

N° 152

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi de finances pour 2013, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME I

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Par M. Louis DUVERNOIS,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : Mme Marie-Christine Blandin, *présidente* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, David Assouline, Mme Françoise Cartron, M. Ambroise Dupont, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, M. Jacques Legendre, Mmes Colette Mélot, Catherine Morin-Desailly, M. Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; Mme Maryvonne Blondin, M. Louis Duvernois, Mme Claudine Lepage, M. Pierre Martin, Mme Sophie Primas, *secrétaires* ; MM. Serge Andreoni, Maurice Antiste, Dominique Bailly, Pierre Bordier, Mme Corinne Bouchoux, MM. Jean Boyer, Jean-Claude Carle, Jean-Pierre Chauveau, Jacques Chiron, Claude Domeizel, Mme Marie-Annick Duchêne, MM. Alain Dufaut, Jean-Léonce Dupont, Vincent Eblé, Mmes Jacqueline Farreyrol, Françoise Férat, MM. Gaston Flosse, Bernard Fournier, André Gattolin, Jean-Claude Gaudin, Mmes Dominique Gillot, Sylvie Goy-Chavent, MM. François Grosdidier, Jean-François Humbert, Mmes Bariza Khiari, Françoise Laborde, M. Pierre Laurent, Mme Françoise Laurent-Perrigot, MM. Jean-Pierre Leleux, Michel Le Scouarnec, Jean-Jacques Lozach, Philippe Madrelle, Jacques-Bernard Magner, Mme Danielle Michel, MM. Philippe Nachbar, Daniel Percheron, Marcel Rainaud, Michel Savin, Abdourahamane Soilihi, Alex Türk, Hilarion Vendegou, Maurice Vincent.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 235, 251 à 258 et T.A. 38

Sénat : 147 et 148 (annexe n°1) (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE RÉSEAU CULTUREL FRANÇAIS À L'ÉTRANGER UNE NOUVELLE FOIS RUDEMENT MIS À L'ÉPREUVE	7
A. UN AMENUISEMENT CONTINU DES RESSOURCES DU RÉSEAU CULTUREL SUR LONGUE PÉRIODE	7
1. <i>Les crédits culturels auront été amputés d'un quart sur la période 2007-2013</i>	7
2. <i>Gare aux effets du fatalisme budgétaire</i>	8
B. L'INSTITUT FRANÇAIS RENFORCE SA LÉGITIMITÉ TANT BIEN QUE MAL DANS UN ENVIRONNEMENT CONSIDÉRABLEMENT CONTRAINT	9
1. <i>L'Institut français se trouve face à une impasse budgétaire en 2013</i>	9
2. <i>Une exécution encourageante du contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'Institut français</i>	13
3. <i>Des relations avec les alliances françaises qui mériteraient d'être clarifiées</i>	16
4. <i>Une décision stratégique majeure à la fin 2013 : le rattachement de l'intégralité du réseau culturel public à l'Institut français</i>	20
II. LA FRANCOPHONIE : TROUVER LA FORCE D'UN NOUVEL ÉLAN	24
A. RECHERCHER DES MOYENS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS AFFICHÉES	24
B. LE COMPORTEMENT DE LA FRANCE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE N'EST PAS VERTUEUX	26
C. DÉFINIR UNE STRATÉGIE EN VUE DE CONSOLIDER LA PLACE DU FRANÇAIS COMME LANGUE INCONTOURNABLE DE LA SCÈNE INTERNATIONALE	28
1. <i>Prendre conscience du rôle moteur que le continent africain est appelé à jouer en faveur de la Francophonie</i>	28
2. <i>Le plan d'action du ministère des affaires étrangères en faveur de la Francophonie</i>	29
III. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : REDONNER LA CONFIANCE	31
A. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DES BOURSES : LE NOUVEAU DÉFI DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	31
B. LA PRISE EN CHARGE DES PENSIONS CIVILES A CONDUIT L'AEFE À PUISER CONSIDÉRABLEMENT DANS SES RESSOURCES PROPRES	34
C. LE FINANCEMENT DU PROGRAMME IMMOBILIER DU RÉSEAU DE L'AEFE S'APPUIE SUR DES PROCÉDURES COMPLEXES	35

IV. LES INCERTITUDES PESANT SUR LA POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE AUPRÈS DES ÉLITES ÉTRANGÈRES	37
A. CAMPUS FRANCE : UN OPÉRATEUR QUI GAGNE EN LÉGITIMITÉ.....	37
1. <i>Une création tardive</i>	37
2. <i>Le transfert périlleux des activités internationales du CNOUS à Campus France</i>	39
B. NOTRE POLITIQUE DE VISAS À L'ÉGARD DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS : UN ENJEU MAJEUR DE NOTRE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ	42
EXAMEN EN COMMISSION.....	45
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	51

Mesdames, Messieurs

Inlassablement depuis 2005, la politique culturelle extérieure de la France porte les stigmates de la restriction budgétaire. Dans un projet de loi de finances pour 2013 considérablement contraint, le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'État » ne fera logiquement pas exception, et se verra appliquer la **norme gouvernementale de réduction de 7 %** des dépenses de fonctionnement, d'intervention ou de subventions aux opérateurs.

Concerné de longue date par les efforts de maîtrise budgétaire, le ministère des affaires étrangères a acquis, bon gré mal gré, une certaine expérience en matière d'économies. Si nous pouvons faire confiance, encore une fois, à l'esprit de responsabilité de nos représentants et de nos agents culturels à l'étranger pour promouvoir fidèlement l'image de notre pays en dehors de ses frontières qu'il pleuve, qu'il vente ou qu'il neige, nous devons, en revanche, prendre garde à ce qu'un sentiment de fatalité doublé d'une démotivation durable ne les gagne.

Conscient des nombreux efforts que les opérateurs de notre rayonnement culturel ont consentis jusqu'ici, votre rapporteur pour avis aura à cœur, tout au long du présent rapport, **de veiller à ce que l'application des normes de réduction budgétaire ne se fasse pas à l'aveugle** et permette de préserver, malgré tout, la soutenabilité financière à terme de notre dispositif d'action culturelle à l'étranger. D'un montant de 751,7 millions d'euros en 2012, les crédits de paiement du programme 185 s'établissent à 747,6 millions d'euros dans le projet de budget pour 2013, soit une diminution de 0,54 %. Si l'on peut se féliciter de cette réduction maîtrisée des moyens sur l'ensemble du périmètre du programme 185, votre rapporteur pour avis entend alerter le Sénat sur le fait que les efforts de réduction portent principalement sur deux axes fondamentaux de notre politique culturelle extérieure :

- les crédits dédiés à l'animation du réseau, qui comprennent non seulement les frais de communication, d'informatique, de missions et de représentation mais également les moyens consacrés à la formation des agents, diminuent de 6,4 %, **les crédits de soutien au réseau culturel étant en particulier réduits de 5,6 %** ;

- les crédits de la coopération culturelle et de promotion du français accusent la baisse la plus importante du programme, de l'ordre de 6,5 millions d'euros, soit une diminution de 7,66 %.

Ces deux postes de dépenses représentent à eux seuls des économies de plus de 6,7 millions d'euros, soit plus de 164 % de l'effort global consenti sur le programme 185, évalué à un peu plus de 4 millions d'euros. Les économies réalisées sur la coopération culturelle permettent, ainsi, de financer en partie l'augmentation des moyens consacrés à la politique d'attractivité de la France et de promotion de son système d'enseignement supérieur auprès des élites étrangères (+ 4 %) et à notre réseau d'enseignement français à l'étranger (+ 1,3 %).

L'effort consenti par notre pays au financement de la Francophonie multilatérale est évalué, en 2013, à 61,4 millions d'euros, soit une stabilisation en valeur par rapport aux contributions de 2012 (hors financement du sommet de la Francophonie de Kinshasa). Pour autant, les actions spécifiquement consacrées par les opérateurs de la Francophonie à la promotion du français et de la diversité culturelle ont été relativement éclipsées par l'adhésion à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) en tant que membres associé et observateur de pays au sein desquels la pratique du français est encore très minoritaire (Qatar et Uruguay), ainsi que par les déclarations des chefs d'État et de gouvernement des pays francophones sur le renforcement de l'État de droit et des droits de l'homme dans l'espace francophone lors du XIV^e sommet de la Francophonie à Kinshasa, au mois d'octobre 2012.

En outre, la sincérité des engagements de la France en faveur de la Francophonie est entachée par une pratique durable des gels de crédits qui continuent de rogner sur les contributions effectivement versées aux opérateurs de la Francophonie, et diminuent d'autant plus l'autorité morale de notre pays dans la définition des grandes orientations de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF).

« Si la culture est un commerce intellectuel, c'est aussi un commerce réel avec des parts de marché à conquérir. Notre système jacobin est-il le mieux à même de relever ce défi ? N'est-il pas de nature à freiner l'émulation et à brider l'initiative, indispensables sur le marché des talents ? » C'est du moins l'interrogation du *Figaro* au terme d'une grande enquête¹ : « La culture française a-t-elle encore une influence ? », en prélude du Forum d'Avignon de novembre 2012, portant, signe prémonitoire et encourageant, sur « La culture : les raisons d'espérer ».

¹ Édition des samedi 10 et dimanche 11 novembre 2012.

I. LE RÉSEAU CULTUREL FRANÇAIS À L'ÉTRANGER UNE NOUVELLE FOIS RUDEMENT MIS À L'ÉPREUVE

A. UN AMENUISEMENT CONTINU DES RESSOURCES DU RÉSEAU CULTUREL SUR LONGUE PÉRIODE

1. Les crédits culturels auront été amputés d'un quart sur la période 2007-2013

Les crédits spécifiquement consacrés à l'action culturelle extérieure regroupent les sommes nécessaires au fonctionnement du réseau culturel à l'étranger, la subvention pour charges de service public allouée à l'Institut français, les instruments de coopération culturelle et de promotion du français ainsi que les subventions aux alliances françaises et une partie des moyens affectés aux services de coopération et d'action culturelle (SCAC). Selon le projet de loi de finances pour 2013, les crédits hors titre 2 (dépenses de personnel) consacrés à l'action culturelle à l'étranger devraient s'élever, à périmètre constant, à **102 millions d'euros**, contre 114 millions d'euros accordés en 2012, soit une diminution de **10,5 %**.

ÉVOLUTION, À PÉRIMÈTRE CONSTANT, DES CRÉDITS CULTURELS

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2013/2012	Évolution 2013/2007
Crédits de fonctionnement	39	38	45	60	77	74	65	- 12,2 %	+ 66,7 %
Crédits d'intervention	98	98	90	65	43	40	38	- 5 %	- 61,2 %
Total	137	136	135	125	120	114	104	- 10,5 %	- 24,1 %

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

La diminution des crédits spécifiquement consacrés à l'action culturelle extérieure par rapport à 2012 résulte de l'application de la norme de réduction gouvernementale de 7 %. Celle-ci a, toutefois, été modulée afin de tenir compte des spécificités des instruments et des priorités de notre politique d'influence à l'étranger :

- en ce qui concerne les crédits de fonctionnement : la réduction des dotations de fonctionnement des établissements culturels à autonomie financière (EAF) a été limitée à 4 % et celle des crédits exceptionnels de restructuration du réseau culturel s'élève à 50 %. La baisse normative de 7 % est appliquée à la subvention pour charges de service public de l'Institut français ainsi qu'aux crédits de soutien ;

- en ce qui concerne les crédits d'intervention : la diminution des moyens bilatéraux d'influence dans le domaine culturel, utilisés pour des

cofinancements et des subventions réalisés par les postes culturels à l'étranger et l'administration centrale, est limitée à 5 % en 2013. En revanche, la norme de réduction de 7 % est appliquée aux dotations pour opérations des EAF ainsi qu'aux subventions à la fondation Alliance française et aux alliances françaises locales.

Le total des crédits accordés aux établissements culturels à autonomie financière (EAF), hors expérimentation, s'élève à 54,5 millions d'euros en 2013. Les dotations de fonctionnement aux EAF culturels sont estimées à 33,6 millions d'euros. À ce montant s'ajoutent 3,4 millions d'euros de crédits de personnels transférés au programme dans le cadre de la restructuration du réseau et de la fusion des SCAC et des EAF, soit un total de 37 millions d'euros de crédits de fonctionnement des EAF culturels. Par ailleurs, il est prévu une enveloppe de 3 millions d'euros de crédits de restructuration des EAF.

Les dotations pour opérations aux EAF, dans le domaine de la coopération culturelle et de la promotion du français, sont évaluées à 8 millions d'euros en 2013. En outre, avec la fusion des SCAC et des EAF, ces derniers bénéficient de dotations dans les domaines des enjeux globaux et de l'attractivité et de la recherche pour un montant de 12,8 millions d'euros.

Les crédits culturels prévus par l'Institut français pour être utilisés au bénéfice des EAF culturels représentent une cible de 40 % de son budget d'activités pour 2013, soit environ 11,2 millions d'euros. **Les crédits versés directement par l'institut aux EAF des douze postes expérimentateurs représenteront, pour leur part, 9,5 millions d'euros en 2013.**

2. Gare aux effets du fatalisme budgétaire

La tendance qui se dégage sur la période 2007-2013 est plus que préoccupante : **face à une réduction de près d'un quart de ses ressources sur cinq ans, le réseau culturel français à l'étranger est en proie à un risque accru de démobilitation de ses agents.** La réforme de notre dispositif d'action culturelle à l'étranger avait misé sur une remotivation de ses personnels autour de la mise en place d'un établissement public, l'Institut français, chargé non seulement de redonner du sens à notre ambition de rayonnement culturel mais également de pérenniser des moyens exceptionnels en soutien à la restructuration du réseau. La professionnalisation du réseau culturel, qui passe par un effort significatif dans la formation de ses agents, une programmation culturelle dynamique en phase avec les attentes des publics des pays d'accueil, une offre d'enseignement du français offensive et complémentaire du réseau des alliances françaises sont autant d'objectifs fixés à notre politique culturelle extérieure qui demandent **des moyens sanctuarisés sur le temps long.**

Or, malgré l'affichage systématiquement renouvelé d'ambitions d'un lyrisme presque insolent, la culture étant régulièrement revendiquée par nos

dirigeants comme une valeur refuge incontournable en période de crise, les espoirs de notre réseau d'instituts culturels à l'étranger sont rapidement douchés à l'approche de chaque nouvel exercice budgétaire. 2013 n'y fera pas exception, bien au contraire. Le fatalisme budgétaire a encore une fois raison du dévouement exceptionnel de nos agents culturels qui, aussi bien dans nos instituts culturels que dans nos alliances françaises, réclament toujours un sursaut à la hauteur des ambitions affichées.

Depuis 2005, les gouvernements successifs ont pu compter sur l'esprit de responsabilité de nos personnels culturels à l'étranger qui ont mis en œuvre aussi bien les mesures de rationalisation liées à la révision générale des politiques publiques que les restrictions budgétaires induites par la crise économique et financière mondiale. Mais à force d'épuiser les ressources du réseau culturel, les pouvoirs publics ne peuvent plus prétendre imposer des ambitions crédibles à notre politique culturelle extérieure. **Le projet de budget pour 2013 repousse une nouvelle fois la mise en place des conditions optimales pour permettre une relance de notre dispositif d'action culturelle à l'étranger.**

B. L'INSTITUT FRANÇAIS RENFORCE SA LÉGITIMITÉ TANT BIEN QUE MAL DANS UN ENVIRONNEMENT CONSIDÉRABLEMENT CONTRAINT

1. L'Institut français se trouve face à une impasse budgétaire en 2013

Créé par la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et constitué par le décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010, l'Institut français s'est substitué à l'association CulturesFrance au 1^{er} janvier 2011. Le périmètre d'action de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) dépasse le champ d'activité classique qui était celui de CulturesFrance de soutien au réseau dans ses différentes missions traditionnelles (diffusion et coopération artistique, promotion du livre et de la pensée, promotion du patrimoine cinématographique, accueil des cultures étrangères en France) pour comprendre de nouvelles responsabilités : la promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français ; la promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française ; l'information sur l'offre culturelle française ; le conseil et la formation professionnelle des personnels français et étrangers concourant à l'action culturelle extérieure, et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger.

Conformément à l'esprit de la réforme votée à l'été 2010 par le législateur, l'Institut français a vocation à s'imposer comme l'opérateur central de notre action culturelle extérieure, en déclinant selon les zones géographiques les priorités stratégiques de notre politique d'influence déterminée par la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères et le conseil d'orientation

stratégique de l'action culturelle extérieure. Pour ce faire, l'institut doit articuler et soutenir la programmation culturelle développée par notre réseau de 98 EAF culturels (et leurs 111 annexes) et le réseau associatif des 445 alliances françaises conventionnées avec le ministère des affaires étrangères. Il lui appartient, en particulier, de professionnaliser les leviers de notre dispositif d'influence culturelle à l'étranger, en mettant l'accent sur la formation de nos agents culturels et le développement des outils numériques de diffusion culturelle et d'enseignement du français.

Dans cette logique, l'Institut français a renforcé la **visibilité extérieure du réseau culturel du ministère des affaires étrangères** en généralisant à tous les instituts et centres culturels français la marque « Institut français ». Il a également mis au point des outils numériques au profit du réseau, tels que les plateformes numériques « Culturethèque » (médiathèque numérique), « IFcinéma », « IFmapp » (géolocalisation culturelle), ou encore « IF Verso » (traduction), qui constituent des vecteurs de mutualisation et d'économies d'échelles. Il s'est attelé à la mise en place d'un programme de formation en direction des agents du réseau et au renouvellement de sa politique de mécénat. Se sont tenus à Marseille, en juillet 2011, les premiers « Ateliers » de formation et de concertation organisés par l'institut en présence de 350 agents du réseau culturel et de coopération. Les seconds se sont tenus à Nantes du 18 au 20 juillet 2012.

En outre, une trentaine de conventions de partenariat ont été signées ou sont en cours de négociation avec les principaux opérateurs culturels français (fondation Alliance française, mais aussi Unifrance Film, TV5 Monde, Centre international d'études pédagogiques (CIEP)...) et européens (Goethe Institut, British Council...). Enfin, le pôle « Europe » de l'Institut, nouvellement créé, s'emploie à répondre à des appels à propositions et d'offres européens et fait circuler auprès du réseau l'information sur les financements européens.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner les efforts substantiels mis en œuvre par l'Institut français en faveur de la professionnalisation des agents et des moyens du réseau culturel français à l'étranger, afin de le rendre plus réactif et plus compétitif dans l'obtention des financements européens et multilatéraux. Ces progrès sont d'autant plus louables qu'ils ont été réalisés dans une période budgétaire constamment sous tension.

En effet, la subvention pour charges de service public allouée par le ministère des affaires étrangères à l'Institut français devrait s'établir, en 2013, à 42 millions d'euros, en diminution de 10 % par rapport à l'exercice 2012. Cette baisse s'explique par :

- d'une part, le retraitement, en 2013, des crédits destinés initialement au poste culturel en Syrie, retiré du champ de l'expérimentation de rattachement à l'Institut en raison du contexte local (- 1,6 million d'euros) ;

- d'autre part, l'application des mesures d'économies dans le cadre de l'effort de redressement des comptes publics (- 7 % entre 2012 et 2013). En

2014, cette subvention s'établira ainsi à 40,2 millions d'euros et, en 2015, à 38,4 millions d'euros.

Le financement par l'État de l'institut sera également complété, en 2013, par des transferts de la part du ministère de la culture d'un montant total de 1,36 million d'euros au titre du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ». **La dotation totale consentie par l'État à l'Institut français devrait ainsi s'établir, en 2013, à 43,4 millions d'euros.**

Il est à noter, cependant, que **la subvention versée par le ministère de la culture s'élèvera à 1,13 million d'euros, contrairement aux 1,6 million d'euros initialement prévus par le contrat d'objectifs et de moyens (COM)** entre l'État et l'Institut français, signés par les ministres des affaires étrangères, de la culture et du budget pour la période 2011-2013. Le niveau de la contribution du ministère de la culture correspond à une **diminution de près de 30 %** par rapport à l'engagement pris dans le cadre du COM : sa participation à l'organisation des saisons culturelles sera en baisse de 465 000 euros alors que les autres collaborations en faveur du spectacle vivant et des arts visuels devraient être réduites à hauteur de 100 000 euros.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que l'opérateur s'appuie, pour l'exécution de son COM, sur un *triennum* budgétaire sur lequel se sont engagés les deux principaux partenaires, les ministères des affaires étrangères et de la culture, avec le contreseing du ministère du budget. Il n'est certainement pas possible pour l'institut de mettre en œuvre les objectifs qui lui ont été assignés lorsque, au-delà des contraintes budgétaires qui s'appliquent uniformément à l'ensemble des administrations de l'État, l'un des principaux partenaires a fait le choix, en fonction d'une priorisation qui lui est propre, de revenir sur des engagements contractuels. **Faut-il rappeler qu'après avoir longuement revendiqué la double tutelle sur le nouvel opérateur de l'action culturelle extérieure, le ministère de la culture a finalement obtenu gain de cause à l'occasion de la réforme de l'été 2010 en étant associé à la désignation de son président et de sa directrice générale déléguée, la définition de ses orientations stratégiques et l'élaboration de son COM ? Le ministère de la culture aurait-il des difficultés à tirer les bénéfices de la mondialisation des échanges interculturels ? On peut le croire.**

Dans ces conditions, il apparaît que la diminution effective des financements versés par l'État à l'Institut français devrait être sensiblement supérieure à la norme gouvernementale de -7 %, dans la mesure où l'établissement a déjà enregistré une baisse de sa dotation de trois millions d'euros¹ qui a été compensée par un prélèvement de deux millions d'euros sur

¹ En 2012, les crédits culturels ont été réduits de plus de 3 millions d'euros entre la version initiale du projet de loi de finances et le vote de la loi de finances initiale en raison des deux « rabots » intervenus lors des débats parlementaires par voie d'amendements gouvernementaux qui ont réduit le programme 185 de 8,5 millions d'euros.

son fonds de roulement. Cette somme est donc à retrouver par redéploiement en budget initial 2013.

En outre, la montée en puissance de l'institut depuis sa création au 1^{er} janvier 2011 a nécessité des recrutements en personnel afin d'assurer la mise en œuvre des nouvelles missions qui lui ont été confiées par la loi du 27 juillet 2010, au-delà de son installation dans de nouveaux locaux. Dès lors, **ses charges fixes se sont mécaniquement accrues**. En conséquence, la baisse de 7 % de la subvention pour charges de service public ne peut donc être que très marginalement répercutée sur les dépenses de personnel et les frais de fonctionnement. **Le budget d'activités de l'institut est de fait l'assiette principale des économies à réaliser : il devrait être lourdement diminué, de l'ordre de 20 %.**

Aussi, des activités vont-elles être fortement remises en cause ou supprimées comme les saisons culturelles, les productions de l'Institut français telles que les biennales d'art ou le soutien à la diffusion sans partenariat. L'institut indique que tous les secteurs d'activité seront en diminution mais dans une moindre proportion pour ce qui touche à la langue française, l'appui direct au réseau et la formation des agents. Face à l'impasse budgétaire dans laquelle risque de se trouver l'Institut français, le ministère des affaires étrangères envisage de réduire le montant de la réserve légale qui s'applique à son opérateur afin de rester en dessous de la barre des 20 % de baisse du budget d'activités. Cette mesure ne préserverait, cependant, qu'1,8 million d'euros au profit de l'Institut français.

Votre rapporteur pour avis s'inquiète fortement de la trajectoire budgétaire *a priori* insoutenable qui semble se profiler pour l'Institut français. Le cumul des normes gouvernementales de réduction des dépenses de fonctionnement et d'intervention des opérateurs, de l'application de la réserve légale de 6 % et de l'augmentation des charges incompressibles pourrait conduire l'institut à ne fonctionner qu'avec un budget d'activités de 21 millions d'euros, à un niveau similaire à celui de l'association CulturesFrance dont le champ d'activités ne comprenait pourtant pas des missions lourdes telles que l'enseignement de la langue française, la promotion de la culture scientifique, la formation des agents du réseau...

Le budget prévisionnel de l'opérateur pour l'année 2012 recense :

- 65,5 millions d'euros de charges, en augmentation de 42 % par rapport au compte financier de 2011 ;

- 63,7 millions d'euros de produits, en augmentation de 35 % par rapport au compte financier de 2011.

Ce budget prévisionnel reflète la montée en puissance de l'Institut français en intégrant, pour la première fois, les budgets des douze postes expérimentateurs du rattachement. Le déficit de 1,8 million d'euros qui devrait être accusé fin 2012 sera prélevé sur son fonds de roulement. Les ressources propres de l'institut, d'un montant de 15,5 millions d'euros en 2012 (soit un peu plus de 24 % de ses ressources totales), comprennent :

- pour le siège, des recettes de partenariat (collectivités locales, mécénat et fonds commun pour les saisons culturelles) d'un montant de 4,8 millions d'euros, des produits constatés d'avance de 1,3 million d'euros concernant les collectivités locales et les saisons et des recettes diverses de 800 000 euros ;

- pour les postes expérimentateurs, des prestations de service d'un montant de 7,9 millions d'euros correspondant principalement à des cours de langue, et des produits financiers, exceptionnels et reprise sur provisions de 700 000 euros.

2. Une exécution encourageante du contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et l'Institut français

Signé à la fin de l'année 2011 par le président de l'institut, M. Xavier Darcos, et les ministres des affaires étrangères, de la culture et du budget, le contrat d'objectifs et de moyens (COM) liant l'Institut français à l'État pour la période 2011-2013 fixe à l'opérateur quatre grands objectifs :

- l'objectif n° 1 vise à « *inscrire l'action culturelle extérieure dans les objectifs de notre politique étrangère* ». Ainsi, en 2011, pour servir à l'influence et au rayonnement de la France dans le monde, 6,1 millions d'euros ont été consacrés à la promotion des échanges et coopérations artistiques, 4,8 millions d'euros à la promotion du livre et des savoirs, 1,8 million d'euros à la promotion de la langue française et 3,1 millions d'euros à la promotion du cinéma patrimonial.

Concernant la dimension culturelle de notre politique de solidarité, 2,57 millions d'euros ont notamment été consacrés au programme « Afrique et Caraïbes en créations », et 1,1 million d'euros au « Fonds Sud Cinéma » rebaptisé « Fonds des cinémas du monde ».

Concernant le dialogue des cultures et la promotion de la diversité culturelle, 5,1 millions d'euros ont été consacrés aux saisons culturelles et grandes manifestations à l'étranger, aux programmes de résidences et aux projets communs avec des collectivités territoriales à l'étranger ;

- l'objectif n° 2 vise à « *soutenir et développer l'action du réseau culturel dans le monde* ». En 2011, 1,4 million d'euros ont ainsi été consacrés à des appels à projets en faveur du réseau et l'Institut français a, par ailleurs, mis à disposition du réseau les différentes plateformes numériques précitées.

Enfin, son pôle « Formation », s'appuyant sur une équipe de trois agents, a consacré, en 2011, un budget de 1,519 million d'euros à la formation des agents du réseau. Ces crédits constituaient des reliquats issus des crédits exceptionnels obtenus par le ministre des affaires étrangères en 2009 et 2010. Le budget de formation pour 2012 a, quant à lui, été dégagé sur la dotation de l'institut : il s'élèvera à 1,244 million d'euros. En prévisionnel pour 2013, il devrait s'établir à 1,241 million d'euros.

Malgré un budget somme toute assez modeste, les thématiques de formation dispensées par l'Institut français sont diversifiées et se répartissent ainsi : langue française ; gestion d'établissement et ingénierie culturelle ; audiovisuel et cinéma ; livre et promotion des savoirs ; disciplines artistiques ; thématiques transversales. En 2011, sur un total de 56 actions de formation mises en œuvre par l'institut, 20 ont été organisées en France et 36 dans le réseau culturel. Sur 253 jours de formation, plus de la moitié ont été réalisés à l'étranger. Les formations organisées à l'étranger concernent plus de 30 pays différents et couvrent les zones géographiques suivantes : Europe (29 %), Amérique du Nord (11 %), Amérique du Sud (8 %), Afrique (11 %), Afrique du Nord et Moyen-Orient (16 %) et Asie (24 %). Une attention toute particulière est accordée aux agents de droit local.

Le bilan des évaluations recueillies confirme la pertinence des axes retenus, l'intérêt des postes et des agents ainsi que la réactivité des acteurs de formation. En 2012, l'Institut français a poursuivi les actions engagées avec le réseau culturel dans ses deux composantes publique (instituts français) et associative (alliances françaises). Par ailleurs, la fondation Alliance française, sur financements du ministère des affaires étrangères (300 000 euros), poursuit des actions vers le réseau des alliances. Le maintien de cet effort sur la même base permettrait d'assurer la formation de 1 500 agents par an (Institut et fondation Alliance française) et d'accompagner la modernisation du réseau culturel français à l'étranger en pleine évolution ;

- l'objectif n° 3 vise à « *développer des partenariats au profit d'une action plus cohérente et efficace* ». A ce titre, l'institut a multiplié les conventions de partenariats avec les principaux opérateurs culturels français et avec des partenaires européens et son pôle « Europe » est chargé de répondre aux appels à propositions et d'offres de la Commission européenne. Par ailleurs, l'institut a consacré 500 000 euros à sa coopération avec les collectivités territoriales (sous forme de cofinancements de projets communs) ;

- l'objectif n° 4 vise à « *améliorer le pilotage et l'efficience dans la gestion des ressources* ». Dans cette logique, l'Institut français a participé à l'effort de modernisation de la gestion publique et de maîtrise des dépenses publiques. L'activité représentée, en exécution 2011, 64 % du budget, ce qui est très satisfaisant car supérieur à l'estimation du réalisé 2011. L'opérateur a maîtrisé ses dépenses de fonctionnement.

L'institut ayant également pour objectif d'accroître son autonomie financière, il a développé les cofinancements avec les collectivités locales et,

s'il a tenté d'augmenter les ressources de mécénat, l'année 2011 a été marquée notamment par l'annulation (coûteuse) de la saison du Mexique en France. Les résultats peuvent être améliorés en la matière.

En effet, les recettes issues du mécénat se sont établies à 1,5 million d'euros, soit un résultat en deçà des objectifs affichés. Le fait est qu'il est plus facile d'associer les entreprises au financement de projets bien identifiés élaborés de façon partagée qu'à une programmation culturelle plus globale. Dans ces conditions, l'Institut français réfléchit à la mise en place d'un fonds de dotation qui permette de centraliser la participation des partenaires publics et privés extérieurs. Votre rapporteur pour avis tient à souligner, néanmoins, que le climat actuel de défiance du monde de l'entreprise vis-à-vis des orientations fiscales et budgétaires poursuivies par l'actuel Gouvernement n'est certainement pas propice à une montée en puissance de l'engagement des partenaires privés auprès des opérateurs publics, en particulier en matière de mécénat culturel.

Il faut rappeler, en revanche, que l'institut a développé une **pratique solide des cofinancements**, à l'image des **performances exceptionnelles du réseau des EAF dans ce domaine**, aussi bien avec les collectivités territoriales qu'avec les institutions européennes :

- 27 conventions de cofinancements ont ainsi été conclues avec les collectivités territoriales (14 régions et 13 grandes villes et agglomérations). Un effort considérable est conduit afin de préserver l'équilibre de ces conventions, car chaque fois que les crédits affectés par l'institut à ces actions sont diminués, les financements apportés par les collectivités territoriales seront diminués d'autant. Aujourd'hui, le développement du dispositif, très largement souhaité par les collectivités, n'est limité que par l'enveloppe de l'Institut français ;
- le pôle « Europe » de l'Institut français, qui repose sur seulement deux agents, participe activement à la mobilisation du réseau culturel pour les réponses aux appels d'offres européens. Les nouveaux cadres européens correspondent en effet assez bien aux missions de l'institut, comme la promotion des jeunes professionnels ou le développement de plateformes professionnelles, ce qui lui permet d'émarger aussi bien aux programmes intracommunautaires tels que « Europe Créative » - un programme qui représente huit milliards d'euros pour les six prochaines années - qu'aux dispositifs extracommunautaires tels que le programme ACP ou Europmed. Issu d'un système jusqu'ici excessivement cloisonné sur la culture française, l'ingénierie de l'institut pour les appels d'offres européens doit être considérablement renforcée afin de lui permettre de rivaliser avec des opérateurs tels que le British Council qui enregistre un taux de succès de plus de 50 %. Faute des moyens suffisants de professionnalisation en interne, il serait sans doute utile pour

l'Institut français de réfléchir à une externalisation de ses réponses aux appels d'offres en s'appuyant sur des opérateurs préexistants au niveau du ministère de la culture tels que le Relais Culture Europe. Votre rapporteur pour avis l'a d'ailleurs fait savoir auprès du groupe de travail sur les établissements publics de coopération culturelle (EPCC), mis en place par votre commission, pour une plus grande prise en compte de l'Institut français, au niveau national et dans un plan d'action européen.

Enfin, en terme de stratégie de communication, la nouvelle marque « Institut français » a été créée et étendue à l'ensemble du réseau public des Instituts français locaux. Elle s'est rapidement imposée.

3. Des relations avec les alliances françaises qui mériteraient d'être clarifiées

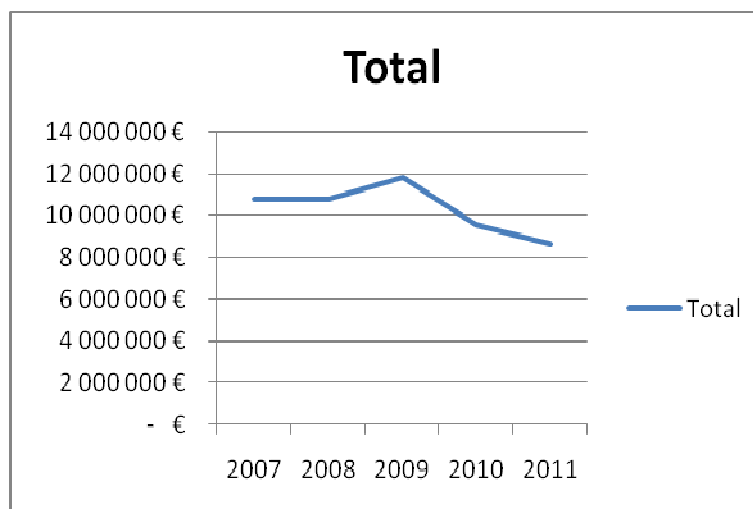
D'un montant de 7,89 millions d'euros en 2012, les dotations consenties à la fondation d'utilité publique Alliance française, à ses délégations générales et au réseau mondial des alliances françaises s'établiront, en 2013, à **7,34 millions d'euros**, soit une diminution de 7 %. On observe, depuis 2007, date à laquelle les opérateurs du réseau des alliances françaises percevaient un total de 10,813 millions d'euros de subventions, une diminution de plus de 32 % des dotations sur une période de six ans.

ÉVOLUTION DES AIDES CONSENTIES AUX ALLIANCES FRANÇAISES DEPUIS 2007

ALLIANCE FRANÇAISE

Personnels expatriés	2007	2008	2009	2010	2011
DIRECTEURS	229	234	227	230	232
V.I.	97	110	112	120	121
TOTAL	326	344	339	350	353
AUTRES*	24	26	38	20	38
* : postes ambassade, VP, assistants techniques.					

Subventions du MAEE	2007	2008	2009	2010	2011
Fondation	779 000 €	772 800 €	800 000 €	800 000 €	800 000 €
DGAF(1)	1 924 055 €	1 917 282 €	1 662 959 €	842 810 €	860 864 €
AF(2)	7 330 985 €	7 307 758 €	8 580 000 €	7 100 000 €	6 196 335 €
Ss-total subventions aux Alliances(1)+(2)	10 034 040 €	9 997 840 €	11 042 959 €	8 742 810 €	7 857 199 €
Total	10 813 040 €	10 770 640 €	11 842 959 €	9 542 810 €	8 657 199 €



Le réseau des 850 alliances françaises réparties dans le monde peut s'appuyer sur un budget global de près de 250 millions d'euros, dont 80 % en moyenne est assuré par l'autofinancement. Ces performances en termes d'autofinancement sont variables selon les zones géographiques : si les alliances de New York et de Pékin avoisinent aisément le taux de 100 % d'autofinancement, d'autres alliances, en particulier en Afrique, sont presque des centres culturels déguisés en alliances en bénéficiant d'un montant substantiel de subventions de la part du ministère des affaires étrangères. Le réseau des alliances françaises a fait l'objet d'une profonde rationalisation, puisque la fondation a retiré l'appellation « Alliance française » à un certain nombre de structures s'apparentant plus à des « clubs » de francophiles parmi le plus du millier d'alliances qui existaient auparavant dans le monde, pour n'en retenir au final que 850.

En 2011, le réseau des alliances mondiales a également bénéficié d'une **masse salariale de 32,9 millions d'euros financée par le ministère des affaires étrangères**, dans le cadre de détachements de postes de directeurs (232) et de volontaires internationaux (121). Pour 2013, la prévision de suppression de postes détachés en faveur des alliances françaises s'établit pour l'heure à 30 postes, mais les négociations se poursuivent entre la fondation et le ministère des affaires étrangères.

Un important effort de rationalisation du réseau culturel français à l'étranger dans son ensemble a été conduit au niveau de ses deux branches, publique (instituts et centres culturels) et associative (alliances françaises), afin d'éviter le plus souvent possible les cohabitations dans une même localité d'un institut culturel et d'une alliance française. Les 350 alliances françaises conventionnées avec le ministère des affaires étrangères constituent, toutefois, au moins les deux tiers du réseau culturel français à l'étranger.

Toutefois, les alliances françaises nourrissent un certain nombre d'inquiétudes face aux évolutions du réseau culturel français dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme votée à l'été 2010 :

- les alliances s'inquiètent d'une guerre des marques au sein du réseau, alimentée par l'attribution systématique du sigle « Institut français » à tout type de structure liée de près ou loin, bien souvent de très loin, aux activités culturelles menées par le ministère des affaires étrangères. À titre d'exemple, le centre de documentation technique relevant des services de l'ambassade, situé au sein de l'alliance française de Sao Paulo au Brésil a été renommé « Institut français », ce qui contribue à une confusion des marques et des genres. En outre, l'appellation « Institut français » semble également avoir été généralisée aux services culturels des ambassades, même en l'absence de fusion des SCAC avec les EAF dans certains pays. Les alliances dénoncent une confusion catastrophique, antinomique avec les objectifs de la réforme ;

- la double « casquette » du conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) en tant que conseiller culturel de l'ambassadeur et

directeur de l'institut français fait craindre aux alliances une perte d'équité dans la répartition des crédits culturels entre instituts et alliances dans un même pays. La nouvelle position du COCAC, devenu arbitre partisan selon certains directeurs d'alliance, est désormais perçue par certains comme une remise en cause du principe de péréquation entre instituts culturels et alliances françaises ;

- une véritable concurrence s'installe désormais entre instituts et alliances en matière de levée de fonds auprès de mécènes étrangers.

Dans ces conditions, la fondation Alliance française dénonce une restructuration pyramidale du réseau culturel français à l'étranger, liée à la conjugaison de la fusion des SCAC-EAF et de l'expérimentation du rattachement des instituts à l'Institut français. Cette logique tend à creuser le fossé entre le réseau culturel public et le réseau culturel associatif des alliances françaises qui, elles, offrent une plus grande souplesse en termes de gestion.

Craignant une marginalisation progressive du réseau des alliances françaises en cas de généralisation du rattachement de tous les instituts culturels à l'Institut français et l'absence de péréquation dans la répartition des subventions entre instituts et alliances, la fondation Alliance française invite les pouvoirs publics à garantir au profit des alliances des marges d'autonomie et de financement à l'occasion de la clause de revoyure de la mise en œuvre de la réforme de 2010, prévue pour la fin 2013. Si le rattachement du réseau des instituts à l'Institut français devait être généralisé, la fondation Alliance française estime légitime que lui soit attribuée désormais la responsabilité de la gestion de ses directeurs détachés. Elle propose, en outre, en cas de généralisation du rattachement :

- de ne plus attribuer systématiquement l'appellation « Institut français » à toute structure qui ne serait pas un véritable centre culturel ;

- d'établir, de façon concertée entre le ministère et la fondation, une cartographie raisonnée et générale sur la répartition de la présence des instituts et des alliances dans le monde. S'il est concevable que les instituts culturels soient plus puissants au Japon, d'autres régions du monde offre un environnement juridique plus favorable à l'implantation d'alliances françaises qui devrait, dans ce cas, être favorisée ;

- de maintenir la gestion des personnels et des subventions sous l'autorité du ministère des affaires étrangères et non sous celle de l'Institut français ;

- de préciser par une circulaire le rôle des conseillers de coopération et d'action culturelle dans leur mission de coordination du réseau culturel, selon un principe d'équité entre instituts et alliances.

4. Une décision stratégique majeure à la fin 2013 : le rattachement de l'intégralité du réseau culturel public à l'Institut français

L'expérimentation du rattachement à l'Institut français de douze postes culturels à l'étranger a été mise en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2012, conformément à l'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 précitée. Après une première année consacrée notamment aux études juridiques préalables ayant fait l'objet d'un premier rapport d'étape transmis au Parlement en mars 2011, le rattachement effectif de ces douze postes a eu lieu le 1^{er} janvier 2012. Un bilan doit en être tiré en 2013, à l'occasion d'un deuxième rapport d'étape en mars 2013. Le rapport final faisant le bilan de l'expérimentation doit intervenir avant le 31 octobre 2013, afin qu'une décision définitive puisse être prise sur l'opportunité et les modalités d'un éventuel rattachement de l'ensemble du réseau des instituts culturels à l'Institut français.

Depuis le 1^{er} janvier 2012, les douze postes diplomatiques retenus pour l'expérimentation constituent autant de « bureaux locaux » à l'étranger de l'EPIC Institut français. Cette mise en place a été précédée et suivie de réunions de concertation à Paris avec les COCAC, devenus directeurs du bureau culturel tout en conservant les fonctions de « *conseiller de l'ambassadeur en matière de coopération et d'action culturelle* ».

À cette occasion, les conclusions des études juridiques ont été validées, qu'elles concernent la définition du statut des « bureaux » ou les modalités d'affectation des personnels expatriés et des agents de droit local relevant des SCAC et des EAF.

D'une manière générale, les COCAC ont préconisé le maintien du statut qu'offre la couverture de l'ambassade, ainsi que la création d'un bureau local de l'EPIC sans personnalité juridique locale propre. Ce *statu quo* paraît le mieux à même de préserver les privilèges diplomatiques et fiscaux et de garantir le caractère de réversibilité de l'expérimentation.

Les agents de droit local transférés des SCAC bénéficient de conditions de travail et de rémunération très proches de celles qu'ils connaissaient précédemment. Une grande variété dans les changements de statuts est observée, allant du simple avenant ou de la modification d'appellation de l'employeur à l'établissement d'un nouveau contrat, dans le strict respect des législations locales.

S'agissant des directeurs de « bureau local », il est apparu utile de rappeler que ces agents expatriés, toujours rémunérés par le ministère des affaires étrangères, conservent par ailleurs, pour la durée de l'expérimentation, leur rôle de conseiller de l'ambassadeur en matière de coopération et d'action culturelle. D'une manière générale, toutes dispositions ont été prises pour que les mêmes équipes puissent continuer d'assurer l'ensemble des missions qui relevaient des SCAC jusqu'au 31 décembre 2011, notamment pour les activités de coopération ne relevant pas du périmètre de l'expérimentation.

S'il est à l'évidence trop tôt, quelques mois après le lancement effectif de l'expérimentation et alors que de nombreuses questions techniques ont dû être résolues, pour tirer des conclusions, même provisoires, la réflexion porte désormais sur :

- les modalités de suivi et de pilotage mises en place par l'Institut français, à travers une communication régulière avec ses « bureaux » ;

- la maîtrise des nouvelles contraintes comptables et réglementaires s'imposant à un EPIC pourvu d'un réseau international ;

- les conditions quotidiennes de fonctionnement des nouvelles entités, dans le respect des priorités fixées par le ministère des affaires étrangères et les chefs de poste diplomatique ;

- une appréciation de la valeur ajoutée du nouveau dispositif.

La généralisation du rattachement de l'ensemble du réseau culturel public dépendant du ministère des affaires étrangères à l'Institut français devrait être facilitée par l'achèvement de la fusion des SCAC et des EAF en un EAF culturel unique dans chaque pays. Cette fusion a permis, en effet, une mutualisation des moyens et des effectifs des différentes structures fusionnées, une plus grande cohérence dans le pilotage de la programmation culturelle au niveau de chaque pays d'accueil, une unicité de gestion garantissant la mise en œuvre d'un principe de solidarité et de redistribution entre les antennes locales de l'EAF central, la tenue de comités d'orientation stratégique locaux présidés par les ambassadeurs et associant l'ensemble des acteurs de la politique de coopération et une gestion financière plus solide autour d'un budget unique.

À la suite du changement de Gouvernement intervenu à la fin du printemps 2012, le nouveau ministre des affaires étrangères et européennes, M. Laurent Fabius, a souhaité disposer d'une vision claire sur l'état d'avancement de la réforme du réseau culturel. Il a ainsi demandé au secrétaire général de son ministère, M. Pierre Sellal, de conduire un **audit**, à partir de consultations menées à Paris, censé rendre ses conclusions à la fin 2012.

Si, pour l'heure, l'expérimentation montre qu'il est possible d'espérer un grand nombre d'avantages de la généralisation du rattachement en termes de renforcement du pilotage et de cohérence de la stratégie culturelle de la France à l'étranger, il n'en demeure pas moins que le **surcoût** qu'il suppose, lié à la **montée en puissance des cotisations patronales** qui devraient être prises en charge par l'institut, reste somme toute assez prohibitif, de l'ordre de 25 %. L'évaluation du coût total du rattachement est une entreprise compliquée, en raison de la très grande variété de statuts des personnels en présence. Plus d'une dizaine de modèles budgétaires différents doivent ainsi être pris en compte, les charges n'étant pas les mêmes selon que l'on examine la situation juridique des expatriés ou des recrutés locaux. Le coût du basculement de l'ensemble des personnels culturels sous l'autorité de l'Institut français est estimé à 16 millions d'euros, en raison du transfert des charges

patronales notamment. **Le coût total de l'opération de rattachement serait ainsi évalué à approximativement 50 millions d'euros.**

Il convient également de souligner que le changement de statut des personnels culturels à l'étranger comporte un **risque d'insécurité juridique** lié à l'éventualité d'une modification par certains gouvernements étrangers des règles fiscales et d'immunité applicables aux agents culturels qui seraient rattachés à l'institut alors qu'ils relevaient, jusqu'ici, des services de l'ambassade.

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis a le sentiment que l'achèvement du rattachement du réseau culturel à l'opérateur de l'action culturelle extérieure ne constitue plus, aux yeux du ministère des affaires étrangères, la pierre angulaire de la réforme pourtant adoptée à la suite des nombreuses consultations conduites par le Parlement, consacrant le rôle et la fonction régalienne des ambassadeurs. Un certain nombre de responsables du ministère des affaires étrangères considèrent désormais qu'il est, pour l'heure, préférable de continuer à conserver un grand réseau culturel à dimension publique sous l'autorité directe du ministère, piloté avec une stratégie concertée, disposant d'une seule marque portée par l'Institut français. Celui-ci peut demeurer, selon eux, une force d'impulsion significative de la programmation culturelle de notre réseau, sans pour autant s'appuyer sur une structure administrative parallèle exorbitante.

Néanmoins, votre rapporteur pour avis tient à rappeler un certain nombre d'arguments avancés par l'Institut français en faveur du rattachement de l'ensemble du réseau à l'institut et tient également à souligner que « détricoter » la loi du 27 juillet 2010 dans ses objectifs stratégiques aurait des effets néfastes :

- le rattachement de douze établissements culturels à l'institut a renforcé la notion d'**appartenance à un réseau porteur d'une stratégie unifiée**, au sein duquel des **mutualisations** s'opèrent ;

- la compétence nationale des EAF ne leur permet pas de participer à la mise en œuvre de projets régionaux. Contrairement à ces établissements, **les instituts français de l'expérimentation, de par leurs nouveaux statuts, exercent une compétence régionale, enviée parfois par les COCAC de pays voisins**. Des programmes de formations régionales ont été ou seront organisés au Chili, en Serbie et à Singapour. De la même manière, un vaste programme de promotion de la langue française dans les Balkans est à l'étude à partir de la Serbie et pourrait être piloté par le poste d'expérimentation de Belgrade, qui est également le siège d'un programme régional sur le théâtre (« Teatroskop »). Le poste de Santiago du Chili s'apprête pour sa part à mener une action régionale autour des nouvelles pratiques artistiques (« Transarte ») ;

- en période de contrainte budgétaire forte, les compétences régionales des bureaux locaux leur permettent de **lever des fonds multilatéraux**, comme les fonds européens ;

- le non-rattachement aurait pour conséquence l'existence d'un réseau d'instituts français sans lien organique direct avec l'opérateur et dont la gestion continuerait d'être centralisée par le ministère. Ce schéma, peu cohérent, ne manquerait pas d'affaiblir la marque unique « Institut français » de notre réseau ;

- conformément à la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), les budgets de l'Institut français de Paris et ses bureaux locaux sont votés en conseil d'administration à partir de quatre enveloppes de crédits, ce qui permet de dégager des marges de manœuvre et d'user ainsi des **souplesses offertes par la fongibilité des crédits** au sein de ces enveloppes. Pour mémoire, le budget des EAF présenté par nature de crédits n'offre pas une telle souplesse ;

- la présence d'un agent comptable secondaire dans chaque bureau local restant sous l'autorité d'un agent comptable principal a permis de mettre en place tout un processus de contrôle de la qualité comptable, initié par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

II. LA FRANCOPHONIE : TROUVER LA FORCE D'UN NOUVEL ÉLAN

A. RECHERCHER DES MOYENS À LA HAUTEUR DES AMBITIONS AFFICHÉES

Le montant total des crédits alloués à la promotion du français au sein du programme 185 s'élève à **20,5 millions d'euros, en baisse de 8 % par rapport à 2012**. En application de la norme gouvernementale de réduction des dépenses publiques, ces crédits subissent une **diminution de 11 % en 2014 et de 13 % en 2015 par rapport à leur niveau de 2012**.

Parmi ces crédits, 5,9 millions d'euros relèvent des subventions aux alliances françaises, 4,1 millions d'euros relèvent des bourses d'étude et de stage, notamment les bourses « Français langue étrangère » (FLE), et 6,2 millions d'euros correspondent aux autres moyens bilatéraux d'influence.

Les contributions de la France au **système multilatéral de la francophonie** devraient s'établir, en 2013, à 61,4 millions d'euros, dont 5,4 millions d'euros au titre du loyer de la Maison de la Francophonie. Les moyens consentis à l'OIF et aux autres opérateurs de la Francophonie sont ainsi maintenus à 56 millions d'euros, économie faite des cinq millions d'euros de participation de la France à l'organisation du sommet de Kinshasa en octobre 2012.

En 2013, l'OIF devrait se voir attribuer 28 millions d'euros de la part de la France, dont 14 millions d'euros de contribution statutaire. La contribution volontaire de notre pays, déterminée dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens avec l'organisation, devrait ainsi s'établir à 13,8 millions d'euros. Les contributions aux autres opérateurs de la Francophonie ont également été définies par la voie contractuelle :

- l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF) : 25 millions d'euros, dont 7 millions au titre des bourses de mobilité (les bourses pour les masters, doctorats et cursus postdoctoraux sont généralement supérieures aux bourses de niveau licence). Avec aujourd'hui 781 universités membres, l'AUF fait preuve de son dynamisme et de sa volonté de poursuivre sa politique de coopération avec le monde universitaire au-delà même des seuls États membres de l'OIF (Algérie, Brésil, Japon, Chine et Chili, par exemple). Le point de fragilité de l'AUF demeure, néanmoins, sa dépendance excessive vis-à-vis des seuls financements français, à hauteur de 85 %, contre 44 % pour l'OIF. Elle a pour objectif de développer les partenariats public-privé qui constituent le seul moyen d'étendre et consolider son réseau de mobilité étudiante dans le monde francophone (projet d'un « Erasmus francophone » avec le Québec, notamment) ;

- l'université Senghor d'Alexandrie : 1,646 million d'euros ;

- l'Association internationale des maires francophones (AIMF) : 1,395 million d'euros.

Une contribution de 117 000 euros sera par ailleurs attribuée à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie (APF), qui n'est pas un opérateur de la Francophonie, mais joue un rôle majeur en qualité d'assemblée interparlementaire.

À l'intérieur de l'enveloppe consacrée à la Francophonie, il y a nécessité, chaque année, de procéder à des redéploiements afin de compenser l'augmentation de la contribution statutaire de l'OIF, à hauteur de 2,5 % par an.

La réforme du fonctionnement de l'OIF enregistre des progrès notables. **La comptabilité analytique vient d'être adoptée**, permettant un nouveau mode de calcul des dépenses de fonctionnement. En 2012, celles-ci devraient s'établir à 25 % du budget total de l'OIF (environ 70 millions d'euros), contre 44 % auparavant. Les dépenses de fonctionnement ont continué de baisser, de 3 % en 2012 par rapport à 2011, les dépenses de programmation progressant de 8 % pour leur part. Les frais de mission des délégations de l'OIF, en particulier, ont été significativement resserrés.

Un des défis majeurs du financement soutenable de l'OIF réside, cependant, dans la **gestion de ses arriérés**. L'idée de négocier des plans d'apurement des dettes accumulées par un certain nombre de membres n'a pas rencontré un grand succès. Un groupe de travail a été mis en place afin d'élaborer un calendrier de mesures visant à pénaliser, de façon échelonnée, les membres qui tarderaient à verser leurs contributions : suppression de manifestations francophones sur financements multilatéraux dans le pays concerné, interdiction de prise de parole lors des sommets de la Francophonie...

Pour rappel, la réserve parlementaire de 6 % a été appliquée aux versements de la France en faveur de l'OIF et des opérateurs. En ce qui concerne l'OIF, l'intégralité de la contribution statutaire, qui est de droit, n'a pu être réalisée que grâce à un prélèvement équivalent sur la contribution volontaire. Cette dernière a ainsi dû être amputée de près de 12 %. Compte tenu du poids du soutien financier de la France, ce gel a un impact particulièrement important. **L'OIF et les opérateurs sont donc logiquement attachés à la levée de la réserve parlementaire, dont ils ont bénéficié les années précédentes**. Ils s'attendent, cette année, à une mesure identique qui leur paraîtrait en cohérence avec la volonté affichée par le Président de la République et le Gouvernement de **renforcer la diplomatie francophone**. « *La Francophonie sera une de nos priorités* », avait affirmé, en septembre 2012 lors de la conférence des ambassadeurs à Paris, M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et européennes.

Les projets et programmes afférents au fonds de solidarité prioritaire (FSP) participent, dans un cadre de coopération bilatérale, de l'effort de la France en faveur de la francophonie, de l'enseignement du français et du

renforcement de la coopération culturelle et scientifique. D'un montant de 58,7 millions d'euros en 2012, les crédits de paiement des projets FSP devraient s'établir, en 2013, à 54 millions d'euros, soit une réduction substantielle de l'ordre de 8 %. À cet égard, il est intéressant de souligner que le nouvel opérateur français **France Expertise Internationale** connaît, malgré tout, une montée en puissance encourageante.

B. LE COMPORTEMENT DE LA FRANCE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE N'EST PAS VERTUEUX

La promotion du multilinguisme au sein des grandes entreprises ou des organisations internationales **est encore largement perçue comme une dépense de fonctionnement**, et non comme un investissement. Les entreprises individuelles y voient encore moins un facteur de développement à l'international dans le cadre d'une mondialisation dominée par un anglais d'une qualité du reste bien souvent médiocre. M. Jean-Loup Cuisiniez, expert de la Confédération française démocratique du travail (CFDT) dans la défense des droits linguistiques des salariés, a dénoncé auprès de votre rapporteur pour avis en particulier l'inertie, voire le non-respect des pouvoirs publics français dans la défense de la langue française et au sujet de laquelle l'actuel Gouvernement a pourtant réaffirmé que « *le combat pour la langue française est un combat pour l'avenir* » :

- dans une logique de sécurisation de la pratique de la langue anglaise par les employés des grandes entreprises, envisagée comme un moyen de modernisation de l'économie, le Parlement, à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, a entériné le **renoncement à l'exigence de traduction des documents de sécurité dans le domaine de l'aéronautique**. Ce vote est allé à l'encontre des principes énoncés à l'article premier du Protocole de Londres et de l'avis de l'Assemblée parlementaire de la Francophonie, en contribuant à l'appauvrissement terminologique de la langue française et à la perte de sa fonctionnalité ;

- en janvier 2009, la France a **renoncé au français comme langue de travail au sein de l'Agence internationale des énergies renouvelables (IRENA)**, et renforce, ce faisant, l'hégémonie linguistique de l'anglais. L'Organisation internationale de la Francophonie tente désormais de faire modifier le régime linguistique de l'institution vers le multilinguisme, comme le démontre son communiqué de presse en date du 15 avril 2011 ;

- en juin 2010, l'arrêté ministériel instituant l'**anglais comme seule et unique langue obligatoire pour l'épreuve orale du concours d'entrée à l'École nationale de la magistrature** a été confirmé par le Conseil d'État¹. La requête du Syndicat de la magistrature et de l'Union syndicale des

¹ Conseil d'État, 16 juin 2010, requête n° 325669.

quatorze magistrats pour le maintien du choix de plusieurs langues étrangères parmi une liste établie par le ministère a été rejetée ;

- en décembre 2011, le ministère de la culture a élaboré avec le ministère du travail un projet de plaquette intitulée « Votre droit au français dans le monde du travail ». La publication de cette plaquette est toujours en attente de l'aval du ministère du travail, suscitant une incompréhension face à cette réticence à communiquer sur le droit au français au moment où les organisations syndicales réclament des outils pédagogiques de sensibilisation ;

- en janvier 2012, l'Agence française de développement (AFD) a émis un appel à projets en vue de l'organisation d'une conférence le 14 juin à Paris. **Elle exigeait de la part des soumissionnaires français des réponses exclusivement en anglais.**

Il est intéressant de noter qu'en juillet 2012, le premier **Forum mondial sur la langue française à Québec** a été cofinancé par la compagnie aérienne Qatar Airways.

Pourtant, votre rapporteur pour avis estime que des progrès en faveur d'un renforcement de la place du français au sein des milieux économiques peuvent être réalisés au travers de deux créneaux d'intervention de l'action publique :

- l'accompagnement de la **formation des employés** (en particulier dans les secteurs exposés à l'internationalisation des échanges et de la coopération dans le domaine de la sécurité : miniers, électricité...);

- la possibilité pour la francophonie multilatérale de promouvoir au niveau international une **modification des réglementations linguistiques** susceptible d'avantager les entreprises francophones dans l'environnement international des affaires.

D'une façon générale, les organisations syndicales en France réclament l'exemplarité de l'action publique dans la défense du français, les droits à la traduction, à l'interprétation et au respect de la diversité linguistique devant constituer la pierre angulaire de la politique francophone de l'État. Dans ces conditions, M. Jean-Loup Cuisiniez enjoint aux institutions publiques de se conformer aux obligations imposées par la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française, plus connue sous le nom de « loi Toubon ». Il recommande, en particulier, la création au sein des entreprises de plus de 500 salariés d'un **organe chargé de défendre les droits linguistiques des salariés**. Il souligne, à cet égard, qu'une disposition contenue dans la proposition de loi visant à compléter la loi du 4 août 1994 précitée, portée par les sénateurs Jacques Legendre et Philippe Marini, restée en instance depuis plusieurs années à l'Assemblée nationale, correspond à un véritable besoin :

« Après l'article L. 432-3-2 du code du travail, il est inséré un article L. 432-3-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 432-3-3. – Dans les entreprises dont l'effectif est supérieur à cinq cents salariés, le chef d'entreprise soumet pour avis au comité d'entreprise un **rapport écrit sur l'utilisation de la langue française dans l'entreprise.**

« **Ce rapport trace le bilan de la façon dont l'entreprise s'acquitte des obligations formulées dans la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française.**

« Dans les entreprises dont l'effectif est inférieur à cinq cents salariés, la présentation de ce rapport répond à une demande du comité d'entreprise ou, à défaut, des délégués du personnel. »

II. – L'article L. 439-2 du même code est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les obligations définies à l'article L. 432-3-3 s'imposent au comité de groupe. »

C. DÉFINIR UNE STRATÉGIE EN VUE DE CONSOLIDER LA PLACE DU FRANÇAIS COMME LANGUE INCONTOURNABLE DE LA SCÈNE INTERNATIONALE

1. Prendre conscience du rôle moteur que le continent africain est appelé à jouer en faveur de la Francophonie

Défendre l'avenir de la langue française se résume encore aujourd'hui à définir une stratégie destinée à permettre au français de résister à la progression constante de l'anglais sur tous les supports de communication, en particulier au niveau des **nouvelles technologies de l'information et de la communication** (TIC). Au sein même de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), les avis demeurent partagés quant à la démarche à emprunter :

- un certain nombre de pays africains tels que le Sénégal, le Rwanda ou la Guinée sont favorables à une **posture d'ouverture** de la francophonie disposée à faire coexister la pratique du français avec celle d'autres grandes langues internationales telles que l'anglais. Le Rwanda, certes pour des raisons principalement d'ordre politique, a fait le choix du bilinguisme français-anglais, sans pour autant avoir les moyens d'assurer la formation de ses maîtres en anglais. L'admission au sein de l'OIF de nouveaux États membres tels que l'Uruguay et le Qatar, respectivement en tant que membre observateur et membre associé, pays dans lesquels le français n'est pas la langue majoritaire, voire y occupe une place encore très minoritaire, est le signe de l'ouverture croissante de la francophonie ;

- d'autres pays ou provinces, tels que le Québec et la République démocratique du Congo, sont partisans d'une **francophonie protectrice**, attachée à la défense de la place du français, en particulier face à la progression de l'anglais.

Si le français est aujourd'hui parlé par près de 220 millions d'individus, on estime que le nombre de francophones devrait s'élever, à l'horizon 2050, à 715 millions de personnes, dont 85 % d'Africains. La prédominance de l'Afrique au sein de l'espace francophone a conduit l'OIF à réaffirmer sa position en faveur d'une **meilleure représentation de l'Afrique au sein des organes décisionnels des instances internationales**, en particulier au niveau du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies (ONU). La déclaration finale des chefs d'État et de gouvernement participant au XIV^e sommet de la Francophonie à Kinshasa plaide, en effet, pour la mise en place « *d'un système multilatéral équilibré garantissant une représentation permanente et équitable de l'Afrique au sein des organes de décision* ». À ce titre, les pays représentés à l'OIF réclament l'invitation de deux pays africains au sommet et aux rencontres préparatoires du G20, auxquels seule l'Afrique du Sud a jusqu'ici été conviée.

2. Le plan d'action du ministère des affaires étrangères en faveur de la Francophonie

Lors du Conseil des ministres du 17 octobre 2012, à la suite du sommet de la Francophonie à Kinshasa, la ministre déléguée auprès du ministre des affaires étrangères, chargée de la francophonie, a présenté une communication relative à la politique de la francophonie. **Votre rapporteur pour avis regrette, toutefois, qu'aucune information ne laisse entendre jusqu'ici que ce plan ait été effectivement budgété dans son intégralité.**

PLAN D'ACTION PRÉSENTÉ PAR LA MINISTRE DÉLÉGUÉE CHARGÉE DE LA FRANCOPHONIE

Alors que la mondialisation a pour corollaire l'affirmation croissante de l'anglais, l'augmentation constante du nombre de francophones dans le monde est une chance à saisir pour la diversité culturelle et le rayonnement de la France. Afin de mieux fédérer les énergies autour d'une francophonie dynamique, moderne et tournée vers la jeunesse et la société civile, le Gouvernement a adopté un plan d'action en trois axes.

1/ Donner un nouvel élan à la politique en faveur du français.

Le Gouvernement s'attachera à :

- accompagner, par la formation initiale et continue, la consolidation des systèmes éducatifs notamment en Afrique avec, dès 2013, la formation initiale et continue de 100 000 enseignants sur place et par Internet ;

- renforcer les échanges de jeunes talents entre les deux rives de la Méditerranée (projet SafirLab) ;

- soutenir, en lien avec l'Institut français, la création artistique et culturelle dans l'espace francophone et prendre des initiatives pour accroître les contenus francophones sur Internet ;

- mobiliser la diplomatie française pour encourager à travers le monde l'enseignement d'au moins deux langues étrangères à l'école.

2/ Accentuer le rayonnement de la francophonie dans le monde.

Le Gouvernement accompagnera la mobilisation de la société civile autour d'initiatives fédératrices telles que :

- l'organisation du premier Forum mondial des femmes francophones ;

- le renforcement de la dimension économique de la francophonie avec notamment le développement de l'offre pour l'apprentissage du « français des affaires » ;

- l'association plus systématique des collectivités locales aux actions en matière de francophonie, notamment dans leurs dimensions culturelle et économique.

3/ Populariser la francophonie sur le territoire national.

L'organisation des Jeux de la Francophonie à Nice en 2013, sera l'occasion de rassembler les jeunes français et francophones du monde entier autour d'une image modernisée et dynamique de la francophonie. Le rôle du français comme facteur d'intégration sera par ailleurs promu.

Une **nouvelle stratégie numérique** a également vocation à être élaborée afin de **développer les contenus francophones sur la toile**. On estime aujourd'hui entre 3 % et 5 % la proportion de pages disponibles en français sur Internet. L'OIF assiste tous les gouvernements membres à créer leurs propres sites institutionnels en français, dans le cadre de son programme en faveur du nommage sur Internet qui requiert un important niveau de technicité. Un programme « Afripedia » et un portail francophone devraient prochainement être lancés, ainsi qu'une plateforme de formation linguistique sur Internet ou *via* les applications disponibles sur *smartphones*.

III. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : REDONNER LA CONFIANCE

Les défis financiers demeurent considérables pour l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), dont la dotation consentie par l'État n'augmente que très légèrement pour s'élever, en 2013, à 425 millions d'euros. L'agence est dans la situation d'une entreprise en croissance et dans l'impossibilité d'assurer son financement alors que, d'année en année, elle doit faire face à l'inscription de 4 000 à 5 000 nouveaux élèves, conduisant *de facto* à une diminution régulière de la dotation de l'État par élève scolarisé.

A. LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DES BOURSES : LE NOUVEAU DÉFI DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

La suppression du dispositif de prise en charge (PEC) des frais de scolarité des élèves français inscrits dans des établissements d'enseignement français à l'étranger a été entérinée par l'article 42 de la loi n° 2012-958 de finances rectificative pour 2012 du 16 août 2012. Le Gouvernement indique que cette mesure, applicable dès la rentrée de septembre 2012 pour les pays du rythme Nord et au début de l'année 2013 pour les pays du rythme Sud, constitue la première étape d'une réforme globale de l'aide à la scolarité en direction des familles établies hors de France. **Les conditions d'attribution n'ont pas été révisées depuis une vingtaine d'années alors que la communauté française expatriée a plus que doublé en nombre.**

Le coût net de la prise en charge pour l'État par exercice budgétaire sur la période 2007-2011 a représenté, en effet, une charge exponentielle assumée par l'État et son opérateur l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) dans le cadre du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » (action n° 2 « Accès des élèves français au réseau AEFE ») :

(en millions d'euros)

Année civile	2007 Terminale*	2008 Terminale et 1 ^{re} *	2009 Terminale à la 2 nd e*	2010 Terminale à la 2 nd e	2011 Terminale à la 2 nd e
Coût net de la PEC	1,9	8,8	19,9	31,3	33,7

* À partir de la rentrée de septembre.

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

L'augmentation continue des dépenses de bourses scolaires sur critères sociaux, de + 13 % en moyenne par an au cours des cinq dernières années, a été le corollaire de la mise en place progressive à partir de 2007 du dispositif de prise en charge des frais de scolarité des élèves de lycée, sans conditions de ressources. À la suite de la suppression de la PEC, **la prévision de dépenses de bourses scolaires pour 2013 s'établit à 110 millions d'euros, contre 93,6 millions d'euros votés en loi de finances initiale pour**

2012, soit une augmentation de 17,5 %, à périmètre constant. Le nouveau système de bourses, qui devra être mis au point dans le cadre d'une concertation avec les partenaires concernés et les parlementaires, est appelé à entrer en vigueur à partir de la rentrée scolaire 2012-2013 du rythme Nord et 2013 du rythme Sud.

La **Commission nationale des bourses** a souligné, dans une note de synthèse, les limites importantes que présente le mode de calcul mis en œuvre par le dispositif de bourses actuel :

- la prise en compte des dépenses réelles, appelées « points de charge négatifs », outre le fait qu'elle génère un traitement lourd des justificatifs par les agents consulaires, conduit à prendre en compte certains choix de consommation des familles dans l'attribution d'une bourses, par exemple le loyer ;

- les « revenus » ont été fixés localement dans chaque pays. N'ayant fait l'objet ni d'une méthodologie, ni d'une révision régulière, ces revenus minima présentent des niveaux incohérents lorsqu'on les compare à un indice de coût de la vie ;

- un grand nombre de familles sont boursières à 100 % alors que leur situation économique est très variable d'un pays à l'autre (revenu variant du simple au décuple) ;

- d'autres éléments de la situation des familles, tels que leur taille ou leur patrimoine immobilier, ne sont pas pris en compte de manière satisfaisante.

L'AEFE a indiqué à votre rapporteur pour avis que les familles éligibles aux bourses attribuées sur critères sociaux sont relativement bien identifiées. Celles des familles qui bénéficiaient de la PEC et qui, après sa suppression, sont en droit de solliciter une bourse sur critères sociaux sont en nombre limité. Dans ces conditions, **l'agence devrait disposer d'une marge de manœuvre à partir de la rentrée scolaire de 2012 pour développer une politique de bourses s'adressant à plus de familles et plus ouverte, en tout cas, aux familles à revenus intermédiaires**. Le nouveau système pourra certes améliorer la souplesse de gestion et introduire plus d'équité, mais il ne saurait en aucun cas être générateur de ressources. Il paraît incontournable de sortir de l'incantation et d'affronter la réalité objective en termes de besoins, au risque, dans le cas contraire, de se condamner, à terme, à générer la pénurie.

Une des principales mesures envisagées à la suite de trois réunions successives de la Commission nationale des bourses consiste à mettre en place un dispositif de bourses fondé sur un **indice de pouvoir d'achat hors frais de scolarité, appelé quotient familial net des frais de scolarité**, correspondant au revenu net disponible par unité de consommation après prise en compte des frais de scolarité et pondération au moyen d'un indice de parité de pouvoir d'achat (PPA), exercice difficile tant les comparaisons sont diverses. Cet

indice permettrait d'annuler les effets de la variation du coût de la vie entre les pays. Lorsque le quotient familial net des frais de scolarité dépasserait un seuil appelé quotient maximum, la famille ne pourrait pas bénéficier de bourse. En-dessous de ce seuil, le quotient familial déterminerait la quotité de bourse attribuée.

Déjà avant la mise en œuvre de la PEC, l'AEFE avait pris l'habitude, dans les instructions qui régissent l'attribution des bourses, de **plafonner les tarifs pris en compte dans le calcul du montant des aides**, essentiellement pour les élèves des établissements situés aux États-Unis où les frais de scolarité sont particulièrement élevés. Deux principaux types de plafonnement étaient ainsi envisagés :

- le plafonnement des frais de scolarité des établissements homologués utilisés pour le calcul des bourses aligné sur celui applicable aux établissements conventionnés ;

- le plafonnement des frais de scolarité selon l'inflation définie par le département du travail américain.

Ces plafonnements permettaient de contenir l'enveloppe de bourses allouées aux élèves situés aux États-Unis où les frais de scolarité sont élevés. Les membres de la Commission nationale des bourses de l'AEFE ont plutôt bien accepté ce type de mesures de régulation, ce qui laisse espérer un relatif consensus d'ores et déjà dans les négociations sur les nouvelles règles de calcul des bourses à mettre en place à la suite de la suppression de la PEC.

Parmi les orientations de la réforme de la politique de bourses, la régulation des frais de scolarité pris en compte dans le calcul de la quotité de bourse constituera la pierre angulaire de la soutenabilité budgétaire du nouveau dispositif. En particulier, des mesures pourraient être prises en vue de limiter la hausse des frais de scolarité pris en compte, selon un **système de plafonnement sur un taux d'évolution à définir**.

En ce qui concerne l'évolution des frais de scolarité dans les établissements du réseau de l'AEFE, **le second cycle du secondaire, où a été mise en œuvre la PEC, est le cycle qui a connu la plus forte augmentation moyenne des frais de scolarité** (+ 49 % entre 2007-2008 et 2011-2012, contre + 40 % dans les classes de collège et + 36 % dans les classes de primaire). Il convient de noter, toutefois, que les classes de lycée coûtent logiquement plus cher que celles des autres cycles, en raison notamment des dépenses d'équipement qu'elles impliquent.

Il existe aujourd'hui un très grand nombre de familles aidées à hauteur de 100 % dans le cadre de la politique des bourses, alors même que leur situation économique est très variable (revenu variant du simple au décuple). Comme l'affirme la Commission nationale des bourses dans sa note de synthèse, **l'objectif de meilleure prise en compte des exigences de justice sociale et d'élargissement du nombre de bénéficiaires suppose, à terme, de diminuer la proportion de familles dont les frais de scolarité seront**

intégralement couverts par les bourses, afin de mieux aider les familles pénalisées par les effets de seuil.

Votre rapporteur pour avis rappelle qu'à l'heure actuelle, quelque 21 000 élèves français scolarisés à l'étranger bénéficient de bourses sur critères sociaux, soit environ 5 % des effectifs français du réseau de l'AEFE. La marge de progression dans le nombre de familles prises en charge est donc potentiellement significative.

B. LA PRISE EN CHARGE DES PENSIONS CIVILES A CONDUIT L'AEFE À PUISER CONSIDÉRABLEMENT DANS SES RESSOURCES PROPRES

L'intégration de la pension civile des personnels détachés dans les charges de l'agence à compter de 2009 a modifié de manière substantielle le périmètre sur lequel reposait son budget, de 425 millions d'euros en dotation de l'État sur le programme 185. En effet, l'équilibre du budget est alors impacté par une dépense nouvelle de plus de 120 millions d'euros, soumise à une progression à la fois importante et incertaine, en fonction de la détermination chaque année du taux de pension. Afin de faire face à cette charge, une subvention de 130 millions d'euros a été intégrée en base budgétaire à compter de 2010.

En raison du caractère progressif très marqué de cette charge pour pensions civiles, il est apparu, notamment à la faveur du *triennium* budgétaire 2009-2011, que cet abondement serait rapidement insuffisant, générant à court terme un déficit de recettes structurel toujours croissant.

	COFI¹ 2010	COFI 2011	BP² 2012
Coût des pensions civiles en €	131 029 312	140 312 112	149 822 000
		2011/2010	2012/2011
Différentiel/N-1 en €		9 282 800	9 509 888

¹ *Compte financier*

² *Budget prévisionnel*

L'agence a ainsi organisé la montée en charge des ressources propres en mettant en place les éléments permettant une croissance à la hauteur des enjeux de dépenses sur la pension civile. À ce titre, le conseil d'administration de l'AEFE a créé, à compter de 2009, une **contribution de 6 % assise sur les frais de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés** destinée pour partie à contribuer au financement des pensions civiles et de la programmation immobilière de son réseau. En raison de l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés dans les établissements en gestion directe et conventionnés, cette contribution permet de dégager des recettes supplémentaires annuelles.

Une autre source de croissance de l'autofinancement est liée à la forte progression des recettes de participation des établissements en gestion directe et conventionnés à la rémunération des personnels AEFÉ résidents.

En 2013, il est prévu que le coût de la part patronale de la pension civile augmente de 13 millions d'euros par rapport à 2012, soit une dépense de 157 millions d'euros. Entre 2012 et 2015, la croissance de la pension civile est estimée à 25 millions d'euros. Dans ces conditions, le Gouvernement a souhaité accompagner l'effort budgétaire à accomplir par une dotation supplémentaire de 5,5 millions d'euros en 2013 et 2014 puis de 10,5 millions d'euros en 2015 par rapport à 2012. Malgré ces compléments budgétaires, l'AEFE devra miser sur la dynamisation de ses ressources propres afin d'absorber pleinement la charge pour pensions civiles.

Au sein de la contribution de 6 % assise sur les frais de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés, **on estime qu'au moins 4 à 4,5 % devront être consacrés au financement de la prise en charge des pensions civiles, ce qui devrait réduire d'autant plus les moyens disponibles pour la programmation immobilière du réseau de l'agence.**

C. LE FINANCEMENT DU PROGRAMME IMMOBILIER DU RÉSEAU DE L'AEFE S'APPUIE SUR DES PROCÉDURES COMPLEXES

Les opérations immobilières de l'AEFE concernent les établissements en gestion directe (EGD) dont l'agence assure la maîtrise d'ouvrage. La programmation pluriannuelle immobilière cumulée de l'agence depuis 2006 s'élève à 230 millions d'euros, dont 143 millions d'euros à la charge des services centraux et 87 millions d'euros à la charge des EGD. La mise en œuvre de cette programmation pour les services centraux a représenté pour l'année 2011 un montant de 15 millions d'euros de dépenses et génère une prévision de dépenses pour 2012 de l'ordre de 41 millions d'euros.

Le financement des opérations était assuré jusqu'à la fin de l'année 2010 de la façon suivante :

- par prélèvement sur le fonds de réserve de l'établissement concerné ;
- par une aide de l'AEFE prélevée sur ses fonds propres (contribution de 6 % assise sur les frais de scolarité des établissements en gestion directe et conventionnés) ;
- par recours à l'emprunt, contracté par l'AEFE et remboursé par l'établissement.

L'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 interdit le recours à des emprunts d'une durée supérieure à douze mois pour les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques.

Cette restriction est donc applicable à l'AEFE, en sa qualité d'établissement public à caractère administratif.

En 2011, le soutien du ministère des affaires étrangères a permis la mise en place d'un dispositif financier se substituant à l'emprunt afin que l'agence puisse équilibrer ses plans financiers et poursuivre sa politique immobilière. Une dotation de l'État d'un montant de 9,5 millions d'euros a été accordée à l'AEFE en lieu et place des sommes qu'elle avait prévu d'emprunter pour les projets de Berlin, Bruxelles et Amman.

En 2012, l'agence a été également autorisée à bénéficier d'**avances de l'agence France Trésor** pour un montant de 12,6 millions d'euros afin de financer six projets en cours (Amman, Bruxelles, Le Caire, Nouakchott, Sousse, Tunis). Pour 2013, ce dispositif des avances de France Trésor devrait être reconduit pour le financement de nouveaux projets immobiliers identifiés, à hauteur de 12,5 millions d'euros. Les négociations sur la durée de remboursement des avances entre l'AEFE et France Trésor a permis d'aménager un étalement des remboursements en fonction de la dimension des projets, de huit ans pour les moins importants, à douze ans pour les plus lourds.

Concernant les établissements conventionnés, l'AEFE précise que la gestion de leurs opérations immobilières est assurée par les comités de gestion de ces établissements. L'AEFE peut participer financièrement à ces opérations soit en accordant des subventions pour l'investissement (6 millions d'euros en 2011), soit de façon indirecte en allégeant la gestion de ces établissements (annulation ou baisse des remontées de participation à l'agence). L'AEFE peut participer également à ces projets en assistant les comités de gestion dans le montage et le suivi de ces opérations.

Par ailleurs, dans les pays où la situation politique devient instable, l'agence est en contact étroit avec les services du ministère des affaires étrangères pour déterminer les mesures les plus adaptées à la situation. Les premières mesures visent généralement à renforcer les conditions de sécurité de ces établissements, comme cela a été le cas récemment dans les pays d'Afrique du Nord et du Sahel où une subvention exceptionnelle a été allouée à hauteur de 4 millions d'euros pour la sécurisation des locaux.

Au-delà des 9,5 millions d'euros de dotation de l'État et de la subvention exceptionnelle de 4 millions d'euros, le ministère des affaires étrangères participe également aux opérations immobilières des EGD en allouant des crédits d'investissements à hauteur d'un montant de 1,4 million d'euros en 2012-2013 à des projets immobiliers de l'AEFE à Istanbul et à Rome.

IV. LES INCERTITUDES PESANT SUR LA POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE AUPRÈS DES ÉLITES ÉTRANGÈRES

A. CAMPUS FRANCE : UN OPÉRATEUR QUI GAGNE EN LÉGITIMITÉ

1. Une création tardive

Les délais prévus par le législateur n'ont jamais été respectés en ce qui concerne la création de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) Campus France, en raison de **mésententes persistantes entre les ministères de tutelle des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur**. Ces difficultés se sont cristallisées au cours des négociations sur le transfert des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) au nouvel EPIC, qui n'est finalement intervenu que le 1^{er} septembre 2012 alors même que la loi du 27 juillet 2010 avait prévu qu'il soit achevé au plus tard le 31 décembre 2011.

L'EPIC Campus France a été créé par le décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à Campus France, en application du chapitre II du titre I^{er} de la loi du 27 juillet 2010. La mise en place effective de l'opérateur a eu lieu le 1^{er} mai 2012, à la suite de la dissolution du groupement d'intérêt public (GIP) Campus France le 28 avril 2012 et de l'association EGIDE le 1^{er} mai 2012. Le transfert des bourses gérées par le CNOUS a été réalisé le 1^{er} septembre 2012, début de l'année universitaire, sur le fondement de l'article 8 de la loi précitée. Cette prise en compte des missions de la sous-direction des affaires internationales du CNOUS, voulue par le législateur, vise à instituer un guichet unique pour la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers en France.

Placé sous la tutelle conjointe des ministres des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur, Campus France a pour mission d'établir une chaîne de l'accueil des étudiants étrangers allant de la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur français à la gestion par un guichet unique de la mobilité et de l'accueil des étudiants étrangers. Il permet à la France de disposer, comme ses concurrents allemands et britanniques avec le *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD) et le *British Council* d'un véritable opérateur au service de sa politique d'attractivité auprès des élites étrangères.

Pour mener à bien son action, l'établissement s'appuie sur le réseau des espaces Campus France, placés sous l'autorité de nos ambassadeurs. Les espaces, intégrés au réseau diplomatique et culturel, sont constitués de plus de 300 personnes dans 182 espaces et 110 pays. Ils organisent, avec le soutien de l'EPIC Campus France, des actions destinées à promouvoir l'enseignement supérieur français qui revêtent divers aspects : salons étudiants, rencontres institutionnelles, conférences dans les établissements universitaires locaux,

missions thématiques, missions de recrutement d'étudiants par les établissements français...

Prévues dans le cadre de l'équilibre économique de l'EPIC, la modernisation et la simplification du régime des bourses sont nécessaires. Le décret (et son arrêté) sur la bourse simplifiée est en cours d'examen au ministère du budget. Son application a donc été reportée au 1^{er} septembre 2013.

La subvention pour charges de service public de l'EPIC Campus France s'établit, pour 2013, à 4,218 millions d'euros. Elle inclut la subvention pour charges de service public que percevait le GIP CampusFrance (1,822 million d'euros) et la subvention de 2,396 millions d'euros au titre de la reprise des activités internationales du CNOUS. Cette dernière est destinée à couvrir la **rémunération de 25 ETP transférés à l'opérateur** (pour un montant de masse salariale équivalent à 1,468 million d'euros) ainsi qu'une part du fonctionnement de l'établissement pour les activités transférées (928 000 euros).

PLF 2013		2014 *		2015 *	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
4 218 025	4 218 025	4 145 144	4 145 144	4 075 178	4 075 178

* Montants indicatifs pour 2014 et 2015.

À la fin du mois de novembre 2011, avant la publication du décret constitutif de l'EPIC, l'association EGIDE et le GIP CampusFrance avaient voté des budgets prévisionnels pour 2012 en excédent de respectivement 1,12 million d'euros et 15 500 euros.

Le budget total pour 2012 de l'EPIC Campus France, intégrant la reprise des activités internationales du CNOUS au 1^{er} septembre 2012, est de 28,32 millions d'euros. L'activité de gestion des bourses, missions et invitations (périmètre de l'ancienne association EGIDE et de la reprise des activités internationales du CNOUS) représente 68 % des recettes du budget 2012 de la nouvelle entité et les activités de promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger (périmètre de l'ancien GIP CampusFrance) 28 %.

2. Le transfert périlleux des activités internationales du CNOUS à Campus France

La reprise de la gestion des bourses du CNOUS par le nouvel EPIC Campus France a impliqué des coûts de gestion supplémentaires et s'est déroulée suivant les trois orientations suivantes :

- concernant les boursiers du gouvernement français (BGF) : le CNOUS a fourni à l'EPIC la liste des BGF dont la bourse se poursuit au-delà du 31 août 2012. Après vérification auprès des ambassades concernées, les dossiers correspondants ont été transférés à Campus France qui les a ainsi intégrés dans sa base de données afin d'assurer la continuité du versement des mensualités de bourse au mois de septembre ;

- concernant le transfert des bourses des gouvernements étrangers (BGE) : en lien avec les postes diplomatiques concernés, Campus France a effectué des missions à l'étranger afin de renégocier la signature des conventions de bourses ou d'avenants à des conventions de bourses existantes, selon l'état transmis par le CNOUS en début d'année ;

- **une convention a été signée entre l'EPIC et le CNOUS le 30 mai 2012.** Elle fixe les **conditions d'hébergement en résidences universitaires** pour les boursiers et les **prestations d'accueil associées** afin de sécuriser cet aspect primordial de la politique d'accueil des étudiants étrangers. Conformément aux décisions interministérielles, il s'agit dans cette convention de préserver, dans le nouveau système, la même proportion de BGF hébergés en résidence universitaire qu'actuellement (environ 4 700 si l'on se réfère à l'annexe indicative de la convention EPIC/CNOUS, dont 804 à Paris et sa banlieue). Le montant versé par l'EPIC au CNOUS correspond à un « *droit pour chaque étudiant logé* », soit 80 euros pour un total de 380 000 euros.

Dans ces conditions, **le CNOUS évalue à 4,9 millions d'euros la perte totale occasionnée par le transfert de ses activités internationales à Campus France.** Il souligne, en particulier, le fait qu'il a dû, conformément à la loi du 27 juillet 2010 qui avait fixé au 31 décembre 2011 la date limite de ce transfert, travailler pour le compte du nouvel EPIC en faisant vivre pendant huit mois, dans le cadre de 198 programmes de convention, 86 contrats. Parmi ces 86 contrats, le CNOUS affirme que seuls 46 ont été repris pour l'heure par Campus France. Le nombre encore limité de contrats désormais assurés par l'EPIC s'explique, selon le CNOUS, notamment par :

- la revalorisation des tarifs dans les contrats renégociés par Campus France qu'un certain nombre de gouvernements étrangers mandants n'acceptent pas ;

- le refus de certains gouvernements étrangers, tels que la Lybie, de coopérer avec le nouvel établissement qui voient dans ce transfert une rupture des relations de confiance qu'ils entretenaient avec le CNOUS.

Pour sa part, Campus France souligne qu'après comptage contradictoire, seules 78 conventions avec des institutions ou gouvernements étrangers faisaient toujours l'objet de mouvements en 2011. **52 conventions ont été reprises par Campus France.** Selon l'EPIC, les 26 restantes n'ont pas été renégociées pour les raisons suivantes :

- certaines de ces conventions sont « éteintes » ou « dormantes » car elles ne prévoient pas, pour l'heure, l'envoi de nouveaux boursiers ;

- certaines conventions conclues avec des filiales de Total en Afrique ont été basculées sur une convention antérieure plus large négociée par EGIDE ;

- certains pays et institutions étrangers ont fait valoir qu'ils entendaient gérer désormais leurs étudiants boursiers par leurs propres moyens ou en confiant cette gestion à un tiers : c'est le cas notamment de l'Azerbaïdjan, du Chili et du Mexique ;

- le programme d'échanges avec l'Algérie a été interrompu par le CNOUS lui-même en août 2011 ;

- les obstacles pour la reprise de la précédente convention gérée par le CNOUS avec la Lybie (246 boursiers) sont liés au positionnement de l'ambassade de Lybie en France, auprès de laquelle une démarche sera prochainement effectuée. Il convient de relever que nos partenaires libyens, loin de se détourner de Campus France, lui font confiance. Le ministère du travail et de la réhabilitation libyen a signé, le 9 septembre 2012, avec Campus France une nouvelle convention appelée « programme des 300 » ;

- la convention avec la Syrie (507 boursiers) n'a pu être signée du fait de la situation politique.

Les conventions reprises par Campus France représentaient, au 1^{er} octobre 2012, un **volume de fonds de près de 30 millions d'euros**, soit 75 % des dépenses effectuées par le CNOUS au titre des BGE en 2011. Elles seraient de 95 % si les conventions avec la Lybie et la Syrie étaient intégrées. En outre, Campus France a signé au moins quatre nouvelles conventions qui traduisent une modernisation de la gestion des programmes de mobilité.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis tient à rappeler que le CNOUS, établissement public administratif sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur, affichait des **tarifs de gestion des BGE extrêmement bas, inchangés depuis 1998**, de l'ordre de 50 euros (394 francs) pour chaque mois de bourse versé. Dès lors, **un relèvement du barème de gestion des BGE s'imposait, dans une logique de plus grande transparence et de vérité des coûts.** Cette réévaluation des tarifs s'est fondée sur l'évolution du coût horaire du travail depuis quinze ans, soit une augmentation de 45 %. La création de l'EPIC Campus France, en tant qu'opérateur de l'État, visait à externaliser la gestion d'opérations rendues au meilleur coût pour les finances publiques. Le niveau de tarif pratiqué par Campus France se rapproche désormais de celui pratiqué antérieurement par le

ministère des affaires étrangères pour la gestion des boursiers du Gouvernement français.

Campus France a eu la chance de procéder à un ajustement de sa masse salariale dans une phase d'expansion de ses activités. Il est plus aisé, en effet, de limiter la croissance des effectifs en période d'augmentation des activités que d'imposer un plan de suppression des postes en situation de décroissance, comme c'était le cas pour EGIDE au cours de ses dernières années d'existence. Dans un contexte de *quasi*-doublement du volume de ses activités, Campus France a été en mesure de maîtriser efficacement ses effectifs.

Par ailleurs, votre rapporteur pour avis tient à saluer les efforts du nouvel EPIC dans la constitution d'un réseau de relais locaux auprès des universités et des grandes régions particulièrement actives dans le domaine de la recherche (Rhône-Alpes, Île-de-France, Aquitaine...). Dans le cadre de la réduction des moyens qui lui a été imposée, le CNOUS a été contraint à des redéploiements qui sont susceptibles de conduire à la fermeture de bureaux d'accueil des étudiants étrangers au sein de certains CROUS. Dans ces conditions, **Campus France entend faire tout son possible pour compenser cette réduction de logistique en renforçant les antennes régionales qu'il a héritées d'EGIDE et en multipliant les co-localisations au sein de grandes universités**, en particulier celles regroupées en pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES), ces structures étant encore peu aguerries en matière d'accueil des boursiers étrangers.

D'une façon globale, la mise en place de l'EPIC Campus France constitue une réforme positive mise en œuvre conformément aux orientations de la loi du 27 juillet 2010. Grâce à ses espaces Campus France logés au sein des alliances françaises ou des instituts français, Campus France dispose d'un réseau comparable à celui du *British Council*, avec une présence auprès de 110 pays. Il s'appuie sur des personnels employés par les entités supports, qu'il s'agisse d'une alliance ou d'un institut, mais dont il assure seul la formation, initiale et permanente, et leur fournit du matériel académique et pédagogique.

La mise en place de Campus France est un exercice délicat, mais son installation va progressivement dans la direction souhaitée par le législateur. Alors que le nouvel EPIC est l'héritier des déficits d'EGIDE et s'est trouvé confronté à la résistance d'un CNOUS tenace, la France continue parallèlement à perdre des places au sein des classements mondiaux des établissements d'enseignement supérieur. Elle ne compte plus que quatre universités parmi les 100 premières mondiales et 35 dans le top 700 du classement publié, le 11 septembre 2012, par le bureau d'études londonien QS, reconnu dans le monde universitaire.

L'enseignement supérieur français, que l'on s'accorde à reconnaître de très grande qualité, peine à se faire une place à l'international alors que

l'université française connaît une profonde réorganisation, brisant des attitudes corporatistes et des conservatismes divers.

B. NOTRE POLITIQUE DE VISAS À L'ÉGARD DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS : UN ENJEU MAJEUR DE NOTRE POLITIQUE D'ATTRACTIVITÉ

En matière d'accueil des étudiants étrangers sur notre territoire et nonobstant les difficultés structurelles rencontrées, les résultats enregistrés demeurent encourageants : le nombre des étudiants étrangers s'est établi à 288 544 pour l'année universitaire 2011-2012 selon les données du ministère de l'enseignement supérieur, ce qui représente une croissance de 65 % depuis 2000-2001. En 2009, selon l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la France, avec 249 143 étudiants étrangers accueillis, se situe désormais au **quatrième rang mondial des pays d'accueil**, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie mais devant l'Allemagne, après avoir perdu la troisième place l'année dernière.

Les crédits consacrés au financement des bourses sont stabilisés dans le projet de loi de finances pour 2013, à hauteur de 70,5 millions d'euros en 2013 et pour les années 2014 et 2015, dont 62 millions d'euros seront consacrés aux bourses d'attractivité et de recherche. En 2012, le montant global des bourses s'élève à 69,7 millions d'euros dont 61,2 millions d'euros consacrés aux bourses d'attractivité et de recherche.

Le nombre de visas long séjour pour études (VLSE) délivrés augmente régulièrement depuis 2006 (63 544), pour atteindre 75 254 en 2011, soit une progression de 18 % sur la période. On note cependant un net ralentissement à partir de 2011, par rapport à 2010, où la progression n'est que de 0,6 %.

Au total, les 31 postes diplomatiques disposant d'espaces Campus France à procédure CEF (Centre pour les études en France) représentent désormais près de 85 % des VLSE délivrés, alors qu'en 2006, ce dispositif ne représentait que 42 % de la mobilité étudiante vers la France.

La création du GIP CampusFrance en mars 2007 s'est accompagnée de la fusion du réseau des CEF et des bureaux de l'ancien EduFrance, sous le label unique d'espaces CampusFrance. Ces espaces, qui sont partie intégrante du réseau culturel du ministère des affaires étrangères et donc placés sous son autorité, constituent des plateformes de services destinées aux étudiants étrangers désirant poursuivre des études supérieures en France.

La mise en place et le développement depuis 2005 du dispositif CEF découlent directement des séminaires gouvernementaux de 2003 et 2005 relatifs à l'attractivité de la France. Cette procédure dématérialisée vise à faciliter les démarches de candidature des étudiants étrangers auprès d'établissements français d'enseignement supérieur et constitue un outil d'aide à la décision pour les établissements dans la délivrance de la préinscription et

pour les services consulaires, seuls habilités à décider de l'attribution d'un visa.

La crédibilité du dispositif CEF est aujourd'hui reconnue : près de 100 % des universités françaises sont adhérentes à la convention CEF, l'instruction générale sur les visas intègre ce traitement en amont des dossiers académiques, la quasi-totalité des décisions consulaires d'attribution de visas suivent les avis SCAC portant sur l'appréciation académique du dossier. L'instruction des visas pour études est facilitée par la collaboration systématisée par un outil informatique entre les SCAC et les services consulaires.

L'évaluation des dossiers et l'instruction des visas sont facilitées par une collaboration transparente et systématisée entre les établissements, les SCAC et les services consulaires autour d'un outil informatique commun à tous les acteurs de la mobilité.

Diverses mesures législatives ou réglementaires ont été prises, en outre, pour faciliter le séjour en France des étudiants étrangers. Parmi les dispositions prévues par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration, il convient de souligner l'allongement du temps de travail autorisé des étudiants étrangers à 60 % de la durée du temps de travail annuel légal. Le décret du 27 avril 2009, mis en application à compter du 1^{er} juin 2009, autorise la délivrance de visa de long séjour valant titre de séjour d'une durée comprise entre trois et douze mois, dispensant ainsi les titulaires d'un visa long séjour pour études de l'obligation de déposer une demande de carte de séjour auprès d'une préfecture lors de leur arrivée sur le territoire français. Seul un enregistrement auprès de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) est obligatoire dans les trois mois suivant l'arrivée en France.

Enfin la circulaire signée par les ministres de l'intérieur, du travail et de l'enseignement supérieur du 31 mai 2012, abrogeant la circulaire du 31 mai 2011 et la circulaire du 12 janvier 2012 relatives au changement de statut des étudiants diplômés étrangers souhaitant accéder au marché du travail, est censée permettre aux étudiants étrangers d'effectuer une première expérience professionnelle sur le territoire français.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 novembre 2012, sous la présidence de Mme Marie-Christine Blandin, présidente, la commission examine le rapport pour avis de M. Louis Duvernois sur les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » du projet de loi de finances pour 2013.

Un débat s'engage après l'exposé du rapporteur pour avis.

Mme Claudine Lepage. – Je souhaite attirer l'attention sur un sujet dont la presse s'est abondamment fait l'écho récemment. Il s'agit de la situation du lycée Voltaire de Doha, au Qatar.

Ce lycée est homologué par l'Agence de l'enseignement français à l'étranger et géré jusqu'à présent par la Mission laïque française (MLF). Suite à des désaccords tant sur la gestion administrative que sur le contenu des programmes, la MLF va se retirer d'ici la fin de l'année. En effet, un désaccord a vu le jour au sujet d'un manuel d'histoire dont le remplacement a été demandé et d'un manuel d'enseignement de l'arabe, remplacé par un manuel mêlant apprentissage de la langue et religion. C'est la première fois, depuis de nombreuses années, que la MLF quitte ainsi un pays.

Comme vous le savez, le Qatar vient d'entrer dans l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) en qualité de membre associé, ce qui n'a, d'ailleurs, pas manqué de susciter un certain scepticisme. Mais ce pays, qui compte un très faible nombre de francophones, a sans doute convaincu l'organisation de son engagement en faveur de la promotion et de la défense de la langue française. Nous ne pouvons que nous en réjouir. Seulement l'adhésion à l'OIF suppose également le partage et la promotion d'un certain nombre de valeurs communes telles que la paix, la démocratie ou le respect des droits de l'homme...

Ce récent épisode nous révèle la responsabilité que la France doit avoir, à l'égard de tous ceux qui entendent, même en toute bonne foi, participer au développement de notre langue et notre culture. Sans préjuger des intentions des autorités qataries, il me semble que nous devons être vigilants. C'est pourquoi, je vais interroger la ministre déléguée à la Francophonie sur sa position, sachant, en outre, que le Qatar entend financer d'autres établissements du type du lycée Voltaire dans le Golfe et en Afrique.

Mme Dominique Gillot. – Je voudrais intervenir sur la situation de Campus France. Je ne partage pas vos propos sur cet établissement. Le nouvel opérateur est né dans des conditions difficiles. La création d'un opérateur unique part d'une bonne intention pour rendre plus performante la chaîne de

gestion de l'accueil des étudiants étrangers venant dans notre pays, notamment parce que l'association EGIDE ne donnait pas entièrement satisfaction. En effet, depuis plusieurs années, elle accusait un déficit chronique, selon les propos du rapporteur pour avis sur les crédits pour 2012. Cette création s'est faite dans le souci d'externaliser les charges de fonctionnement dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) et de parvenir à un équilibre financier des services rendus aux étudiants étrangers.

Depuis la dernière discussion budgétaire, on peut se réjouir d'une évolution, en particulier s'agissant de l'intégration des activités internationales du CNOUS, à la suite de l'accord des ministères de tutelle de Campus France sur le nombre d'équivalents temps-plein (ETP) à transférer au nouvel établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Il y a eu quelques difficultés au sein du conseil d'administration sur la reprise des conventions. Un tiers n'a pas encore été transféré.

L'EPIC est né avec un an de retard, à la suite d'une gestation douloureuse. Les déclarations tendant à dénoncer le manque de coopération du CNOUS et des CROUS sont fausses. Cela ne facilite pas la bonne compréhension de la situation.

La réforme ne remplit pas encore ses objectifs. D'un point de vue financier, il n'est pas certain que la réforme soit bénéfique. Comme le souligne M. Hervé Gaymard, dans son rapport de février 2012, l'activité internationale du CNOUS était bénéficiaire de plus de 2 millions d'euros parce que la masse salariale était payée sur la dotation ministérielle. Ce modèle économique a été rompu. À cela s'ajoute le fait que les 25 ETP, qui coûtaient au CNOUS 900 000 euros par an, ont désormais un coût de 1,4 million d'euros. Ce surcoût correspond aux cotisations patronales supplémentaires liées au changement de statut de l'opérateur.

Du point de vue de la gestion de l'accueil des étudiants, des dysfonctionnements ont été signalés.

Nous avons intérêt à faciliter l'affirmation de Campus France dans son action. Pour l'avenir, il faudra trancher clairement sur le contenu des missions qui lui sont assignées. Le statut d'EPIC, tout comme l'augmentation du montant des frais de gestion, doit nous interroger sur le rôle de Campus France. Est-ce un outil de la « coopération » qui contribue au développement des pays émergents, tout en assurant le rayonnement de l'enseignement supérieur français à travers le monde ? Ou bien s'agit-il d'un opérateur chargé uniquement d'assurer des services commerciaux rendus à des pays étrangers ?

Pour ma part, je souhaite voter les crédits affectés à l'action extérieure de l'État pour 2013.

Mme Françoise Cartron. – Le groupe socialiste votera les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » pour 2013. Nous ne pouvons pas suivre le rapporteur sur ce point.

M. Jacques Legendre. – Je voudrais remercier le rapporteur pour son analyse fouillée, qui nous fournit des renseignements difficiles à obtenir. J'aurais dû être en possession de ces renseignements en tant que représentant du Sénat au conseil d'administration de l'Institut français mais je n'ai jamais été convié à la moindre réunion de cet organisme. Y a-t-il effectivement un conseil d'administration en exercice à l'Institut français ?

Je ferai tout d'abord quelques constats sur l'organisation de l'action extérieure de la France. Il y a eu la volonté de la renforcer autour de quelques organismes nouveaux, en premier lieu l'Institut français. Il importe de ne pas lui réduire trop fortement ses crédits dès sa création, ce qui compromettrait fortement ses résultats. Un changement de statut entraîne souvent, dans un premier temps, une augmentation des charges de fonctionnement. Il faut s'interroger sur la volonté de voir réussir cet établissement.

Se recentrer autour de deux formes d'action, l'Institut français et les alliances françaises a un sens, à condition toutefois de les coordonner. Il importe de donner sa chance à l'Institut français d'atteindre son objectif. Il ne faut pas perdre de vue que notre diplomatie culturelle est aussi une diplomatie d'influence. Cette spécificité française est en train d'être reprise par d'autres pays comme la Chine.

Vous avez parlé ensuite de Campus France auquel je suis aussi très attaché. Le rayonnement d'un pays se mesure aussi à sa capacité à attirer les étudiants étrangers. Alors que nos universités exercent une certaine attractivité, nous pêchons souvent sur le niveau de l'accueil, de l'intendance. De ce point de vue, il faut éviter que ne persiste une rivalité entre ce nouvel organisme et le CNOUS. Pour éviter les querelles, il faut que Campus France soit armé pour réaliser ce travail en liaison avec les CROUS.

Ma troisième remarque concerne France Expertise Internationale (FEI). Je m'interroge aussi sur cet élément qui engage notre capacité à répondre à une demande d'experts étrangers.

La Francophonie vient de vivre un moment important avec le Sommet de la Francophonie qui s'est tenu à Kinshasa. J'y siége en tant que secrétaire général de l'Assemblée parlementaire de la francophonie. J'ai également vécu cet épisode qatari qui marque une certaine perte d'influence de la France sur de telles décisions. Le Qatar, membre observateur, pourquoi pas ? Même si le nombre de francophones y est très faible. Le statut de membre associé nécessite en revanche l'adhésion à la charte de la Francophonie et l'existence de valeurs partagées. Ce sont des questions à poser au Qatar. La position de la délégation française était de l'accepter en tant que membre observateur mais le *lobbying* des qataris a fait que les chefs d'État de la Francophonie ont appuyé la position de ce pays pour être reçu comme membre associé. Tout pays doit toujours se demander pourquoi il souhaite faire partie de la Francophonie.

Je crois qu'il faut arrêter d'accroître en permanence le nombre des membres de l'Organisation internationale de la Francophonie, au risque d'en

faire une ONU *bis*. Cela discrédite l'institution. La Francophonie doit d'abord approfondir son action avant de croître.

La Francophonie continue, en France, à être sous-estimée par une partie de nos élites. Lors du Forum sur la langue française qui s'est tenu à Québec, le président Abdou Diouf nous a appelés à être des « indignés linguistiques ». Je suis un indigné linguistique car la France ne joue pas son rôle pleinement.

Je suivrai la proposition de notre rapporteur même si je pense que ce vote ne constitue pas l'essentiel sur ce point.

M. Jean-Pierre Placade. – Je voudrais remercier notre collègue pour son rapport remarquable et précis. Mais je ne suivrai pas ses conclusions. Ce budget diminue régulièrement sans pour autant que la commission ne s'en soit émue par le passé.

Le groupe RDSE votera les crédits affectés à l'action extérieure de l'État dans le projet de loi de finances pour 2013.

Mme Corinne Bouchoux. – Nous ne partageons pas les conclusions du rapporteur pour avis. Les membres du groupe écologiste voteront en faveur de ce budget. La circulaire Guéant a été plus néfaste pour notre action à l'égard des étudiants étrangers que les soucis réels de Campus France.

Mme Catherine Morin-Desailly. – Notre groupe soutiendra la proposition du rapporteur pour avis. La crise ne date pas de cette année. La RGPP avait engagé un certain nombre de réformes et notre commission avait déjà alerté sur cette diminution préoccupante des crédits.

M. David Assouline. – On ne peut se réjouir des réductions budgétaires. Jusqu'à présent, il y a eu un consensus pour les regretter, mais à aucun moment le groupe UMP a appelé à rejeter les crédits.

Mme Dominique Gillot. – La dotation de l'État à Campus France est de 4,2 millions d'euros pour 2013. Elle inclut la subvention pour charges de service public que percevait le groupement d'intérêt public (GIP) Campus France et une subvention complémentaire au titre des activités transférées du CNOUS.

M. Jacques Legendre. – Notre commission a déjà appelé à deux reprises à ne pas adopter le budget de l'action extérieure de l'État proposé par le précédent gouvernement et s'en était remise à la sagesse du Sénat.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis. – Je partage l'analyse qui est faite sur le lycée Voltaire au Qatar. Il faut s'inquiéter d'une telle décision. Je mentionnerai que le nom Voltaire avait été choisi par l'Émir du Qatar lui-même ! Je n'ai pas de réponse particulière à apporter mais ce glissement est préoccupant.

Avec mon collègue Jacques Legendre, nous avons participé au Forum sur la langue française au Québec. Qui finançait le forum ? Le Qatar !

L'OIF est confrontée à deux postures, l'ouverture et la souplesse, prônées par le Rwanda et la Guinée, ou l'opposition forte à la domination de l'anglais, conduite par le Québec et le Congo. Il n'appartient pas à notre commission de se prononcer sur ce point.

Campus France est un établissement public. Il est en phase de quasi-doublement de ses activités. Il a pu maîtriser la progression de ses effectifs et a procédé à une réévaluation de ses tarifs de base de + 45 %. Auparavant, le CNOUS facturait aux gouvernements étrangers des frais de gestion de l'ordre de 50 euros. Ce tarif était inchangé depuis 1998.

Les conventions reprises par Campus France représentaient, au 1^{er} octobre 2012, un volume de fonds de près de 30 millions d'euros, soit 75 % des dépenses effectuées par le CNOUS au titre des bourses des gouvernements étrangers (BGE) en 2011. Elles seraient de 95 % si les conventions avec la Lybie et la Syrie étaient intégrées. Cet établissement public dispose de relais locaux dans 110 pays, soit un réseau comparable à celui du British Council. Campus France veut multiplier les co-localisations auprès des grandes universités constituées en pôles recherche et d'enseignement supérieur (PRES) pour compenser la réduction de la logistique du CNOUS dans l'accueil des étudiants étrangers.

S'agissant de l'Institut français, le ministère des affaires étrangères a annoncé que la réserve légale ne serait pas mise en œuvre, lui permettant de préserver ainsi 1,8 million d'euros. Cela demeure insuffisant. Je soulignerai aussi la faiblesse de la contribution du ministère de la culture qui s'était pourtant engagé à participer à son financement.

Face aux manquements des pouvoirs publics et des milieux économiques dans le respect de la langue française que j'expose dans mon rapport pour avis, je rappelle qu'une proposition de loi déposée par nos collègues Jacques Legendre et Philippe Marini, adoptée par le Sénat à l'unanimité, complétant la loi relative à l'emploi de la langue française dite « loi Toubon » et prévoyant un rapport obligatoire sur l'usage du français au sein des entreprises de plus de 500 salariés n'a jamais été inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

À propos de l'adoption des crédits du programme 185, permettez-moi de préciser qu'à deux reprises, en 2010 et 2011, ils n'ont pas été adoptés en commission sur la recommandation de notre ancien collègue socialiste Yves Dauge, pour nous en remettre à la sagesse du Sénat en séance.

Contrairement à la proposition du rapporteur pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Action extérieure de l'État ».

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Jean-Louis CUISINIER, spécialiste de la confédération française démocratique du travail (CFDT) en matière de francophonie et diversité linguistique

Agence pour l'enseignement français à l'étranger

- Mme Anne-Marie DESCÔTES, directrice, et M. Jean-Luc MASSIN, chef du service des aides à la scolarité

Campus France

- M. Antoine GRASSIN, directeur général

Fondation Alliance française

- M. Jean-Claude JACQ, secrétaire général

Institut français

- M. Xavier DARCOS, président, Mme Sylviane TARSOT-GILLERY, directrice générale déléguée, et Mme Laurence AUER, secrétaire générale

Ministère des affaires étrangères et européennes

- M. Jean-Baptiste MATTÉI, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, Mme Delphine BORIONE, directrice de la politique culturelle et du français, Mme Hélène DUCHÊNE, directrice des politiques de mobilité et d'attractivité

- M. Gerrit VAN ROSSUM, chef du service des affaires francophones, Mme Béatrice D'HUART, son adjointe