'est fixé pour objectif d'adapter l'immigration légale aux besoins comme aux capacités d'accueil de d'intégration de la société française. Compte tenu de l'impact sur l'emploi de l'une des crises économiques les plus sévère de l'histoire, cet objectif implique une diminution du flux, conformément à l'objectif national annoncé récemment, en adoptant une approche qualitative et sélective. En effet, la priorité doit être donnée à l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi aujourd'hui présents, qu'ils soient de nationalité française ou étrangère, résidant régulièrement en France. Il vous appartient donc de veiller à ce que les demandes d'autorisation de travail soient instruites avec rigueur. Cette rigueur doit être d'autant plus marquée que l'emploi visé ne nécessite pas de qualifications particulièrement élevées. La procédure de changement de statut (étudiants demandant un titre de séjour professionnel) devra faire l'objet d'un contrôle approfondi. L'exception prévue pour les étudiants qui sollicitent une autorisation provisoire de séjour dans le cadre d'une recherche d'emploi doit rester rigoureusement limitée. Le fait d'avoir séjourné régulièrement en France en tant qu'étudiant, salarié en mission ou titulaire d'une carte « compétences et talents » ne donne droit à aucune facilité particulière dans l'examen de la procédure de délivrance d'une autorisation de travail. Ces règles visent aussi à permettre de renforcer la lutte contre les employeurs qui méconnaissent les règles protectrices du droit du travail. Vous vous assurerez personnellement de la bonne application des présentes instructions, en organisant à votre niveau une réunion de cadrage spécifique.

Il est essentiel de veiller à ce que les objectifs spécifiques de la politique de délivrance de titres de séjour n'entravent pas le parcours des étudiants étrangers accueillis en France. Comme l'a précisé le ministre des affaires étrangères et européennes au cours des débats à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2012 : *« Ce serait une erreur considérable. J'ai l'habitude de dire qu'un étranger qui étudie un an ou deux chez nous est, à de rarissimes exceptions près, un ami de la France pour toujours. C'est donc pour nous un facteur d'influence tout à fait important. Ce n'est pas au moment où nous essayons de conférer à nos universités un rayonnement international qu'il serait judicieux de renoncer à l'accueil d'étudiants étrangers. Il nous faut au contraire – c'est un point de vue partagé par le ministère de l'enseignement supérieur – favoriser la venue d'étudiants de haut niveau, en master ou en doctorat, présentant des cursus utiles à leurs pays d'origine : cette stratégie est gagnante à la fois pour l'État d'envoi et pour notre pays. Sur l'accès des étudiants au marché du travail, je partage votre point de vue sur la nécessité d'une approche plus simple. Il faut permettre aux diplômés de haut niveau de travailler en France. »*

Ces indications militent en faveur d'un assouplissement qui, conformément au principe de parallélisme des formes, devrait se traduire par l'abrogation des dispositions de la circulaire du 31 mai 2011. Il est, en effet, difficilement acceptable qu'une priorité budgétaire de rang législatif puisse être contrecarrée par les dispositions d'une circulaire.

M. Jean Besson rappelle, à ce sujet, qu'il est co-signataire de la proposition de résolution n° 95 (2011-2012) de Mme Bariza Khiari relative au séjour des étudiants étrangers diplômés. Cette initiative parlementaire invite le Gouvernement à respecter la lettre et l'esprit de l'article 311-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile qui vise à **permettre aux étudiants étrangers ayant achevé avec succès un cycle de formation conduisant à un diplôme au moins équivalent au master, de compléter leur formation par une première expérience professionnelle participant directement ou indirectement au développement économique de la France et du pays dont il a la nationalité.** Le même article 311-11 prévoit ensuite de faciliter la délivrance d'un titre de séjour aux étrangers satisfaisant aux conditions énoncées ci-dessus et pourvus d'un emploi ou titulaire d'une promesse d'embauche répondant à certaines conditions.

D. FRANCE EXPERTISE INTERNATIONALE

Créé par la loi du 27 juillet 2010 sur l'action extérieure de l'Etat, l'établissement France Expertise Internationale (FEI) s'est substitué au groupement d'intérêt public France Coopération Internationale, le 1^{er} avril 2011. Il est placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et européennes. Il bénéficie de l'appui du réseau diplomatique français à l'étranger.

Sa mission est de renforcer la capacité de la France à répondre à la forte demande d'expertise émanant des sociétés en développement et des pays émergents, d'aider les experts français à répondre aux appels d'offre des organisations internationales et des institutions européennes et de faire bénéficier l'économie française du marché international de l'expertise tout en contribuant à la diffusion de nos normes et de nos bonnes pratiques.

Le budget prévisionnel de France Expertise Internationale a été établi pour 2011 à 20,6 millions d'euros, alors qu'en 2010 celui de France coopération internationale était de 26,9 millions d'euros. Cet établissement public dispose de 39 emplois permanents et, par ailleurs, une convention triennale d'objectifs et de performances est en cours d'élaboration avec l'établissement. Parmi les perspectives d'évolution, le nouvel EPIC pourrait développer, dès 2011, son activité dans le domaine de la santé et mettre en place un pôle dédié.

III. CONSOLIDER LA RÉUSSITE DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

A. L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN SUCCÈS ÉDUCATIF QUI SE TRADUIT PAR UN NIVEAU ÉLEVÉ (55 %) DE RESSOURCES PROPRES

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est le pivot du dispositif d'enseignement français à l'étranger : de façon schématique, ses fonctions participent à la fois de celles d'un « rectorat de l'étranger » et d'une collectivité territoriale en charge du fonctionnement des établissements scolaires. Présent dans 130 pays, le réseau de l'enseignement français à l'étranger compte 475 établissements scolaires français homologués, dont 75 gérés directement par l'Agence et 163 établissements « conventionnés ».

Dans cet ensemble, 238 établissements sont directement rattachés à l'AEFE : ils scolarisent au total 177 341 élèves dont 48,3 % d'élèves français. Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit 10 819 emplois temps plein en poste dans le réseau AEFE dont 10 % d'expatriés, 50 % de résidents, 38,5 % de recrutés locaux des établissements en gestion directe et 1,5 % de personnels du siège. L'Agence organise la formation continue de ces personnels.

Pour remplir ses missions, l'AEFE reçoit du ministère des Affaires étrangères et européennes une dotation au titre de l'action 5 « Agence pour l'enseignement français à l'étranger » du programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » et au titre de l'action 2 « Accès des élèves français au réseau AEFE » du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » qui sert à financer l'aide à la scolarisation des élèves français du réseau.

La subvention versée à l'Agence au titre du programme 185 augmente légèrement dans le projet de loi de finances initial pour 2012 par rapport à 2011 (+ 1,7 million d'euros) en raison du transfert de 26 équivalents temps plein en provenance du ministère. Elle s'élève à 422,5 millions d'euros, soit plus de 60 % des crédits du programme 185 (hors titre 2). Le rachat appliqué aux crédits du programme 185 devrait se traduire par une diminution du fonds de roulement de l'AEFE.

Véritable « laboratoire » d'innovations, et exemplaire pour la qualité de sa gestion éducative, l'AEFE prouve son efficacité en augmentant, grâce à la progression continue de ses effectifs, ses ressources propres assises sur la participation des établissements et des familles (+ 5 % entre 2010 et 2011). Avec plus de 455,45 millions de fonds propres en 2011, elle parvient à presque doubler son chiffre d'affaires par rapport à la subvention de l'État, et elle a reconstitué son fonds de roulement à 62 jours.

B. PÉRENNISER LE DISPOSITIF DE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'AEFE

Comme l'a indiqué sa représentante, au cours de son audition par les rapporteurs, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger demeure néanmoins confrontée à deux problèmes récurrents : la rénovation de son parc immobilier, la contribution aux pensions civiles des personnels et l'aide à la scolarité.

La première priorité de l'Agence est la rénovation du parc immobilier des établissements pour répondre à la forte demande de scolarisation. Depuis 2005, l'AEFE assure le financement de sa programmation immobilière à la fois sur ses fonds propres et grâce à l'emprunt bancaire.

En 2011, à la suite de l'interdiction faite aux organismes divers d'administration centrale (ODAC) de recourir à l'emprunt pour une durée supérieure à douze mois, une dotation supplémentaire de 9,5 millions d'euros a été accordée à l'Agence par la loi de finances rectificative pour 2010 pour lui permettre de financer trois opérations immobilières, à Amman, Berlin et Bruxelles, d'un montant total de 14,5 millions d'euros, décidées par son conseil d'administration en novembre 2010. En 2012, l'Agence pourra bénéficier d'avances auprès de l'Agence France Trésor (AFT) pour un montant de 12,6 millions d'euros afin de poursuivre le financement de sa programmation immobilière. La création d'un fonds de financement pérenne pour les opérations immobilières de l'AEFE est, à l'heure actuelle, envisagée. **Les deux co-rapporteurs, qui rappellent que l'interdiction d'emprunter imposée à l'AEFE résulte d'un dispositif initialement conçu pour limiter l'endettement des hôpitaux, estiment particulièrement souhaitable et opportun la création de ce fonds. L'Etat pourrait ainsi apporter un soutien essentiel à l'amélioration de l'accueil des élèves du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger dont les ressources propres, alimentées par les contributions des familles, garantissent la solidité financière.**

Interdiction d'emprunter à une banque -limitée aux prêts d'une durée supérieure à un an- applicable aux organismes publics

Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 - Article 12 - Nonobstant toute disposition contraire des textes qui leur sont applicables, ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales, au sens du règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, autres que l'Etat, la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la Caisse de la dette publique et la Société de prises de participation de l'Etat. Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget établit la liste des organismes auxquels s'applique cette interdiction.

Codifié à l'art. L. 6141-2-1 du code de la santé publique

Précisant sa stratégie immobilière globale, l'AEFE a établi un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour remettre à niveau le patrimoine immobilier des établissements en gestion directe dont la charge va lui être prochainement transférée. Trois scénarios de stratégie immobilière sont envisagés, allant d'une simple remise à niveau des installations existantes, pour un montant de 141 millions d'euros, à un programme immobilier plus ambitieux intégrant le développement des établissements pour les adapter à l'augmentation des effectifs dont le coût avoisinerait 330 millions d'euros.

Par ailleurs, l'intégration de la pension civile dans les charges de l'Agence, à partir de 2009, a modifié de manière substantielle l'équilibre de son budget. Ce dernier est, en effet, affecté par une dépense nouvelle de plus de 125 millions d'euros, soumise à une progression qui dépend du niveau annuel du taux de pension. Afin de compenser le transfert de charge, l'État a augmenté de 120 millions d'euros la subvention annuelle versée à l'Agence sur le triennal 2009-2011. Mais il est apparu que cet abondement serait insuffisant, l'augmentation prévisionnelle de la charge correspondant à une dépense supplémentaire de 15,4 millions d'euros sur la période 2011-2013, soit une croissance de 11 % de la part patronale de cotisation de pension civile :

Pour financer l'augmentation de la charge des pensions civiles à compter de 2012, l'Agence ne peut compter que sur un accroissement de ses fonds propres provenant principalement de l'augmentation de la contribution des parents d'élève. Le conseil d'administration de l'Agence a mis en place à la rentrée 2009-2010 une contribution de 6 %, assise sur les frais de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés, qui a permis de dégager une recette de 30 millions d'euros en 2010. En raison de l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés, cette contribution permettra de dégager des recettes supplémentaires sur la période 2011-2013, de l'ordre de 3 à 4 millions d'euros. **Il convient cependant de veiller à ne pas dépasser le seuil de tolérance des familles à l'augmentation excessive des frais de scolarité.**

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport pour avis lors de sa réunion du 23 novembre 2011.

M. Jean Besson, rapporteur pour avis. - Je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser l'absence de M. René Beaumont, co-rapporteur avec moi des crédits inscrits au programme 105 « Diplomatie culturelle et d'influence ».

En ce qui concerne l'évolution générale des crédits : comme l'a lui-même regretté le ministre d'Etat, les moyens du programme 185 ont atteint, après quinze années de coupes budgétaires, un palier extrêmement bas. Paradoxalement, M. Alain Juppé nous a pourtant demandé d'approuver leur croissance zéro, prévue par le projet de loi de finances initial pour 2012.

M. René Beaumont a été sensible à l'argument selon lequel, dans le contexte de pénurie que nous savons, obtenir une stabilisation des crédits est un résultat honorable. Mais, pour ma part, je ne peux que souligner le décalage excessif auquel nous en sommes arrivés, entre la faiblesse des moyens de la diplomatie culturelle - 758 millions d'euros – et l'immensité de ses tâches, ce d'autant plus que ces crédits n'ont pas pu échapper à un « rabotage » de 8,4 millions d'euros, ce qui, dans la réalité concrète, est considérable pour ce budget dont l'unité de mesure est de 100 000 euros. Cela a notamment pour conséquence une baisse de 134 emplois du plafond d'emplois, fixé à 1048 équivalents temps plein travaillé.

Le ministre d'Etat a imaginé la situation en déclarant que « nous sommes à l'os », et l'on peut se demander si le gouvernement n'est pas en train d'inventer, avec la diplomatie culturelle, un nouveau concept de seuil de pauvreté applicable aux programmes budgétaires. Cette première considération justifierait à elle seule le rejet de ces crédits.

La nouvelle maquette de la mission « Action extérieure de l'Etat » a progressé dans sa conception générale mais au plan technique elle semble perfectible. D'une part, l'action 6 du programme 185 censée retracer les dépenses de personnel concourant au programme, ne recouvre pas celles de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), de Campus France ou de l'Institut français, les dépenses de personnel de ces trois opérateurs – dont les effectifs augmentent de 10 691 emplois en 2010 à 11 238 emplois en 2012 - étant au moins partiellement financées par le canal des subventions de fonctionnement que leur attribue le programme 185.

D'autre part, la détermination du montant global des bourses est un exercice difficile : non seulement elles sont recensées sur cinq lignes budgétaires différentes, mais encore certaines bourses sont co-financées par des crédits inscrits sous la rubrique « moyens bilatéraux d'influence ». Par

ailleurs, certaines bourses dites « Major » sont gérées par l'AEFE et d'autres sont attribuées par l'université franco-allemande ou par l'Institut français. Bref, il est souhaitable qu'on nous facilite la compréhension synthétique de ce budget.

En outre, et de façon plus transversale, je réitère de la façon la plus énergique le souhait formulé par notre commission, en particulier grâce à l'action de Monique Cerisier-ben Guiga, de voir les crédits de l'audiovisuel extérieur être inscrits au sein de la mission « Action extérieure de l'Etat » et non de la mission « Médias », la présentation budgétaire devant, en effet, favoriser la clarté et l'optimisation des arbitrages financiers entre les différents vecteurs d'influence.

C'est dans le même esprit que la commission vient de proposer de confier la tutelle du secteur de l'audiovisuel extérieur au ministère des Affaires étrangères et qu'elle a suggéré de renforcer l'articulation entre l'audiovisuel extérieur et l'Institut français.

En outre, comme l'avait fait observer la Cour des comptes dans un rapport publié en avril 2008, la dotation de l'audiovisuel extérieur est d'un ordre de grandeur à peu près comparable à celle du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger. Il serait donc tout à fait logique de les rassembler dans le même ensemble budgétaire pour que le gouvernement, et surtout le Parlement, puissent statuer sur les priorités respectives à accorder aux différents outils du rayonnement culturel et linguistique de la France, la LOLF autorisant le Parlement à modifier la répartition des crédits entre les programmes au sein d'une mission, mais non entre deux missions différentes.

Ajoutons que les crédits de la diplomatie culturelle atteignent un seuil de survie au moment où la « demande de France » n'a jamais été aussi forte, et se manifeste par des contributions volontaires des usagers, le taux d'autofinancement des Etablissements à autonomie financière (EAF), qui sont des services de l'Etat, atteint 50 % et celui de l'AEFE 55%, alors que les ressources propres de la société en charge de l'audiovisuel, inscrite au registre du commerce et des sociétés, peinent à dépasser 5 % de son budget..

On peut dès lors se demander si la loi de finances affecte les crédits de façon optimale au regard de l'objectif de rayonnement de la France.

S'agissant des dotations du programme 185, je précise que René Beaumont s'est plus particulièrement attaché à examiner la situation et le financement du réseau de l'AEFE. Son analyse - que je partage - part du constat que l'enseignement français à l'étranger demeure un outil exceptionnel de rayonnement de la France sur tous les continents, au service de sa double mission de service à nos compatriotes, et de diffusion de notre langue et de notre influence.

De même, l'AEFE remplit avec efficacité à la fois les fonctions d'un rectorat de l'étranger et, à l'égard des établissements scolaires, le rôle assuré en métropole par les collectivités territoriales. La subvention qui lui est versée

connaît une légère hausse pour atteindre 422,5 millions d'euros en 2012. Grâce à la qualité de sa gestion du dispositif d'enseignement français à l'étranger et à la progression continue des effectifs scolarisés – 2 745 élèves supplémentaires en 2010-2011- l'AEFE disposait en 2011 de plus de 455 millions d'euros de fonds propres et avait reconstitué son fonds de roulement à 62 jours : le « rabet » des crédits du programme 185 va se traduire par une diminution de ce fonds de roulement, ce qui constitue une simple opération de trésorerie et ne porte pas atteinte, en principe, à sa capacité d'intervention.

Ce réseau d'enseignement risque toutefois d'être étouffé par son succès : l'afflux des demandes de scolarisation et la vétusté du parc immobilier imposent, en effet, une politique d'investissement immobilière d'autant plus difficile à financer par l'AEFE que la dernière loi de programmation des finances publiques lui interdit le recours à l'emprunt bancaire à long terme.

René Beaumont s'est attaché à explorer les solutions les plus efficaces pour répondre à ce défi. Il serait juridiquement envisageable, et somme toute assez logique compte tenu de la solidité financière de l'AEFE, d'assouplir cette interdiction d'emprunter qui est inscrite dans le code de la santé publique et cible particulièrement l'endettement des hôpitaux publics. Une telle initiative relève cependant du Gouvernement et ses chances de succès paraissent limitées dans le contexte budgétaire actuel. La transformation de l'AEFE en EPIC lui permettrait également d'échapper à cette interdiction d'emprunter qui ne concerne que les établissements publics administratifs, mais le statut actuel donne par ailleurs satisfaction.

René Beaumont – et je souscris à sa conclusion- a donc marqué sa préférence pour la solution qui consiste à pérenniser le dispositif de financement provisoire qui a été mis en place et consiste, schématiquement, à permettre à l'Etat de jouer le rôle de banquier de l'AEFE. Cette solution a pour avantage de permettre à l'AEFE d'emprunter à des taux d'un montant raisonnable.

Par ailleurs, comme nous l'a indiqué sa responsable que nous avons auditionnée, l'AEFE doit assumer la charge de sa contribution aux pensions civiles des personnels et gérer l'aide à la scolarité, ce qui n'est possible que par un accroissement de ses ressources propres, la contribution de 6 % assise sur les frais de scolarité des établissements instituée à cette fin à la rentrée 2009-2010 ayant permis de dégager une recette de 30 millions d'euros en 2010. En raison de l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés dans les établissements en gestion directe et conventionnés, cette contribution permettra de voir cette recette augmenter de 3 à 4 millions d'euros sur la période 2011-2013.

Cela revient à majorer les prélèvements sur les familles, et René Beaumont souhaite attirer l'attention du gouvernement sur la nécessité de veiller à ne pas franchir un certain seuil de tolérance qui, d'après la directrice de l'AEFE, est près d'être atteint.

Quelques remarques enfin sur le processus de mise en place des nouveaux leviers de notre diplomatie culturelle accompagnant la réforme de son réseau.

Le réseau culturel et de coopération a fait l'objet de deux réformes simultanées, la première étant la fusion d'ici à la fin de 2012 des services culturels et des centres culturels de 94 pays au sein d'un établissement à autonomie financière (EAF) unique. Rappelons sur ce point que, si la diplomatie culturelle est composée d'entités extrêmement diverses, celles-ci exercent toutes, à peu de choses près, les mêmes activités que sont les cours de français, la documentation, et l'organisation de manifestations culturelles.

La seconde réforme prévue pour l'année à venir est le rattachement direct à l'Institut français, à titre expérimental, de douze établissements représentant la diversité du réseau.

Sur les 20 millions d'euros de crédits culturels exceptionnels accordés en 2009 et 2010 et maintenus sur la période 2011-2013, 6 millions d'euros sont consacrés à la restructuration du réseau culturel, et 14 millions d'euros à l'accompagnement de l'Institut français, qui reçoit du programme 185 une subvention pour charge de service public de 49,8 millions d'euros et est, par ailleurs, doté de 196 emplois temps plein.

En 2012, un accent particulier sera mis sur les bourses qui bénéficieront de près de 71 millions d'euros de crédits, dont une rallonge exceptionnelle de 3,3 millions d'euros après qu'en 2010 et 2011, le ministère des affaires étrangères a maintenu à 15 380 le nombre de bourses attribuées en reconduisant les crédits alloués à leur financement. Par ailleurs, le ministère encourage le cofinancement des programmes de bourses avec différents partenaires publics et privés.

L'affichage budgétaire se veut donc positif. Pourtant, à titre personnel, je tiens à dénoncer très fermement la situation inacceptable créée par la circulaire du 31 mai 2011 relative à la maîtrise de l'immigration professionnelle dite « Guéant-Bertrand ». Celle-ci complique la procédure applicable aux étudiants qui demandent un titre de séjour professionnel en appelant les préfetures à les soumettre à un contrôle approfondi, ainsi qu'à appliquer rigoureusement l'exception prévue pour les étudiants qui sollicitent une autorisation provisoire de séjour dans le cadre d'une recherche d'emploi. Et ce alors même qu'au cours du débat budgétaire à l'Assemblée nationale, le ministre des Affaires étrangères a déclaré que « ce n'est pas au moment où nous essayons de conférer à nos universités un rayonnement international qu'il serait judicieux de renoncer à l'accueil d'étudiants étrangers » tout en estimant nécessaire de « permettre aux diplômés de haut niveau de travailler en France ».

Cette position - à laquelle j'adhère pleinement - appelle un assouplissement qui, conformément au principe de parallélisme des formes, devrait se traduire par l'abrogation de ce texte. Il est, en effet, difficilement acceptable qu'une priorité budgétaire exprimée par la loi puisse être

contrecarrée par les dispositions d'une circulaire dépourvue de valeur normative.

Quant au dispositif des bourses, actuellement géré par l'association EGIDE et le Centre national des Œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), je vous rappelle qu'il relèvera prochainement de l'agence Campus France, établissement public à caractère industriel et commercial créé par la loi du 27 juillet 2010 et dont la mise en place devrait être effective au 1er septembre 2012. Le retard constaté dans l'installation de ce nouvel opérateur est essentiellement imputable à un problème logistique.

Or le ministère en charge de l'enseignement supérieur propose d'accompagner ce transfert de compétences par un transfert de personnels qui paraît très insuffisant au ministère des Affaires étrangères, et il conviendra d'encourager les efforts du gouvernement pour résoudre cette difficulté en prenant d'abord et surtout en considération la nécessité de faciliter les démarches des étudiants étrangers boursiers.

Au-delà de cet obstacle matériel, la représentante de Campus France nous a semblé extrêmement préoccupée par la démotivation induite par les restrictions à la délivrance de titres de séjour, qui sapent les bases de l'activité de cet opérateur.

En conclusion, faut-il approuver ces crédits et la politique dans laquelle ils s'inscrivent ? René Beaumont répond positivement à cette question en se fondant sur le dynamisme du processus de réforme, sur le fait que ce programme 185 est relativement préservé de la rigueur budgétaire en 2012, et enfin sur le réalisme de l'approche du ministre d'Etat en charge des Affaires étrangères qui est aussi le premier à souligner la nécessité de renforcer les moyens de ce programme dès que les marges de manœuvre budgétaires l'autoriseront.

Pour ma part, je propose à la commission d'émettre un avis défavorable sur les crédits du programme 185 pour trois raisons. Tout d'abord, la diplomatie extérieure, dont les moyens ont été rabaissés depuis 20 ans, ne peut plus exercer ses missions. Ensuite, le périmètre trop étroit de la mission « Action extérieure de l'Etat » ne permet pas au Parlement de procéder à des arbitrages budgétaires entre les différents vecteurs d'influence. Enfin, il est inacceptable qu'une circulaire puisse contrarier la volonté d'accueil des meilleurs étudiants étrangers, exprimée par le législateur lors du vote du budget.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Nous voterons sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat » après avoir entendu l'ensemble des rapporteurs pour avis sur les différents programmes.

Mme Leila Aïchi, rapporteure pour avis. – En 2012, le programme 105 « Moyens de l'action internationale » devrait connaître, avec 1 788,81 millions d'euros en crédits de paiement, soit 60,93 % du total de la mission « Action extérieure de l'Etat », une légère régression de 5,5 millions d'euros par

rapport au budget 2011, ces crédits ayant été légèrement minorés à l'Assemblée nationale par deux amendements du gouvernement déposés dans le cadre du nouveau plan de rigueur.

Cette légère baisse en 2012 est permise pour l'essentiel par un financement minoré des opérations de maintien de la paix (OMP), les quelques marges budgétaires subsistantes étant, pour l'essentiel, affectées aux contributions obligatoires ainsi qu'à la sécurisation des implantations diplomatiques situées dans les zones sensibles.

Concernant le réseau diplomatique, le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, a souligné, lors de son audition par notre commission, que la réduction des effectifs du Quai d'Orsay avait commencé bien avant la révision générale des politiques publiques et, qu'entre 1995 et 2005, la baisse a été de 15 %, quand l'effectif des autres ministères civils augmentait en moyenne de 5 %.

Pour la période 2009-2011, le ministère a supprimé 700 emplois, pour 900 départs en retraite, ce qui correspond au non-remplacement de trois départs sur quatre appliqué à toutes les catégories de personnel.

Il ressort d'ailleurs des différentes auditions menées dans le cadre de notre commission que le système a atteint le point critique au-delà duquel l'existence même de notre réseau diplomatique serait remise en question. C'est la conséquence directe de la RGPP, qui a été exclusivement abordée sous le prisme de la réduction des coûts, en faisant fi de la réévaluation des besoins exprimés sur le terrain.

Au 1er décembre 2010, le programme 105 comptait 8 030 ETPT, contre 8 470 en 2007, leur répartition géographique étant la conséquence du redéploiement intervenu entre 2006 et 2009 des zones de présence traditionnelle - Afrique, Europe occidentale - vers les pays émergents, telles que la Russie, la Chine et l'Inde.

Le maintien d'un vaste réseau - le deuxième au monde après celui des Etats-Unis d'Amérique - malgré des effectifs réduits, a conduit à un redimensionnement. Ont ainsi été distinguées 30 ambassades à missions élargies, dont 8 à format d'exception, une centaine à missions prioritaires, et une trentaine de postes de présence diplomatique.

Concernant la coopération de sécurité et de défense, après la baisse notable des crédits qui sont passés de 106,5 millions d'euros en 2006 à 95,4 millions d'euros en 2010, on observe une légère amélioration en 2011, et un maintien des crédits en 2012 avec 97,5 millions d'euros.

On ne peut toutefois que s'étonner que ces moyens aient été réduits au moment même où nous étions fortement engagés en Afrique sub-saharienne, où les besoins de formation, comme les formations financées au titre de la coopération de sécurité et de défense des cadres militaires, sont pourtant prioritaires.

Enfin, s'agissant de l'action de la direction générale de l'administration et de la modernisation, à laquelle 248 millions d'euros en crédits de paiement sont affectés au titre des fonctions support des cinq domaines, dont l'immobilier, je souhaiterais attirer votre attention sur les découvertes pour le moins étonnantes que révèlent l'étude des cessions en cours de finalisation.

D'une part, on constate que des cessions avaient été effectuées sans avoir été discutées dans le cadre de la discussion du dernier budget : ainsi en a-t-il été ce de la cession d'un appartement en Allemagne à hauteur de 150 000 euros, d'un immeuble abritant l'Alliance française en Argentine pour 80 500 euros, d'une parcelle de terrain au Koweït pour 640 000 euros, et d'un ancien immeuble du centre de coopération linguistique au Malawi pour 1 392 000 euros, soit un total de 2 262 500 euros.

D'autre part, les estimations peuvent se révéler jusqu'à trois fois inférieures ou supérieures aux prix de vente effectifs. C'est ainsi qu'à Madagascar, la cession de la Villa Alligator s'est faite pour 171 000 euros au lieu de 49 000 euros, et qu'à l'inverse, à Alger, l'estimation à 10 millions d'euros de la villa dites des Zebboudjs s'est révélée deux fois supérieure à la somme obtenue.

L'absence de gestion planifiée et cohérente du parc immobilier aurait ainsi coûté 12 280 381 euros au ministère en erreurs d'évaluation, alors même qu'il a accepté d'asseoir le financement de sa politique immobilière sur les recettes issues de cessions réalisées à l'étranger.

Pour conclure l'examen du budget du programme 105, je ne peux qu'émettre des réserves quant à la réalité de la « correction de trajectoire » budgétaire mise en avant par Alain Juppé lors de la présentation des crédits de la mission.

La fiabilité même des précisions est sujette à caution du seul fait de la dépendance de plusieurs lignes budgétaires du programme 105 au taux de change euro-dollar.

Enfin, la présentation de ce budget ne permet pas à l'élue de la République que je suis d'avoir une appréciation éclairée de l'ensemble des éléments financiers, alors que la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 à laquelle renvoie le préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, dispose en son article 14 que « tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

Le manque de lisibilité du programme 105 constitue une raison supplémentaire pour donner un avis négatif à son adoption.

M. Pierre Bernard-Reymond, rapporteur pour avis. - En complément de Leila Aïchi, je m'attacherai à évoquer les difficultés inhérentes à la gestion du parc immobilier à l'étranger, et celles relevant de l'ampleur des

dépenses contraintes découlant des contributions internationales obligatoires, qui limitent ipso facto la souplesse de gestion du programme 105.

Le ministère des affaires étrangères et européennes (MAEE) possède à l'étranger un parc immobilier ample et disparate, qu'il s'efforce de rationaliser.

Au 31 décembre 2009, ce parc immobilier représentait une surface utile de près d'1,904 million de mètres carrés, dont 542 000 mètres carrés de surface utile situés en Europe, 205 000 en Amérique du Nord et du Sud, 360 000 en Afrique subsaharienne, 184 000 en Asie et 616 000 dans la région Afrique du Nord-Moyen Orient du fait de l'importance du parc immobilier au Liban, au Maroc et en Algérie.

Les deux tiers des biens référencés sont contrôlés par le ministère et font donc l'objet d'une inscription dans son patrimoine et d'une valorisation, les biens dits non contrôlés consistant pour l'essentiel en des locaux ou terrains loués par l'Etat.

Le ministère a entrepris la rationalisation de son patrimoine immobilier en procédant à la cession des biens domaniaux considérés comme inutiles, les produits de cession des biens français à l'étranger représentant 48,5 millions d'euros en 2010, étant devenus depuis le 1er janvier de cette même année l'unique moyen de financement des opérations immobilières du ministère à l'étranger.

Aussi, aucun crédit budgétaire n'est plus alloué au programme 105 à ce titre, cette anomalie, dénoncée dans l'avis de notre collègue André Trillard sur le PLF 2011, étant atténuée en 2012 par l'attribution de 5 millions d'euros pour les frais d'entretien courant.

Les évolutions récentes ont mis en lumière l'inadaptation des procédures et des instruments budgétaires existants à une gestion dynamique et efficace du patrimoine immobilier de l'Etat à l'étranger.

Le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) ayant conclu en janvier 2011 à l'impossibilité de créer une agence foncière de l'Etat à l'étranger pour des raisons tant fonctionnelles que juridiques, le MAEE a fait appel à la Sovafim (Société de valorisation foncière et immobilière), société anonyme à capitaux 100 % publics, qui a déjà mené des opérations sur le parc immobilier d'autres ministères.

Le CMPP a validé en mars 2011 le principe d'une expérimentation en cours avec la Sovafim sur trois projets de rationalisation des implantations de l'Etat, à Madrid, Séoul et Abou Dhabi. Cela me semble sage car, comme l'ont illustré les propos de Leila Aïchi sur les erreurs d'évaluations des biens, l'optimisation des opérations immobilières relève davantage de la compétence de professionnels du secteur que de celle des diplomates.

Quant aux contributions aux organisations internationales inscrites au titre du programme 105, elles comprennent les contributions obligatoires et la

part incombant à la France dans le financement des opérations de maintien de la paix (OMP) décidées par l'ONU, les contributions volontaires relevant du programme 209 «Aide au développement».

Ces contributions représentent plus d'un tiers du programme et ont progressé en moyenne de 1,4 % chaque année pour atteindre 420,70 millions en 2011.

L'augmentation est toutefois plus importante en 2012, puisqu'elle porte sur 25 millions d'euros. Ces contributions sont en hausse dans le PLF 2012 de 25 millions d'euros, essentiellement consacrés à la rénovation du siège de la cour pénale internationale de La Haye dont le coût avait été sous-estimé.

En sens inverse, les crédits affectés par la France au financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU (OMP) baissent de 65 millions d'euros grâce, d'une part, à la fin de la mission des Nations Unies en République centrafricaine et au Tchad (Minurcat), et, d'autre part, à un taux de change euro/dollar plus favorable que prévu.

La part des OMP dans le programme 105 n'a cessé d'augmenter depuis 2005, en valeur absolue comme en pourcentage, passant de 989,33 millions d'euros en 2005 à 1257,57 millions en 2010, représentant respectivement 25% et près du 32% du montant du programme.

Les modalités de financement de ces OMP sont fondées sur un barème de contributions distinct de celui du budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies, consistant à répartir les Etats membres de l'ONU en 10 catégories, de A à J.

Les membres permanents du Conseil de Sécurité, donc la France, sont classés en A et prennent ainsi en charge, au prorata de leur quote-part au budget ordinaire, le dégrèvement accordé aux pays classés aux groupes C à J, dont le revenu par habitant est inférieur à deux fois la moyenne mondiale. En application de ce système, la quote-part de la France est actuellement de 7,564 %, alors qu'elle est de 6,123 % dans le budget ordinaire de l'ONU.

Les appels à contribution sont émis selon une périodicité très irrégulière, qui dépend de la durée des mandats adoptés par le Conseil de sécurité, et de l'articulation entre les décisions du Conseil en matière de mandats avec celles de l'Assemblée générale en matière budgétaire, le cycle budgétaire annuel des OMP allant du 1er juillet au 30 juin.

Les budgets peuvent, en outre, être révisés en cours d'exercice, en cas d'urgence ou de création de nouvelles opérations.

Pour 2012, les perspectives dépendront du résultat des négociations budgétaires qui se tiendront à l'ONU au mois de mai, qui détermineront le montant du budget des OMP à compter du 1er juillet 2012.

Le montant des contributions françaises devrait évoluer en particulier en fonction de la redéfinition des mandats des opérations en cours au Soudan, la MINUS (Mission des Nations unies au Soudan), pour laquelle un appel a été reporté au début de l'année 2012, et la MINUAD (Mission Union africaine/ONU au Darfour) et de celle de l'opération de soutien logistique de l'ONU à la mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM).

L'instabilité chronique dans la Corne de l'Afrique pourrait conduire à de nouvelles interventions ou au renforcement d'OMP existantes, telle que la MINUS. Dans ce cas, les financements requis repartiraient bien entendu à la hausse.

En conclusion et au vu de la correction de la trajectoire budgétaire opérée par le ministre d'État aux crédits du programme 105, je vous propose de donner un avis favorable à leur adoption.

Mme Hélène Conway Mouret, rapporteure pour avis. – Le programme 151 recouvre trois actions : l'offre d'un service public de qualité aux Français résidant à l'étranger ou de passage, qui en représente 54,5% des crédits soit 200,97 millions d'euros, l'accès des élèves au réseau de l'AEFE pour 125,5 millions et enfin l'instruction des visas des étrangers désireux de se rendre en France, à laquelle 42 millions sont consacrés.

Ces dotations semblent inchangées par rapport à 2011, le budget augmente même de 25 millions pour atteindre 368,5 millions d'euros en 2012. Mais cette hausse tient en réalité au financement des échéances électorales de 2012 et à l'augmentation des aides à la scolarisation des élèves français alors que les besoins augmentent dans tous les autres domaines.

C'est le cas des services consulaires, de plus en plus sollicités par le nombre de Français résidant et se rendant à l'étranger qui a connu une hausse de 4% par rapport à 2010 et auxquels il va être de surcroît demandé d'organiser les élections de 2012. La communication auprès des communautés françaises, l'élection présidentielle, et la première élection des 11 députés représentant les Français de l'étranger vont en effet entraîner une charge de travail supplémentaires, notamment pour la mise en place de 745 bureaux de vote, soit 195 de plus qu'en 2007.

Si 10,3 millions d'euros supplémentaires, dont 8 proviennent du ministère de l'Intérieur, ont été dégagés on ne peut toutefois que regretter la poursuite de la baisse des effectifs permanents, obligeant, pour la circonstance, au recrutement d'agents contractuels.

Les crédits d'aide sociale, qui sont consacrés à la caisse des français de l'étranger, à l'emploi et la formation professionnelle, aux sociétés de bienfaisance, aux rapatriements, aux hospitalisations d'urgence à l'étranger, aux centres médico-sociaux, aux subventions à des organismes d'aide en France et à l'adoption internationale, devraient être stabilisés à 19,8 millions d'euros après avoir été augmentés en 2011 pour permettre les hospitalisations

d'urgence des Français de l'étranger. L'ensemble du système d'aide sociale à l'étranger risque dès lors de connaître des tensions.

Les aides à la personne représentent 16,235 millions d'euros destinés à l'aide de nos compatriotes en difficulté à travers les aides des 207 comités consulaires pour la protection et l'action sociale (CCPAS).

L'accroissement du nombre de Français inscrits dans les consulats, le vieillissement et la crise économique mondiale accroissent les demandes d'aide sociale. Ceci a conduit en 2010 les CCPAS de certains pays européens à suspendre leurs aides et à inviter les demandeurs à solliciter des aides sociales locales, attirant à cette occasion l'attention sur la nécessité de prévoir des aides en faveur de résidents ayant des ressources inférieures à un certain plafond.

La Caisse des français de l'étranger (CFE) qui joue un rôle social de première importance, bénéficie d'une dotation de 498 000 euros à laquelle s'ajoute depuis 2002 une subvention destinée à permettre l'adhésion des plus démunis. Mais ce dispositif ayant été affaibli par une réduction drastique en 2011 dernière, nous ne savons pas si la CFE dispose désormais des moyens d'assurer les engagements auparavant pris en charge par l'Etat.

La deuxième action de programme, consacrée à l'éducation, doit répondre à l'augmentation permanente du nombre des demandes, les aides à la scolarisation des élèves français vivant à l'étranger atteignant 125 millions d'euros, soit 13,5 millions de plus que ce qui était initialement prévu dans la loi triennale.

Le système de prise en charge des frais de scolarité des élèves du secondaire (PEC) est lui aussi sous tension malgré le moratoire mis en place l'an dernier suite au rapport Colot-Joissains. Les prévisions pour 2013 laissent ainsi apparaître un manque de financement 23,5 millions d'euros.

Dans le contexte budgétaire actuel, il est indiscutable que les dispositifs existants ne pourront donc pas être pérennisés et que trois solutions semblent aujourd'hui envisageables : l'abondement des crédits budgétaires qui reposerait les mêmes questions année après année, la suppression de la PEC ou enfin la réforme de cette aide. A ce titre, le rapporteur spécial de la commission des finances, Richard Yung, propose un amendement prévoyant un plafond de revenu fixé par décret, ce qui permettrait de dégager une économie de 10 millions d'euros et de financer ainsi davantage de bourses. Une autre option consisterait à stabiliser la dotation affectée à la PEC afin d'offrir des prestations à tous les demandeurs, celui-ci pouvant pour certains être complétées par des bourses.

Concernant l'instruction des demandes de visas, force est de constater que cette mission traditionnellement confiée à des agents titulaires de l'État, pour des raisons évidentes de confidentialité, ne cesse de s'alourdir, notamment dans les pays émergents, alors que budget prévu pour 2012 est en stagnation par rapport à 2011. Certes, un certain nombre de tâches ont été

externalisées avec succès vers des sociétés privées, mais cette externalisation atteint ses limites.

En conclusion, les crédits proposés pour le programme 151 sont insuffisants au regard des besoins et ce de l'aveu même du ministre des Affaires étrangères, qui tout en se déclarant pleinement solidaire de la politique gouvernementale de recherche d'économies a avoué devant nous que son budget en était « à l'os ».

Malgré cela, le gouvernement a présenté le 8 novembre à l'Assemblée nationale un amendement baissant de 13 millions les crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat ». Je propose donc à la commission d'émettre un avis défavorable à l'adoption des crédits du programme.

M. Robert del Picchia, rapporteur pour avis. - Compte tenu du contexte de crise, j'estime que nous pouvons nous satisfaire des crédits qui nous sont proposés dont le maintien doit beaucoup à l'engagement personnel du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères. Les Français de l'étranger comprennent eux aussi les difficultés auxquelles est confronté le gouvernement, et acceptent dans leur grande majorité les mesures prises pour y faire face.

Ma première observation sur le programme 151 « Français de l'étranger » portera sur les consulats, onze d'entre eux ayant été fermés en 2011, ce qui n'est naturellement pas toujours bien perçu par les Français résidant dans ces pays, et appelle un travail d'explication. La fermeture de ces postes doit en effet être mise en parallèle avec l'ouverture de nouvelles implantations dans les pays émergents.

Certes, le développement de la télé-administration facilite les demandes consulaires, mais la réorganisation du réseau consulaire demeure une question très sensible qui mériterait sans doute la consultation préalable des élus locaux que sont les conseillers de l'Assemblée des français de l'étranger.

Quant aux services proposés par nos postes, il convient d'en noter la qualité, même si l'accueil pourrait parfois être amélioré alors que nos concitoyens considèrent en quelque sorte ces services comme leur mairie.

En matière d'élections, l'on ne peut que se satisfaire de l'élection en 2012 de députés par les Français établis hors de France, demande ancienne des élus à l'Assemblée des français de l'étranger, cohérente avec notre système bicaméral.

Le budget consacré à l'organisation de ces élections à l'étranger – soit 8 millions d'euros provenant essentiellement du ministère de l'Intérieur - devrait répondre aux besoins particuliers de ces élections organisées à l'étranger, tout ayant été fait pour encourager la participation électorale.

Pourtant, force est de constater que la mise en œuvre du vote par internet suscite des inquiétudes. Dans ce contexte, le nouveau report au 29

janvier prochain, pour des raisons que nous ignorions, du test grandeur nature n'est pas une bonne nouvelle puisque les délais seront ensuite trop courts pour corriger, avant l'élection réelle, les défaillances révélées par le test.

Or, les risques de dysfonctionnements sont d'autant plus grands que ce type d'élection est inédit. Il serait fâcheux que la participation de plus d'un million de nos compatriotes à la vie démocratique du pays ne puisse pas se dérouler dans les meilleures conditions, notamment de sécurité juridique.

En matière de scolarité, il convient de noter que le budget augmente tous les ans. Le nombre d'enfants boursiers croît régulièrement, parallèlement aux difficultés financières que rencontrent en cette période de crise notre communauté expatriée, dont une grande partie - contrairement aux idées reçues - a un niveau de vie modeste, comme c'est le cas par exemple pour certains binationaux qui représentent plus de la moitié des Français à l'étranger.

La somme consacrée aux bourses a ainsi doublé depuis 2007, passant de 47 à 93,6 millions d'euros. Ce montant permet d'aider à la scolarisation plus de 22 000 élèves.

Quant à la prise en charge de frais de scolarité (PEC), devenue l'objet de critiques injustes dans les hémicycles, je vous rappelle qu'elle vise à permettre la poursuite des études dans le système éducatif français après la 3ème pour les jeunes ayant dépassé l'âge de la scolarité obligatoire, et pour les plus méritants, l'accès à notre enseignement supérieur.

Elle est très appréciée des familles qui en sont bénéficiaires, soit 40% des familles françaises ayant des enfants au lycée, sachant qu'elle ne bénéficie pas aux familles qui perçoivent déjà une bourse, tandis que les fonctionnaires et assimilés perçoivent déjà un avantage familial qui est précisément destiné à couvrir les frais de scolarité de leurs enfants.

Que n'a-t-on pourtant pas entendu comme faux arguments contre la PEC ? On entend qu'elle coûte cher, alors que la prise en charge des lycéens à l'étranger coûte deux fois et demi moins cher qu'en France.

On dit aussi parfois qu'elle existe aux dépens des bourses, alors que le budget des bourses a été multiplié par deux depuis la création de la PEC en 2007, et que les crédits consacrés aux bourses sont trois fois plus élevés que le coût de la PEC, soit respectivement 93,6 et 31,9 millions d'euros.

Certains prétendent encore que la PEC favoriserait les riches. Ceci est faux puisque les plus aisés enverraient leurs enfants dans les lycées français avec ou sans PEC, et que de surcroît les familles très aisées demandent rarement le bénéfice de la mesure.

En fait, cette prise en charge profite aux familles de classes moyennes du secteur privé qui constituent la majorité de nos compatriotes à l'étranger, comme en France.

Si on supprime la PEC, nous n'accueillerons plus que les enfants français de familles aux revenus très modestes bénéficiaires des bourses, les

enfants de fonctionnaires et les enfants de familles très aisées, qu'elles soient françaises ou étrangères.

La même conséquence serait obtenue si l'on fixait un plafond de revenus, comme le suggère notre collègue Richard Yung. Les enfants des familles des classes moyennes du secteur privé en seraient exclus, car trop aisées pour obtenir une bourse, mais pas assez pour payer la scolarité.

En outre, l'AEFE nous a signalé qu'un plafonnement par rapport aux revenus serait presque impossible à mettre en œuvre à l'étranger.

On prétend que la PEC exclut les enfants étrangers. Or, que les frais de scolarité soient payés par l'Etat ou par les familles, ils le sont de la même façon. Au lycée, là où la PEC est en vigueur, il y a près de deux fois plus d'élèves étrangers que de français. Il n'y a pas d'effet d'éviction. Au contraire, le nombre des élèves étrangers augmente.

On avance que la PEC entraîne l'augmentation des écolages : c'est faux. On soutient que c'est un cadeau aux entreprises. 50 % des Français établis à l'étranger sont binationaux. Les expatriés d'entreprises sont une petite minorité. La majorité des Français à l'étranger sont des résidents établis. Le désengagement des entreprises est une légende malicieusement entretenue. Le rapport de l'Assemblée nationale sur le budget 2012 précise qu'il reste marginal. En 2010, selon l'audit de la révision générale des politiques publiques (RGPP), il ne concernait que quatre entreprises sur 200. Si la PEC bénéficie aux PME-PMI, tant mieux ! Cela les aide à conquérir des marchés et à stimuler des exportations dont la France a bien besoin, ce qui compense largement la dépense correspondante.

Ce budget a été dégagé par Bercy spécialement pour la PEC. Si la PEC était supprimée, il retournerait dans les caisses de Bercy et n'irait ni aux bourses ni à d'autres actions semblables.

Au total, 10 565 élèves reçoivent une aide à la scolarité sur 18 917, soit 56 % des élèves français. Pour le reste, soit les écolages sont pris en charge par l'employeur, soit les familles ne souhaitent pas être enregistrées, parce qu'elles sont très aisées, soit, pour 10 % à 15 % d'entre elles, elles ne sont pas informées. Cela permet de conclure à une hausse limitée pour les prochaines années. Sinon, il serait envisageable de transférer les aides à la scolarité au ministère de l'Education nationale, qui détient l'expertise de la gestion des bourses et dispose d'un budget global beaucoup plus conséquent que les Affaires étrangères.

Je vous propose d'adopter les crédits du programme 151.

M. Jean-Louis Carrère, président. – L'amendement que je propose à l'article 32, état B, mission « Action extérieure de l'Etat » vise à améliorer les crédits d'intervention de la direction de la prospective : de 400 000 euros dans le projet de budget, auxquels s'ajoutent 730 000 euros destinés à l'invitation en France de personnalités d'avenir. Cette direction, dont le rôle éminent est plus que jamais d'actualité dans un monde aussi instable, doit

disposer de financements un peu plus importants. Les 100 000 euros que je propose de lui affecter sont pris sur le programme 185, parce que certaines de ses actions ne semblent pas d'une importance aussi déterminante pour notre vision stratégique. La nécessité d'un renforcement de la capacité française de prospective a été soulignée dans le rapport rédigé, au nom de notre commission, par M. Robert del Picchia, intitulé "La fonction "anticipation stratégique": quel renforcement depuis le Livre blanc? et paru en juin 2011. Ce document souligne que la direction de la Prospective du ministère des affaires étrangères et européennes, qui a succédé en 2009 au Centre d'analyse et de prévision (CAP), dispose d'un faible budget, en baisse de 4 % par rapport à 2010.

Le Premier ministre a souligné, le 8 octobre 2011, à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), qu'« assurer la sécurité des populations c'est, bien souvent, anticiper des mesures diffuses, des menaces transnationales, des menaces qui peuvent s'attaquer à des intérêts sur des terrains très éloignés de leur berceau ».

L'amendement est adopté.

M. Jean-Louis Carrère , président. – Je vous consulte à présent sur l'ensemble des crédits de la mission.

M. Robert Hue. – Nous voterons contre ce budget. Lors de notre récent déplacement que nous avons effectué à l'ONU, les nations qui envoient l'essentiel des troupes en Afghanistan ont réclamé une augmentation sensible de leurs soldes, au titre des moyens dédiés aux opérations de maintien de la paix. Cela donne une idée de la réalité de l'explosion du budget d'aide à l'ONU. Tant d'incertitudes grèvent ce budget, en général, qu'il devient aléatoire.

M. Jean Besson. – Le groupe du parti socialiste et Europe écologie-les Verts votera contre ce budget, qui ne cesse d'être rabeté depuis 20 ans. Cela ne date pas d'aujourd'hui, mais cela continue !

La mission n'incorpore pas les crédits de l'audiovisuel extérieur. La circulaire Guéant est contraire à notre volonté d'accueil des meilleurs étudiants étrangers. Sur le programme 151, notre rapporteur a estimé que le budget stagne alors que les moyens augmentent en moyenne. En revanche, notre rapporteur a souligné le manque de lisibilité du programme 105.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'Etat.

Loi de finances pour 2012 – Mission « Aide publique au développement » - Examen des rapports pour avis.

M. Jean-Louis Carrère , président. – La mission « Aide publique au développement » comporte le programme 110 « Aide économique et financière au développement » et le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement ».

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis. – Notre collègue Christian Cambon vous exposera les principales évolutions de la mission Aide au développement, j'analyserai l'effort global de la France en faveur du développement.

Je voudrais préciser le sens de cette politique, dont je découvre l'étendue et les subtilités. Est-il opportun, en temps de crise, de continuer à aider des pays extrêmement éloignés ? Il faut l'expliquer à nos concitoyens qui s'interrogent. L'aide au développement est un élément essentiel du statut international de la France. Si notre pays est une puissance moyenne à vocation universelle, c'est parce qu'elle déploie une vision au-delà de ses intérêts propres.

Il s'agit tout d'abord de lutter contre les inégalités de développement. C'est la raison d'être de la coopération. Or ces inégalités se sont, hélas, accrues ces dernières années sous l'effet de la crise. Même si certains pays d'Afrique, tel le Nigéria, connaissent une croissance forte, les difficultés extrêmes des pays de la Corne de l'Afrique nous rappellent la persistance des problèmes de sous-développement.

C'est une politique de sécurisation de notre environnement international. Le développement harmonieux et pacifique de l'Afrique et notamment du Sahel, une transition réussie des pays du Maghreb vers une démocratie partagée sont des éléments structurants pour la sécurité de notre environnement au sud de la Méditerranée.

Dans le cadre du G20 a surgi l'ambition de construire des politiques à l'échelle planétaire pour lutter contre le réchauffement climatique, pour la préservation de la biodiversité ou la lutte contre les épidémies. Une gouvernance mondiale se met en place afin qu'une mondialisation maîtrisée permette un vrai développement. Il faut garder en tête l'ensemble de ces objectifs pour mesurer le rôle de plus en plus stratégique de la coopération dans la politique étrangère.

Ce n'est pas de la charité. Il serait dommageable, pour les pays que nous aidons, mais aussi pour nous, de réduire sensiblement notre aide, qui ne représente que 0,01 % du budget de l'Etat.

Ce budget, dans le cadre du triennat 2011-2013, prévoit une stabilisation de l'effort en faveur du développement. Dans le contexte actuel de diminution globale des crédits d'intervention, la sanctuarisation des crédits de la coopération, préconisée depuis longtemps par notre commission, est un résultat très positif. Mais tout n'est pas parfait : la France n'est pas en passe de tenir l'un de ses engagements majeurs, pris depuis 2005, d'atteindre, en 2015, un taux d'effort de 0,7 % du revenu national brut.

Les projections jusqu'en 2013 situent ce taux entre 0,41 % et 0,49 %. Nous sommes en retard. On invoque à la Présidence la fin d'une vague d'annulation de dettes et le début des remboursements des très nombreux prêts

consentis ces dernières années qui diminuent mécaniquement notre APD déclarée.

Ces projections n'étant pas réjouissantes, l'administration des finances a jugé qu'il valait mieux ne pas publier le document de politique transversale que notre président a réclamé de façon insistante avant le G20. Il serait bon qu'une remarque vive soit émise en séance publique : un document budgétaire ne doit pas disparaître ou apparaître selon que son évolution est jugée favorable ou non. La tenue d'une grande conférence internationale ne saurait justifier un tel retard.

Les crédits devraient permettre à la France de poursuivre les objectifs de sa diplomatie d'influence, qu'elle doit développer pour en faire l'élément moteur de politiques publiques mondiales en matière de santé ou de climat.

Comme l'a souligné le comité pour l'aide au développement de l'OCDE, qui a effectué la « revue à mi-parcours » de la France, nous aurions dû établir, dès 2007, une feuille de route budgétaire définissant une stratégie crédible pour arriver à notre objectif. C'est ce qu'a fait la Grande-Bretagne qui ne manque pas d'ailleurs de le faire savoir dans les sommets internationaux. C'est ce qu'ont fait d'autres pays, comme le souligne le rapport de Bill Gates aux membres du G20.

Cet engagement n'est pas le seul que la France a pris ces dernières années : je vous renvoie à mon rapport écrit.

Le bilan est inégal. Nous nous sommes parfois engagés pour des milliards que nous n'avons pas. De mauvaises langues soutiennent que la coopération française, ce sont les ambitions des Etats-Unis avec le budget du Danemark ! Disons qu'il y a une différence entre les ambitions et les moyens. Notre président de la République a accumulé les promesses ces dernières années : augmenter de 420 millions d'euros les dépenses de lutte contre le réchauffement climatique, à Copenhague ; consacrer 100 millions d'euros de plus à la lutte contre la mortalité infantile et maternelle, à Muskoka, au Canada, en juin 2010 ; accroître de 60 millions d'euros notre contribution au fonds Sida, à New York en septembre 2010 ; verser 100 millions d'euros additionnels à l'alliance mondiale pour les vaccins et l'immunisation (GAVI) en juin dernier ; consacrer 2,7 milliards en faveur du partenariat de Deauville pour accompagner la transition dans les pays arabes. Et il est encore trop tôt pour chiffrer les engagements du G20 !

Tout cela à budget constant...Comment y parvenir ? Heureusement, nous sommes en fin d'année ! En cette période de restrictions budgétaires, ces promesses ne sont pas faciles à financer. Il n'est pas aisé de retrouver leur trace dans les comptes. Certaines promesses de dépenses additionnelles se révèlent être des dépenses programmées. D'autres sont des dépenses de substitution, par glissement de lignes. L'augmentation de la contribution au fonds Sida et au GAVI sera, en grande partie, prélevée sur la contribution à Unitaid.

Nous déclarons à l'OCDE 10 milliards d'aide au développement. C'est la troisième contribution au monde, la dixième en rapport avec notre revenu avec 0,5 % du revenu national en 2010. C'est plus qu'en 2001 où nous étions à 0,3 %, moins qu'en 1982 ou 1992 où nous étions au dessus des 0,6 %.

Sur ces 10 milliards de dépenses, plus de 20 % ont un rapport très indirect avec l'aide au développement. Ce n'est pas nouveau. La France respecte globalement les règles de l'OCDE, mais son interprétation fait l'objet de critiques répétées. Ainsi, 600 millions d'euros sont déclarés au titre de l'accueil des étudiants étrangers, 200 millions au titre de l'accueil des réfugiés, 400 millions au titre des dépenses en faveur de Mayotte et Wallis et Futuna. Tout cela entre légalement dans la comptabilité de l'OCDE, mais si on l'en retirait, on ne serait pas plus éloigné de la réalité !

L'effort que nous déclarons est très marqué par le poids des annulations de dettes, qui constituent, selon les années, 10 % à 30 % de notre APD. La part des prêts est croissante : elle représentait en 2010 plus d'un milliard d'euros. Elle a doublé depuis 2008 et correspond aux engagements croissants de l'AFD sous forme de prêts, en particulier dans les pays émergents, mais aussi en Méditerranée. Ainsi les 2,7 milliards pour accompagner les printemps arabes, sont des prêts qui rapporteront à l'AFD. L'aide au développement française comporte deux fois plus de prêts que la moyenne des autres bailleurs de fonds. Notre coopération prête de plus en plus et donne de moins en moins. Jusqu'où peut-on considérer que des prêts à des taux de marché comme de l'APD peuvent être considérés comme de l'aide ? Les prêts en Chine, par exemple, ne sont ni de l'aide -ils rapportent- ni un effort public -il n'y a plus de bonifications- ni du développement -il s'agit essentiellement de la défense des intérêts français !

Mon autre question porte sur l'effet à long terme de la montée en puissance des prêts. Ils sont comptabilisés en APD, lors de leur engagement, et soustraits de notre aide, lors du remboursement. Si on se fixe comme objectif d'atteindre les 0,7 % par des prêts, il faudra toujours prêter plus qu'on ne nous rembourse et, à long terme, ce mécanisme est insoutenable.

L'APD est un indicateur très approximatif de l'aide réellement disponible dans les pays du Sud.

La France s'est engagée, depuis une dizaine d'années, dans une montée en puissance de son aide multilatérale, afin de peser sur la programmation des grandes institutions que sont la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, le fonds européen de développement ou le fonds Sida.

Ces institutions ont une légitimité incontournable. Notre stratégie a payé. Nous avons infléchi la programmation de ces grands fonds vers l'Afrique mais ce mouvement est allé trop loin. Comme le budget de la coopération n'a pas augmenté de façon significative, la croissance du multilatéral s'est faite au détriment du bilatéral, réduisant considérablement les moyens des agences de l'AFD et des ambassades.

Ce projet de budget marque une volonté de redressement qu'il faut souligner : la part de l'aide bilatérale devrait passer de 56 % en 2009 à 64 % en 2012. C'est une évolution très positive.

Ces dernières années, la part des dons a eu tendance à diminuer considérablement. L'ensemble des subventions de l'aide bilatérale est ainsi passé entre 2005 et 2009 de 440 millions d'euros à 300 millions d'euros. Parallèlement, le montant des prêts a été multiplié par deux. Il en résulte un effet de levier important, à condition de ne pas contribuer à réendetter des pays que l'on a incité au désendettement. En revanche, la diminution des dons contredit nos objectifs de concentration sur l'Afrique subsaharienne et sur les quatorze pays prioritaires de la coopération française dont la capacité d'endettement est faible. Les crédits budgétaires consacrés à ces pays diminuent de 2005 à 2009. Les dons programmables pour les quatorze pays prioritaires baissent de 30 % de 2006 à 2009. Ces quatorze pays prioritaires ne représentent que 8 % de l'activité de l'AFD et 22 % de son activité en Afrique.

L'État a poursuivi son objectif de concentration de 60 % de l'effort budgétaire sur l'Afrique subsaharienne, de 50 % des subventions au 14 pays prioritaires, mais l'enveloppe des subventions est faible : on répartit 150 millions d'euros dans 14 pays, soit dix millions chacun ! Cela n'a pas grand sens, mais justifie une politique plus active sur le plan bilatéral, pour accentuer l'évolution positive de ce budget.

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Les crédits de la mission « aide publique au développement » regroupent les 35 % « stratégiques » de l'effort de la France en faveur du développement, sur lesquels les pouvoirs publics ont une marge de manœuvre et effectuent des arbitrages géographiques et sectoriels.

Cette mission comporte trois programmes de taille inégale : le programme 110, géré par le ministère des Finances, pour 40 % des crédits de la mission ; le programme 209, géré par le ministère des Affaires étrangères, qui comprend 60 % des crédits ; le programme 301, mis en œuvre par le ministère de l'immigration, qui ne représente que 1 % des crédits de la mission.

Les programmes 110 et 209 ne se distinguent ni par leurs objectifs, ni par leur zone géographique d'intervention, ni par les instruments utilisés, mais correspondent à une répartition historique par ministère.

Je souligne l'effort important du ministère de la coopération pour redéfinir la stratégie française dans ce domaine, moderniser ses modes d'interventions et fédérer les acteurs autour d'une stratégie commune. Depuis l'arrivée de M. de Raincourt, le Gouvernement a adopté le document cadre de coopération auquel nous avons été associés ainsi qu'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens du principal opérateur de notre coopération, l'AFD, pour lequel nous avons été consultés.

L'ensemble du budget est stable, dans un contexte où la majorité des missions diminue. Cette sanctuarisation des crédits de la mission constitue une exception.

Comme l'a indiqué Jean-Claude Peyronnet ce projet de budget diminue les contributions multilatérales et augmente les subventions au titre de l'aide bilatérale.

La baisse de la contribution au FED de 26 millions permet de conforter certaines actions bilatérales. Les marges de manœuvre à terme sont limitées, car le montant de nos contributions détermine notre place dans les conseils d'administration et dans les organes de programmation des institutions multilatérales. Les efforts consentis pour limiter nos contributions multilatérales se sont traduits, ces dernières années, par un recul du rang de la France : à la Banque mondiale, à la Banque africaine de développement et à de nombreuses organisations dépendant de l'ONU.

Si nous voulons conserver notre influence sur la programmation de ces institutions, notamment en faveur de l'Afrique, si nous voulons maintenir notre statut à l'ONU, il faut veiller à ne pas trop rogner sur ces contributions. Que les organes des Nations unies puissent être critiqués, qu'il y ait eu, par le passé, un saupoudrage, qu'il y a une sorte de jungle institutionnelle qui gagnerait à une RGPP internationale, j'en suis convaincu, mais nos contributions sont arrivées à un niveau inquiétant pour la place de la France dans les enceintes des Nations unies, à un moment où notre statut de membre permanent du Conseil de sécurité pourrait être mis en cause.

La diminution de la clé de répartition du FED nous permet de diminuer notre contribution de 900 millions à 800 millions d'euros jusqu'en 2013. Je souligne le manque d'information du Parlement sur les réformes en cours de la politique européenne de développement. La Commission européenne a proposé de nouvelles orientations et de nouvelles perspectives budgétaires. Un quart de notre aide passe par l'échelon communautaire, la moitié de notre aide multilatérale passe par l'Europe. Ni les responsables programmes que nous avons auditionnés, ni le ministre n'ont évoqué ce point. Nous n'avons pas non plus été associés à la rédaction de la stratégie française à l'égard de la politique européenne de développement. Il serait utile que nous auditionnions le commissaire européen sur ce sujet, au cours de la session, car ces nouvelles orientations devraient être adoptées en 2012.

La commission doit servir de catalyseur à une association plus étroite des politiques de coopération des États-membres. Plus que jamais aujourd'hui, il nous faut favoriser des programmations conjointes entre les États membres et les agences de l'Union européenne. On ne peut plus continuer à avoir des politiques de coopération nationales ; et celles de l'Union, faisant plus ou moins les mêmes choses, dans les mêmes pays. Nous l'avons observé au Mali, au en Tanzanie, où pas moins de 1500 consultations pour un projet ont été recensées.

Des expériences pilotes appliquent une division du travail en fonction des avantages comparatifs de chacun. Au Mali, nous avons constaté que les principaux partenaires européens étaient prêts à adopter une programmation conjointe où, selon les secteurs, il y a un chef de file qui met en œuvre, non seulement ses crédits, mais également les crédits que les autres pays souhaitent consacrer à ce secteur. La France et l'AFD sont des éléments moteurs de cette politique, que nous devons soutenir.

L'aide bilatérale représente un milliard d'euros sur les deux programmes. Je rejoins Jean-Claude Peyronnet sur la nécessité de concentrer les subventions sur les pays d'Afrique subsaharienne et sur les secteurs sociaux, et de réserver nos prêts aux pays plus avancés et au secteur productif.

Deux priorités majeures doivent orienter notre coopération bilatérale : l'Afrique subsaharienne et les pays prioritaires, où nous ne pouvons intervenir que sous forme de subventions et il manque, pour avoir un effet significatif, plusieurs centaines de millions d'euros ; l'accompagnement des transitions démocratiques dans les pays du Maghreb, dont je n'ai pas besoin de souligner l'importance pour nous. La clé sera la capacité de ces pays à offrir des emplois. Nous devons accompagner le décollage économique des pays du Maghreb. Le décollage économique d'un Maghreb démocratique peut être une opportunité pour l'Europe, un échec serait une menace pour la stabilité de notre continent qui n'en n'est séparé que de 14 kilomètres – à Gibraltar !

Dans ces pays, nous intervenons essentiellement sous forme de prêts, mais il nous faudra des subventions pour la gouvernance démocratique. Le vote tunisien, qui sera suivi du vote égyptien et sans doute du vote libyen suscite des inquiétudes. Nous n'avons rien à dicter à des pays qui ont fait leur révolution. Mais nous pouvons les aider à conforter leur démocratie par le biais de la coopération.

Pour mettre en cohérence nos priorités avec nos moyens, il faudrait 300 millions à 500 millions d'euros de plus. Nous avons réfléchi avec Jean-Claude Peyronnet sur les moyens de dégager ces crédits à budget constant.

Les marges de manœuvre multilatérale sont limitées, si nous ne voulons pas perdre notre influence ou notre rang dans les grandes institutions. Elles le sont d'autant plus, à court terme, que la France a déjà participé à de nombreuses reconstitutions de fonds qui nous engagent jusqu'en 2013, voire au-delà.

La commission a décidé de proposer au Sénat le rejet des crédits de la mission Action extérieure de l'Etat.

**ANNEXE I -
PERSONNALITÉS ENTENDUES**

Mme Anne-Marie DESCOTES, Directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Mme Laurence AUER, Secrétaire générale de l'Institut français.

Mme Béatrice KAHAT, Directrice déléguée de Campus France, accompagnée de **M. Claude TORRECILLA**, Responsable de la Communication.

Contact avec **M. Jean-Claude JACQ**, Secrétaire général de la Fondation Alliances françaises.

ANNEXE II –

AUDITION DE M. Xavier DARCOS, ambassadeur en mission pour la politique culturelle extérieure de la France, président exécutif de l'Institut français

(le 9 novembre 2011, conjointement avec la commission de la culture)

Mme Marie-Christine Blandin, présidente de la commission de la culture, co-présidente - Nous avons le plaisir d'accueillir aujourd'hui M. Xavier Darcos en sa qualité de président de l'Institut français afin de nous dresser un premier bilan d'étape de la mise en place de la nouvelle agence culturelle et de l'exécution des missions qui lui ont été confiées par la loi du 27 juillet 2010. Cette audition sera également l'occasion de l'interroger sur le contenu du projet de contrat d'objectifs et de moyens qui liera l'Institut à l'État pour la période 2011-2013 et qui a été transmis pour avis à nos deux commissions au début de cette semaine.

Après avoir longtemps milité pour un sursaut de notre diplomatie culturelle et d'influence, nous serons particulièrement attentifs à la définition stratégique de notre action culturelle extérieure et aux moyens que les pouvoirs publics sont prêts à consentir à prestige intellectuel, culturel, linguistique et moral que nous entretenons à l'étranger.

M. Jean-Louis Carrère, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, co-président - Je souhaite la bienvenue à notre ancien collègue Xavier Darcos. Vous savez l'intérêt que portent nos deux commissions à l'action culturelle extérieure de la France. Je rappelle que le Sénat a beaucoup travaillé sur l'acte de naissance de l'Institut français, c'est-à-dire le projet devenu loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, rapporté par MM. Joseph Kergueris et Louis Duvernois.

Nous sommes donc impatients d'entendre son nouveau président. J'observe également que la stratégie de l'Institut français est indissociable de son financement, comme le précise explicitement le contrat d'objectifs et de moyens sur lequel nous vous entendons. C'est pourquoi nos rapporteurs budgétaires sur les crédits de l'action extérieure de l'Etat, MM. Jean Besson et René Beaumont, auront l'occasion de vous interroger en détail sur les enjeux du déploiement de l'Institut français.

M. Xavier Darcos, président de l'Institut français. - Je vous remercie de votre accueil et suis particulièrement heureux de venir devant les deux commissions de la Culture et des Affaires étrangères du Sénat pour présenter le contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut français, qui, je le rappelle est le nouvel opérateur de l'action culturelle extérieure, depuis sa création, le 1er janvier 2011. J'adresse tout particulièrement mon amical souvenir aux rapporteurs René Beaumont et Jean Besson.

Il s'agit pour moi d'accomplir, au nom de l'Institut français, une obligation statutaire. En effet, le contrat d'objectifs et de moyens (COM) doit recevoir, conformément à l'article premier de la loi du 27 juillet 2010 sur l'action extérieure de l'Etat, un avis des deux assemblées avant son approbation par le

Conseil d'administration. Le projet de contrat d'objectifs et de moyens a d'ores et déjà reçu un avis favorable du Comité d'orientation stratégique de l'Institut français, le 28 septembre dernier, sous la présidence du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères et européennes, M. Alain Juppé, et du ministre de la culture et de la communication, M. Frédéric Mitterrand. Il est prévu, par la suite, de soumettre le COM à l'approbation définitive du conseil d'administration de l'Institut le 15 décembre prochain. Je rappelle également que le projet de COM prévu par les statuts et proposé par le ministère des affaires étrangères et européennes doit être co-signé par le ministère de la culture et de la communication et le ministère du budget, même si l'Institut français n'est soumis à la tutelle du seul ministère des affaires étrangères et européennes.

Ce projet s'articule en quatre objectifs : le premier est d'inscrire l'action culturelle extérieure dans les objectifs de notre politique étrangère ; le deuxième consiste à soutenir et à développer l'action du réseau culturel dans le monde : permettez-moi à ce sujet de souligner combien les personnels de ce réseau parviennent à « soulever des montagnes », avec des moyens réduits mais un dévouement exceptionnel. Le troisième objectif fixé par le COM est de développer des partenariats au profit d'une action plus cohérente et efficace. C'est une nécessité pour le rayonnement et l'efficacité de l'action du nouvel Institut français. Enfin, le quatrième objectif vise à améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des ressources.

Le préambule du contrat d'objectifs assigne à l'Institut français une mission claire : porter une ambition renouvelée pour notre diplomatie d'influence, contribuer au rayonnement de la France à l'étranger, accompagner le développement culturel des pays envers lesquels nous avons un devoir de solidarité et promouvoir la diversité culturelle et linguistique, dans une démarche d'écoute et de partenariat. L'Institut français a également pour mission de renouveler les modalités d'action de notre diplomatie culturelle, de renforcer nos leviers d'influence et de dialogue avec les sociétés civiles et les nouvelles élites. Il met en œuvre les priorités géographiques définies par le département.

Pour compléter ce rappel des quatre objectifs, je veux souligner l'ambition qui sous-tend ces différents chapitres du projet de contrat d'objectifs et de moyens.

Tout d'abord, il nous est demandé d'adapter nos actions aux zones géographiques prioritaires pour le ministère et de les orienter plus particulièrement cette année vers le sud de la Méditerranée ainsi que de mettre l'accent sur les pays émergents. Une discussion avec notre autorité de tutelle est en cours pour définir précisément les pays prescripteurs pour notre action. Ensuite, l'accent est mis sur l'appui à la création française contemporaine, dans tous les domaines : artistique, littéraire, cinématographique, et pour la diffusion des savoirs. Cela confirme notre rôle essentiel en matière de soutien aux créateurs vivants, d'arts visuels et d'aide à la traduction d'auteurs. Je tiens à souligner que la diffusion à l'étranger de la création française actuelle est fondamentale à mes yeux : elle implique les hommes et les femmes auteurs, acteurs, artistes, metteurs en scène qui vont entretenir l'image de la France dans les grands médias internationaux. Nous voulons aussi que les créateurs du monde de nationalité étrangère puissent venir se manifester chez nous. Nous

favoriserons également le débat d'idées, c'est-à-dire la diffusion de la pensée française, économique, sociale ou scientifique pour défendre notre place intellectuelle dans le monde. J'ajoute que l'enseignement de la langue française, qui est le socle commun de notre action, est pour moi une priorité essentielle et transversale pour l'Institut français. La coopération culturelle et la promotion de la diversité culturelle fait également partie de nos priorités : mes déplacements récents m'ont permis de constater à nouveau combien les créateurs et les artistes africains, par exemples, comptent sur nous pour trouver des plateformes leur permettant de trouver une visibilité et de renforcer leurs chances d'accéder ensuite aux grands circuits internationaux de distribution commerciale.

Sur le terrain, c'est, bien entendu, le réseau culturel de coopération qui a un rôle essentiel dans la mise en œuvre de ces objectifs. L'Institut français qui a pour mission de créer une nouvelle relation avec ce réseau - dans lequel, je le souligne, les alliances françaises ont une place éminente - doit d'abord s'efforcer de le soutenir au mieux. Pour cela, nous mettons tout d'abord en place des outils numériques mutualisés et structurants : un effort particulier est consenti pour la diffusion des films français qui seront très aisément accessibles pour le réseau culturel grâce à la mise à la disposition instantanée de fichiers. Ensuite, l'Institut est chargé de l'ensemble des actions de formation des agents du réseau culturel, à la fois les agents expatriés et les agents de recrutement local ; deux millions d'euros ont été consacrés cette année à cette action, qui a concerné 900 personnes, que nous prenons très au sérieux. Nous avons également pour objectif de développer une stratégie de communication visant à construire une image forte, d'instituer une nouvelle marque et de la faire vivre dans le réseau, en coopération avec les alliances françaises avec lesquelles nous travaillons en commun.

Nous sommes par ailleurs en train de nouer des partenariats avec l'ensemble des grands opérateurs de l'action culturelle ; cette politique active nous conduit à signer de nombreuses conventions de partenariat afin de démultiplier notre action. Tel est, par exemple, le cas avec le Centre national du cinéma, avec la Bibliothèque nationale de France et bientôt Campus France. Cette contractualisation permettra de délimiter avec précision nos champs d'intervention respectifs et d'éviter les confusions.

Enfin, conformément à la loi, nous sommes conduits à mener une expérimentation de rattachement de douze postes diplomatiques à l'Institut français. Un bilan d'évaluation en sera tiré d'ici 2013 : il sera soumis aux commissions parlementaires et servira de base à l'éventuelle généralisation de cette expérience.

J'en viens aux questions budgétaires car les objectifs opérationnels formulés dans le projet de contrat sont assortis de moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Je me félicite, au vu de la conjoncture actuelle, que l'Institut français ait pu bénéficier dès sa création d'un cadrage budgétaire triennal. Ainsi, le projet de COM prévoit que l'établissement public dispose d'un budget annuel de 37,6 millions d'euros en 2011, de 37,06 millions d'euros en 2012 et de 36,5 millions d'euros en 2013. Un tableau d'indicateurs de performance et de gestion, en cours de finalisation, servira à vérifier la bonne exécution de ce budget.

Pour conclure, je tiens à souligner, que depuis l'audition à laquelle vous m'aviez convié le du 7 février dernier, le processus d'installation de l'Institut français

et de lancement de la réforme a bien avancé dans des délais très brefs. Aujourd'hui même, l'Institut français déménage dans ses nouveaux locaux. L'année 2011 est une année de démarrage pour le nouvel opérateur et l'adoption de son COM marquera une étape importante de sa création.

M. Jean Besson - Ma première question porte sur le caractère industriel et commercial de l'Institut Français. Du point de vue fonctionnel, ce choix peut assurément se justifier par une souplesse de gestion accrue. Cependant, je note d'abord, de façon générale, que le recours aux « agences » est de nature à affaiblir la précision du contrôle parlementaire sur les dotations qui leur sont allouées : c'est pourquoi nous devons observer une vigilance particulière à l'égard de leur stratégie ainsi que de leur gestion et votre audition est, à ce titre, particulièrement opportune. En second lieu, je me demande également de quelle façon vous prenez en compte la dimension symbolique de cette gestion par un établissement industriel et commercial car elle semble, selon certaines organisations syndicales, comporter un risque de démotivation pour certains personnels dont le dévouement procède d'un engagement au service d'une cause désintéressée.

En second lieu, on a souvent déploré une excessive complexité du réseau culturel qui s'accompagnait d'une certaine dissémination des crédits. La mise en place de l'Institut français est, de ce point de vue, un progrès indéniable. Mais certains craignent que le développement de l'Institut amène une dépossession progressive de l'ambassadeur sur la partie culturelle du réseau : qu'en pensez-vous ?

M. René Beaumont - Je le réaffirme : la France n'a pas de meilleur ambassadeur que sa culture et je souhaite donc avant tout vous féliciter pour la rapidité de la mise en place de l'Institut français. Comme vous le savez, les Alliances françaises s'inquiètent des conséquences du déploiement de l'Institut Français et font valoir qu'au moment de la discussion de la loi du 27 juillet 2010, le Gouvernement s'était engagé, pour éviter les « doublons », à ce qu'on ne crée d'Instituts français par fusion que dans les villes où existaient un service culturel (SCAC) et un centre culturel (EAF) ; les alliances française ont besoin d'être confortées sur ce point. Par ailleurs, n'y a-t-il pas un risque de confusion entre les deux « marques » ou logos de l'Institut français et de l'Alliance française pour le citoyen qui a peut-être quelques difficultés à comprendre la distinction entre les entités qui composent le réseau culturel. En outre, au plan financier, le projet de contrat d'objectifs et de moyens comporte des dispositions extrêmement volontaristes pour, je cite, « lever des cofinancements » à tous les niveaux (entreprises, collectivités territoriales et Union européenne) : il est, dès lors, compréhensible que les Alliances françaises puissent s'inquiéter de l'éventuelle concurrence qui pourrait résulter de cette démarche ? Sur ces deux points, quels apaisements et garanties pouvez-vous apporter au réseau des alliances françaises : la voie conventionnelle vous paraît-elle suffisante ou faut-il, à votre avis, légiférer dans ce domaine ?

En second lieu, à mon avis, à l'heure de l'Internet, la diplomatie culturelle et la francophonie seront numériques ou ne le seront pas : où en sont la stratégie de l'Institut français et les mesures prises dans ce domaine ?

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. - La conception et l'élaboration de la loi du 27 juillet 2010 a été

un exercice compliqué pour diverses raisons. Mais, un an après, on peut se féliciter du chemin parcouru. Aujourd'hui, l'Institut français est en ordre de marche.

Parmi les difficultés déjà évoquées, l'une d'entre elle concerne les relations avec les postes diplomatiques. Au-delà des 12 postes concernés par l'expérimentation, l'Institut français parvient-il à nouer des relations étroites et constructives avec les missions diplomatiques ?

Et quelles sont les perspectives de la refonte du décret relatif au pouvoir des ambassadeurs ?

Enfin, quel est le rôle des collectivités territoriales, déjà présentes bien avant l'adoption la loi ? Elles sont plus que jamais des sources de financement. Elles travaillent déjà à l'international. Ne faut-il pas prévoir un indicateur de résultat dans le contrat d'objectifs et de moyens sur le nombre de partenariats conclus avec les collectivités territoriales afin d'évaluer votre ambition dans le soutien à la coopération décentralisée qui est un acteur important de notre action extérieure de l'État ?

M. Xavier Darcos, président de l'Institut français. - En réponse à M. Besson sur la question du choix du statut de l'EPIC, il s'agit tout d'abord de la volonté du législateur. C'est une structure souple. Aujourd'hui, on a besoin de partenariats, du soutien des entreprises, de la mobilisation des administrations publiques, d'associations croisées. Je comprends bien que vous vous inquiétez du contrôle parlementaire. Les grandes manifestations que porte l'Institut comme les Années croisées se font évidemment avec une partie du budget qui provient de partenaires et de soutiens de toute nature. Porter l'image « France » est valorisant. C'est une tradition française d'utiliser sa culture et son patrimoine comme un moyen de valoriser sa présence dans des pays où elle voudrait par ailleurs avoir une action commerciale et économique. C'est une force.

S'agissant de la complexité du statut du personnel, c'est l'inverse. Il demeure sous statut privé dans la continuité du statut existant à CulturesFrance. Quant à l'Institut, il supervise le rattachement des personnels et la formation, ce qui favorise les débouchés et facilite la transformation des contrats en CDI. Le passage en comptabilité publique est plutôt un avantage aussi bien pour la transparence du contrôle parlementaire que pour la gestion.

En réponse à M. Beaumont, sur la question des rapports avec les alliances françaises, il y a eu une débauche d'affichage de l'Institut français pendant sa période de promotion. Nous avons tout à fait conscience que les alliances françaises représentent la moitié du réseau culturel français, qu'elles sont présentes à des endroits différents de l'Institut et que leur action est tout à fait essentielle, en particulier en matière de promotion de la langue française. Nous aurions pu représenter un nouveau concurrent qui s'installerait avec une nouvelle signalétique et une grande puissance de feu. Mais, l'objectif est bien sûr de travailler ensemble, d'être complémentaire et non concurrent. Nous travaillons ensemble à une convention qui devrait voir le jour en janvier prochain. Je regrette juste que l'on n'ait pas réussi un rapprochement visuel.

Sur la question du numérique, nous mettons un effort considérable dans ce domaine (IF cinéma, IF map). Nous cherchons à mettre en place un site unique qui

soit un centre de ressources et d'information. Par contre, il existe encore des difficultés au niveau des récepteurs, le haut débit étant encore loin d'être reçu partout.

En réponse à M. Duvernois, sur les relations entre l'Institut français et les postes diplomatiques, il y a eu dans les premiers temps une inquiétude de la part des ambassadeurs, qui est aujourd'hui levée. L'ambassadeur reste bien entendu le coordonnateur de l'action culturelle. Il perçoit clairement les enjeux et inscrit la politique culturelle dans la stratégie diplomatique qui est la sienne.

En ce qui concerne la place des collectivités territoriales, nous avons conscience de la difficulté d'embrasser tous les secteurs de la coopération décentralisée. Nous sommes bien entendu en contact avec les grandes associations d'élus, notamment l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des régions de France (ARF) afin de coordonner au mieux les actions et d'apporter notre soutien aux actions d'envergure. Mais nous ne souhaitons pas tout quadriller.

Mme Hélène Conway Mouret. - Je souhaite revenir sur deux points : pouvez-vous préciser les termes de la convention qui doit être signée en janvier prochain avec l'Alliance française et quelle est la position des conseillers culturels qui seront chargés d'un nouvel organisme dans leur relation avec l'ambassadeur et le ministère ?

M. Bernard Piras. - Je m'intéresse aux comparaisons internationales.

Le British Council dispose d'un budget de 600 millions d'euros dont 220 millions proviennent de financements publics, ce qui lui permet d'être présent dans 109 pays.

L'Institut Goethe bénéficie d'implantations dans 183 pays avec un budget de 260 millions d'euros dont 215 millions de subventions publiques.

L'institut dispose d'un budget de 37 millions d'euros.

Pourquoi de telles différences ?

Mme Claudine Lepage. - Je voudrais revenir sur les relations entre l'Institut et l'Alliance française. Si les relations entre les deux organismes sont amicales, elles sont aussi tendues. Pouvez-vous apporter des précisions sur les termes de la future convention et quelles sont les difficultés que vous rencontrez ? Par ailleurs, concernant les 12 postes expérimentaux, comment se passe le rattachement quand il y a déjà une alliance sur place et quelles sont les conséquences pour l'Institut en terme de gestion de projet et de gestion de personnel ?

M. Xavier Darcos, président de l'Institut français. - Concernant les termes de la convention entre l'Institut et l'Alliance française, une première convention avait déjà été signée en septembre 2010 à l'initiative de M. Bernard Kouchner, avant la création de l'Institut, qui précisait la nécessité de travailler ensemble.

La nouvelle convention portera sur la rationalisation du travail, la répartition des tâches, la collaboration des personnels et les effectifs à mobiliser, dans une démarche de qualité.

Tout ceci dans un souci de respect des territoires et des compétences de chacun.

Sur la question du rattachement, il y a eu un malentendu. Il s'agissait d'une question très ponctuelle localisée à Abou Dabi due à une législation locale particulière. Le problème a été réglé et il n'est absolument pas question de rattacher le personnel des alliances françaises à l'Institut.

Sur la question de M. Piras, il faut comparer ce qui est comparable. Le British Council est une « charity », association à caractère caritatif (qui inclut des financements privés), et l'Institut Goethe est également une association. La structure juridique de ces organismes est donc très éloignée de celle de l'Institut français qui est un établissement public à caractère industriel et commercial. Si on intègre les fonds privés et les appels à projet au budget central, nous obtenons des chiffres comparables qui atteignent 200 millions d'euros.

Nous avons d'ores et déjà signé une lettre d'intention avec l'Institut Goethe en vue de coordonner nos actions. Et, nous avons un projet similaire avec le British Council.

Mme Marie-Christine Blandin, co-présidente. - La commission de la culture est très attachée à la culture scientifique et je sais que le British Council est très avancé sur le sujet.

Mme Josette Durrieu. - Je regrette que la culture ne soit pas assez au centre des actions de coopération décentralisée dans les départements.

Dans mon département des Hautes-Pyrénées, je me pose la question de savoir comment mieux accompagner les collectivités qui veulent s'investir dans des projets culturels.

Je constate et regrette un manque de coordination dans l'organisation des initiatives locales. D'où la nécessité d'être accompagné et informé par le ministère.

Nous avons créé, il y a une quinzaine d'années, une « maison du savoir » qui se révèle être un outil de terrain qui devrait être mieux exploité, car il peut être très performant notamment en terme de francophonie. J'aimerais savoir comment faire pour créer un réseau de ces maisons du savoir, maintenant que je sais qu'il en existe déjà un certain nombre.

M. André Gattolin. - Je me pose la question de la programmation et des choix artistiques qui seront mis en avant par l'Institut.

L'action événementielle dispose d'une forte visibilité surtout celle de l'année croisée. Mais l'instabilité des choix de programmation, comme l'annulation de l'année du Mexique due à des considérations diplomatico-politiques, ne facilite pas l'obtention de subventions, ni la levée de fonds au titre du mécénat et des partenariats. Il me paraît important de redonner de la stabilité dans la programmation.

Par ailleurs, des problèmes structurels demeurent. L'action extérieure menée par des grandes institutions comme le Louvre, le château de Versailles ou encore la Comédie française participe à la propagation de la culture française à l'étranger. Mais j'ai le sentiment qu'ils considèrent plus CulturesFrance et maintenant l'Institut français comme un pourvoyeur de subventions que comme un partenaire qu'ils associent à leurs choix de programmation.

Enfin, je note l'importance que vous accordez à la promotion des acteurs contemporains émergents de la culture. Toutefois, il existe une contestation sur les choix de programmation considérés parfois comme arbitraires et relationnels.

Comment allez-vous faire dans cette nouvelle structure pour redonner à la fois une diversité, une stabilité, une vigueur et un engagement créatif de notre pays, tout en stabilisant notre programmation et en trouvant des partenaires capables d'amplifier vos capacités budgétaires ?

M. Xavier Darcos, président de l'Institut français. - Il existe beaucoup de micro-projets qui débouchent sur des opérations importantes. L'Institut français est-il là pour les accompagner ? Nous allons examiner la compétence de l'Institut sur tous ces petits projets locaux.

Sur la question de la programmation, je voudrais vous dire tout d'abord que la programmation s'élabore de longue date que ce soit dans le cadre des années croisées, des saisons ou des opérations « tandem ». Nous préparons actuellement les années croisées avec l'Afrique du Sud qui se dérouleront en 2012-2013. C'est vrai que nous avons parfois des déceptions parce que nous avons effectué des choix discutables avec des répercussions financières, mais généralement cela fonctionne bien et nous avons de bons résultats.

Concernant l'action extérieure des très grands établissements publics, ce sont des projets très lourds qui doivent bien entendu être soutenus par l'Institut. C'est notre rôle d'accompagner ces grands opérateurs.

Enfin, sur la question du choix des contenus, quelque soit le choix il sera toujours discuté. Je laisse la programmation à ceux dont c'est le métier, même si leurs choix me laissent parfois perplexe.

M. Jean-Jacques Pignard. - Ma remarque concerne la complexité des projets de coopération décentralisée. Nous sommes en relation avec CulturesFrance, l'Alliance française, le conseiller culturel de l'ambassade. Il s'agit d'un véritable parcours du combattant. Je souhaite que l'Institut français devienne l'interlocuteur unique des collectivités territoriales dans ce domaine, surtout dans le contexte actuel d'argent public rare.

Mme Joëlle Garriaud-Maylam. - Je m'interroge sur deux points : la gestion du personnel expatrié et les projets de coopération avec l'audiovisuel extérieur de la France (AEF) afin de promouvoir notre patrimoine culturel et notre tourisme.

M. Xavier Darcos, président de l'Institut français. - Que l'Institut soit l'interlocuteur principal des collectivités, c'est l'esprit même de la loi. Nous verrons comment les choses évolueront.

Sur le personnel expatrié, il dépend du ministère des affaires étrangères et européennes. C'est la loi.

Sur les relations avec l'AEF, le sujet est compliqué. Ce domaine d'activité a été écarté de la compétence de l'Institut. Nous avons donc essayé de contourner cette difficulté en passant des accords avec les organismes compétents : France 24, TV Monde, RFI, afin de préciser nos missions respectives. Il y a bien entendu des

secteurs où nous devons agir ensemble comme dans le domaine du patrimoine cinématographique. Tout n'est pas encore stabilisé du côté de l'AEF.

ANNEXE III –

AUDITION DE M. Christian MASSET, Directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats

(20 octobre 2011)

M. Christian Masset, directeur général de la mondialisation. – Sur le programme 185, où en sommes-nous depuis l'adoption de la loi du 27 juillet 2010, consacrée à la rénovation de notre diplomatie culturelle et d'influence et qui a favorisé une prise de conscience et une action très fortes en ce domaine ? Nous avons avancé dans quatre directions.

En premier lieu, nous avons défini notre politique dans chaque secteur. Formation professionnelle, expertise, français, universités et diplomatie scientifique : chaque domaine a sa feuille de route. Ce chantier n'est pas tout à fait achevé. En ce moment même se déroulent les états généraux de la promotion du français, qui ont été ouverts hier par MM. Alain Juppé et Abdou Diouf et, en décembre, aura lieu un grand colloque sur la diplomatie culturelle qui achèvera le travail que nous avons mené avec le ministère de la culture et de la communication et l'ensemble des acteurs concernés. Dans chaque domaine, nous traitons avec tous les partenaires, avec les ministères, avec la société civile, selon la même démarche qui a abouti à notre document-cadre sur la coopération.

En deuxième lieu, nous mettons en place les opérateurs dont la création a été décidée par le Parlement. L'Institut français, dont M. Xavier Darcos est le président exécutif, fonctionne depuis le début de l'année. L'équipe est maintenant en place. Nous avons transféré 41 équivalents temps plein (ETP) du ministère des affaires étrangères à l'Institut, qui dispose d'un plafond d'emplois de 184 ETP. L'an prochain, nous transférerons 13 ETP supplémentaires des ministères de l'éducation nationale et de la culture, auxquels s'ajouteront les ETP correspondant à la mise en place de l'expérimentation. L'Institut français est aussi doté de moyens conséquents. CulturesFrance disposait de 28 millions d'euros, le nouvel établissement public pourra compter sur 48 millions d'euros, selon la présentation du projet annuel de performance (PAP), ce qui marque un saut considérable, pour reprendre les actions confiées précédemment à CulturesFrance et mener les actions nouvelles transférées par le ministère des affaires étrangères et européennes, dont les 10 millions d'euros correspondant aux 12 postes sous expérimentation, directement rattachés à l'Institut. L'Institut français, ça marche, c'est très visible.

Le nouvel opérateur France Expertise Internationale (FEI) intervient dans un domaine essentiel au rayonnement de notre pays et qui entraîne des retombées économiques considérables. Ces 20 dernières années, ce domaine a beaucoup évolué. L'expertise est prescriptrice et intéresse donc, en aval, nos entreprises. FEI, ça marche aussi : le nouvel établissement public est créé, son

directeur général, M. Cyrille Pierre, est en poste depuis le 1^{er} octobre, le président du conseil d'administration, M. Antoine Pouillieute, que vous avez connu à l'Agence française de développement puis comme ambassadeur au Brésil, a été nommé le 17 octobre.

Parmi les trois opérateurs créés par la loi, un seul n'a pas encore vu le jour : CampusFrance. Nous n'avons cependant pas perdu notre temps, la détermination du ministre d'Etat et du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche est totale pour organiser ce regroupement d'Egide, de l'actuelle agence CampusFrance et des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). La mobilité et l'attractivité sont des enjeux majeurs pour le rayonnement de la France. Tout est prêt. Il ne nous manque qu'une seule chose : nous assurer de la viabilité économique du nouvel opérateur. Nous voulons être certains que le secteur international du CNOUS transférera les emplois nécessaires au traitement des bourses que le nouvel établissement public devra gérer. La discussion se poursuit, au niveau des ministres et de leurs directeurs de cabinet, sur le décompte exact des ETP transférés. Il en va de la viabilité de l'opérateur. Comment pourra-t-il gérer plus de 30 000 bourses, sans un effectif suffisant ? Tout le reste, le modèle économique, le fonctionnement, etc. est planifié.

Nous sommes en train de préparer les contrats d'objectifs et de moyens de l'Institut français et de FEI. Pour l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), nous disposons d'un plan d'orientation stratégique et d'un contrat d'objectifs dans le cadre du plan de développement de l'enseignement français à l'étranger.

En troisième lieu, le réseau culturel français à l'étranger est à la fois plus visible, puisque tous les centres culturels vont désormais s'appeler instituts français, mais aussi plus cohérent et plus souple, avec la création dans chaque pays d'un établissement à autonomie financière (EAF) regroupant l'ensemble des activités culturelles, universitaires et d'enseignement du français, afin d'assouplir la gestion des moyens et de mutualiser l'ensemble des ressources. Notre dispositif se caractérise, d'une part, par la fusion entre les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les EAF, (80 pays aujourd'hui, et 94 début 2013), et, d'autre part, par l'expérimentation voulue par le Parlement et qui entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2012 –elle devait se dérouler dans 13 pays, nous en sommes à 12, la Syrie ne s'y prêtant pas actuellement.

La cartographie du réseau est le fruit de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et du regard nouveau que nous portons sur lui. Nous devons rendre des postes dans le cadre de la « RGPP2 ». Nous voulons rendre l'exercice intelligent en redéployant notre dispositif géographique en fonction de l'avenir et non plus de l'héritage, en en déplaçant le centre de gravité de l'Union européenne, où il y a de nombreuses façons d'assurer une présence culturelle, qui ne passent pas toutes par l'implantation de centres culturels, vers les pays émergents et de nouveaux pays prescripteurs, de plus en plus importants pour le rayonnement de la France dans le monde.

En quatrième lieu, notre budget s'élève à 674,6 millions d'euros, tant en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement, en hausse de 1,7 %, due

aux transferts, pour 7 millions d'euros, issus la fusion des SCAC et des EAF, qui ont amené des moyens de fonctionnement des programmes 105 et 209 vers le programme 185, et pour 4 millions d'euros de moyens obtenus par le ministre d'Etat pour abonder les bourses. A périmètre constant, ce budget diminue de 0,6 % environ, à comparer aux 2,5 % édictés par le Gouvernement pour le triennium. A cette aune, le budget de notre diplomatie culturelle et d'influence est un budget préservé...

M. Jean-Louis Carrère, président. – Il diminue, mais moins...

M. Christian Masset – 420 millions d'euros, consacrés à l'enseignement français à l'étranger, correspondent à la subvention pour charge de service public à l'AEFE, qui est maintenue. Nous avons également maintenu les crédits destinés aux bourses, à hauteur de 80 millions d'euros. Le budget de l'Institut français, je l'ai dit, est supérieur à 47 millions d'euros. En revanche, la dotation de fonctionnement du réseau baisse, elle sera compensée par l'autofinancement et par des ponctions sur les fonds de roulement trop importants de certains EAF.

Les crédits du programme 209 sont maintenus, à 2 090 millions d'autorisations d'engagement et 2 113 millions d'euros de crédits de paiement, soit, hors titre 2, 1 868 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 1 891 millions d'euros de crédits de paiement. La part de l'aide multilatérale diminue grâce à l'obtention d'une meilleure clef de répartition du fonds européen de développement (FED).

L'augmentation de notre contribution au Fonds mondial contre le sida n'a pas été prélevée sur le budget, mais résulte d'un financement innovant (taxe sur les billets d'avion).

Les crédits bilatéraux amorcent une remontée, après avoir beaucoup baissé depuis dix ans. Ils s'élèvent à 320 millions d'euros en autorisations d'engagement, contre 260 millions d'euros il y a deux ans. Les crédits de la francophonie sont entièrement préservés, à hauteur de 56 millions d'euros. Cinq millions d'euros supplémentaires sont prévus pour le prochain sommet de la francophonie à Kinshasa.

J'en viens au programme 332, qui concerne le G20 et la gouvernance mondiale, pour lequel 80 millions d'euros ont été programmés pour la période 2010-2012. Nous sommes dans les clous. Le G20 de Cannes, dans moins de trois semaines, chacun en a bien conscience, sera extrêmement important, au moment où l'économie du monde entre à nouveau dans une phase dangereuse, comme en 2008-2009. C'est d'abord un ralentissement de la croissance, très fort aux Etats-Unis, marqué en Europe, et qui s'étend à l'ensemble de la planète (Chine, Inde et dans la plupart des pays émergents) – une contraction de la production manufacturière se profile en Asie. C'est ensuite une tension très forte sur les dettes souveraines, et pas seulement dans la zone euro, comme en atteste la réduction de la notation de la dette américaine elle-même. C'est enfin une préoccupation sur la force du secteur financier et bancaire. Il existe une tension sur la liquidité, qui est le sang de l'économie. Ces trois éléments interagissent et c'est ce qu'il faudra régler à Cannes.

Mais Cannes n'est pas Londres, où avait eu lieu en avril 2009 un sommet qui avait permis la reprise, en créant un choc de confiance. C'était, si j'ose dire, plus facile à l'époque, parce que chacun savait qu'il devait relancer l'économie, et que la plupart en avait les moyens, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui. Le premier objectif de Cannes est de trouver une réponse coordonnée, mais aussi différenciée à la crise mondiale, en traitant ces trois sujets. Chacun doit faire en sorte que cette réponse ait des effets positifs chez les autres, sachant qu'il y a des pays qui ont des moyens de relancer leur économie et que d'autres doivent privilégier la consolidation budgétaire. Pour être efficace, cette réponse doit traiter à la fois le court terme et le moyen terme. Ainsi, il importe que les Etats-Unis relancent leur économie, mais à moyen terme il leur faut également traiter le problème de la maîtrise de leur dette.

Nous travaillons actuellement sur un plan d'action pour la croissance. Chaque membre du G20 apportera sa contribution pour restaurer la croissance et la confiance. Est aussi posée la question de la révision des moyens du fonds monétaire international (FMI), qui devra pouvoir répondre à des chocs futurs. C'est dire combien le 23 octobre est attendu dans la zone euro. Pour restaurer durablement la confiance, l'on doit s'attaquer aux autres sujets qui déterminent la soutenabilité de la croissance et une meilleure régulation mondiale : volatilité des prix des matières premières agricoles et énergétiques, développement, dimension sociale de la mondialisation, régulation financière. Dans ces domaines, des résultats concrets ont été obtenus au niveau ministériel, sous notre présidence ; il reste maintenant à les mettre en forme. Il s'agit de faire le compte et de savoir ce qui sera endossé par les chefs d'Etat et de gouvernement à Cannes. Les deux volets, traitement de la crise et construction du monde d'après, pour une mondialisation mieux régulée, sont très importants.

Durban marquera une étape importante, pour avancer sur le financement du changement climatique (le « fonds vert ») ainsi que sur l'atténuation, et réfléchir aux mécanismes de vérification et de mesure des actions qui seront prises. On devra revenir sur les sujets non résolus à Cancun, où nous avons fait des progrès, et notamment envisager le prolongement de la deuxième période d'engagement du protocole de Kyoto (auquel les Etats-Unis ne font pas partie) : que fait-on à partir de 2013 ? Nous sommes toujours d'avis que la question doit être résolue dans le cadre d'un accord global qui conduira tous les pays qui ont des responsabilités en matière d'émissions à s'engager.

M. René Beaumont, rapporteur pour avis - Mes compliments pour votre esprit de synthèse, s'agissant d'un secteur qui n'est pas des plus importants financièrement, mais qui met en jeu des sujets extrêmement variés et complexes, avec de très nombreux partenaires, dans de nombreux pays du monde.

Votre budget est privilégié, dans la mesure où il ne diminue que de 0,6 %, alors que les autres baissent en moyenne de 2,5 %, ce qui montre l'importance que le Gouvernement accorde au développement et au rayonnement de la France dans le monde.

L'AEFE est confrontée, partout dans le monde, à une demande très forte, qui lui pose des problèmes évidents, car elle n'a pas les moyens de se développer autant qu'il serait nécessaire pour y répondre. J'ai été frappé, au Brésil, pour citer

l'exemple le plus récent, par l'inadéquation entre une demande très forte et des structures totalement insuffisantes. Le problème immobilier est essentiel. L'AEFE gagne de l'argent grâce aux cours. Elle s'autofinancerait, si elle n'était face à ce problème. On lui oppose une loi récente, qui n'a pas été faite pour elle, mais pour les hôpitaux, et qui interdit d'emprunter à plus d'un an. Comment alors l'AEFE peut-elle construire de nouveaux établissements ? Ou nous obtenons une dérogation à ce texte, mais je doute que cela puisse franchir le mur de Bercy, ou nous lui accordons une dotation exceptionnelle, pour les trois ans à venir, qui lui permettra de finir les chantiers en cours et d'amorcer la pompe de la construction de nouveaux établissements. Que pensez-vous de ce frein au développement de l'enseignement français dans le monde, qui est une priorité de cette commission ?

Vous semblez assez positif sur la mise en place de l'Institut français. Etes-vous sûr que l'expérimentation débutera bien le 1^{er} janvier 2012 ? Le décret n'a pas encore été pris. Pouvez-vous me confirmer votre optimisme ?

A-t-on fait le bilan des recettes de l'enseignement du français, en incluant les organismes extérieurs au réseau ? Les répercute-t-on suffisamment pour promouvoir l'enseignement du français à l'étranger ? Je me souviens de l'Alliance française en Serbie, particulièrement performante, financée en totalité par ses recettes de cours.

M. Jean-Claude Peyronnet, rapporteur pour avis. – La fragmentation de l'aide, la multiplication des intervenants aboutissent à des situations courtelinesques, ubuesques. En Tanzanie, les différents bailleurs de fonds auraient ainsi demandé aux pouvoirs publics de produire pas moins de 2 400 rapports ! Des consultants se nourrissent de cette déperdition ! La France est-elle en pointe pour que la prochaine conférence de Busan en Corée en décembre se penche sur ce problème ?

Sur l'évaluation, on en reste beaucoup, en France, au qualitatif. Or l'Angleterre, par exemple, a avancé sur le quantitatif. Que pensez-vous des méthodes anglaises ? Sont-elles pertinentes ? Pour plus d'efficacité de l'aide, ne peut-on aller vers plus d'évaluation quantitative ?

En tant que parlementaire français, je suis inquiet qu'on noie le FED dans le budget communautaire. Qu'en sera-t-il de notre contrôle ?

Enfin, si personne ne conteste les progrès permis par le Fonds mondial contre le sida, le constat d'un détournement de 40 millions à l'issue d'une évaluation portant sur 15 % des fonds, soit jusqu'à 200 millions si on l'extrapole à l'ensemble des crédits du fonds, a paru suffisamment important à l'Allemagne pour qu'elle arrête sa contribution. Où en sont les réformes pour une meilleure gestion de ce fonds et quelle est la position de la France ? Ne pourrait-on élargir ce fonds à d'autres épidémies que le sida ?

M. Christian Cambon, rapporteur pour avis. – Je me réjouis de voir que la diminution de l'aide multilatérale au profit de l'aide bilatérale coïncide avec le nouveau mode de calcul de notre contribution au FED, conforme à l'impact de la France dans les institutions européennes. Il y aurait beaucoup à dire sur la composition réelle des chiffres de l'aide publique au développement (APD) transmis par l'Organisation de coopération et de développement économique

(OCDE). Si l'on retire l'écolage, l'aide aux réfugiés, les éléments liés à la dette, on serait plus proche de 60 % du chiffre déclaré.

Je suis interpellé par le tassement de notre action dans les pays prioritaires. Certes, 60 % de notre aide est toujours destinée à l'Afrique, mais la part de l'Afrique subsaharienne diminue, de 53 % en 2004 à 47,5 % en 2009, et la part des pays les moins avancés chute de 41 % à 17 % - c'est inquiétant ! Les subventions accordées aux 14 pays les plus pauvres sont passées de 220 à 158 millions d'euros, soit environ 10 millions d'euros par pays, ou la construction d'une grosse école maternelle dans nos communes, mais est-on toujours dans une priorité ? J'ai pu en constater les conséquences sur le terrain, par exemple au Mali lors d'une mission avec notre collègue André Vantomme. Comment redonner à notre aide bilatérale de véritables moyens d'agir sur le terrain dans ces pays ?

L'action de l'Union européenne dans le domaine de la coopération et la création du service d'action extérieure ont suscité chez nous beaucoup d'intérêt. Mais sur le terrain, il y a quelque chose d'absurde à maintenir 27 politiques d'aide au développement. En Mauritanie et au Mali, il y a 27 agences de coopération et l'Union européenne agit comme un 28^e partenaire. Les autorités locales ne savent plus à quel guichet s'adresser. Les procédures deviennent kafkaïennes. Il en résulte une forme de désenchantement par rapport à l'action de l'Union européenne. Comment la France peut-elle contribuer à une meilleure lisibilité de l'action de coopération au niveau européen et faire disparaître l'effet pervers du 28^e partenaire ?

Ma troisième question porte sur ce qu'il est désormais convenu d'appeler le printemps arabe et les actions poursuivies en faveur d'une transition vers des régimes stables et d'une amélioration de la situation sociale dans les pays concernés. Le partenariat de Deauville qui a suivi la rencontre de Marseille est-il à la hauteur du défi posé ? Les financements supplémentaires annoncés entrent dans le cadre communautaire ou multilatéral. L'AFD n'a finalement guère consacré de moyens supplémentaires à ce qui apparaît comme une priorité diplomatique. La France est très en avance, y compris sur le plan militaire, comme en Libye, mais est-elle à la hauteur ? C'est un sujet à suivre puisque le Président de la commission nous a invités à nous pencher en 2012 sur notre coopération avec la Tunisie et l'Égypte.

Enfin, le sommet de Durban permettra-t-il de réels progrès ? Nous nous souvenons qu'à Copenhague, seuls les Européens avaient pris des engagements, les pays en développement renvoyant à leur nécessité de croître, pour ne pas parler de l'attitude des Etats-Unis ou de la Russie, en faveur de la création d'un Fonds mondial de l'environnement. Le sommet de Durban, convoqué pour dégager d'importants moyens de lutte contre le changement climatique, accouchera-t-il, comme d'autres avant lui, d'une petite souris ?

M. Christian Masset. – Pour faire face à la demande croissante adressée à l'AEFE, évoquée par M. René Beaumont, nous développons le label « France éducation », portant sur un enseignement bilingue avec un cursus français renforcé, où peuvent intervenir des enseignants titulaires français, en particulier dans les pays où les systèmes scolaires sont solides, comme les pays européens. A la prochaine rentrée, nous ouvrirons 20 classes sous ce label,

principalement en Europe. Nous sommes très attentifs à la situation au Brésil, où un grand chantier est en cours à Brasilia et où nous cherchons des solutions pour construire à Sao Paulo. Le financement de l'immobilier est en effet un sujet majeur. La dérogation, nous nous sommes battus pour l'avoir l'an dernier, mais en vain. Nous sommes en train de dégager une solution : nous pensons créer un fonds qui recueillera des prêts de l'AFT permettant l'amorce à laquelle vous faites allusion. Ce fonds sera ensuite alimenté par les remboursements des familles.

Quant aux recettes, le réseau culturel public français (sans l'Alliance) lève au minimum – compte non tenu des apports en nature – 140 millions d'euros dont 70 millions d'euros de recettes de cours. Les recettes de l'Alliance française s'élèvent à environ 100 millions d'euros par an. Notre idée est de développer tout cela, c'est pourquoi l'Institut français investit entre autres sur les outils numériques et la certification de la qualité.

L'expérimentation est en cours. Il n'est pas nécessaire de prendre un nouveau décret. Un arrêté a été signé pour 13 pays, qui en concerne 12 en pratique. Nous tenons le 28 novembre une troisième réunion avec l'ensemble des postes expérimentateurs. L'expérimentation commencera bien le 1^{er} janvier 2012. Je me garderai bien à ce stade de juger ce que cela donnera, nous le verrons dans un an.

Monsieur Peyronnet, la fragmentation de l'aide est une préoccupation majeure, qui fait l'objet de la 4^e conférence sur l'efficacité de l'aide qui a lieu en décembre à Busan. Il faut tout d'abord jouer sur la concentration, entre les pays, par secteur. Il faut ensuite développer la programmation conjointe au niveau européen. C'est un chantier en cours. C'est plus facile dans des pays comme la Guinée-Conakry, où la coopération reprend, que dans des pays où existent des programmes bien établis. Enfin, il faut travailler ensemble pour développer la mutualisation d'action entre les fonds verticaux, par exemple dans le domaine de la santé. Cela concerne le renforcement des systèmes de santé et du personnel hospitalier. Nous sommes en charge du G8 ; nous avons demandé aux pays qui en sont membres de travailler sur la fragmentation dans le domaine de la santé, afin d'aboutir à une meilleure coordination.

La réponse à votre question sur l'évaluation n'est pas évidente. Les Britanniques ont en effet une approche clairement orientée vers les résultats. Mais c'est une approche partielle, qui ne prend pas en compte l'impact global sur le développement. On peut mesurer l'efficacité d'un euro dépensé dans tel secteur, mais ce qui est en jeu est plus complexe. L'approche par les résultats est sans doute nécessaire mais elle n'est pas suffisante. A Busan, ce qui est en cause, ce n'est pas l'impact de l'aide, mais l'impact du développement, ce qui suppose une approche globale.

Nous maintenons que le FED doit être intégré dans le budget de l'Union européenne et suivre les mêmes procédures. La clé de répartition devrait être la même et le Parlement européen devrait exercer sa responsabilité comme sur les autres programmes sans que cela diminue la compétence du Parlement français.

Le rapport de la mission d'inspection internationale fait apparaître que ce n'est pas le Fonds mondial de lutte contre le sida qui a fauté mais que c'est au

niveau des récipiendaires de second rang que des financements se sont « évaporés ». On est donc en train de resserrer les procédures. Plus globalement, c'est le modèle économique du Fonds qui doit être repensé dans la mesure où l'augmentation de ses engagements, par définition relativement longs, auprès des malades, se traduit mécaniquement par une contrainte sur ses capacités d'intervention nouvelles. Le Fonds va donc être désormais amené à prioriser davantage ses actions.

Le partenariat de Deauville, c'est la mobilisation des moyens, la coordination et l'intégration régionale. Le printemps arabe constitue bien entendu un sujet majeur de la présidence française du G8. La mobilisation est là : les institutions financières consacreront à ces pays 38 milliards d'euros entre 2011 et 2013, dont 2,5 milliards d'euros mobilisés par la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) qui, jusqu'alors, n'intervenait pas dans cette zone géographique. La coopération bilatérale des pays du G8 et des pays du Golfe sera elle aussi renforcée. Quant à l'aide française, elle place notre pays parmi les deux ou trois premiers bailleurs avec une contribution globale de 2,7 milliards d'euros versée par l'AFD pour la période 2011-2013, ce qui permettra, par exemple, d'augmenter nos financements en Egypte de 200 millions d'euros au-delà de ce qui était programmé.

Coordination des institutions financières, ensuite, grâce à la plate-forme mise en place par la banque africaine de développement (BAD), le premier bailleur multilatéral sur la région (déjà un milliard de dollars de prêt à la Tunisie). Son Président, M. Donald Kaberuka, nous a d'ailleurs précisé qu'il mettait dix personnes à la disposition de cette plate-forme.

Monsieur Cambon, vous êtes l'un des pères du document-cadre de développement. Oui, la part des quatorze pays prioritaires dans l'aide publique au développement (APD) diminue du fait de l'octroi de prêts à d'autres bénéficiaires mais elle ne diminue pas si l'on regarde les dons. La principale façon d'aider ces pays aujourd'hui, ce sont les dons et ceux-ci devraient représenter plus de 50 % de la part de notre aide. En outre, nos moyens sont renforcés puisque les autorisations d'engagement qui étaient inférieures à 300 millions d'euros en 2010, atteindront 310 millions d'euros en 2011 et 324 millions d'euros en 2012. Dans ce cadre, le fonds de solidarité prioritaire (FSP) passera par exemple de 25 à 50 millions d'euros, l'augmentation étant consacrée à la santé maternelle et infantile qui est l'un des problèmes majeurs rencontrés dans ces quatorze pays. Nous nous battons pour obtenir le meilleur budget possible, ce qui n'est pas facile dans le contexte financier. Il est en hausse pour la coopération bilatérale et il se concentre en priorité sur ces pays. Tout ceci figure dans le contrat d'objectifs et de moyens de l'AFD.

S'agissant de Durban, je n'ai pas dit qu'il fallait en attendre des étoiles et des étincelles. L'important est de maintenir la pression, afin de pouvoir profiter de fenêtres d'opportunités qui se présenteront tôt ou tard car, plus on attend, et plus cela va coûter cher. J'espère que nous parviendrons à progresser vers la mise en place d'un cadre global dans lequel les pays développés et les pays émergents pourront s'engager.

M. Jean-Louis Carrère, président. – Merci beaucoup messieurs les rapporteurs. Pour prendre une image, je dirai que ce budget ressemble au palier d'un escalier – un palier bas et non un palier haut. M. Alain Juppé nous disait lui-même que l'on est à un niveau où, si l'on commence à toucher à quoi que ce soit, il n'y aura pas d'autre choix que de fermer des ambassades et qu'il faudra alors lui dire lesquelles.

M. Christian Cambon et Mme Hélène Conway Mouret – Il disait que l'on est arrivé à l'os.

M. André Dulait. – L'Institut de Tachkent qui a, comme vous le savez, connu des difficultés. Où en est-on de sa transformation ?

Mme Hélène Conway Mouret. – Je me félicite des objectifs d'excellence que vous fixez à notre diplomatie culturelle et d'influence, mais je souhaiterais revenir sur quelques faiblesses qui risquent d'entraver leur réalisation. La première concerne la suppression des emplois de titulaires dans notre réseau d'enseignement à l'étranger. Aucune création de poste n'est envisagée et dès qu'un poste se libère, il est réaffecté en Asie, ce qui a des conséquences lourdes sur notre réseau d'établissements en Europe. Comment envisagez-vous l'avenir de l'ensemble de ces réseaux ?

Vous êtes passé assez rapidement sur la dotation réduite du réseau, en indiquant qu'elle serait compensée par des recettes d'autofinancement. Que se passera-t-il si ces dernières ne sont pas au rendez-vous ?

Enfin, où en est-on des discussions en vue de la signature de la convention entre l'Institut français et l'Alliance française ? Celle-ci n'avait pas été vraiment consultée lorsque celui-là a été mis en place, alors qu'elle représente les deux tiers du réseau. Est-elle davantage partie prenante aux discussions aujourd'hui ?

M. Christian Masset. – Les problèmes rencontrés avec les autorités ont effectivement conduit à la fermeture de l'Institut de Tachkent. Il faut absolument le préserver : nous sommes tout à fait conscients du facteur de rayonnement que cette institution constitue dans une région par ailleurs très disputée. Ses effets sur la présence française se font ressentir jusqu'à 1 500 kilomètres à la ronde.

M. André Dulait. – Tout à fait !

M. Christian Masset. – Notre objectif est bien sa réouverture et non sa fermeture définitive. Pour l'heure, nous procédons à la redistribution des chercheurs dans les postes de la région.

Concernant les postes d'enseignants titulaires résidents et expatriés, nous sommes dans une phase de stabilisation qui fait suite à des périodes de baisses importantes. Nous sommes parvenus à conserver des expatriés, ce qui n'était pas évident dans le cadre de la RGPP. Toutefois, cela était essentiel, d'une part pour disposer de personnels à qui confier des responsabilités d'encadrement des établissements en plus de leurs responsabilités pédagogiques, et, d'autre part afin de pouvoir proposer des rémunérations attractives dans les pays particulièrement difficiles.

Mme Hélène Conway Mouret. – Et l'Europe ?

M. Christian Masset. – Là nous sommes obligés de faire avec la contrainte, mais toujours en veillant à la qualité de l'enseignement. L'on ne supprime jamais de poste au détriment de la qualité. Je me suis battu pour maintenir le principe de 50 % de titulaires : c'est notre objectif stratégique pour la qualité du service public, notre boussole.

La restriction de la dotation de fonctionnement des centres culturels n'a été décidée qu'après un examen approfondi. Elle est d'autant plus supportable que nous revoyons la cartographie du réseau. Si un centre rencontre des problèmes de viabilité économique durable, nous devons fermer. C'est par exemple ce qui s'est passé à Stockholm où, malgré un plan de redressement, notre centre ne fonctionnait pas. Mieux vaut employer l'argent public ailleurs. C'est d'ailleurs ce que font, et de façon plus vigoureuse, le Goethe Institut ou le British Council.

Vous avez raison de mettre l'accent sur les relations entre l'Institut français et l'Alliance française et notamment les préoccupations de cette dernière face à la création du nouvel acteur qui s'accompagne de la création d'une appellation commune, celle des « instituts français ». Le réseau culturel doit marcher sur ses deux jambes : une jambe publique constituée des instituts français et une jambe associative représentée par les Alliances françaises. Celles-ci bénéficient d'ailleurs d'un soutien public à travers la mise à disposition de trois cents personnes et l'accès aux subventions, puisque sur les 37 millions de budget de l'Institut, hors expérimentation, 10 à 15 millions sont distribués au réseau et donc aussi aux Alliances françaises. Nous sommes parvenus à ce qu'il n'y ait pas de doublon entre les deux réseaux. Enfin, s'il y a des préoccupations, nous en parlons. Nous poursuivons un dialogue à trois entre les deux institutions et le ministère, ce qui nous donnera l'occasion, par exemple, de nous réunir très prochainement autour de Jean-Pierre de Launoit, ce président extraordinaire de la Fondation Alliance française.