



**COMMUNICATION AU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE
NATIONALE POUR LE COMITE D'EVALUATION ET DE
CONTROLE DES POLITIQUES PUBLIQUES**

ARTICLE L 132-5 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIERES

**Le réseau culturel de la
France à l'étranger**

Septembre 2013

Sommaire

AVERTISSEMENT	7
RÉSUMÉ	9
PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA COUR	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I LE CONTEXTE : LE RESEAU ET SES ACTEURS	21
I - Un réseau étendu et hétérogène, confronté à une diminution de ses moyens	21
A - Le réseau culturel le plus étendu au monde.....	21
B - Une baisse des moyens budgétaires des postes malgré la stabilité apparente des crédits d'action culturelle	27
C - Une dépendance accrue vis-à-vis des financements extrabudgétaires	35
D - Une ressource humaine en réduction et partiellement inadéquate ..	37
II - Un pilotage du réseau en cours de redéfinition	43
A - Les insuffisances du pilotage du réseau.....	43
B - La mobilisation des opérateurs spécialisés.....	49
C - La question de l'expérimentation du rattachement de douze postes	51
CHAPITRE II - LA CAPACITE DU RESEAU A RENFORCER L'ATTRACTIVITE DE LA FRANCE.....	59
I - La promotion du modèle français	60
A - La culture, atout maître de la diplomatie d'influence	60
B - Un modèle à renouveler	61
II - La relativisation du rôle de la langue	63
A - La situation menacée de la langue française	63
B - La nécessité d'un soutien plus différencié	66

III - La rationalisation de l'offre artistique	68
A - Une offre importante mais hétérogène.....	68
B - « Saisons » et « années croisées », une formule à évaluer.....	71
C - Le réseau en attente d'une information sur la scène artistique	74
IV - La modestie de l'appui à la coopération scientifique	74
A - De nombreux acteurs au service de la diplomatie scientifique	74
B - Des moyens dispersés	76
V - La valorisation du potentiel universitaire	78
A - L'attractivité universitaire, une réalité à appréhender de manière plus qualitative	78
B - Les vecteurs de la mobilité entrante.....	80
C - Des lacunes à combler dans le suivi des bénéficiaires	82

CHAPITRE III - LA COHERENCE DES INTERVENTIONS SECTORIELLES DU RESEAU.....85

I - La contribution à la mise en œuvre des objectifs des ambassades.....	85
A - Pour les ambassadeurs, des outils de pilotage en cours de redéfinition	85
B - La fusion SCAC/EAF, un atout au service des ambassades	87
II - La synergie locale des interventions du réseau.....	88
A - Le besoin d'une matrice des interventions.....	88
B - La recherche pragmatique de convergences	91
III - L'articulation du réseau et des opérateurs nationaux.....	96
A - La contribution autonome des grands opérateurs nationaux	96
B - Quelques pistes pour une meilleure synergie.....	98

CHAPITRE IV - LES CONDITIONS D'UNE MEILLEURE EFFICIENCE LOCALE 101

I - La complémentarité des deux réseaux français	101
A - Les atouts du mouvement des Alliances françaises.....	101
B - Les voies d'une meilleure complémentarité.....	102
C - La question délicate de l'implantation des deux réseaux	103
II - L'optimisation du nouveau modèle de financement.....	105
A - La mise en conformité nécessaire du statut des EAF.....	105
B - La quête indispensable mais difficile de cofinancements.....	106

C - Une distinction nécessaire entre les sources de cofinancement.....	108
D - L'enseignement du français, source principale du financement du réseau.....	110
III - L'exploitation des leviers technologiques	112
A - L'indispensable pari technologique	112
B - Quelques pistes pour en tirer un meilleur parti.....	113
 CHAPITRE V - LA PERTINENCE DES ACTIONS DE SOUTIEN DU RESEAU DANS UN CONTEXTE DE CONCURRENCE INTERNATIONALE.....	 115
I - Le ciblage des publics prioritaires	115
A - À la recherche des publics prioritaires.....	115
B - La redécouverte de la demande locale	117
C - La segmentation des publics du réseau	119
D - La nécessité d'un marketing culturel	121
II - La traduction des priorités géographiques.....	122
A - L'équilibre délicat entre émergents et prescripteurs	122
B - La nécessité de renouveler l'approche géographique	125
III - L'adaptation du réseau à la concurrence internationale	128
A - Une concurrence assumée mais d'intensité variable	128
B - Mieux exploiter les bonnes pratiques étrangères	131
IV - Le soutien des intérêts économiques nationaux.....	135
A - Une mobilisation inégale du réseau	135
B - L'enjeu des industries culturelles.....	136
C - De nouveaux champs à défricher.....	138
 CONCLUSION GÉNÉRALE.....	 141
 GLOSSAIRE.....	 147
 ANNEXES	 151

Avertissement

Par lettre du 6 novembre 2012, le Président de l'Assemblée nationale, président du comité d'évaluation et de contrôle (CEC), a demandé à la Cour des comptes, au titre de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, d'effectuer une enquête sur « le réseau culturel à l'étranger ».

L'enquête a été conduite en accord avec les rapporteurs parlementaires. Elle ne constitue pas une évaluation de politique publique car son objet porte sur un instrument (le réseau culturel à l'étranger) et non sur la politique publique (l'action culturelle extérieure) qui le sous-tend. L'exercice a cependant mobilisé diverses méthodes et techniques visant à apprécier l'efficience et l'efficacité du réseau¹. Les travaux ont été réalisés au cours du premier semestre 2013.

Le contenu du rapport a fait l'objet d'une procédure contradictoire écrite, par transmission, en juillet 2013, d'un relevé d'observations provisoires au ministère des affaires étrangères et aux autres administrations et organismes concernés, auquel il a été répondu en août 2013. Le secrétaire général du ministère des affaires étrangères, le directeur du budget, le secrétaire général du ministère de la culture, le directeur des relations européennes, internationales et de la coopération des ministères de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale, le président de l'Institut français, le directeur général de Campus France et le secrétaire général de la Fondation Alliance française ont été entendus en audition le 5 septembre 2013.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête effectuée, a été délibéré, le 6 septembre 2013, par la quatrième chambre, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de M. Hespel, président de chambre, MM. Vermeulen, Maistre, Uguen, conseillers maîtres, Mmes Gadriot-Renard et Démier, conseillères maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Hayez et Rousselot, conseillers maîtres, Mme Latournarie-Willems, conseillère référendaire, Mme Fried et M. Delbauffe, rapporteurs extérieurs, et, en tant que contre-rapporteur, M. Lafaure, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 18 septembre 2013 par le comité du rapport public et des programmes, composé de MM. Migaud,

¹ Ces éléments sont développés dans l'annexe n° 3 consacrée à la méthodologie de l'enquête.

Premier président, Bayle, président de chambre, Bertrand, rapporteur général du comité, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet et Mme Ratte, présidents de chambre, M. Duchadeuil, conseiller maître, remplaçant Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, et M. Johanet, procureur général entendu en ses avis.

Résumé

Faute d'une définition législative ou gouvernementale de l'action culturelle extérieure, le réseau culturel français à l'étranger couvre une multitude d'activités, marque d'un héritage exceptionnel et d'une tradition d'intervention de l'État.

Son action est guidée par le principe d'universalité, tant des domaines qu'elle embrasse que des territoires où elle s'exerce, et perçue comme une contribution majeure à l'influence nationale.

Avec plus de 1 500 implantations aux statuts divers, le réseau culturel français est le plus étendu du monde. Le budget global de l'action culturelle pour l'année 2013 est d'un peu plus de 1,3 Md€, dont le ministère des affaires étrangères porte près de 60 %, l'essentiel des crédits provenant du programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence.

En dépit de ses efforts pour accroître des ressources extrabudgétaires, dont le montant est estimé à près de 290 M€, ce réseau reste confronté à une érosion de ses moyens de financement.

Le réseau est également touché par des difficultés liées à ses ressources humaines, dont les effectifs diminuent régulièrement et qui demeurent très largement dépendantes d'agents contractuels, dont la présence est limitée à quelques années. Cette situation appelle des actions de formation des agents et pose le problème d'une « professionnalisation » du réseau qui reste à mieux préciser.

Le pilotage du réseau et des opérateurs n'est en outre pas exempt d'insuffisances. Le ministère des affaires étrangères n'associe pas suffisamment les ministères concernés. Il ne fonde pas son action sur une démarche stratégique ou d'évaluation, même si le réseau et les opérateurs (Campus France et Institut français) font preuve d'un dynamisme, qui contribue notamment à une modernisation des outils.

L'expérimentation du rattachement de 12 postes du réseau à l'Institut français n'a en réalité pas dépassé une durée de 18 mois. La clause de réversibilité prévue par la loi en a limité la portée. Elle ne permet donc pas de conclure de manière probante aux avantages éventuels du rattachement à un opérateur.

L'action culturelle est sans nul doute comme un levier essentiel pour la promotion de l'image de la France. Il est cependant nécessaire de sortir du modèle traditionnel - centré sur la qualité des établissements français d'enseignement et sur la défense de la langue -, dont l'efficacité tend à décroître. Dans cette même logique, si la langue française continue

d'attirer un public important, d'autres approches doivent être envisagées pour atteindre les élites non francophones, majoritaires dans nombre de pays à enjeux. Le soutien à la langue ne peut donc plus être l'instrument exclusif de l'attractivité, d'autant que la francophonie régresse dans de nombreux pays.

Dans le domaine artistique, le dynamisme des postes est important avec près de 50 000 manifestations annuelles. Ce foisonnement masque toutefois une grande variété d'audience et d'impact, au demeurant trop peu mesurée.

Bien que le ministère des affaires étrangères ait élaboré un concept de « diplomatie scientifique », la contribution du réseau n'est pas déterminante en matière de coopération scientifique, en raison notamment du nombre et de l'autonomie des acteurs.

Dans le champ universitaire, la France occupe le quatrième rang mondial pour l'accueil des étudiants étrangers. Le réseau a jusqu'ici concentré son effort sur la satisfaction d'objectifs quantitatifs. Le suivi des anciens étudiants et boursiers n'est cependant toujours pas assuré, ce qui interdit de tirer pleinement parti de la mobilité étudiante que soutient le réseau.

Tous les plans d'action des ambassades intègrent une composante culturelle et la fusion des services de coopération et d'action culturelle et des Instituts a permis de clarifier l'image (la « marque ») de la France. Elle a permis de simplifier la structure du réseau public sans pour autant totalement éclaircir l'articulation des responsabilités sur le plan local.

Le périmètre de l'action culturelle recouvre huit domaines différents et une vingtaine d'outils dont les interactions ne sont pas suffisamment analysées. Ce manque d'approche transverse empêche de dégager des synergies entre les différents acteurs, notamment avec les grands opérateurs.

Sur le terrain, l'action culturelle extérieure est conduite par deux réseaux complémentaires, celui de l'État et celui des Alliances françaises. Une approche plus coordonnée entre eux est nécessaire pour améliorer l'efficacité locale de l'action culturelle.

Le modèle de financement du réseau doit également être optimisé. Le statut juridique des établissements à autonomie financière n'est pas compatible avec la LOLF. Les financements extrabudgétaires demeurent difficiles à mobiliser, en l'absence d'un soutien suffisant des acteurs centraux et de compétences spécialisées dans ce domaine. Ils doivent par ailleurs être maîtrisés.

En outre, malgré les efforts du réseau et des opérateurs, notamment sur les réseaux sociaux, il existe encore des marges d'amélioration pour tirer un meilleur parti des nouvelles technologies.

Alors que les ambassades désignent presque systématiquement les élites locales comme les cibles de leur action culturelle, les études spécifiques sur cette notion font défaut. Ainsi, la connaissance des publics et des bénéficiaires de l'action du réseau demeure insuffisante et les instruments du réseau sont peu adaptés pour atteindre les nouveaux publics.

La définition des priorités géographiques demeure toujours difficile, malgré un besoin, ressenti, de faire des choix et de rompre avec l'approche universaliste.

En dépit du sentiment largement répandu dans le réseau que la France demeurerait l'acteur culturel dominant, la concurrence internationale est vive, en particulier dans le domaine de l'attractivité universitaire. Des améliorations peuvent être apportées sur ce plan en s'inspirant des bonnes pratiques britanniques et allemandes.

Enfin, le cloisonnement entre les mondes de la culture et de l'économie persiste et le réseau ne tient pas suffisamment compte des retombées économiques potentielles de ses actions, non seulement pour les industries culturelles mais pour les activités économiques liées à l'image de la France.

Au regard de ces constats, la Cour recommande une série d'actions correctives, notamment pour mieux mesurer l'impact des actions du réseau, assurer un meilleur suivi des anciens étudiants et mieux prendre en compte les retombées économiques des actions culturelles.

Ces améliorations requièrent également une approche nouvelle en matière de ressources humaines, le renforcement de la synergie des ministères intéressés et de leurs opérateurs ainsi qu'une organisation des EAF qui soit compatible avec la LOLF.

Il importera, enfin, de conforter le rôle de l'Institut français et de Campus France, tant vis-à-vis des opérateurs publics relevant de leur champ que du réseau lui-même, et d'améliorer la synergie entre le réseau culturel public et le mouvement des Alliances françaises.

Principales recommandations de la Cour

1. poursuivre la démarche de professionnalisation des agents du réseau, en la fondant sur une analyse des compétences requises et des formations nécessaires ;
2. améliorer le pilotage interministériel de l'action culturelle extérieure sur la base d'une stratégie élaborée et mise en œuvre au sein d'une instance commune ;
3. mettre en place une procédure d'évaluation des projets du réseau culturel ;
4. confier à l'Institut français et à Campus France le rôle principal d'intermédiation entre les acteurs nationaux de leur domaine respectif et le réseau ;
5. permettre à l'Institut français de s'appuyer sur le réseau pour mener des actions communes en le mentionnant expressément dans son futur contrat d'objectifs et de performances ;
6. mettre en place en 2014 l'outil de suivi par Campus France des anciens étudiants, chercheurs et boursiers étrangers soutenus par le réseau public ;
7. accroître la synergie entre le réseau culturel public et le mouvement des Alliances françaises à partir d'une analyse détaillée, pays par pays, des avantages respectifs des deux vecteurs et de la cartographie souhaitée des implantations ;
8. assurer la compatibilité du statut des établissements à autonomie financières avec les principes de la LOLF avant la fin 2014 ;
9. mettre en place un instrument de mesure de l'impact des actions du réseau auprès des médias locaux et des publics ;
10. renforcer la prise en compte des retombées économiques des actions culturelles du réseau par l'organisation d'une concertation avec les acteurs publics chargés du soutien des entreprises françaises et les organismes représentant le monde professionnel.

Introduction

Développer l'enseignement du français à Diego Suarez (Madagascar), favoriser des échanges entre les galeries d'art contemporain de Berlin et Paris, promouvoir les études supérieures en France à Marrakech, organiser un débat sur le « soft power » à Pékin, soutenir un partenariat en microbiologie moléculaire entre l'Institut Pasteur et l'Institut des sciences médicales indiennes de New-Delhi, telles sont quelques-unes des activités auxquelles contribue actuellement le réseau culturel de la France à l'étranger.

Comme le soulignait déjà, en 1979, Jacques Rigaud dans son rapport sur les relations culturelles extérieures, la notion d'action culturelle extérieure ne fait l'objet d'aucune définition législative ou gouvernementale particulière. Elle représente, selon lui, « l'ensemble des rapports que la France entretient avec le reste du monde dans les domaines suivants : l'éducation et la formation des hommes, les relations scientifiques, la coopération technique en vue du développement, les échanges, sous toutes leurs formes, des produits de la création intellectuelle et artistique, la communication et ses implications socio-culturelles ». Cette définition, qui reflète la diversité des activités du réseau français à l'étranger, conserve son actualité.

Contrairement à ses principaux partenaires, la France fait reposer l'action de son réseau sur une vision globale et politique. Allant au-delà du sens ordinairement prêté à une action culturelle souvent assimilée au seul soutien de ce que l'on appelait jadis les « beaux-arts », l'activité du réseau porte, en effet, la conscience d'un héritage national exceptionnel sur les plans artistique, scientifique et intellectuel, s'inscrit dans une tradition d'intervention de l'État dans le domaine culturel et, de manière croissante, est supposée contribuer à l'influence et à l'attractivité de notre pays.

Le réseau culturel a des racines anciennes. Le lycée français de Galatasaray fut créé à Istanbul en 1868, l'Alliance française a été fondée à Paris en 1883, l'Institut français de Londres a été ouvert au public en 1910. En 1922 naissent simultanément à Paris le Bureau des œuvres au ministère des affaires étrangères et l'Association française d'expansion et d'échanges artistiques, prédécesseurs lointains de la direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche (DCCUR) du ministère des affaires étrangères (MAE) et de l'Institut français. C'est à l'instigation de la France que la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques a inscrit, dans son article 3, l'action culturelle publique parmi les missions des ambassades.

Pour tous les observateurs, l'image culturelle de la France et le système institutionnel qui la soutient ne font qu'un. La conscience de l'excellence française dans ce domaine, qui peut sembler parfois céder à l'autosatisfaction, est à peine ébranlée par les critiques récentes de la conception de l'action culturelle « à la française »¹.

Faute d'une définition précise de son but², l'action du réseau est aujourd'hui placée sous le signe de l'influence nationale, à laquelle elle est invitée à contribuer. Insérée dans les « stratégies d'influence » lors de la conférence des ambassadeurs de 2007, porteuse de « pouvoirs d'influence, c'est-à-dire diffuser de façon ciblée des idées et des savoir-faire » dans le Livre blanc de 2008³, présentée comme une composante de la « diplomatie d'influence »⁴ lors de la conférence des ambassadeurs de 2012, voire de la « diplomatie économique » mise à l'ordre du jour depuis 2012, elle porte des ambitions croissantes au risque de se trouver parfois en décalage avec les moyens mobilisables ou ce que ressentent les agents du réseau.

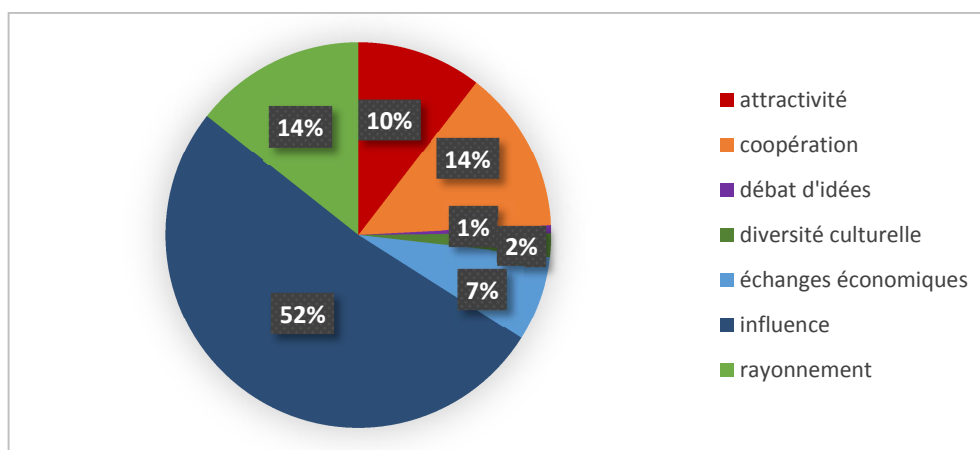
¹ L'hebdomadaire américain *Time Magazine* consacrait une couverture en décembre 2007 à un article au grand retentissement, « *Que reste-t-il de la culture française ?* », qui voyait dans la France « *une puissance vacillante sur le marché mondial de la culture* », dans Douglas Morrison « *Que reste-t-il de la culture française ?* » (2008).

² Le concept de « *soft power* », théorisé par l'Américain Joseph S. Nye, en 1990, dans son livre *Bound to lead* (1990), ne rend compte qu'imparfaitement de celui d'action culturelle. N'intégrant pas la dimension économique, le « *soft power* » se fonde, selon son auteur, principalement sur trois ressources : la culture, les valeurs politiques et la politique extérieure.

³ Livre blanc sur la politique européenne et étrangère de la France (juin 2008).

⁴ Définie comme « l'un des objectifs pour répondre à la mondialisation par le biais de l'action culturelle extérieure mais aussi par la participation active aux débats d'idées et à la formation des décideurs de demain ».

Graphique n ° 1 : l'influence, première priorité de l'action culturelle pour les postes



Source : réponses des postes à la question posée par la Cour des comptes : « Quelles vous paraissent être, par ordre de priorités, le but principalement visé par notre action culturelle dans votre pays de résidence ? »

L'action culturelle répond au principe d'universalité caractéristique de l'approche française du monde extérieur : globale par les domaines qu'elle embrasse. Elle s'applique également à tous les territoires sur lesquels la France entretient une représentation officielle.

Une si vaste ambition rend les actions particulièrement complexes à mettre en œuvre et entretient un réseau marqué par son étendue géographique, la polyvalence de ses compétences et la dilution de ses moyens, comme l'ont relevé de nombreux rapports parlementaires⁵.

Des observateurs ont ainsi pu avancer l'idée d'une « crise de la diplomatie culturelle » française, se traduisant par « un fort décalage entre le discours politique et la réalité, une action interministérielle déficiente, une insuffisante priorité en termes d'influence et de financement donnée sur le sujet au ministère des affaires étrangères, des actions dispersées et mal coordonnées, des réformes d'organigramme qui tiennent lieu de réformes de fond, une diminution régulière des crédits »⁶. Au surplus, le

⁵ Cf. par exemple, Yves Dauge « *Les centres culturels français à l'étranger* » Assemblée nationale (février 2001), ou Louis Duvernois « *La stratégie d'action culturelle à l'étranger* » Sénat (décembre 2004).

⁶ Julia Kristeva-Joyaux « *Le message culturel de la France et la vocation interculturelle de la francophonie* » - Avis Conseil économique, social et environnemental (juin 2009).

réseau doit également compter avec un monde culturel qui n'a pas échappé lui-même à la mondialisation, aujourd'hui porté par des acteurs publics aussi bien que privés constitués en réseaux d'experts, d'amateurs et de professionnels agissant de manière décentralisée.

Ces espoirs et ces tensions placent aujourd'hui le réseau public au cœur d'une contradiction qu'il doit dépasser. La volonté de tirer parti d'un avantage comparatif historique confère à son action une dimension politique particulière, qui se traduit par une implication des ambassades dans son pilotage plus forte qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni, pays pour lesquels l'ambition a, depuis longtemps, été déléguée à des opérateurs. La conscience des nouveaux enjeux et des nouvelles modalités de cette action a cependant conduit à envisager, au nom d'une « professionnalisation » souhaitée, la constitution d'un « grand opérateur culturel extérieur ». Dans l'esprit de ses promoteurs, celui-ci serait un hybride du *British Council* pour son mandat et de l'Agence française de développement (AFD) ou de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour son fonctionnement.

Les travaux engagés en 2008 sous l'égide du Livre blanc des affaires étrangères et de la révision générale des politiques publiques (RGPP), ainsi que la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, qui a créé deux nouveaux établissements publics à caractère industriel et commercial, l'Institut français et Campus France, ont permis d'engager d'importantes réformes visant à restructurer un réseau public émietté et fragilisé. Cette dynamique n'a pas été sans produire des turbulences : alors que ce réseau fusionnait ses services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les établissements à autonomie financière (EAF)⁷, les nouveaux opérateurs culturels ont vu le jour en décembre 2011 et l'expérimentation, demandée par la loi de 2010, d'un rattachement du réseau culturel public au nouvel Institut français a commencé effectivement en janvier 2012.

C'est au regard de ces éléments que l'action du réseau culturel doit être appréciée. S'inscrivant dans le temps des références et des mémoires, cette action ne peut exercer ses effets que dans la durée, qu'il s'agisse du registre de la conviction (débat d'idées), de l'instruction (lycées français, classes bilingues, coopération universitaire ou scientifique) ou de la « séduction » (manifestations culturelles). L'efficacité de son cadre institutionnel ne peut être appréciée en faisant abstraction des modifications qu'il subit depuis des années, des coûts de transition qu'elles entraînent et de la nouveauté du paysage actuel. Comme le

⁷ Également appelés centres culturels, les EAF sont des entités publiques à statut particulier non dotées de la personnalité juridique. Cf. infra.

remarquait un rapport parlementaire de 2012⁸, « il faudra encore plusieurs années pour apprécier la qualité de la mise en œuvre de la loi » de 2010.

C'est dire la difficulté de porter un jugement sur un tel outil. Pour y parvenir, il est nécessaire de mesurer le contexte dans lequel intervient le réseau (chapitre I) avant de s'interroger sur ses capacités en quelques questions significatives :

- son efficacité : parmi les actions mises en œuvre par le réseau, quelles sont celles qui renforcent le plus l'attractivité de la France ? (chapitre II)
- sa cohérence : dans quelle mesure les différentes interventions sectorielles menées par le réseau sont-elles suffisamment cohérentes entre elles ? (chapitre III)
- son efficience : en quoi les différents acteurs du réseau sont-ils susceptibles d'améliorer l'efficience locale de l'action culturelle dans un contexte de concurrence internationale ? (chapitre IV)
- sa pertinence : quelles sont les actions du réseau pour lesquelles le soutien public demeure le plus nécessaire ? (chapitre V)

⁸ Hervé Gaymard – *Rapport sur l'application de la loi relative à l'action extérieure de l'État* – Assemblée nationale (février 2012).

Chapitre I

Le contexte : le réseau et ses acteurs

Le réseau culturel français est un ensemble complexe, qui a vu ses conditions d'intervention transformées, sans pour autant que son pilotage ait été suffisamment réformé pour faire face aux défis qu'il rencontre désormais.

I - Un réseau étendu et hétérogène, confronté à une diminution de ses moyens

A - Le réseau culturel le plus étendu au monde

1 - Les acteurs centraux

L'action culturelle est portée par plusieurs acteurs centraux, dont le ministère des affaires étrangères (MAE), en relation avec le ministère de la culture et de la communication (MCC), le ministère de l'éducation nationale (MEN) et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR). Le réseau à l'étranger est placé pour l'essentiel sous la responsabilité du ministère des affaires étrangères. Des acteurs autonomes participent également à la gouvernance du réseau, au premier rang desquels deux des opérateurs publics créés par la loi du 27 juillet 2010 et une fondation de droit privée.

L'Institut français, placé sous la tutelle exclusive du ministère des affaires étrangères, est censé, en vertu de son décret constitutif n° 2010-1695 du 30 décembre 2010, « veiller à répondre aux besoins exprimés par

le réseau » en même temps qu'il « concourt à l'animation et à la gestion » de celui-ci.

Campus France, placé sous la double tutelle du ministère des affaires étrangères (MAE) et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), en vertu de son décret constitutif n° 2011-2048 du 30 décembre 2011, « contribue (...) à la définition des orientations des espaces Campus France dans les postes diplomatiques, afin d'assurer la meilleure articulation entre les besoins exprimés par les postes diplomatiques et ceux des établissements d'enseignement supérieur français ».

Cette situation est plus complexe que celle qui avait été envisagée avant 2010. Sous l'influence de plusieurs rapports parlementaires, le ministère des affaires étrangères (MAE) avait prévu à partir de 2008 de constituer un opérateur culturel unique, qui aurait regroupé les attributions de CulturesFrance, d'Egide⁹ et de Campus France, en référence au *British Council*, dont le champ couvre aussi bien l'action culturelle que la coopération universitaire. De nombreuses oppositions au sein du ministère des affaires étrangères (MAE) et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) n'ont cependant pas permis de confier la coopération universitaire au nouvel opérateur et les réticences du ministère de la culture et de la communication (MCC), qui n'a pas souhaité étendre les compétences de l'Institut aux industries culturelles¹⁰.

La Fondation Alliance française, reconnue d'utilité publique par décret du 23 juillet 2007, intervient également dans ce domaine, sans entretenir toutefois de liens formalisés avec les postes.

Le modèle français combine ainsi la prééminence d'un ministère avec la présence de deux opérateurs spécialisés et celle d'un partenaire associatif.

2 - Le réseau culturel à l'étranger

Le réseau culturel français se compose de deux ensembles.

⁹ Dans un rapport remis au Sénat en septembre 2010, la Cour des comptes avait préconisé le rapprochement entre l'association Egide, le GIP Campus France et la partie internationale du centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

¹⁰ Note du 12 novembre 2010 de la direction générale de la mondialisation (DGM) relative à la stratégie du ministère pour le soutien aux industries culturelles et créatives françaises à l'international.

En premier lieu, il repose sur un réseau public, composé d'entités assez hétérogènes. Celui-ci était constitué, en 2012, d'un ensemble formé de 161 service de coopération et d'action culturelle, dont 98 disposant du statut d'établissement à autonomie financières, de 27 Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) disposant également du statut d'EAF, de 12 bureaux locaux de l'Institut français rattachés à titre expérimental à cet établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), de huit centres culturels binationaux (dont cinq en Afrique). À ces 145 Instituts s'ajoutent 198 espaces Campus France - intégrés dans les Instituts français ou les Alliances - et 10 services scientifiques et technologiques (SST).

Ce réseau public constitue, avec les réseaux diplomatique et consulaire, l'un des trois réseaux du ministère des affaires étrangères (MAE) à l'étranger.

En second lieu, il s'appuie sur un ensemble d'associations de droit local, les Alliances françaises, au nombre de 812, dont 486 bénéficiaient d'un soutien direct du ministère.

Ces Alliances concourent à la mission d'influence de la France à l'étranger, sous l'égide de la Fondation Alliance française.

Dans son acception la plus large (Instituts et Alliances françaises, subventionnées ou non), le réseau culturel totalise près de 1 500 implantations permanentes, ce qui en fait le premier au monde par la taille alors même que le réseau diplomatique français n'occupe que le troisième rang mondial.

Dans son acception réduite aux Instituts et aux seules Alliances françaises subventionnées, il atteint 631 entités en 2012, ce qui correspond à une légère baisse (- 5 %) en dix ans, de nature principalement optique. En effet, à côté de la croissance du nombre des Alliances subventionnées (+ 8 %)¹¹, la réduction du nombre des Instituts (- 2 %) tient plus à la fusion administrative de nombreuses implantations qu'à des fermetures d'emprises qui sont demeurées peu nombreuses.

L'évolution française contraste ainsi avec celle des partenaires de la France, dont les réseaux ont connu au cours des dernières années des réductions plus marquées puisque le *British Council*, qui dispose de 191 bureaux dans 110 pays, et le *Goethe Institut*, qui en compte 146 dans 92 pays, ont vu le nombre de leurs implantations se réduire respectivement de 14 % et de 24 %.

¹¹ Selon la Fondation, le nombre total des Alliances françaises est en revanche passé de 1 065 en 2002 à 812 en 2012 (- 24 %).

**Tableau n° 1 : évolution des implantations des réseaux culturels
2002-2012**

Réseau	<i>Goethe Institut</i>	<i>British Council</i>	Instituts français ¹² (1)	Alliances françaises* (2)	Réseau culturel français (1)+ (2)
2002	195	221	213	449	662
2006	179	212	205	502	707
2012	149	191	145	486	631
Evolution 2002/2012	-23,6 %	-13,6 %	-31,9 %	+8,2 %	-4,6

Nota : Alliances françaises bénéficiant d'un soutien public seulement.

Source : Cour des comptes d'après rapport Faivre d'Arcier (2009) actualisé.

Le réseau français demeure ainsi, en 2013, particulièrement étendu et n'a pas autant réduit ses implantations dans la même proportion que ses homologues allemand et britannique.

3 - Les autres acteurs publics

À cet ensemble s'ajoutent d'autres acteurs publics plus spécialisés : les représentations des grands établissements scientifiques (Centre national de la recherche scientifique, Commissariat à l'énergie atomique, Institut de recherche pour le développement, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement, etc.), les cinq écoles françaises à l'étranger (EFE)¹³, les représentations des collectivités territoriales françaises, et enfin, des établissements locaux *sui generis* comme le Louvre Abou Dhabi et la Sorbonne Abou Dhabi.

Le réseau français s'appuie également sur un tissu d'établissements scolaires à l'étranger, qui est le premier au monde. Le Livre blanc de 2008 le décrivait comme « un atout exceptionnel qu'il faut développer », dans sa mission d'enseignement pour les enfants des Français expatriés, mais aussi de rayonnement. Ce réseau scolarise 306 000 élèves, dont 51 % d'étrangers locaux et 12 % d'étrangers de nationalité tierce, le solde

¹² Dénommés centres culturels ou instituts culturels avant 2010.

¹³ *Casa Velázquez*, École française de Rome, École française d'Athènes, Institut français d'archéologie orientale du Caire et École française d'Extrême-Orient.

étant composé de ressortissants français disposant parfois de la double nationalité. Il est financé par le ministère des affaires étrangères (MAE) sur le même programme budgétaire (programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence) que le réseau culturel. Ces 481 établissements, souvent réputés, jouent un rôle essentiel dans certains pays (comme au Liban où ils scolarisent 50 000 élèves, dont 80 % de Libanais) ou dans certaines capitales (telles Londres, Rome ou Vienne).

L'enseignement français à l'étranger principal actif culturel français

Le réseau d'établissements relevant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), établissement public placé sous l'autorité du MAE, compte 481 établissements présents dans 130 pays (dont 36 % en Afrique) et emploie près de 10 500 agents. L'AEFE gère directement 75 établissements et en conventionne 156. La Mission laïque, qui constitue le deuxième réseau d'établissements, compte, pour sa part, 106 établissements présents dans 46 pays, scolarisant près de 44 500 élèves, dont 64 % d'étrangers locaux et 13 % d'étrangers de nationalité tierce. Quelques dizaines d'établissements d'enseignement locaux bénéficiant du label FranceEducation, créé en janvier 2012, complètent cet ensemble.

En 10 ans, le nombre des élèves a progressé de 30 % et celui des établissements de 17 %.

L'AEFE bénéficie au projet de loi de finances (PLF) 2013 d'une dotation budgétaire d'un montant de 425 M€ au titre du programme 185 à laquelle s'ajoutent 110 M€ au titre de l'aide à la scolarité.

La tutelle des établissements est localement assurée, sous l'autorité des ambassadeurs, par les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC).

Source : Cour des comptes.

Le réseau culturel français ne peut ainsi intervenir efficacement sans tenir compte de ces opérateurs qui agissent dans le même champ que lui.

4 - Un acteur associatif, le mouvement des Alliances françaises

Présentes aux côtés de services culturels relevant directement de l'État, les Alliances françaises sont le plus souvent des associations de droit local à but non lucratif. Bien que certaines d'entre elles bénéficient d'un soutien public, il serait, de ce fait, excessif de considérer les

Alliances comme « des succursales ou des satellites du réseau culturel français à l'étranger »¹⁴.

Cependant, tant par le rôle éminent qu'elles jouent dans certains pays que par le jeu des contributions de l'État dont elles bénéficient (subventions de fonctionnement, mises à disposition¹⁵ d'agents expatriés pour une masse salariale représentant environ 31 M€, appels à projets et formations dispensées par l'Institut français), elles font objectivement partie du « réseau » d'action culturelle française à l'étranger. Elles sont animées, dans les pays les plus importants, par près de 40 délégués généraux de la Fondation Alliance française rémunérés par le ministère des affaires étrangères (MAE). Elles jouent un rôle déterminant sur plusieurs continents, notamment en Amérique latine et en Asie¹⁶. À l'inverse, les Alliances françaises jouent un rôle réduit au Maghreb ou au Proche et Moyen-Orient.

Tableau n ° 2 : évolution des subventions du ministère des affaires étrangères aux Alliances (2008-2013)

Subventions du MAE (€)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	%
- Fondation et DG	2 690 082	3 396 556	1 642 800	1 664 664	1 681 000	1 413 158	- 47,5
- AF locales via les postes	8 101 017	9 852 762	7 100 000	6 166 335	5 932 621	5 924 638	- 26,8
Total	10 791 099	13 249 318	8 742 800	7 830 999	7 613 621	7 337 796	- 32,0

Nota : hors masse salariale des agents expatriés mis à disposition par le MAE Source : RAP 2008 à 2012, PAP 2013, rapports d'activité de la Fondation Alliance française.

¹⁴ B. Faivre d'Arcier « *Étude comparative des dispositifs culturels extérieurs de la France et de ses principaux partenaires* » remise au ministre des affaires étrangères (mars 2009).

¹⁵ S'agissant de ces agents mis à disposition, une clarification juridique s'impose : le ministère les traite comme s'ils étaient affectés au sein du réseau public alors qu'ils sont de fait mis à disposition d'associations. Or les conditions juridiques de mise à disposition imposeraient notamment la conclusion de conventions, assorties, le cas échéant, d'un remboursement des rémunérations.

¹⁶ En 2012, les principales d'entre elles, en termes d'heures de cours de langue, se trouvaient en Colombie (3,13 millions d'heures), en Chine (3,11 millions), en Inde (2,73 millions), au Brésil (2,54 millions) et au Pérou (2,14 millions). Avec ses 39 Alliances et huit centres associés, le Brésil est une « *terre d'Alliances* », rassemblant plus de 34 600 élèves apprenant le français. En Chine, les Alliances ont collecté plus de 10 M€ de recettes propres, soit légèrement plus que l'Institut français de Chine.

La réduction des subventions du ministère aux Alliances doit être relativisée compte tenu du financement, par celui-ci, des équivalent temps plein (ETP) qui leur sont affectés.

B - Une baisse des moyens budgétaires des postes malgré la stabilité apparente des crédits d'action culturelle

1 - Des moyens budgétaires dispersés

L'État consacre chaque année à l'action culturelle un peu moins du cinquième (18,1 % en 2013) de son budget d'action extérieure, soit plus de 1,3 Md€ en 2013. Le document de politique transversale (DPT) relatif à la politique extérieure reconnaît un périmètre « Rayonnement », qui ne comprend que six programmes budgétaires relevant de quatre ministères et ne couvre pas l'ensemble de l'action culturelle de l'État à l'étranger. On peut, en effet, estimer que le budget de cette action provient d'une dizaine de programmes budgétaires, dont le montant agrégé a progressé de 13,5 % depuis 2009. Cette évolution doit toutefois être relativisée du fait des changements de périmètre intervenus entre les programmes 185 Diplomatie culturelle et d'influence¹⁷ de la « Mission Action Extérieure de l'État » et 209 Solidarité à l'égard des pays en développement de la « Mission Aide publique au développement ».

¹⁷ Baptisé jusqu'en 2010 *Rayonnement culturel et scientifique*.

**Tableau n° 3 : évolution des crédits budgétaires d'action culturelle
extérieure 2009-2013**

(M€)	2009	2010	2011	2012	2013	% 2009/2013
MAE¹	592,8	680,5	736,4	751,7	747,6	+ 26,1
P. 185 Rayonnement culturel et scientifique/Diplomatie culturelle et d'influence	592,8	680,5	736,4	751,7	747,6	+ 26,1
- dont AEFE	412,7	426,0	416,6	420,1	425,0	+ 3,0
MCC	26,3	24,8	10,1	10,7	7,6	- 71,4
P. 131 Création	5,2	5,4	-	-	-	-
P. 224 Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	19,1	17,4	8,1	8,5	5,6	- 70,6
P. 180 Presse	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	+ 0,0
MEN	53,7	38,2	34,4	32,9	33,1	- 38,3
P. 140 Enseignement scolaire public du 1 ^{er} deg.	12,4	12,3	9,7	8,8	9,0	- 27,4
P. 141 Enseignement scolaire public du 2 nd deg.	22,9	22,8	21,7	21,3	21,5	- 6,1
P. 214 Soutien de la politique de l'éducation nat.	18,4	3,1	3,0	2,8	2,6	- 85,9
AEF (France-Médias Monde)	291,1	316,6	372,6	320,4	318,7	+ 9,5
P. 115 AEF	232,4	199,1	125,2	150,1	150,1	-
P. 844 Contribution au financement de l'AEF	58,7	117,5	247,4	170,3	168,6	+ 287,2
Recherche et enseignement supérieur²	215,7	240,0	271,5	238,3	232,2	+ 7,7
P. 150 Formations supérieures et recherche universitaire	7,1	6,9	7,2	8,0	8,0	+ 12,7
P. 172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	208,6	233,1	264,3	230,3	224,2	+ 7,5
Total ACE	1 179,6	1 300,1	1 425,0	1 353,8	1 339,2	+13,5
Total AEE	6 454,4	6 693,2	7 522,4	7 252,7	7 387,9	+16,6
Part ACE/AEE (%)	18,3	19,4	18,9	18,7	18,1	-

Nota : 1 Hors contribution obligatoire à l'UNESCO (16,3 M€ sur le P. 105 en 2012) et contribution volontaire à l'OIF (56 M€ sur le P. 209 en 2012) pour le MAE. L'évolution du programme 185 tient compte du changement de périmètre intervenu en 2011, avec la création du programme Diplomatie culturelle et d'influence.

2 Hors accueil des étudiants étrangers pour ESR.

Source : DPT Action extérieure de l'État 2009-2013.

L'effort public en matière d'action culturelle extérieure de la France mobilise ainsi un budget inférieur à celui de l'Allemagne (1,6 Md€ au niveau fédéral en 2012, dont 0,8 Md€ financé par le ministère allemand des affaires étrangères) mais très supérieur à celui du Royaume-Uni (environ 480 M€, en incluant les opérateurs *BBC World Service* et *British Council*).

Parmi les ministères concernés, le ministère des affaires étrangères (MAE) joue un rôle majeur (55,8 % des crédits finançant l'action culturelle extérieure en 2013¹⁸), et en progression relative depuis 2008. Les parts du ministère de la culture et de la communication (MCC)¹⁹ (0,6 %) et du ministère de l'éducation nationale (MEN) (2,5 %) sont modestes et en forte réduction depuis 2009. La part du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) est substantielle (17,4 % des crédits en 2013) mais diminue également. L'Audiovisuel extérieur de la France (AEF)²⁰, créé en avril 2008 pour regrouper les chaînes France-24 et Radio France Internationale (RFI) et la participation publique dans TV5, conserve une place importante (23,8 % des crédits en 2013).

Le budget est donc relativement dispersé, et bien éloigné de l'idée initiale des concepteurs du programme 185, qui souhaitaient créer un « grand programme unique » couvrant l'ensemble de l'action culturelle extérieure.

2 - Deux programmes budgétaires aux périmètres fluctuants

Le programme 185, sous la responsabilité de la direction générale de la mondialisation (DGM), fournit l'essentiel des crédits budgétaires alloués à l'action du réseau culturel (749 M€ en loi de finance initiale 2013, soit une baisse de 1,2 % depuis 2011 à périmètre constant), mais l'essentiel du programme (près de 57 %) est absorbé par l'enseignement français à l'étranger, ce qui fait peser sur le budget du rayonnement

¹⁸ Document de politique transversale sur l'action extérieure de l'État annexé au projet de loi de finances (PLF) 2013.

¹⁹ Le volume des crédits du ministère de la culture et de la communication consacrés à l'action culturelle extérieure (Action 6 *Action culturelle internationale* du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la Mission Culture) a significativement diminué au cours des dernières années, passant de 19,1 M€ en 2009 à 6 M€ en 2013. En 2012, 5,5 M€ des 9,3 M€ programmés relevaient de crédits d'intervention gérés par le service des affaires internationales de ce ministère, dont 30 % au titre de l'accueil des cultures étrangères, 28 % pour les actions d'expertise et de formation, 17 % pour les saisons culturelles, 13,5 % pour les engagements multilatéraux et 11,5 % pour les réseaux professionnels internationaux.

²⁰ Devenu France Médias Monde en juin 2013.

culturel une partie du soutien à la scolarisation des expatriés français. Le programme 209, placé également sous la responsabilité de la DGM, finance un certain nombre d'actions concourant à l'action culturelle, en portant la masse salariale (188,7 M€ en 2012) des ETP du réseau d'action culturelle dans les pays éligibles à l'aide publique au développement (APD) ainsi que certains des crédits d'intervention (27,7 M€) relevant du Fonds de solidarité prioritaire (FSP).

Cette dualité de programmes finançant l'action culturelle au sein du MAE ainsi que les variations de périmètre pratiquées entre eux par le ministère depuis 2007 rendent délicate l'appréciation de l'évolution des moyens de l'action du réseau. Les réformes structurelles ayant affecté la direction générale de la mondialisation (DGM) et l'évolution parallèle des outils informatiques (PRISME, AGE, CHORUS) ont, en outre, contribué à rendre difficile, pour le ministère, une reconstitution précise de l'évolution des crédits consacrés au réseau. Enfin, l'architecture budgétaire du programme 185 (présentation par actions et sous-actions du projet annuel de performances) ne rend pas compte des principales évolutions, qui doivent être appréciées par instruments. Celles-ci sont retracées dans les rubriques budgétaires, faisant l'objet de la négociation annuelle avec la direction du budget, qui permettent une meilleure appréhension des priorités du programme.

Tableau n° 4 : évolution des rubriques budgétaires du programme 185 (2008-2012)

Rubrique budgétaire	LR 2008 (reconstituée)	EXE 2008 (reconstituée)	LR 2009 (reconstituée)	EXE 2009 (reconstituée)	LR 2010 (reconstituée)	EXE 2010 (reconstituée)	LR 2011	EXE 2011	LR 2012	EXE 2012	LR 2013	Evolution LR 2013/2008 (3)
S/O&P AEFE	287,9	288,4	412,5	413,7	420,8	425,4	420,8	416,2	419,5	410,0	425,0	48%
Cultures France/ S/O&P Institut Français	14,3	15,6	14,2	17,6	21,1	22,2	37,6	32,4	46,8	41,0	42,0	193%
S/O&P Campus France	1,5	1,6	1,2	1,2	1,2	1,5	1,2	1,1	1,8	2,0	4,2	182%
Sous total "opérateurs"	303,7	305,6	427,9	432,4	443,1	449,1	459,6	448,7	468,1	463,0	471,2	55%
Animation du réseau	8,6	9,8	7,8	7,1	7,9	8,0	6,9	6,5	6,6	0,3	6,2	-28%
Soutien (1)	0,0	7,5	3,0	5,3	2,9	8,0	2,7	3,9	2,6	2,3	2,4	-20%
Fonctionnement EAF	48,3	50,7	35,2	45,5	42,6	42,2	40,2	38,5	40,2	40,7	42,5	-12%
Restructuration et évolution du réseau (rallonge)	0,0	0,0	3,0	2,8	0,0	0,0	6,0	5,7	6,0	4,9	3,0	
Sous total "fonctionnement"	57,0	68,0	48,0	60,7	53,4	58,2	55,8	54,6	56,4	54,4	54,1	-5%
Bourses	81,2	73,3	81,2	78,4	72,2	57,5	71,8	53,2	69,7	50,1	70,5	-13%
Echanges d'expertise	29,6	28,7	21,8	16,3	18,6	20,4	17,2	13,4	16,0	10,3	16,1	-46%
Sous total "B&M"	110,8	102,1	102,9	94,7	90,8	77,9	88,9	66,6	85,7	78,4	86,6	-22%
Dotations pour opérations aux EAF (3)	6,1	21,6	16,0	25,3	22,5	22,5	15,4	17,5	13,6	17,0	12,8	-20%
Alliances françaises (2)	15,6	0,0	12,5	0,0	9,6	8,9	8,1	7,8	7,9	7,0	7,3	-53%
Autres moyens bilatéraux d'influence - autres dépenses d'intervention	75,0	70,4	63,0	77,6	58,2	55,7	41,1	50,8	35,3	35,0	33,4	-55%
Sous total "autres dépenses d'intervention"	96,7	92,0	91,5	103,9	90,4	87,2	64,6	76,1	56,8	59,0	53,5	-45%
Réserves parlementaires (2)	1,3	0,0	1,0	0,0	2,0	1,3	1,3	1,1	1,7	1,3	1,9	
Total P186 HT2	589,5	587,7	672,8	691,7	679,7	673,8	670,6	648,1	687,7	655,1	697,3	17%
(1) l'écart entre la LR et l'exécution des crédits de soutien résulte de la spécificité de ces crédits (dépenses de fonctionnement effectuées dans le cadre d'actions de coopération (La notion de soutien a été créée en 2008))												
(2) En exécution 2008 et 2009, les crédits alloués aux A.F. et les réserves parlementaires ont été regroupés sur la rubrique "autres dépenses d'intervention" (RAP)												
(3) Pour les crédits de soutien et les dotations pour opérations aux EAF, évolution calculée depuis 2009												

Source : Cour des comptes d'après DGM (hors masse salariale).

L'interprétation des évolutions des masses budgétaires entre 2008 et 2013, même à périmètre constant, est également rendue délicate par les transferts de responsabilité opérés entre les opérateurs (Institut français et Campus France) à partir de 2011 et l'expérimentation du rattachement de certains postes à l'Institut français. On constate cependant une évolution significative des modalités d'action du ministère, marquée par une augmentation des dotations aux opérateurs (+ 55 %), une baisse des dotations de fonctionnement du réseau public (- 5 %) et une réduction des dépenses d'intervention (près de 50 %), en particulier pour les dotations aux Alliances françaises (- 53 %).

Les dotations budgétaires s'élevaient en 2012 à 54 M€ pour le fonctionnement du réseau et à 8 M€ pour la subvention aux Alliances françaises. On peut néanmoins évaluer le coût de fonctionnement complet du réseau en considérant que la masse salariale des agents du réseau est représentée par l'intégralité du titre 2 du programme 185 et par la part de celui du programme 209 correspondant aux actions culturelles (soit 20 % sur la base de la clé de répartition des FSP). Ainsi, le coût en personnel du réseau est passé de 118 M€ en 2008 à 132 M€ en 2012 dont 31 M€ pour les personnels mis à disposition des Alliances.

Le coût budgétaire du fonctionnement du réseau peut donc être évalué à 186 M€ pour le MAE en 2012, dont environ 72 % constitué de dépenses de personnel.

3 - Une baisse des moyens du réseau public

Une telle évolution permet de comprendre la contradiction apparente entre l'évolution des crédits des programmes 185 et 209 depuis 2008 et celle des moyens de fonctionnement à la disposition du réseau. Ayant progressé de 17 % (hors masse salariale) pour la seule période 2011-2013, ces crédits ont été préservés au regard de l'application de la norme de dépenses de l'État. Toutefois, en faisant abstraction des crédits réservés à l'enseignement français à l'étranger et aux bourses, l'enveloppe réelle de crédits à la disposition des postes pour financer des actions ou nouer des partenariats s'est incontestablement réduite, créant parfois un sentiment de frustration chez certains agents, dont la plupart des responsables de postes se font l'écho dans les réponses au questionnaire de la Cour. Ainsi, le montant des dotations budgétaires des postes du réseau (hors masse salariale des expatriés) est inférieur de 11 % en 2013 par rapport à 2009²¹. L'évolution n'est positive depuis 2011 que

²¹ Bien que le ministère estime la baisse des dotations affectées au réseau culturel à 40 % entre 2008 et 2013, la dispersion des moyens avant le changement de périmètre intervenu en 2011 entre les programmes 185 et 209 ne permet pas d'appréhender précisément l'évolution sur la période.

du fait de l'octroi de crédits de restructuration exceptionnels au titre des fusions des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des établissements à autonomie financière (EAF)²².

En définitive, malgré les dotations exceptionnelles allouées aux programmes 185 et 209 en 2009 et 2010, les moyens budgétaires alloués au réseau public, pour son fonctionnement et ses interventions, ont baissé dans tous les postes visités. Cette baisse des crédits varie selon les postes mais atteint, entre 2008 à 2012, 17 % en Inde, 25 % en Turquie ou en Inde, et même 28 % en Chine.²³ Les postes interrogés par la Cour y voient leur première difficulté.

La marge de manœuvre des postes est, en outre, réduite par la rigidité de la structure des enveloppes, qui limite les possibilités de redéploiement entre elles, même si elle est atténuée par l'existence de fonds de roulement souvent élevés (six mois en moyenne en 2012 selon le CBCM, quatre mois selon la DGM, alors qu'elle préconise deux mois en moyenne).

²² Ces crédits de restructuration ont atteint 16,4 M€ entre 2008 et 2013, soit 5,5 % des dotations de fonctionnement du réseau.

²³ La baisse des crédits s'est ralentie entre 2012 et 2013 pour ces pays émergents.

**Tableau n° 5 : les 20 Principaux postes bénéficiaires du
programme 185
(hors enseignement français à l'étranger)**

	Enveloppe (€)	Programme 185					
		2011	2012	2013	Triennal	% des crédits totaux	Evolution 2011-2013
1	MAROC	8 135 737	8 303 842	7 734 483	24 174 062	89 %	-5 %
2	ALGERIE	6 592 436	6 638 465	6 174 807	19 405 708	78 %	-6 %
3	TUNISIE	5 425 261	5 263 830	4 915 844	15 604 935	93 %	-9 %
4	INDE (y.c. IF)	4 476 034	4 714 140	4 622 893	13 813 067	99 %	3 %
5	CHINE	4 861 061	4 644 065	4 294 761	13 799 887	85 %	-12 %
6	TURQUIE	4 543 427	4 585 050	4 536 786	13 665 263	98 %	0 %
7	ALLEMAGNE	3 789 280	3 963 237	3 840 789	11 593 306	100 %	1 %
8	RUSSIE	3 942 196	3 816 308	3 629 450	11 387 954	89 %	-8 %
9	BRESIL	3 597 825	3 539 507	4 208 673	11 346 005	95 %	17 %
10	ÉTATS-UNIS	2 534 308	2 461 556	4 030 700	9 026 564	100 %	59 %
11	VIET NAM	2 995 523	2 946 436	2 915 806	8 857 765	96 %	-3 %
12	EGYPTE	2 671 597	2 588 996	2 418 372	7 678 965	93 %	-9 %
13	LIBAN	2 511 186	2 487 002	2 430 823	7 429 011	95 %	-3 %
14	SYRIE	2 577 989	2 479 076	2 326 016	7 383 081	99 %	-10 %
15	POLOGNE	2 375 348	2 429 096	2 134 825	6 939 269	99 %	-10 %
16	AFGHANISTAN	2 217 263	2 229 314	2 205 847	6 652 424	100 %	-1 %
17	MEXIQUE	2 268 273	2 225 078	2 141 595	6 634 946	90 %	-6 %
18	ROUMANIE	2 238 806	2 152 413	1 953 762	6 344 981	90 %	-13 %
19	JERUSALEM	2 016 047	1 958 419	1 937 803	5 912 269	92 %	-4 %
20	MALI	1 907 175	1 832 927	1 813 632	5 553 734	93 %	-5 %
	Total 20	51 523 338	51 052 620	51 442 533	154 018 491	95 %	0 %
	Total général	152 003 404	154 521 432	148 852 751	455 377 587	92 %	-2 %
	Part des 20 dans le total général	33,9 %	33,0 %	34,6 %	33,8 %	-	-

Source : PRISME.

La dégradation de leurs ressources en crédits publics expose doublement les postes du réseau. D'une part, elle ne leur permet pas de faire face à la croissance régulière de leurs coûts de fonctionnement, ce qui les conduit à des réductions de moyens répétées mais non anticipées ou à des abandons de missions, plaçant certains Instituts en situation financière délicate. D'autre part, elle réduit l'effet de levier potentiel de ces crédits qui permettent pourtant d'enclencher une dynamique de production de ressources propres, notamment par le cofinancement de projets ou de bourses, par des partenaires locaux.

C - Une dépendance accrue vis-à-vis des financements extrabudgétaires

1 - La mobilisation croissante du réseau

La recherche des ressources extrabudgétaires est devenue un objectif général des instructions adressées aux ambassadeurs, des plans d'action des ambassades et des instructions réitérées de la direction générale de la mondialisation (DGM). Comme l'indique le projet annuel de performances (PAP) 2013, « la mise en œuvre de (notre) stratégie d'influence privilégiera en 2013 des moyens d'intervention capables de mobiliser des cofinancements et des structures relais ». Dans ce contexte, les postes du réseau, qui bénéficient de l'autonomie financière en vertu de leur statut d'EAF, ont cherché à développer leurs ressources extrabudgétaires, soit par l'autofinancement de leurs activités (cours de langue, certifications, billetterie des événements, etc.), soit par la recherche de cofinancements auprès de partenaires extérieurs (États et collectivités publiques, entreprises, fondations, etc.).

On peut estimer que les ressources propres du réseau constitué par les Instituts et les Alliances représentent 57 % du montant de leurs ressources totales. Le montant et l'évolution réelle des ressources provenant des deux types de financement extrabudgétaire restent cependant encore imprécis, en raison de la faiblesse des mécanismes de collecte et de la comptabilisation des informations.

En matière d'autofinancement, les limites des systèmes d'information financière (logiciels comptables) et les changements de périmètre du réseau invitent à apprécier avec prudence le dynamisme apparent des recettes propres des EAF (+ 21 %), qui compense la réduction des subventions d'État (- 11 %) depuis 2009 (soit 58,2 M€ en 2012 hors ETP expatriés). Ce n'est que depuis 2012 qu'existe un système comptable permettant la consolidation des données sur l'ensemble du réseau public. Pour leur part, les cofinancements apportés par les partenaires du réseau font l'objet d'indications d'une précision croissante, mais variable, suivant les postes dans les fiches budget-pays déclaratives qu'ils remplissent²⁴.

S'agissant des Alliances françaises, la Fondation Alliance française ne dispose pas d'un tableau financier consolidé. Elle estime, sur la base des indications transmises par celles-ci, que leurs recettes propres

²⁴ Les postes comptabilisent les apports en numéraire et en nature.

atteignaient 185 M€ en 2012. Mais la fiabilité de cette estimation n'est vérifiée ni par la Fondation, ni par le ministère.

Ainsi, les efforts consentis par le réseau pour mobiliser des ressources propres demeurent mal connus faute d'un système d'information adapté.

2 - Les particularités de ces ressources

Ces précautions rappelées, en 2012, les postes ont levé 102 M€ de ressources propres et 186 M€ de cofinancements.

De manière plus fine, les résultats de 2011 en matière de cofinancements (175 M€) montraient :

- une très forte concentration sur un petit nombre de pays (huit pays²⁵ mobilisaient 50 % des cofinancements déclarés)²⁶ ;
- une part importante (40 %) des actions artistiques et culturelles dans les cofinancements recensés ;
- la concentration des autres cofinancements (30 %) sur les programmes de bourses, essentiellement obtenus auprès de partenaires publics (12,2 M€ au Brésil sur un total de 29,1 M€), avec un fort effet de levier ;
- une concentration des cofinancements sur deux zones, l'Amérique latine et l'Asie, comportant nombre de pays émergents et où les effets de levier sont les plus forts²⁷ ;
- 50 % des cofinanceurs sont des partenaires publics locaux et près de 40 % des organismes privés (entreprises, fondations, etc.) ;
- la très faible part de l'Union européenne, pourtant dotée de moyens importants, qui montre une faible aptitude du réseau et de la DGM à capter ces cofinancements.

Ces caractéristiques montrent bien les axes de progression possibles pour le développement des cofinancements des actions du réseau.

²⁵ Brésil, États-Unis, Malaisie, Egypte, Gabon, Japon, Taïwan, Vietnam.

²⁶ Il convient de signaler la faiblesse des résultats obtenus dans les six pays du Golfe : 0,5 M€ de cofinancement en 2011 pour près de 1 M€ de dotation versée par le MAE.

²⁷ À cet égard, le montant des cofinancements au Royaume-Uni (236 000 € en 2012) apparaît faible.

D - Une ressource humaine en réduction et partiellement inadéquate

1 - La réduction des effectifs

Le nombre réel des agents du réseau est difficile à estimer. Dans son périmètre le plus vaste, le ministère estime qu'il atteignait en 2012 6 210 personnes, répartis en deux sous-ensembles.

D'une part, il comptait 2 760 agents sous plafond d'emplois ministériel. Sur ce total, seulement 1 719 agents étaient affectés dans le réseau public et 321 étaient affectés auprès des Alliances françaises (dont 128 expatriés et 95 volontaires internationaux)²⁸. Ces effectifs se répartissent en trois catégories : les fonctionnaires titulaires du ministère, peu nombreux (183) ; les agents détachés sous contrat (titulaires d'autres ministères) et les contractuels sans lien antérieur avec une administration.

D'autre part, le réseau disposait de 3 450 employés au sein des EAF, agents de droit local (ADL) sous contrat, qui échappent à ce plafond.

Cet effectif total est moins important que celui du *British Council*, qui compte 710 salariés au Royaume-Uni et 6 836 salariés (hors vacataires) à l'étranger (dont 1 700 enseignants), pour une masse salariale de 276 M£ en 2012, mais plus que celui du *Goethe Institut*, qui compte pour sa part 690 salariés en Allemagne et 2 100 salariés à l'étranger.

Les effectifs, affectés dans les entités publiques ou détachés dans les Alliances françaises, constituent ainsi la première dépense du réseau (53 % du coût complet estimé en 2012). Ils baissent régulièrement depuis plusieurs années en raison de la réduction du plafond d'emplois du ministère et de ses propres arbitrages internes²⁹.

Le nombre des ETP relevant des programmes 185 et 209 (ETPT) a baissé, entre 2008 et 2012, de 23% pour le programme 185, qui passe au-dessous de la barre du millier (978 contre 1 265), et de 21 % pour le programme 209 (2 231 contre 2 805). Cette réduction se poursuivra, le ministère devant restituer 300 ETP, dont 255 à l'étranger, dans le cadre du triennal 2013-2015. Au sein du seul programme 185, le nombre des

²⁸ À ceux-ci s'ajoutent 720 experts techniques internationaux.

²⁹ Cour des comptes, *Référé, L'évolution du réseau diplomatique français*. 13 février 2013, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr ; ce référé indiquait que les effectifs diplomatiques *stricto sensu* n'ont baissé que de 9 % entre 2007 et 2011, alors que les effectifs se consacrant à la coopération et à l'action culturelle ont été réduits de 15 % (sur le programme 185) et de 17 % (sur le programme 209).

ETP correspondant aux agents permanents à l'étranger a été réduit de 24 % au cours de la période. Toutefois, cette évolution s'explique en partie par le transfert des recrutés locaux aux EAF.

**Tableau n° 6 : évolution des ETP du réseau étranger
(Programmes 185 et 209)**

(ETP)	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution (%)
Programme 185	1 106	1 040	990	982	842	- 23,8
Expatriés (G2)	87	71	62	62	61	- 29,8
Contractuels (G3)	771	745	710	711	662	- 14,1
Recrutés locaux (G5)	248	224	218	209	119	- 52,0
Programme 209	1 420	1 298	1 152	1 095	1 076	- 24,2
Expatriés (G2)	156	129	118	120	122	- 21,7
Contractuels (G3)	1 946	1 806	1 657	1 608	1 538	- 21,0
Recrutés locaux (G5)	424	403	367	349	258	- 39,1
Total général	2 526	2 338	2 142	2 077	1 918	- 24,0

Nota : ETP hors titulaires en administration centrale (G1). Source : Cour des comptes d'après DGA/DRH.

Une telle évolution conduit à une réduction du nombre d'agents dans la plupart des postes, rarement considérés en excédent par l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE). C'est le cas, par exemple, au Maroc où l'effectif du réseau public a diminué de 28 % entre 2006 (462 ETP) et 2012 (333 ETP). Elle se traduit également dans les pays prioritaires par la stagnation des effectifs (maintien des effectifs en Chine, à hauteur de 97 ETP entre 2008 et 2012). Cette décroissance n'est pas également répartie sur l'ensemble des composantes du réseau : elle pèse davantage sur les Instituts que sur les Alliances, dont les effectifs mis à disposition par l'État, toutes catégories confondues, ont été très légèrement renforcés (+ 3%) entre 2007 et 2012 selon les documents budgétaires.

Comme la Cour a déjà eu l'occasion de le constater³⁰, le recours aux expatriés est important. Cette logique tranche avec celle du *British Council*, qui favorise le recrutement local, y compris pour ses directeurs locaux. Ainsi, 80 % de l'effectif de l'opérateur britannique n'est pas expatrié.

³⁰ Cf. Cour des comptes, *Référé précité sur l'évolution du réseau diplomatique français*, 13 février 2013, 10 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2 - Une proportion importante d'agents contractuels

La part des agents contractuels demeure, par ailleurs, très majoritaire (80 % du total). La moitié provient d'autres administrations que le ministère des affaires étrangères. Le ministère de l'éducation nationale demeure le premier contributeur des agents contractuels du réseau avec 69 % des recrutements en 2012, soit un niveau proche de celui de 2008 (71 %). Avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), il représente les trois-quarts des contractuels recrutés. En revanche, le recrutement d'agents du ministère de la culture et de la communication (MCC) demeure très marginal (moins de 2 % en 2012).

Le volume des recrutements pour le réseau a décru de 14 % entre 2008 et 2012. Sur 392 emplois ayant fait l'objet d'un mouvement en 2012, 55 % ont été pourvus par des fonctionnaires titulaires détachés d'autres ministères, contre 66 % en 2008. La part des contractuels « purs » a, en revanche, légèrement progressé (28 % en 2008, 32 % en 2012). Celle des agents titulaires du MAE demeure faible (moins de 5 % en 2008 comme en 2012) même si, depuis 2007, entre un quart et un tiers des postes de COCAC sont occupés par des diplomates titulaires.

Sensible aux conséquences d'une évolution qui conduit la proportion d'agents contractuels à s'accroître, le MAE entend la tempérer en favorisant l'affectation de diplomates dans le réseau culturel, notamment dans des fonctions de directeur d'Institut. Il justifie cette orientation par les mutations du métier diplomatique, caractérisé désormais par le développement des postes mixtes (consulaire et culturel par exemple) et le besoin de généralistes.

Le choix du ministère, qui relève tant d'une démarche politique (maintenir des liens étroits entre les ambassadeurs et les Instituts) que gestionnaire (contribuer à la mobilité géographique et fonctionnelle des agents diplomatiques), se concilie difficilement avec le besoin d'agents spécialisés et la recherche d'une certaine autonomie des Instituts. C'est là tout l'enjeu de la démarche de professionnalisation des agents du réseau.

3 - Les faiblesses de la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines, très contrainte par des suppressions répétées d'emplois, était déjà considérée comme peu satisfaisante par les agents du réseau public, consultés par le ministère en septembre 2009. Elle se traduit par l'intervention de deux entités : le pôle « filières et métiers » de la direction générale de la mondialisation

(DGM), qui a une connaissance plus précise des 25 métiers identifiés³¹ et des besoins correspondants, mais dont le rôle se limite au recrutement, et la DRH du ministère, qui maîtrise les statuts et les plafonds d'emplois.

Cette gestion n'a pas été substantiellement modifiée par la loi de 2010, qui prévoyait que l'Institut français soit « associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières » des personnels du réseau. La gestion des affectations dans le réseau s'est améliorée avec la mise en place, en 2008, de commissions de sélection des candidats, qui se tiennent en février-mars de l'année précédant l'affectation, avec la participation des services du ministère et des organismes concernés (MEN, MCC, MESR, Institut français).

Cette gestion conjointe est parfois considérée comme lourde et certaines compétences requises peuvent apparaître d'une technicité excessive ou artificielle³². De manière quasi-unanime, les interlocuteurs rencontrés dans le réseau regrettent cependant que, pour des raisons de délai de procédure, les chefs de poste et les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) ne se voient proposer qu'un seul candidat par l'administration centrale pour les emplois d'expatriés, sans que les qualifications escomptées correspondent toujours aux besoins.

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des agents du réseau est complexe. Le ministère ne parvient en effet que difficilement à assurer l'adéquation des besoins et des compétences du réseau culturel. Il doit subir la rotation trop importante des agents contractuels et des volontaires internationaux, ce qui prive le réseau de certaines compétences acquises au fil de l'expérience.

En effet, le ministère des affaires étrangères (MAE) n'intègre dans ses cadres que peu d'agents contractuels du réseau³³. Pour éviter de s'exposer à l'application des lois « Dutreil » et « Sauvadet », qui imposent d'intégrer les agents contractuels au-delà d'une certaine durée de contrat, le ministère a choisi de limiter la durée d'emploi des agents contractuels du réseau à une seule affectation pour un « contractuel pur » ou deux affectations successives pour un titulaire sur contrat, avec un maximum de huit ans (le plus souvent six) à l'étranger pour ces derniers. Cette pratique ne permet pas de valoriser l'expérience acquise à

³¹ Parmi lesquels ceux d'attachés de coopération pour le français, d'attachés de coopération éducative, d'attachés de coopération universitaire, de chargés de mission spécialisés pour le livre ou la musique, de directeur des cours ou de médiathécaires.

³² Le niveau de qualifications exigé pour enseigner le « *français langue étrangère* » est jugé trop restrictif par le ministère des affaires étrangères (MAE).

³³ Les lauréats à ses concours internes ne sont que rarement des agents contractuels du réseau culturel et peu d'agents en CDD se voient proposer un CDI (une dizaine par an pour l'ensemble du ministère).

l'étranger, tant en termes de compétences qu'en termes de carrière. L'usage de contrats de deux ans susceptibles d'être prolongés d'une année à deux reprises accroît la précarité des agents du réseau, ceux-ci n'étant pas assurés du renouvellement de leur contrat. Les exemples ne manquent pas d'agents qui, bien que très appréciés, doivent quitter leurs fonctions sans assurance de trouver un emploi. En 2012, près de la moitié (49%) des contractuels du réseau ayant terminé leur contrat ont connu une période de chômage indemnisée par le ministère.

L'appui aux Instituts et aux Alliances de plus de 700 volontaires internationaux (VI) est souvent essentiel, comme en témoigne la mise en place d'un site Internet à Alger par un de ces volontaires également très impliqué dans des levées de fonds. Là encore, la rapidité de leur rotation (deux ans maximum) accroît la fragilité du dispositif.

En raison de ces caractéristiques de gestion, le réseau culturel français ne peut disposer, comme ses homologues allemand et britannique, d'un cadre permanent d'agents spécialisés.

4 - L'enjeu de la « professionnalisation »

Ces divers éléments conduisent à faire de la formation des agents du réseau culturel un point sensible. Dans une « étude comparative des dispositifs culturels extérieurs de la France et de ses principaux partenaires » remise au ministre des affaires étrangères en mars 2009, M. Bernard Faivre d'Arcier relevait déjà que « les personnels culturels français sont moins bien formés que dans les autres pays européens ». Il proposait, à cet égard, d'organiser une formation de haut niveau de quatre semaines pour les agents du réseau, dont le coût était estimé à 60 000 € HT pour 16 à 20 stagiaires. L'Alliance française a mis en place, en 2005, un programme de « professionnalisation » avec le soutien du ministère qui a bénéficié à environ un millier de recrutés locaux.

Au sein du réseau public, la formation s'est améliorée grâce à l'organisation par le ministère de formations spécifiques répondant aux besoins du réseau (marketing des cours de français langue étrangère (FLE), site Internet des centres culturels depuis 2009, recherche de cofinancement depuis 2010). Elle a surtout bénéficié de l'intervention de l'Institut français dans ce domaine, conformément à son mandat fondateur. Ce dernier a consacré à la formation un montant de 1,2 M€ en 2012 pour 1 277 agents formés, dont 487 recrutés locaux. Mais, en raison des contraintes pesant sur l'établissement, ce budget a baissé de 21 %, entre 2011 et 2013, ce qui n'a pas permis d'atteindre la cible de 20 % des agents du réseau formés en 2012, leur nombre marquant même un recul de 25 % par rapport à 2011. Les agents apprécient ces formations tout en

reconnaissant que des insuffisances subsistent dans certains domaines (gestion d'équipes, marketing culturel, gestion des publics et des bénéficiaires) et, comme l'estiment également les responsables des ministère de l'éducation nationale (MEN) et ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), les modules de formation générale destinés aux agents partants sont trop courts (une semaine) pour aller au-delà d'une simple information.

Certains postes ont pris des mesures pour donner une cohérence à leur politique de ressources humaines, notamment pour les agents de droit local, qui relèvent de leur responsabilité directe. Au Maroc, par exemple, la fusion service de coopération et d'action culturelle/ établissement à autonomie financière (SCAC/EAF) a conduit à établir, après un audit de tous les sites, un seul cadre des emplois et des rémunérations pour tous les agents des 12 sites de l'Institut français du Maroc (IFM), devenu leur employeur unique.

La formation vue par un directeur d'Institut français

« Les nouveaux recrutés suivent un stage dit « des nouveaux partants », au cours duquel sont présentés les différents interlocuteurs qu'ils auront en France au cours de leur mission. Il n'y a pas de formation linguistique (les délais sont trop courts), ni de formation professionnelle avant le départ.

Dans le réseau, le « tuilage » avec le prédécesseur est impossible ; les informations sur le pays dépendent de l'initiative personnelle.

Localement, depuis peu, c'est l'Institut Français qui propose des formations aux postes sous la forme d'aide à la conception de plans locaux de formation (en GPRH) et de soutien financier à l'organisation de ces formations locales (sur avis d'une commission).

Les thèmes des formations vont de la recherche de mécénat à l'utilisation du logiciel comptable AGE, en passant par les programmes européens ou le marketing des cours de langue.

L'expérience montre que les formateurs sont plus souvent des animateurs de groupes que de véritables experts du domaine. Ceci fait d'ailleurs ressortir un autre point important : l'EPIC Institut Français, qui devrait être un véritable *pool* d'expertise au service du réseau, a recruté des agents issus du réseau culturel, dans les mêmes conditions que le MAE recrute ses contractuels expatriés, c'est-à-dire des agents qui ne sont pas des professionnels du marketing, du lobbying, etc. L'expertise de ces agents est donc identique à celle des agents du réseau, soit en-dessous de ce qu'on devrait attendre de l'Institut français. Faute de moyens, et peut-être de directives, l'Institut français a reproduit le dysfonctionnement du MAE. »

(Commentaire de la Cour : l'Institut fait valoir, sur ce dernier point, son besoin de recruter à la fois des compétences techniques hors du réseau et de disposer d'agents ayant une expérience de celui-ci.)

Source : Cour des comptes.

Le profil de spécialisation « communication et influence » parmi les agents chargés de la communication et des politiques en matière de culture, d'enseignement et d'attractivité qu'évoquait le Livre blanc de 2008 n'a pas vu le jour. Le MAE conduit actuellement une réflexion, pilotée par le directeur général de l'administration, sur l'amélioration du parcours des agents contractuels, dont les résultats ne sont pas encore connus.

Au total, la « professionnalisation » du réseau, recherchée depuis plusieurs années, demeure un objectif imprécis. Elle requiert une approche globale (formation, carrière, rotation, débouchés). Un meilleur équilibre entre généralistes et spécialistes d'une part, et entre agents du ministère spécialement formés et compétences extérieures recrutées, d'autre part, est, en tout état de cause, nécessaire pour permettre au réseau de valoriser son capital humain.

II - Un pilotage du réseau en cours de redéfinition

A - Les insuffisances du pilotage du réseau

1 - Un pilotage interministériel défaillant

Comme le déplorait déjà le rapport Rigaud en 1979, il n'existe pas d'enceinte interministérielle qui puisse contribuer au pilotage du réseau. Les postes mettent en œuvre, sous l'autorité des ambassadeurs, une action culturelle qui ne peut guère tenir compte des attentes des autres ministères. Si des représentants du ministère de la culture et de la

communication (MCC) et des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche (MEN/MESR) participent bien aux réunions d'instruction pour les ambassadeurs partants, il est fréquent qu'ils ne tiennent pas informés les postes de l'existence d'accords ou de missions se déroulant dans leur pays de résidence. Ces trois ministères se disent insatisfaits des conditions du pilotage interministériel. Le ministère de la culture et de la communication (MCC) estime ainsi nécessaire de renforcer sa relation avec le ministère des affaires étrangères (MAE) par la conclusion d'une convention avec ce dernier sur les enjeux et moyens de l'action culturelle. De son côté, l'Institut français appelle à la mise en place d'une instance interministérielle de coordination de l'action du réseau. Le mandat du CORINTE³⁴, comité interministériel consacré aux réseaux de l'État à l'étranger, ne répond pas à ce besoin avéré.

La relation formelle entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la culture et de la communication, en concurrence depuis la création, en 1959, de ce dernier ministère par André Malraux, se limite ainsi aux réunions épisodiques (deux à ce jour) du comité d'orientation stratégique (COS) de l'Institut français, dont le président est le ministre des affaires étrangères et le vice-président le ministre de la culture, ou à la participation occasionnelle de ce dernier aux ateliers annuels organisés par l'Institut français au profit du réseau. Le ministère des affaires étrangères (MAE) tire argument de la modestie de la contribution du ministère de la culture et de la communication (MCC) au budget de l'Institut français (1,2 M€ en 2013 sur 44 M€) et de l'autonomie des principaux opérateurs culturels pour revendiquer un rôle principal, sinon exclusif, vis-à-vis du réseau. S'agissant de l'audiovisuel extérieur, la direction générale de la mondialisation a cependant défini une feuille de route en liaison avec le ministère de la culture et de la communication, gestionnaire du programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » (environ 350 M€), fixant des priorités géographiques (villes et pays) et thématiques. Ce travail, qui a impliqué les opérateurs concernés et les directions géographiques du ministère des affaires étrangères, a donné lieu à des orientations couvrant les deux priorités, alors que le ministère de la culture et de la communication, abandonnant volontiers les priorités géographiques au MAE, s'estimait légitime pour la partie concernant les priorités sectorielles. Cette situation est compliquée par l'autonomie, vis-à-vis du ministère de la culture et de la communication, des opérateurs culturels publics ayant une action extérieure, qui n'apparaît guère

³⁴ Le comité interministériel des réseaux de l'État à l'étranger (CORINTE) institué par le décret n° 2009-117 du 16 février 2009 n'a pas pour objet de se prononcer sur les stratégies et les actions mais sur les moyens de ces réseaux.

entamée par les réunions semestrielles des correspondants internationaux de ces opérateurs, organisées depuis quelques années, par le secrétaire général du MCC.

Les relations avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) relèvent du même schéma. L'organisation même de ce ministère ne facilite pas le dialogue : la responsabilité de l'internationalisation de la recherche et de l'enseignement supérieur est difficile à isoler au sein de l'organigramme du ministère, étant partagée entre la direction générale pour la recherche et l'innovation (DGRI), la direction générale pour l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) et la direction des relations européennes, internationales et de la coopération (DREIC)³⁵. Chaque ministère a sa vision de la coopération universitaire et scientifique : le ministère des affaires étrangères souligne notamment son attachement à sa dimension d'aide au développement, généralement absente des priorités du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ce dernier rappelle, de son côté, son attachement aux principes essentiels de l'autonomie des universités, de la liberté du chercheur et de la recherche de l'excellence. Les choix internationaux des grands opérateurs scientifiques se font sur un mode comparable à ceux des grandes institutions culturelles, c'est-à-dire en relative indépendance. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'assume enfin qu'une tutelle distante de Campus France, et souhaiterait la renforcer.

L'absence de référentiel interministériel n'a pas été compensée par l'adoption d'une stratégie ministérielle. Une première tentative d'élaboration d'un tel document a été engagée fin 2011 par la direction de la politique culturelle et du français de la direction générale de la mondialisation, sans aboutir. Un nouveau document de stratégie culturelle vient d'être présenté au ministre fin juin 2013, sans avoir été véritablement élaboré en partenariat avec les ministères concernés.

Ainsi, puisque la nécessité d'une meilleure association des acteurs centraux au pilotage du réseau n'est pas contestée, il reste à inventer les instruments (instance, référentiel, conventions, etc.) indispensables à sa mise en œuvre.

³⁵ Créée en 2003, cette direction, dont la mission avait fait l'objet de sérieuses réserves voir, Cour des Comptes, *Référé* du 26 octobre 2010, disponible sur www.ccomptes.fr relatif à cette direction, vient de faire l'objet d'un audit de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche en juin 2013 dont les conclusions devraient être tirées par les ministères avant la fin de l'année.

2 - La direction générale de la mondialisation (DGM), encore à la recherche d'une pleine efficacité

À la suite du Livre blanc et dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), le ministère des affaires étrangères (MAE) a réformé son organisation centrale, en constituant, par décret n° 2009-291 du 16 mars 2009, une direction générale de la mondialisation (DGM), censée améliorer son rôle en matière de pilotage et de coordination interministérielle de l'action culturelle extérieure. Cette réorganisation n'a eu finalement que des effets limités. La direction générale a eu du mal à disposer des ressources humaines nécessaires, à déléguer aux opérateurs ses tâches de gestion et à ajuster ses relations avec les autres directions du ministère, ce qui a nécessité régulièrement des arbitrages au niveau du secrétaire général. Une division du champ de l'action culturelle entre deux directions de la DGM a prévalu jusqu'en mars 2013³⁶. Ces divers facteurs ne lui ont pas permis d'exercer pleinement sa fonction de conception et de définition des orientations stratégiques, conduisant le réseau à agir par défaut.³⁷

Le rôle de « pilotage » par la DGM de l'action culturelle extérieure se concentre ainsi essentiellement sur le pilotage budgétaire, porté par le directeur général en tant que responsable des programmes 185 et 209. On ne trouvera pas dans les documents budgétaires correspondants une indication réelle des résultats de l'action du réseau public. Le document de politique transversale (DPT) Action extérieure de l'État contient deux objectifs visant à « assurer le rayonnement de la France » : l'objectif n° 8 « Maintenir l'influence de la France et du français » traite de la présence de la France et du français dans les organisations internationales, du nombre d'inscrits dans les cursus francophones, de l'« audience réelle » de l'AEF (France-Médias Monde) et du rang sportif de la France, l'objectif n° 9 « Promouvoir l'enseignement et la recherche française » ne porte que sur la part des étudiants étrangers inscrits dans les masters et

³⁶ La direction de la politique culturelle et du français et la direction des politiques de mobilité et d'attractivité ont été fusionnées par le décret n° 2012-1511 du 28 décembre 2012 en une direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche. Cette direction est composée d'une mission des échanges culturels et de l'audiovisuel extérieur, d'une mission de la langue française et de l'éducation, d'une sous-direction de l'enseignement supérieur et d'une sous-direction de la recherche et des échanges scientifiques.

³⁷ Cette hypothèse est également celle de Daniel Haize, ancien conseiller culturel, auteur d'une thèse présentée à l'Université de Montpellier. Selon lui, « *cette politique publique correspond plus à la résultante de l'action menée à l'étranger par le réseau culturel et ses agents qu'à la mise en œuvre d'une politique conçue et décidée à Paris* ». Cf. Daniel Haize « *L'action culturelle et de coopération de la France à l'étranger : un réseau, des hommes* » (2012).

doctorats français et des chercheurs étrangers recrutés ou accueillis dans les laboratoires français. Plusieurs changements de méthode et de périmètre limitent leur signification.

Les indicateurs du programme 185 sont également insuffisants et inadaptés. Ils ne portent que sur la dynamique des ressources d'origine externe (autofinancement des Instituts français et de l'AEFE, cofinancements obtenus par le réseau pour ses projets) et sur l'activité d'enseignement du français (nombre d'élèves, nombre d'heures de cours). Les cibles proposées au réseau dans ce document budgétaire ne sont pas toujours incitatives ou réalistes. C'est ainsi que l'objectif fixé pour les cofinancements en 2015 était en 2013 de 150 M€ alors que les résultats de 2012 dépassent déjà 186 M€³⁸.

La direction générale de la mondialisation (DGM) n'a pas pour autant négligé les « analyses stratégiques » : les notes et brochures relatives aux stratégies sectorielles et géographiques abondent³⁹, bien que leur statut et leur portée soient incertains. Au-delà de ces travaux, elle assure la préparation des instructions et des plans d'action des ambassadeurs pour leur volet culturel et la programmation des moyens (ETP et « enveloppes » des postes) dite « stratégique » mais en réalité annuelle et portant exclusivement sur les crédits d'État, qu'il incombe à la mission du réseau de la direction des programmes et du réseau (DPR) de la DGM de répartir. Cette entité, dont l'action en matière de soutien administratif et financier est reconnue comme efficace par les postes, compte près de 50 agents. Elle est la seule à appréhender le réseau public dans son ensemble.

La DGM collecte des indicateurs mis en place dans le cadre du contrôle de gestion (« fiches-budget pays »), confié à la mission des programmes de la DPR. Ceux-ci étaient, soit insuffisants, soit non exploités (cofinancements, manifestations, publics, boursiers, etc.). Cet outil demeurerait par ailleurs avant tout conçu comme un outil destiné à l'administration centrale et non comme un instrument pour les postes. Le ministère estime cependant pouvoir tirer un meilleur parti à l'avenir de cet outil fiabilisé et entend demander aux postes un suivi plus régulier de leurs résultats, notamment sur le plan qualitatif.

³⁸ Le ministère prévoit désormais de relever cette cible à 170 M€ dans le cadre du projet de loi de finances (PLF) 2014.

³⁹ La DGM réalise certains travaux en commun avec les directions géographiques du ministère, à l'exemple de la note DGM/DUE du 19 avril 2013 sur la stratégie de la DGM en matière de coopération artistique et promotion des industries culturelles, débat d'idées, médiathèques et politique du patrimoine ou de celle du 15 mai 2012 sur la stratégie culturelle, linguistique et audiovisuelle en Afrique subsaharienne.

La DGM est la seule direction du ministère à disposer d'une structure officiellement consacrée à l'évaluation de la performance. Elle réserve cependant les interventions de celle-ci aux programmes ou aux instruments d'aide au développement et n'évalue ainsi les actions de coopération culturelle et scientifique que lorsqu'elles sont financées au titre du Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Cette situation contraste avec celle du *British Council*, qui alloue systématiquement 5 % du budget de chaque projet à son évaluation et s'impose la définition préalable des cibles d'audience, des objectifs, des résultats (*output*) et de l'impact (*outcomes*) attendus. Il est indispensable que ces pratiques d'évaluation soient étendues à l'action du réseau culturel.

Via la direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche (DCCUR) récemment créée⁴⁰, la DGM assure également, sur les opérateurs spécialisés, une tutelle dont la relative faiblesse ne manque pas de se répercuter sur le réseau. Cette responsabilité s'est jusqu'ici traduite par la mise au point du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut français, conclu le 10 février 2012, et la préparation d'un COM avec Campus France, qui doit être conclu avant la fin 2013. La DGM établit chaque année des lettres d'objectifs destinées aux dirigeants de ces opérateurs et organise une concertation régulière avec ceux-ci. La DCCUR est parfois tentée de s'immiscer dans la conduite des actions alors qu'elle devrait se concentrer sur sa mission essentielle : le pilotage stratégique de l'action culturelle à l'étranger, l'exercice de la tutelle, les relations avec les autorités ministérielles et avec le mouvement des Alliances françaises. Elle conserve ainsi des responsabilités et des moyens de gestion dans les domaines du cinéma, de l'audiovisuel, de la langue française et du patrimoine, qui devraient relever des opérateurs. À l'inverse, elle ne répond pas à certaines attentes des opérateurs spécialisés, notamment en matière de définition des priorités géographiques. Une telle situation diffère de celle du *British Council*, qui se contente de sa Charte royale de 1936 pour ses objectifs structurants de service public, et ne sollicite l'agrément du *Foreign & Commonwealth Office* (FCO) qu'en cas d'opérations majeures.

Comme la Cour l'a déjà constaté, la DGM est une administration dont l'efficacité pâtit de l'étendue de ses compétences. Sa dernière réforme permet de mieux appréhender l'unité du champ de l'action culturelle extérieure. Elle doit être poursuivie par un recentrage sur les fonctions qui ne peuvent être assumées par d'autres ministères ou déléguées aux opérateurs.

⁴⁰ La direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche (DCCUR) résulte de la fusion en mars 2013 de la direction de la politique culturelle et du français et de la direction des politiques de mobilité et d'attractivité.

B - La mobilisation des opérateurs spécialisés

Le manque de stratégie formalisée n'entame pas le dynamisme des acteurs locaux ou des opérateurs. Ainsi, pour plus de 90 % des postes, les leviers mobilisables pour l'action culturelle se retrouvent essentiellement dans l'équipe culturelle locale elle-même, les Alliances et, plus généralement, les actifs culturels locaux.

La loi du 27 juillet 2010 n'a pas prévu de doter les deux opérateurs de leur propre réseau. Ces derniers ont cependant fait preuve, dans la limite de leurs compétences et de leur montée en puissance, d'initiatives appréciées du réseau.

1 - Campus France, une dynamique à poursuivre

Campus France, qui n'a été mis en place qu'après le décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011⁴¹, est chargé d'assurer la mobilité étudiante et la promotion de l'enseignement supérieur français. Il maîtrise ces problématiques tout en faisant preuve d'initiative. Si le contrat d'objectifs et de moyens (COM) entre les deux ministères et Campus France n'est pas encore signé, plus de 18 mois après avoir été annoncé par son décret constitutif, l'établissement procède néanmoins à des analyses détaillées des systèmes universitaires et de la mobilité étudiante des grands pays ou zones géographiques, susceptibles de constituer des outils d'aide à la décision pour les postes et la direction générale de la mondialisation (DGM). L'opérateur entretient des liens étroits avec les conférences d'établissements⁴². Il anime en outre le forum Campus France auquel participent les universités et les grandes écoles. Le professionnalisme de ses personnels, la pertinence de leurs propositions, y compris pour des dossiers complexes dans le domaine scientifique et de la recherche, sont, à cet égard, loués par ses partenaires ainsi que par les postes.

2 - L'Institut français, une montée en puissance inachevée

L'Institut français, dont un des quatre objectifs est, selon son contrat d'objectifs et de moyens (COM), de « soutenir et développer l'action du réseau culturel dans le monde », dispose en 2013 d'un budget de 60,2 M€ (dont 39,5 M€ pour l'Institut français Paris et 20,7 M€ pour

⁴¹ Son conseil d'orientation, prévu par le décret de 2011, n'a même commencé à fonctionner qu'à compter de mai 2013.

⁴² Conférence des présidents d'universités, conférence des grandes écoles, conférence des directeurs d'écoles d'ingénieurs.

l'expérimentation) et d'un effectif autorisé de 183 ETP. Sa montée en puissance a été contrariée par les réductions des subventions dont il a été l'objet dès 2012 (gel de 3 M€ pour 2012) et par sa difficulté à mobiliser des financements extérieurs⁴³. Son coût de fonctionnement atteint, en 2013, 13,7 M€, un montant supérieur de 50 % à celui de CulturesFrance en 2009 (9,2 M€), ce qui tient au moins en partie à ses compétences élargies. Les attentes des postes interrogés par la Cour à son égard portent d'abord sur un soutien financier⁴⁴. Hors expérimentation, l'Institut ne dispose cependant que d'un budget d'intervention de 13,5 M€ tandis que ses coûts de fonctionnement et de personnel représentent respectivement 35 % et 31 % de ses charges en 2013. Comme le regrette le ministère, il ne consacrait ainsi qu'environ 14 % de son budget d'activités en 2012 à des subventions directes au réseau public alors que son objectif était de 37,5 %.

L'Institut a réussi, dès sa première année d'existence, à trouver sa place, aux prix parfois de quelques difficultés dans des pays, tels que l'Argentine ou la Colombie, où la réputation des Alliances françaises était particulièrement établie. L'apparition d'une marque commune, objectif de la création du nouvel opérateur, a généralement facilité la conclusion de partenariats, par exemple au Royaume-Uni avec certaines institutions britanniques. Elle a néanmoins été considérée par la Fondation Alliance française comme « un affichage ambigu »⁴⁵ en raison de l'absence de liens formels entre l'Institut français et les instituts fusionnés. Si le ministère a dû arbitrer quelques conflits locaux (Chine, Portugal, Brésil), la crainte d'une « guerre des marques » évoquée par la Fondation⁴⁶ ne s'est cependant pas concrétisée,

L'Institut français est également parvenu à proposer au réseau des instruments modernes, notamment des plateformes numériques (bibliothèque numérique Culturethèque lancée en novembre 2012 et catalogue IFCinéma de 160 films en ligne mis en place en juin 2011 notamment) ainsi qu'une pratique d'appel à projets fondée sur le double critère de la qualité du projet et du cofinancement (recherche de l'effet de levier). Nombre de ces initiatives ont été bien accueillies par le réseau -, y compris par les Alliances françaises qui utilisent aussi ces outils -, mais également par le ministère de la culture et de la communication (MCC),

⁴³ Hors financement des saisons, l'Institut a mobilisé 2,6 M€ de cofinancement en 2012 et n'en prévoit que 2,5 M€ en 2013. Il n'est parvenu à bénéficier que de 197 000 € en 2012 au titre du mécénat alors qu'il en attendait 1 045 000 €.

⁴⁴ Selon un décompte provisoire, les principaux bénéficiaires de subvention ont été en 2012 l'IF Afrique du sud (360 000 €), l'IF Allemagne (324 000 €), l'IF Madagascar (266 000 €), l'IF Chine (177 000 €) et l'IF Russie (77 000 €).

⁴⁵ Note de la Fondation Alliance française du 6 novembre 2012.

⁴⁶ Rapport d'activité de la Fondation pour 2011.

qui estime que l'Institut français a bien saisi le virage du numérique. Ces outils sont cependant trop récents pour que le bénéfice puisse en être entièrement mesuré.

Si elle est appréciée du réseau en matière de formation des agents, l'intervention de l'Institut français n'est cependant pas sans susciter quelques critiques de certains postes. Ceux-ci ont été initialement déstabilisés par la procédure d'appel à projets, qui les met en concurrence avec d'autres acteurs français ou étrangers. Ils évoquent une tendance centralisatrice de nature à encadrer les initiatives locales. Ils estiment que l'opérateur n'occupe pas suffisamment le terrain de la coopération culturelle ou linguistique et qu'il demeure marginal sur le champ universitaire, scientifique et de la recherche, ainsi que pour l'audiovisuel et les médias.

Les postes, en réponse au questionnaire adressé par la Cour, ont exprimé des attentes vis-à-vis de l'Institut. Ils souhaiteraient, en particulier, qu'il contribue plus efficacement à la diffusion des bonnes pratiques ainsi qu'au soutien des postes dans leurs recherches de partenariat opérationnel (expertises, cofinancement de projets) et de mobilisation des collectivités territoriales françaises. Pour eux, l'Institut doit avoir avant tout un rôle de soutien logistique et de prestation de service plutôt que de concepteur d'une programmation de leurs activités, qui pourrait s'inscrire dans des conventions-cadre comme celles passées avec le réseau au Maroc et envisagées en Allemagne.

Une telle position entretient l'ambiguïté sur la capacité d'initiative de l'Institut vis-à-vis du réseau. Si la voie est étroite, l'Institut devrait être encouragé à diriger l'effort dans les domaines prioritaires : formation, développement des plates-formes technologique, relations avec le ministère de la culture et de la communication (MCC) et les opérateurs qui en dépendent. Dans cette configuration, après accord de son autorité de tutelle selon des modalités précisées dans son contrat d'objectifs, l'Institut français devrait pouvoir mener des actions impliquant plusieurs postes du réseau.

C - La question de l'expérimentation du rattachement de douze postes

1 - Une expérimentation limitée dans ses principes

Par l'article 11 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, le législateur a souhaité que le rattachement du réseau culturel public à l'Institut français fasse l'objet d'une expérimentation. Imaginée à partir de l'été 2009 par le ministre pour

surmonter les réticences rencontrées, cette disposition a eu pour objet d'évaluer aussi objectivement que possible une idée récurrente dans les travaux du Parlement, qui visait :

- d'une part, à doter l'action culturelle extérieure d'un grand opérateur ayant la capacité de piloter directement le réseau, afin d'améliorer sa gestion, notamment en matière de ressources humaines ;
- d'autre part, à octroyer aux composants du réseau un nouveau statut en tant que bureaux d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), afin de leur offrir une capacité d'action supplémentaire, notamment en matière de levée de fonds et d'attribution de subventions.

Cette expérimentation a conduit au « rattachement » à l'Institut français de 12 postes du réseau public (renommés bureaux locaux de l'Institut), sélectionnés en janvier 2011⁴⁷, afin d'évaluer à partir de cet échantillon les conditions concrètes d'un tel rattachement. Le ministère des affaires étrangères a d'emblée souligné la difficulté résultant de la dissymétrie entre les mandats respectifs de l'Institut français, contenu par la loi de 2010, et des postes du réseau, plus larges (coopération scientifique, coopération administrative, coopération universitaire, aide au développement). Cette limite est reconnue tant par l'Institut français que par Campus France.

La loi a prévu une durée d'expérimentation de trois ans et a demandé au gouvernement de remettre, chaque année, aux commissions permanentes compétentes des deux assemblées parlementaires « un rapport d'évaluation prospective des résultats de cette expérimentation »⁴⁸. Ces rapports ont été produits comme prévu. Des échanges avec l'ensemble des parties prenantes, il résulte que l'expérimentation a été conduite conformément au cahier des charges par l'ensemble d'entre elles.

⁴⁷ Cambodge, Chili, Danemark, Émirats arabes unis, Géorgie, Ghana, Inde, Koweït, Royaume-Uni, Sénégal, Serbie, Singapour.

⁴⁸ Le décret n° 2010-1695 du 30 décembre 2010 relatif à l'Institut français a précisé le calendrier de remise de ces rapports : avant le 31 mars 2011 pour le premier ; avant le 31 mars 2013 (au titre de 2012) pour le deuxième et avant le 31 octobre 2013 pour le dernier (au titre de 2013).

Calendrier de l'expérimentation du rattachement du réseau

- Début officiel de l'expérimentation : 28 juillet 2010 (publication de la loi au JORF)
- Création de l'Institut : 1^{er} janvier 2011
- Désignation des postes expérimentateurs : 6 janvier 2011 (Cambodge, Chili, Danemark, Émirats Arabes Unis, Géorgie, Ghana, Royaume-Uni, Inde, Koweït, Sénégal, Serbie, Singapour) (Syrie exclue)
- Première réunion des COCAC expérimentateurs : 11 février 2011
- Deuxième réunion des COCAC expérimentateurs : 17 juin 2011
- Arrêté fixant le cahier des charges : 15 février 2011
- Premier rapport d'évaluation : mars 2011 (co-rédigé par le ministère et l'Institut)
- Lancement du nouvel outil de gestion commun au réseau et aux 12 postes : juillet 2011
- Formation comptable pour 50 agents de 12 postes expérimentateurs : octobre 2011
- Formation des postes expérimentateurs au logiciel AGE : octobre 2011
- Nomination de l'agent comptable : arrivé à l'Institut le 1^{er} novembre 2011
- Décret instituant les directeurs des bureaux de l'EPIC en qualité d'ordonnateurs et donnant au président de l'IF la possibilité de nommer des agents comptables secondaires
- Rattachement des 12 postes à l'Institut français : 1^{er} janvier 2012
- Passage au régime de la comptabilité publique : 1^{er} janvier 2012
- Note interne du secrétaire général du MAE (sur la base des réponses au questionnaire adressé aux expérimentateurs dans la perspective du second rapport d'évaluation remis au Parlement fin mars 2013) remis au ministre à sa demande le 30 novembre 2012
- Deuxième rapport d'évaluation : 28 mars 2013
- Troisième rapport d'évaluation : attendu avant la fin octobre 2013

Source : Cour des comptes

L'expérimentation n'a cependant en fait été engagée qu'au 1^{er} janvier 2012, lorsque les établissements à autonomie financière (EAF) concernés ont été érigés en bureaux de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et que les conditions techniques minimales ont été réunies. L'expérimentation effective n'aura donc duré à

ce jour qu'à peine 18 mois. Les douze premiers mois ont été consacrés à la mise en place du cadre de l'expérimentation (logiciels, règles comptables, etc.) et des acteurs (création *ex nihilo* de certains EAF et mise en place de l'agence comptable). Il n'est donc pas possible d'examiner à ce jour le fonctionnement des 12 bureaux locaux rattachés sur un rythme d'activité normal.

Le protocole d'expérimentation conclu avec l'Institut a exclu, conformément au cahier des charges adopté et pour préserver la comparabilité avec les autres EAF, toute innovation ou prise de risque. De plus, comme le reconnaît le ministère, la clause de réversibilité prévue par la loi a limité les effets de l'expérimentation. Ce protocole s'est révélé trop restrictif pour permettre l'élaboration expérimentale d'un nouveau modèle économique pour le réseau.

2 - Des résultats peu exploitables

L'analyse du fonctionnement des Instituts rattachés fait apparaître une forte diversité dans les résultats obtenus. Des facteurs communs ont pu être mis en avant, aussi bien positifs, telle la capacité nouvelle des bureaux locaux à accorder des subventions, que négatifs, comme le risque accru de fiscalisation des activités⁴⁹.

La mise en place de l'expérimentation a été marquée par certaines ambiguïtés, dues notamment au fait que le directeur du bureau local est resté également conseiller culturel de l'ambassade, ou encore aux règles nouvelles de mise en place des crédits. Cette situation a conduit à des déceptions plus ou moins marquées au sein des postes expérimentateurs, qui s'étaient portés volontaires pour cet exercice dans l'espoir de redéfinir leurs modalités d'action. Sur le plan budgétaire, les dotations allouées aux bureaux de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) ont continué d'être déterminées par le ministère des affaires étrangères. Sur le plan comptable, la globalisation des lignes budgétaires a cependant simplifié la gestion des bureaux locaux par rapport à leur situation antérieure.

L'expérimentation étant réduite à des sujets comptables et budgétaires, la situation des postes rattachés ne se différencie pas fondamentalement de celle des postes qui demeurent sous l'autorité directe du ministère, de telle sorte que les résultats de l'expérimentation ne sont pas interprétables. C'est ce que confirme la deuxième auto-évaluation établie par le ministère des affaires étrangères, sans véritable concours de l'Institut français, et transmise au Parlement en avril 2013.

⁴⁹ Ce risque s'est surtout matérialisé à ce jour dans des pays non expérimentateurs.

L'hypothèse du rattachement est considérée avec réserve par la Fondation Alliance française, qui n'a pas été associée à l'expérimentation et craint, dans cette perspective, un transfert à l'Institut de la gestion des agents affectés par le ministère auprès des Alliances. Celle-ci fait valoir que le rattachement priverait le réseau public d'une capacité à arbitrer objectivement entre les Instituts et les Alliances. Ces craintes, déjà fondées sur la situation résultant de la fusion réalisée entre service de coopération et d'action culturelle (SCAC) et établissement à autonomie financière (EAF), paraissent cependant excessives au vu des situations localement constatées.

Une autre étude, récemment produite par la direction générale de la mondialisation (DGM), évalue à 52 M€, sur le triennal 2014-2016, le coût du rattachement de l'ensemble du réseau à l'Institut français, soit une estimation inférieure à la fourchette de 55 à 75 M€ qui avait été avancée dans une étude remise au ministre des affaires étrangères en 2010. Ce montant paraît réaliste mais doit être interprété. Concernant principalement des charges de personnel, il a été calculé sur la base de coûts instantanés pour le ministère alors que ceux-ci s'annulent sur le long terme (c'est le cas des pensions des agents) et en prenant l'hypothèse de la création de conseillers dans 15 ambassades, qui seraient rendus nécessaires par la partition des responsabilités. Il n'a en revanche pas pris en compte les économies potentielles que le rattachement permettrait d'obtenir par une gestion plus dynamique du réseau (fermeture de postes, utilisation de résidents, recrutement d'ADL).

Le résultat de l'expérimentation conditionne non seulement l'avenir de l'Institut français, mais aussi celui du réseau. La fin de l'expérimentation ne devrait pas conduire à un retour au *statu quo ante* mais permettre de relever plusieurs défis : l'exercice d'une tutelle stratégique sur le réseau, les modalités des prestations des opérateurs, le statut juridique du réseau et l'adaptation de la gestion des ressources humaines aux objectifs poursuivis.

À l'inverse, le rattachement des établissements à autonomie financière (EAF) à l'Institut français permettrait de résoudre plusieurs problèmes mais ne serait, comme le reconnaît l'Institut français lui-même, réalisable qu'à moyen terme. L'Institut ne dispose en effet pas encore des capacités pour assumer une telle gestion, qui requerrait des transferts importants et délicats de compétences et d'agents en provenance de la direction générale de la mondialisation (DGM). Le ministère aurait du mal à absorber le surcoût dans le cadre de son triennal budgétaire 2013-2015.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le réseau français demeure le premier réseau culturel à l'étranger par le nombre de ses implantations et se présente comme un ensemble composite. Son action doit en outre être conjuguée avec celle du réseau des établissements scolaires français à l'étranger, lui-même le premier au monde, et de nombreux opérateurs publics. Ne bénéficiant que d'une part réduite du budget de l'action culturelle extérieure, il est confronté à une érosion de ses crédits budgétaires, que ne compense qu'en partie un recours croissant à des ressources externes.

Ce réseau subit une diminution régulière de ses effectifs, sans que leur répartition, du point de vue de l'origine ou du statut des agents, ait substantiellement changée au cours des dernières années. Les contraintes de gestion liées à l'emploi majoritaire d'agents en contrat à durée déterminée ont jusqu'ici sérieusement limité les tentatives de professionnalisation du réseau.

Le pilotage de l'action du réseau n'associe pas suffisamment les ministères concernés. Le ministère des affaires étrangères a tenté d'adapter son organisation centrale pour mieux appréhender le champ du réseau. Il ne fonde cependant toujours pas son action sur une démarche stratégique ou d'évaluation qui permettrait de mieux cadrer la mission des acteurs locaux et des opérateurs spécialisés. Ces difficultés ont été compensées par l'intervention des nouveaux opérateurs spécialisés et le dynamisme des postes pour contribuer à la modernisation de leurs propres outils.

Enfin, l'expérimentation du rattachement du réseau public à l'Institut français a été trop brève et limitée pour produire des résultats d'une portée significative. Trois ans après la loi qui l'a décidée, des défis demeurent à relever.

Dans ces conditions, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. poursuivre la démarche de professionnalisation des agents du réseau, en la fondant sur une analyse des compétences requises et des formations nécessaires ;*
- 2. améliorer le pilotage interministériel de l'action culturelle extérieure sur la base d'une stratégie élaborée et mise en œuvre au sein d'une instance commune ;*
- 3. mettre en place une procédure d'évaluation des projets du réseau culturel ;*

4. *confier à l'Institut français et à Campus France le rôle principal d'intermédiation entre les acteurs nationaux de leur domaine respectif et le réseau ;*
 5. *permettre à l'Institut français de s'appuyer sur le réseau pour mener des actions communes en le mentionnant expressément dans son futur contrat d'objectifs et de performances.*
-

Chapitre II

La capacité du réseau à renforcer

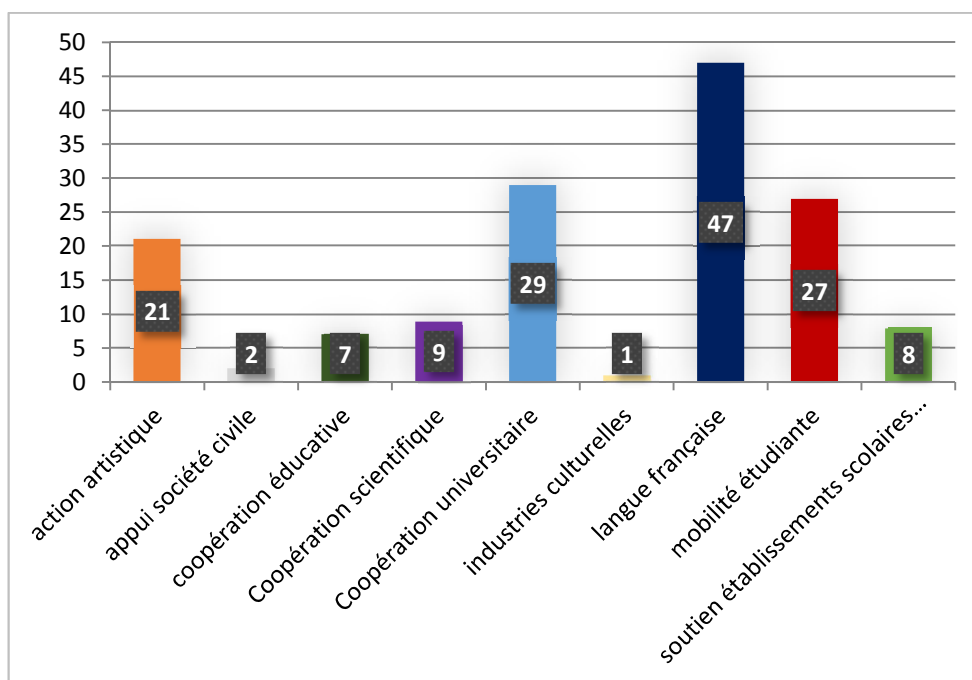
l'attractivité de la France

Objet régulier de l'attention gouvernementale⁵⁰, l'attractivité de la France est difficile à mesurer. Elle se manifeste par l'attachement des élites locales à la langue ou à la culture françaises, à la mobilité étudiante en direction des universités françaises et la place de la recherche française dans le monde.

Si le réseau concentre l'essentiel de ses actions dans ces domaines, le soutien des intérêts économiques reste un sujet à approfondir, bien qu'il retienne l'attention croissante des autorités.

⁵⁰ Cf. notamment, le séminaire gouvernemental du 7 février 2005 qui lui avait été consacré.

Graphique n° 2 : l'attractivité de la France, les différents domaines d'action du réseau



Source : réponses des postes au questionnaire de la Cour des comptes à la question relative aux actions qui leur paraissent les plus prioritaires (en % des réponses).

I - La promotion du modèle français

A - La culture, atout maître de la diplomatie d'influence

En dépit des réserves du sénateur Adrien Gouteyron⁵¹ selon qui « le portrait flatteur que dressent certaines de nos ambassades à l'étranger d'une France, « puissance économique moyenne mais hyperpuissance culturelle », n'est pas convaincant », les tables rondes organisées par la Cour, comme les rapports de nombreuses missions d'inspection des postes par l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE), confirment que l'action culturelle, au sens large, est un levier important pour l'image de la France. Les propos de l'ambassadeur de France en

⁵¹ Adrien Gouteyron - Rapport d'information sur *L'action culturelle de la France à l'étranger* - Sénat (juin 2008).

Uruguay dans son rapport de fin de mission de novembre 2009, vont d'ailleurs en ce sens : « si nous existons en Uruguay, alors que (...) le français comme langue est en net recul, c'est parce que les élites et la classe moyenne (ici dominante) ont un rapport affectif avec la culture française, à travers une présence permanente dans la vie culturelle, le rayonnement du lycée français (1 000 élèves) et de l'Alliance française (...) C'est cette présence culturelle et scientifique qui nous fait exister sur le plan politique et aussi économique. ».

Cette perception est corroborée par les rares analyses d'opinion disponibles. Une étude réalisée en 2012 pour la BBC par la société Globescan auprès de 25 000 personnes de divers pays montre que l'influence de la France est considérée comme positive par 48 % des sondés, 22 % la considérant comme « essentiellement négative » et les autres ne se prononçant pas. Pour les sondés qui ont une position positive, la France est perçue à travers le prisme de ses traditions et sa culture et pour ceux qui ont une opinion négative à travers celui de sa politique étrangère. Le sondage réalisé auprès de 13 000 personnes interrogées dans douze pays par TNS Sofres pour l'AEF (France-Médias Monde) en février 2012 sur l'image et l'attractivité de la France pour les étrangers montre une image globalement positive, reposant davantage sur un goût pour des « traditions culturelles », telles que la mode et la gastronomie (70 % et 80 % des sondés reconnaissant l'excellence française dans ces domaines), que sur l'idée d'une compétence dans les secteurs de pointe comme l'aéronautique ou les télécommunications.

Les responsables du ministère des affaires étrangères (MAE) sont conscients de l'atout que représente l'image de la France dans de nombreux pays. L'orientation générale de l'action est cependant rendue d'autant plus complexe que l'image de la France n'est plus mesurée par le ministère comme il le faisait il y a quelques années, sur la base de travaux périodiques des ambassades, le ministère n'ayant pas été convaincu de leur apport. Il est nécessaire que les services de presse des ambassades soient désormais associés à l'action du réseau, au-delà même de la simple collecte des indices de l'activité culturelle (retombées dans les médias des manifestations, etc.) qu'ils se bornent souvent à effectuer.

B - Un modèle à renouveler

Le modèle français est ambitieux, comme en témoignent les efforts de promotion du patrimoine et des traditions nationales, aussi bien que ceux de soutien à la création contemporaine. Comme le rappelle une note récente du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, « nous nous voyons alternativement comme des inventeurs, et comme les

détenteurs du secret d'un certain mode de vie que le monde nous envie. Nous plaçons successivement nos espoirs dans les productions traditionnelles et dans l'innovation radicale »⁵². L'action culturelle française porte tant sur les efforts de restauration du temple Baphuon à Angkor (Cambodge), pour un budget de 6 M€ entre 1996 et 2011, que sur le soutien aux échanges entre galeries d'art contemporain de Paris et Berlin. Pour les personnalités réunies par la Cour lors de tables rondes, l'action culturelle de la France et de son réseau à l'étranger est jugée parfois quelque peu passéiste, trop centrée sur le registre de l'émotionnel et pas suffisamment liée à l'économie et à l'industrie. Un consensus paraît se dégager dans les postes pour tenter de renverser l'image traditionnelle sans négliger le capital immatériel accumulé.

En Turquie par exemple, ce sont les partenaires locaux du réseau eux-mêmes qui appellent la France à se renouveler : « dès qu'on parle de culture, on pense à la France qui a influencé de nombreux pays au plan culturel. Mais aujourd'hui, il faut que la France change : le futur de la culture, c'est la création, l'innovation et les industries culturelles. La France doit apparaître plus ouverte sur le monde et pas seulement sur ses anciennes colonies, et se renouveler. Les Néerlandais, les Anglais et les Américains (qui dominent le monde des arts) sont les plus efficaces », indique une fondation turque.

Le modèle, centré sur un réseau d'établissements français de qualité et sur la défense de la langue, semble certes éprouvé, mais sa pertinence n'est pas assurée par rapport aux objectifs nouveaux. Dans son rapport précité, Mme Julia Kristeva-Joyaux relevait que « le réseau culturel français souffrait d'une approche souvent très traditionnelle de la réalité socio-culturelle mondiale ». Il n'existe pas en effet de corrélation forte entre les pays émergents et les pays francophones, ce qui appelle à inventer de nouveaux instruments. En Turquie, par exemple, la priorité donnée à l'Université de Galatasaray trouve ses limites : son vivier est plus restreint, la maîtrise du français par les étudiants décline, et surtout elle capte des moyens budgétaires qui permettraient de lancer des partenariats avec d'autres universités en pointe, notamment sur la recherche et les sciences.

Cette nécessité de rajeunir la perception de la culture française sans sacrifier la valeur patrimoniale de notre offre culturelle, également identifiée par les postes, aussi bien dans les pays sans grande tradition francophile (Inde) que dans ceux où la France disposait d'un capital

⁵² Contribution au séminaire gouvernemental du 19 août 2013 « Quelle France dans dix ans ? ».

aujourd'hui en déclin (Mexique), représente un enjeu décisif des prochaines années.

II - La relativisation du rôle de la langue

A - La situation menacée de la langue française

La langue française, qui constitue la base du modèle français d'action culturelle extérieure depuis la seconde guerre mondiale, demeure une priorité réaffirmée dans le Livre blanc de 2008. Elle continue d'attirer un important public, notamment dans les écoles et les lycées français (croissance de 5 % par an) ou dans les Alliances françaises (progression de 9 % entre 2009 et 2011). Pour les postes interrogés par la Cour, elle demeure clairement la première modalité d'action du réseau à l'étranger.

Selon les documents budgétaires, le nombre d'élèves inscrits dans des sections scolaires bilingues dans le monde est passé de 1,43 million en 2008 à 1,67 million en 2012 (+ 17 %) mais cette progression semble tenir à l'évolution des modes de comptabilisation. Si les inscrits aux cours de langues des établissements à autonomie financière (EAF) et des Alliances sont, de leur côté, passés de 815 500 en 2009 à 1 075 000 en 2012 (+ 32 %), le nombre d'heures de cours correspondantes (45 millions en 2012) n'a progressé que de 10 %. Selon la Fondation, le nombre d'heures et d'apprenants a même baissé en 2012, respectivement de 6,3 % et de 5,2 % en 2012. Là encore, ces données doivent être prises avec prudence en raison des modes de comptabilisation, notamment au sein des 86 % des Alliances qui ont une activité d'enseignement du français. Le nombre de candidats aux certificats de langue française a connu une évolution de même ordre (+ 44 %), passant de 331 000 en 2009 à 478 000 en 2012.

La géographie des cours de langue française peut parfois surprendre car elle est fonction de paramètres particuliers (pouvoir d'achat local, volonté d'émigrer, etc.). Elle est ainsi forte au Bangladesh où les deux Alliances françaises de Dhaka et de Chittagong jouissent d'une grande visibilité, ou au Botswana où les cours de langues dispensés par les Alliances françaises ont progressé de 40 % en trois ans en raison des perspectives économiques en Afrique francophone. Au Koweït, la francophonie apparaît également en expansion depuis quelques années. En revanche, la baisse de 7 % du nombre d'heures dispensées par les Alliances en 2012 est interprétée comme la conséquence du durcissement de la politique d'immigration du Québec.

Selon l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), il existe 900 000 professeurs de français et plus de 100 millions d'élèves et d'étudiants francophones dans le monde. Le ministère des affaires étrangères (MAE) estime que le nombre de locuteurs quotidiens en français pourrait passer de 220 millions actuellement (dont près de la moitié en Afrique) à environ 500 millions en 2050 du fait des prévisions de croissance démographique en Afrique. Pourtant, selon les ambassades, la francophonie régresse néanmoins dans de très nombreux pays, notamment d'Afrique et de l'OCDE. Elle occupe d'ailleurs un rang modeste dans les nouveaux médias⁵³ et la couverture des télévisions et des radios françaises est menacée dans nombre de pays.

Francophonie, les indices d'un déclin

Certaines illusions méritent d'être dissipées. Selon un ancien ambassadeur en poste à Hanoï, le Vietnam n'a jamais été un pays francophone, ne comptant que 300 000 locuteurs dans un pays de 90 millions d'habitants. Historiquement, les grands lycées français n'ont été fréquentés que par les colons et les élites locales. L'importance de la francophonie au Vietnam n'est qu'apparente, même si l'OIF y a implanté son bureau régional à Hanoï.

En Tunisie, la francophonie est, selon le ministère, « fragilisée par l'insuffisance du niveau de l'enseignement général de masse et la désaffection vis-à-vis des médias francophones », ce qui ne laisse que 30 % de francophones réels en 2012 selon l'ambassade.

En Israël, l'ambassade reconnaît « une francophonie exceptionnelle (un Israélien sur 10) mais en déclin, faute de relais ».

En Géorgie, l'ambassade indique, dans son plan d'action de 2008, que « le mythe d'une Géorgie francophone, membre observateur de l'OIF, ne saurait faire illusion : le français disparaît parce que le choix du tout anglais a été fait par ce pays qui aspire à devenir le représentant dans le Caucase du modèle américain ». Malgré un schéma de relance, l'ambassade indique dans un nouveau plan d'action en 2012 que « la langue française est en grave recul ».

En Russie, le plan d'action indique en 2010 que si le français demeure la 3^{ème} langue enseignée en Russie, elle connaît une « baisse préoccupante », ayant perdu 750 000 apprenants en 10 ans.

⁵³ Selon l'UIT en juin 2012, le français n'est que la 9^{ème} langue sur internet (avant le coréen) alors qu'il représente le 4^{ème} contingent de locuteurs en première langue.

En Biélorussie, le français demeure également la 3ème langue étudiée (4,5 % de la population, soit environ 40 000 élèves). Mais, selon le constat fait en 2009, « l'érosion de notre langue au profit de l'anglais est particulièrement sensible dans les zones rurales ».

En Ouzbékistan, le français est jugé en 2010 en net déclin par le ministère avec une « baisse inquiétante du niveau des professeurs de français dont près de 95 % ne sont jamais allés en France ».

De même, ce repli de l'usage du français est fréquemment constaté lors des missions de l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) : en Albanie en octobre 2010, ou à Malte en novembre 2010, au Burundi en décembre 2011 ou en Angola en janvier 2012. Il décline en Australie en février 2011, du fait de la fermeture de nombreux départements de français dans les universités et de la forte concurrence de l'apprentissage des langues asiatiques ou au Portugal en janvier 2012 en raison de son déclin dans le système scolaire.

Même dans des bastions supposés comme le Sénégal, le français, langue officielle, n'est maîtrisé, selon une évaluation optimiste, que par un tiers environ de la population âgée de plus de dix ans.

En Haïti, pays francophone, « notre langue n'y est parlée que par une petite minorité et doit faire face à la concurrence de l'anglais et de l'espagnol, alors que la langue d'usage commun est le créole ».

Au Cambodge, « notre langue a connu un fort recul (...). Elle est aujourd'hui assez largement supplantée par l'anglais qui est davantage pratiqué dans la région. L'insertion régionale du Cambodge et sa participation à l'ASEAN, largement anglophone, jouent dans le sens d'un recul du français. (...). Notre langue [y] occupe ainsi une place assez paradoxale. Aujourd'hui on estime que moins de 3 % de la population parle notre langue ; celle-ci est pourtant pratiquée par la moitié environ des membres du gouvernement ».

Dans le cas du Royaume-Uni, le français est, par tradition, la langue la plus enseignée. Toutefois, depuis près d'une dizaine d'années, le nombre d'élèves choisissant de présenter le français aux examens scolaires GCSEs et A-Levels (Standard grades) n'a cessé de décroître à un rythme de plus de 7 % par an. Si en 2000, plus de 341 000 GCSE en français étaient passés, ils n'étaient plus que 141 000 en 2011. Une baisse moins prononcée est constatée pour les A-Levels, passant de 13 300 en 2004 à un peu moins de 12 000 en 2011. L'absence d'obligation d'enseignement des langues vivantes étrangères en dehors des trois premières années de l'enseignement secondaire (il n'y a aucune obligation en Ecosse) explique ce recul continu et laisse entrevoir une stabilisation. L'allemand a au demeurant subi une érosion plus

importante encore. Seul l'espagnol consolide régulièrement ses positions comme dans le monde entier. La promotion du français doit ainsi faire face à un contexte très difficile dans une société où l'appétence pour les langues étrangères reste limitée à une élite sociale et intellectuelle scolarisant ses enfants dans les grandes institutions privées. Peu à peu, le français se trouve placé dans une position de « niche » et de marqueur social fort.

Source : Cour des comptes.

Une des clés de la présence de la langue française est son statut dans le système scolaire ou universitaire local, pour peu qu'il soit efficace. Au Brésil, le français demeure une langue facultative dans le système scolaire, ce qui plafonne de fait le nombre de ses apprenants à environ 250 000 en 2011 dont 35 000 dans le réseau des Alliances. En Corée du sud, une baisse du nombre d'apprenants est intervenue depuis l'abandon de l'enseignement d'une seconde langue obligatoire en 2000 (division par 6 : 46 000 en 2011 contre plus de 280 000 en 2000). Aux Émirats Arabes Unis, la langue française a disparu des programmes officiels. À l'inverse, au Nigéria, l'intention du chef de l'État d'ériger le français en deuxième langue officielle favorisera sa diffusion dans l'enseignement local. En Chine, les 104 départements universitaires de français qui drainent plus de 100 000 apprenants constituent un centre d'attention du poste.

Cependant, les postes n'ont pas toujours tous les leviers d'action pour promouvoir le français dans le système scolaire local.

B - La nécessité d'un soutien plus différencié

Si, comme l'indique l'ancien responsable de CulturesFrance, la langue française est un « marché d'avenir », notamment en Afrique et au Maghreb, où la démographie joue théoriquement en sa faveur, la quasi-totalité des pays émergents ne sont pas des bassins francophones et les perspectives y sont limitées. La direction Asie admet qu'en Chine, au Pakistan ou à Singapour, la promotion de la langue ne peut être l'instrument privilégié de l'action culturelle.

Il ne s'agit naturellement pas, alors que vient d'être adopté un « plan d'actions pour la francophonie » en octobre 2012, de renoncer à sa promotion. Dans certains pays asiatiques anglophones (Bangladesh, Australie, Birmanie, Brunei ou Malaisie), la direction d'Asie considère, par exemple, que celle-ci doit être conservée comme l'une des priorités ; de même, la direction d'Europe continentale estime que la francophonie doit être activement soutenue en Albanie, en Biélorussie, en Géorgie, au

Kazakhstan, en Macédoine, en Russie, en Serbie et au Turkménistan. Il en va ainsi en Inde, où la francophonie est considérée comme un atout : le français demeure, après l'anglais, la langue étrangère la plus enseignée dans les écoles et les universités, le plus souvent privées, qui sont celles qui se développent le plus rapidement. 1,25 million d'élèves et d'étudiants indiens apprennent notre langue alors que l'allemand suit à distance avec 150 000 élèves.

Pour nombre de postes, la politique de promotion de la langue est au cœur de la stratégie française d'influence et étroitement liée aux autres enjeux de l'attractivité française. Directement, elle favorise la proximité avec notre pays, sa culture et ses valeurs ; indirectement, elle permet les échanges dans tous les domaines et facilite notamment la mobilité universitaire vers la France, les partenariats scientifiques et, au-delà, les partenariats et échanges industriels et commerciaux. L'ambassade de France en Indonésie, précisait que ces trois axes « se comprennent comme étant intégrés à notre offre de coopération : la coopération universitaire encadre et permet la mobilité ; elle se nourrit de la coopération scientifique qui donne des perspectives à plus long terme ; en amont, elle repose sur notre capacité à faire de la langue française une langue de choix pour les étudiants indonésiens, en tant que langue d'accès à des savoirs et des métiers ».

La France, estimant que le soutien à la francophonie s'inscrit aussi dans une logique d'aide au développement, finance plusieurs fonds de solidarité prioritaire (FSP) de cet ordre sur le programme 209, comme par exemple au Cambodge (FSP mobilisateur « Valorisation du français en Asie du Sud-est »), au Kenya (FSP « Appui au développement du français » de 2 M€ clôturé à l'été 2012), en Angola (FSP ADELFA de 840 000 €) ou au Burundi (FSP « Projet d'appui à la rénovation de l'enseignement supérieur » et FSP « Promotion de la langue française »). Privilégiant les approches régionales et les finalités professionnelles, le ministère finance un FSP « Solidarité avec la jeunesse des pays du sud de la Méditerranée (Algérie, Egypte, Libye, Maroc, Tunisie) » et s'apprête à lancer un FSP « 100 000 professeurs pour l'Afrique ». Il vise désormais plus la coopération éducative que la coopération linguistique. Il est cependant manifeste que les résultats dans ce domaine passent avant tout par l'action des institutions multilatérales.

Tout en envisageant la poursuite de l'effort de défense de la francophonie en tant que vecteur de la culture et des valeurs françaises, cette concentration sur la promotion de la langue ne répond pas toujours aux attentes.

Le Livre blanc de 2008 et plusieurs observateurs qualifiés⁵⁴ ont au demeurant souligné l'importance de la traduction d'œuvres et de travaux français en anglais, afin de permettre leur plus large diffusion. Sur ce point, le délégué général à la promotion de la langue française relève qu'au côté du plan de soutien à la traduction mis en œuvre par le Centre national du livre, le programme d'aide à la publication porté par l'Institut français constitue un bon instrument.

La maîtrise de la langue française, souvent présentée comme une clé impérative à l'accès à l'enseignement supérieur français, dissuade certains étudiants de venir faire leurs études en France. L'organisation de sections trilingues et de cours en anglais dans les universités françaises répond, d'ailleurs, à une attente forte comme l'ont souligné les postes interrogés par la Cour.

Dans certains pays, des enseignements ont été tirés de cette situation. Au sein de l'Université française d'Hanoï, l'enseignement peut être fait en anglais car les doctorats en France se font dans cette langue. En Argentine, le plan d'action de 2007 propose de prendre acte de la « quasi disparition » du français du système d'éducation publique pour porter attention aux demandes très spécialisées de publics spécifiques (médecins ou étudiants en sciences sociales), conduisant à supprimer le poste d'attaché de coopération pour le français et à déléguer à l'Alliance française certaines actions de coopération linguistique. Aux Émirats Arabes Unis, les partenaires émiriens de la Sorbonne d'Abou Dhabi, par ailleurs uniques financeurs, manifestent une forte attente en direction d'un enseignement en anglais.

Ces évolutions appellent une attitude plus pragmatique fondée sur une approche linguistique plus adaptée aux élites non francophones, qui constituent la catégorie majoritaire dans de nombreux pays à enjeux.

III - La rationalisation de l'offre artistique

A - Une offre importante mais hétérogène

La France conserve un fort pouvoir d'attractivité artistique, du fait notamment de l'existence de plus de 300 structures culturelles publiques sur son territoire. Ainsi est-elle par exemple, selon l'ambassadeur de France à Buenos-Aires en 2009, « la référence par excellence pour les artistes argentins et le public d'Argentine ».

⁵⁴ Par exemple, Anne Gazeau-Secret *op.cit.*

Les postes affichent souvent un dynamisme remarquable dans la mise en place d'opérations visant à renforcer l'attractivité de l'offre dans ce domaine. Le ministère affirme ainsi soutenir 50 000 manifestations annuelles⁵⁵. Ce foisonnement peut conduire à un certain « saupoudrage », pour reprendre l'expression de l'inspection générale des affaires étrangères dans ses observations sur le Canada (2010) ou l'Irlande (2012). Cette dispersion des moyens peut aboutir à des déceptions telles que celle du Festival du cinéma français organisé à Alger en 2012, où plusieurs réalisateurs invités, pour un coût de 65 000 €, sont intervenus devant un public quotidien de 30 personnes. Elle peut conduire à évoquer « l'agitation fébrile d'une agence de spectacles, dont les manifestations éphémères ne laissent aucune trace, tout au plus reste-t-il le vague ou l'émouvant souvenir d'une lueur »⁵⁶, si elle n'est pas contrecarrée. L'Institut français contribue à cette dispersion en sélectionnant, faute de moyens, des spectacles à moindre coût produits par de petits ensembles, à la visibilité encore modeste. L'objectif implicite du réseau paraît plus être, dans ces cas, de soutenir de petites structures françaises (compagnies artistiques locales, artistes débutants) que de maximiser la visibilité de l'action culturelle, au risque d'une présence « symbolique », faite d'événements culturels qui n'attirent qu'un nombre infime de personnes.

Bien que rangées dans la même catégorie, ces manifestations ne peuvent s'apprécier uniquement en fonction de l'importance du public mais doivent être mise en regard de critères aujourd'hui absents.

En Chine, en 2012, le poste a comptabilisé 779 466 spectateurs dont 521 554 au titre du Festival Croisements, 240 000 au titre de l'exposition Abysses et 10 370 au titre du festival du film francophone. Mais comment peuvent être appréciés les 80 participants à la journée scientifique consacrée au cancer du sein ou les 35 participants au séminaire sur l'usage du français dans les sciences ? Comparé au continent, le poste de Hong-Kong dénombre en 2012 un nombre très élevé de spectateurs des manifestations auxquels il a contribué : 2 085 983, soit près de 30 % de la population du territoire, la plupart dans le cadre des manifestations du French May (Festival de cinéma, exposition de sculpture de Nathalie Decoster, exposition Chefs d'œuvre de Picasso, etc.). Il enregistre aussi 70 participants au concours de chansons interuniversitaires et 50 au concours oratoire du Delta des Perles. En Allemagne, le nombre cumulé de spectateurs en 2012 peut apparaître relativement modeste par rapport à l'importance du réseau dans ce pays : 285 052 dont 250 000 au titre du Festival FrancoMusiques et

⁵⁵ Soit environ cinq fois plus que le *Goethe Institut* et 20 fois plus que le *British Council*.

⁵⁶ Xavier North *op.cit.*

10 000 au titre de la Semaine du cinéma français de Berlin. Que valent en regard les 80 participants au débat sur Frédéric-II à l'Université de Postdam, et les 50 autres à la présentation du manuel d'histoire franco-allemand à Leipzig, etc.?

Par ailleurs, les manifestations « de prestige » demeurent toujours apparemment appréciées, telles les tournées de la troupe « Royal de luxe » en Amérique latine en 2010, au risque de conduire, dans certains cas, comme en Roumanie en 2010, à un dérapage budgétaire en raison de la sous-estimation des coûts et de la surestimation des apports de mécénat. Au nombre des manifestations de grande ampleur, il convient de citer l'exemple de l'Australie, où le poste et les Alliances françaises locales parviennent à mobiliser chaque année 100 000 spectateurs pour un Festival annuel de cinéma, largement financé par des mécènes. De même, à Londres, la saison *Paris Calling Performing Arts* organisée par l'Institut français du Royaume-Uni (IFRU) a accueilli plus de 50 000 spectateurs pour un budget de 140 000 £, dont 45 000 £ provenant d'une subvention de l'Arts Council et autant de la Commission européenne. De tels projets ne sont pas sans risques. Ainsi, tout en étant un succès, le festival « Bonjour India » de 2010 a asséché les possibilités de cofinancement locales, et son déficit a dû être comblé par une subvention du ministère de 1 M€, sans que le bilan qu'appelait de ses vœux l'IGAE en 2011 ait été réalisé.

La seconde édition de « Bonjour India »

Organisé par la France en 2012-2013, le festival « Bonjour India » a représenté un budget de 3,8 M€, dont moins de la moitié provenant de fonds publics (742 000 € de l'Institut français en Inde, 180 000 € de soutien de l'Institut Français de Paris, 112 000 € cofinancées par des collectivités locales et l'Institut français de Paris). Ainsi, 60 % du coût a été couvert par des fonds privés, soit 2,28 M€, chiffre sans précédent et plus de trois fois supérieur à la première édition de « Bonjour India » en 2010.

Avec l'appui du réseau des Alliances françaises, 15 villes indiennes ont abrité plus de 50 événements spécifiques (soit 150 manifestations) montrant le savoir-faire français dans le domaine culturel : spectacles artistiques (tournée du ballet contemporain Preljocaj, création d'une pièce consacrée à Marguerite Duras par le metteur en scène Eric Vigner), manifestations littéraires et intellectuelles (présence de Tahar Ben Jelloun et Kénizé Mourad), colloque de la francophonie, rassemblements d'étudiants. Le dernier spectacle de « Bonjour India » a rassemblé plus de 16 500 personnes.

Source : Cour des comptes / Institut français d'Inde.

L'évolution de l'offre et de la demande artistiques justifie une plus forte différenciation de l'implication des postes. Dans certains cas, le réseau porte lui-même des actions de manière volontariste, en tant qu'opérateur direct. Dans d'autres, il est conduit à adopter une logique plus opportuniste pour accompagner, voire à exploiter judicieusement, des événements locaux ou des opérations de certains partenaires, programmées de manière indépendante. Ceci conduit les postes à développer leurs actions dans des directions différentes : d'une part, l'organisation d'événements d'envergure croissante (« Bonjour India », « Croisements » en Chine, « French May » à Hong-Kong) à forte visibilité, inscrits dans un calendrier politique et dans lesquels le financement budgétaire est minoritaire ; d'autre part, le montage d'opérations devenues modestes en raison de la faiblesse des budgets d'intervention, comme dans les Instituts français de Turquie, des Émirats Arabes Unis ou de Munich.

La question n'est pas tant la taille des opérations soutenues que celle de leur intérêt et de leur impact. Sans méconnaître l'intérêt en soi de la diversité artistique, les postes devraient avoir une attitude plus différenciée, en distinguant plus clairement les initiatives qui, présentant un intérêt majeur, exigent une forte mobilisation de leur part, des opportunités qui peuvent se présenter à eux et méritent d'être simplement étudiées.

B - « Saisons » et « années croisées », une formule à évaluer

Mis en œuvre depuis 1985, le mécanisme des « saisons » et des « années croisées » constitue, selon les termes d'un rapporteur parlementaire⁵⁷, « un outil original, éprouvé et plébiscité à l'étranger, mais aussi un mode privilégié de rapprochement étatique ». Selon le ministère des affaires étrangères (MAE), il constitue un bon moyen de valoriser l'offre nationale, d'en élargir le champ et d'obtenir une forte visibilité médiatique. L'année de la France au Brésil en 2009 illustre le succès de ce type d'action. Des années croisées France-Corée du sud sont prévues pour 2015-2016.

Ce dispositif est mis en œuvre par l'Institut français, sans pour autant être inscrit dans la loi de 2010 ou dans sa lettre de mission. La plupart des acteurs, à Paris (Comédie-française par exemple) et dans les postes, apprécient une gestion facilitée, au sein de l'Institut français,

⁵⁷ Jean Roatta, Assemblée nationale, avis sur le PLF 2012, *Action extérieure de l'État, rayonnement culturel et scientifique* (octobre 2011).

grâce à son pôle spécialisé et ses chargés de mission. Le ministère de la culture et de la communication (MCC) est associé au cycle de préparation (séminaire tenu avec l'Institut français en octobre 2012). Cependant, ce dispositif recueille un certain nombre de critiques, qui soulignent une « fausse réciprocité » : utile par sa visibilité politique forte, il est exposé aux relations bilatérales, comme le montre l'échec des saisons de la Turquie et du Mexique. Les rapports des commissaires généraux désignés pour la circonstance sont utiles mais correspondent souvent à des auto-évaluations et ne sont pas analysés de manière formelle.

Les « saisons » et « années » laissent par ailleurs peu d'initiatives aux postes, tout en convenant de moins en moins au calendrier des grands opérateurs français, car elles sont difficiles à intégrer dans la logique de programmation d'établissements comme le Centre Georges Pompidou. Elles se révèlent, par ailleurs, d'un rapport coût/efficacité variable (Année de la France en Chine 2005).

L'année de la France en Chine (2004/2005)

L'année croisée avec la Chine se présentait comme une première. Selon le commissaire général, cet exercice visait un triple objectif :

- politique, en ayant été décidé par les deux chefs d'État en 1999 et illustrant le partenariat stratégique entre les deux pays ;
- économique, en visant à améliorer l'image de la France auprès des décideurs et des consommateurs chinois, ce qui a justifié un mécénat d'entreprises françaises de 22 M€ (soit 60 % du budget) ;
- culturel, en favorisant la connaissance mutuelle des cultures et l'expression de leur diversité.

Le thème retenu pour la France en Chine a été celui de la « France créative » (esprit de fête, esprit de création, esprit d'innovation). Plus de 300 manifestations ont été organisées dans une vingtaine de villes en Chine (dont 237 aidées) pour un budget de 36,9 M€⁵⁸ pour l'année de la France en Chine. Le financement public de l'Année de la France en Chine s'est élevé à 14,9 M€, dont 4,6 M€ pour le ministère des affaires étrangères (MAE) et l'association française d'action artistique (AFAA), et 3,8 M€ pour le ministère de la défense (déploiement de la Patrouille de France).

⁵⁸ Dont 10,8 M€ pour les grands événements (3,8 M€ pour la Patrouille de France, 3,4 M€ pour le concert de J.-M. Jarre), 6,0 M€ pour les expositions artistiques (1,6 M€ pour mes Impressionnistes), 2,2 M€ pour les arts de la scène, 2,2 M€ pour le cinéma/audiovisuel/littérature, 3,7 M€ pour l'art de vivre/design/architecture, 8,1 M€ pour les sciences et techniques (dont 1,4 M€ pour un salon Cosmopolis et 1,2 M€ pour des salons Ubifrance) et 2,4 M€ pour l'organisation/logistique/communication.

Deux manifestations « populaires » ont été organisées (concert de Jean-Michel Jarre à la Cité interdite pour 20 000 spectateurs et pique-nique de 60 000 personnes sur la Grande Muraille, ce dernier « n'ayant finalement pas répondu aux espoirs qui avaient été placés en lui »). Les programmes culturels⁵⁹ ont été accompagnés de manifestations scientifiques, technologiques et universitaires.

Le commissaire général énumère les difficultés qu'il a rencontrées sur le théâtre parisien – plus auprès des administrations ou du comité de mécènes français que des opérateurs culturels – mais se félicite de l'appui de l'Ambassadeur et du service de coopération et d'action culturelle (SCAC) en Chine, les services économiques locaux restant en retrait.

Si la presse locale a rendu compte des manifestations et de leur esprit (parfois de manière critique pour la presse française présente en Chine), le commissaire général reconnaît qu'aucune mesure d'image par enquête d'opinion n'a été effectuée, avant et après, pour comparer l'image des deux pays dans les opinions. Il estime qu'« une dizaine de millions de Chinois dans une vingtaine de villes »⁶⁰ ont été touchés par les manifestations. Le commissaire général s'est efforcé d'allier l'évènementiel à la préoccupation du long terme (résidences, coproductions et échanges croisés). Dans ce cadre ont été inaugurés le Centre culturel français à Pékin, l'Institut Pasteur à Shanghai et l'Ecole centrale de Pékin.

Ainsi le commissaire général estime-t-il avoir œuvré à « une contribution durable à la promotion de la diversité et du dialogue entre les civilisations ».

Source : Cour des comptes d'après rapport de fin de mission du Commissaire général – octobre 2005

⁵⁹ Expositions « *Les trésors impressionnistes des collections nationales françaises* », « *Napoléon* », « *Louis-XIV* », tournées du ballet de l'Opéra de Paris, rétrospectives Pierre & Gilles et Yan Ming PEI, festival Transmusicales à Pékin pour 20 000 spectateurs, spectacles, pyrotechniques du Groupe F.

⁶⁰ Trois millions pour l'exposition d'art contemporaine de Jinan (Shandong), deux millions pour le spectacle Parade à Hong-Kong, près d'un million à Pékin, Shanghai et Hong-Kong pour l'exposition sur les Impressionnistes.

C - Le réseau en attente d'une information sur la scène artistique

Les opérateurs spécialisés sont donc bien impliqués dans cet effort de promotion de la culture française. En dehors même des années et des saisons croisées, l'Institut français de Paris cofinance de nombreux événements du réseau. Ainsi, au Maroc, six des événements de la Saison culturelle France-Maroc ont bénéficié d'un financement de l'Institut et des conseils de ses experts sectoriels lors de la construction de sa programmation. Cette action de promotion de l'excellence française en matière artistique est un succès public depuis sa première édition en 2011. Pour sa part, Campus France participe à l'attractivité artistique en développant le réseau « CampusArt », accessible depuis son site Internet, qui présente près de 200 formations différentes, dans une soixantaine d'écoles et d'universités françaises offrant des filières artistiques (design, mode, cinéma, architecture, arts plastiques, musique, communication visuelle, photographie, danse, théâtre, muséologie).

Cependant, les postes déplorent le manque d'information actualisée sur l'offre artistique nationale qui leur permettrait de la promouvoir de façon plus efficace dans les pays où ils sont implantés, comme le montrent les réponses au questionnaire de la Cour. Ainsi, un poste étoffé et géographiquement proche comme celui du Maroc indique attendre des acteurs centraux une information sur l'offre nationale. Ce constat montre que l'Institut français doit pouvoir mieux assumer la mission que lui a fixée la loi de 2010 dans ce domaine. Il indique étudier actuellement la mise en place d'un fil « culture à l'international ».

IV - La modestie de l'appui à la coopération scientifique

A - De nombreux acteurs au service de la diplomatie scientifique

Le réseau s'est engagé dans le soutien de la coopération scientifique depuis 1969. Il compte ainsi environ 150 attachés scientifiques. Cette dimension est importante, notamment dans des pays où, comme le reconnaissait l'ambassadeur de France au Chili dans son rapport de fin de mission en 2008, « la coopération scientifique et technique est le principal levier de notre influence dans ce pays où la francophonie est moribonde ».

Le ministère a tenté, en janvier 2013, de formaliser son action par un concept de « diplomatie scientifique », appliqué à différentes régions : coopération avec les pays de l'OCDE et les émergents ; encouragement à la formation des élites scientifiques du Sud ; appui à la construction d'un espace euro-méditerranéen ; contribution aux coopérations régionales en Afrique. Ce document fait, néanmoins, l'objet de réserves dans le monde scientifique, qui estime ne pas avoir été suffisamment associé à sa rédaction (MESR et grands opérateurs) et n'en voit guère la portée pratique. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) ne se reconnaît pas dans le concept, car il considère que les chercheurs et les institutions scientifiques sont autonomes et fonctionnent eux-mêmes en réseau.

Les opérateurs de recherche spécialisés dans le développement font partie intégrante du réseau. En Amérique latine, par exemple, les ambassadeurs présentent l'Institut de recherche pour le développement (IRD) comme le « principal moteur de la recherche en Equateur depuis 30 ans » ou « le fer de lance de notre politique de recherche et d'échanges universitaires » en Bolivie. Le centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), qui dispose de huit délégations, jouit d'une réputation identique dans d'autres pays.

Les postes ont, dans leur ensemble, une assez bonne connaissance des partenariats scientifiques. Ils jouent un rôle d'intermédiation, de soutien et de veille, sans engager nécessairement des montants de crédits importants. Mais rares sont ceux qui sont armés pour le faire (par exemple, l'animation d'un club de R&D à Shanghai), et les Instituts n'y consacrent souvent que des effectifs très réduits, comme aux Émirats Arabes Unis.

Onze services scientifiques et technologiques (SST), distincts des SCAC/Instituts français, sont implantés dans les grandes ambassades, sans que cette séparation paraisse toujours justifiée – comme l'estimait d'ailleurs l'inspection générale des affaires étrangères au Canada en 2010. Leur répartition géographique est problématique, notamment en Europe. Par exemple, la présence d'un SST à Londres s'explique davantage par le poids de l'histoire que par la mise en œuvre d'une stratégie internationale ou d'une vision géographique. Une inclusion de ces services dans les services culturels, maintes fois évoquée, ne va pourtant pas de soi et n'a pas la préférence du ministère des affaires étrangères (MAE). Ainsi, en Allemagne, le SST estime avoir plus de liens naturels avec les services économiques et financiers qu'avec les services culturels de l'ambassade. Aux États-Unis, si la coordination entre les services culturels et la mission scientifique, forte d'une trentaine de

personnes, apparaît très faible, la spécificité de la mission (sciences dures, partenaires différents) est un obstacle au rattachement.

Les services scientifiques et technologiques (SST) partagent, dans la plupart des pays, avec les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) le pilotage des attachés de coopération universitaire, apparus dans le réseau en 2000, dans des conditions rarement satisfaisantes. Les conséquences de cette situation sont variables : peu fructueuses en Allemagne, au Royaume-Uni et en Inde, elles sont compensées en Chine par une bonne collaboration entre les services. Un défaut de coordination obère la capacité des services à atteindre les objectifs économiques qui leur sont assignés, compromet les relations avec les universités (premier opérateur global de recherche en France) et peut défavoriser les sciences humaines et sociales. Dans ces conditions, il n'est pas certain que la réflexion en cours au sein du ministère de l'éducation nationale et du ministère de l'enseignement Supérieur et de la recherche (MEN/MESR) visant à créer, dans les postes, des « missions » pour l'éducation et la recherche, distinctes des services de coopération et d'action culturelle/établissements à autonomie financière (SCAC/EAF) et intégrant les espaces Campus France, soit de nature à résoudre ces difficultés.

B - Des moyens dispersés

Le réseau finance également des actions visant à encourager la mobilité des chercheurs. En 2012, il a organisé près de 4 800 mobilités de chercheurs avec le concours de Campus France, dans le cadre de 55 des 70 « Partenariats Hubert Curien » en cours, principalement en Europe et au Maghreb, ainsi que, dans une moindre mesure, en Asie. Au Brésil, l'important programme CAPES-COFECUB, qui absorbait environ 670 000 € sur le programme 185 en 2011, a permis de former environ 1 500 docteurs brésiliens depuis sa création en 1978.

Dans un registre différent, le ministère des affaires étrangères (MAE) juge depuis des décennies les fouilles archéologiques prioritaires, et finance, à ce titre, plus de 150 missions à l'étranger. Son discours vise à convaincre de la dimension politique de l'archéologie. Cependant, l'outil paraît difficile à manier. Ainsi, en Turquie, les campagnes de fouilles sont parfois instrumentalisées dans le cadre des tensions politiques bilatérales.

Les 27 Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE), institutions mixtes relevant du ministère des affaires étrangères (MAE) et du CNRS en vertu d'un accord-cadre d'avril 2007, et les cinq établissements d'enseignement français à l'étranger (EFE), grands

établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), sont souvent des « électrons libres » au sein du réseau, malgré les échanges établis avec la direction générale de la mondialisation (DGM).

En Egypte, l'ambassadeur regrettait, dans son rapport de fin de mission de juin 2012, « l'autarcie dans laquelle se complaît l'Institut français d'archéologie orientale (IFAO) », qui dispose pourtant de moyens très importants ; il estimait en outre que « son rayonnement ne paraît pas à la hauteur des efforts consentis par la puissance publique ». Le MAE et le MESR sont conscients de cette situation et travaillent actuellement à un éventuel rapprochement des IFRE et des EFE. Tout en respectant la distance requise par leur crédibilité scientifique et l'existence de partenaires locaux, les IFRE et les EFE pourraient être davantage mobilisés par les postes et par l'Institut français, notamment dans le domaine des sciences humaines et sociales contemporaines, qui sont utiles à l'orientation de l'action du réseau (Centre Marc Bloch de Berlin, Centre d'études françaises sur la Chine de Hong-Kong, Institut français de recherche en Turquie)⁶¹.

L'IFEA, un Institut français de recherche en Turquie

Situé au sein de la résidence de France à Istanbul, l'Institut français d'études anatoliennes (IFEA) est un IFRE constitué de quatre pôles : archéologie, études byzantines, études ottomanes, études contemporaines (avec trois observatoires, sur les études urbaines, les sciences politiques et la vie politique turque). Il assure l'interface entre le monde de la recherche en sciences humaines et sociales en France et en Turquie. Il se veut un observatoire neutre de l'évolution de la Turquie moderne, mettant « au service de cette analyse, l'expertise française de la gestion du passé ». Cette expertise est reconnue, puisque l'IFEA est sollicité par une dizaine de personnes chaque jour pour de la documentation. Il irrigue la vision politique de la chancellerie et organise, conjointement avec le SCAC, des événements ponctuels consacrés au débat d'idées.

La volonté de renforcer la tutelle du MAE sur l'IFEA ne s'est pas accompagnée de l'octroi de moyens supplémentaires. Le représentant du CNRS, conseiller régional compétent pour l'Asie centrale, s'implique peu

⁶¹ La Cour a déjà eu l'occasion de souligner la dispersion de ces moyens dans ses référés suivants : Cour des comptes, *Référé, Les écoles françaises à l'étranger*. 24 mai 2012, 16 p., disponible sur www.ccomptes.fr
Cour des comptes, *Référé, Les sciences humaines et sociales au CNRS*. 1^{er} août 2012, 7 p., disponible sur www.ccomptes.fr

dans la gouvernance de l'IFEA, d'autant qu'il finance ses propres missions de prospection archéologique sans le tenir informé.

L'IFEA souligne l'importance diplomatique de son action pour contribuer à la reconnaissance, par ses interlocuteurs locaux, de la spécificité du patrimoine turc, notamment religieux.

Il est confronté à des difficultés de fonctionnement (son budget a baissé de 41 % entre 2007 et 2013) et ne parvient guère à mobiliser les entreprises françaises (TOTAL a retiré son soutien). Estimant ne pas avoir la taille critique pour obtenir des financements européens, l'institut mise sur la recherche de nouveaux modes de financement pour survivre ; cette évolution nécessiterait toutefois une réorganisation et l'acquisition de nouvelles compétences.

Son statut d'EAF ne lui permet pas de se développer comme il l'avait espéré ; son autonomie financière reste limitée, notamment en ce qui concerne la vente de ses publications, et, en raison de son implantation géographique, il n'est pas éligible aux subventions de l'Agence nationale de la recherche (ANR), et ne peut envoyer des chercheurs turcs en France.

Source : Cour des comptes

La mission de diffusion de la culture scientifique et technique confiée à l'Institut français par la loi du 27 juillet 2010, doit enfin être approfondie, en relation avec l'établissement public Universcience, créé en décembre 2009 dans une finalité identique. La sous-direction de la coopération scientifique et de la recherche de la direction générale de la mondialisation (DGM), également chargée de cette mission, entretient, au reste, peu de liens avec l'Institut, auquel elle ne laisse que des compétences résiduelles.

Malgré la récente tentative de conceptualisation de la diplomatie scientifique, la dispersion des moyens et le foisonnement des acteurs ne permettent pas au réseau d'apporter une contribution significative au rayonnement scientifique de la France.

V - La valorisation du potentiel universitaire

A - L'attractivité universitaire, une réalité à appréhender de manière plus qualitative

La France a accueilli plus de 288 000 étudiants étrangers en 2012, ce qui la place au quatrième rang mondial depuis 2009 des pays d'accueil,

après les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie, et juste avant l'Allemagne. Cet effectif a été multiplié par plus de deux en dix ans. Comme le relève l'Agence française pour les investissements internationaux dans son rapport 2012 sur l'attractivité économique, l'Afrique est la première région d'origine de ces étudiants étrangers (42,9 %), devant l'Asie (22,1 %) et l'Europe (21,1 %) alors qu'en Allemagne et au Royaume-Uni, la part des étudiants européens est beaucoup plus élevée (respectivement 46,9 % et 32,4 %), tout comme la part des étudiants asiatiques (respectivement 37,8 % et 49,1 %). La part des étudiants étrangers dans les cycles supérieurs français est importante, et relativement stable au cours de la période : 47,9 % des étudiants de master et 14,6 % des étudiants de doctorat en 2009, respectivement 49,6 % et 13,9 % en 2012. Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR), 42 % des thèses soutenues aujourd'hui en France le sont par des étrangers.

Comme le font remarquer plusieurs postes et partenaires locaux, l'attractivité de l'offre universitaire française dépend beaucoup du renom accordé à l'enseignement supérieur français dans les différents pays. Elle est forte pour les étudiants des pays en développement, mais plus incertaine, au moins pour les premiers cycles universitaires, pour ceux des pays développés, qui estiment disposer d'une offre équivalente (Allemagne ou Turquie). Ainsi, à Oman, l'ambassadeur de France relève, dans son rapport de fin de mission de mars 2012, que « la coopération universitaire en est restée à ses balbutiements car l'attractivité de l'enseignement supérieur français reste encore à démontrer ». En outre, la complexité du système universitaire français n'est pas toujours facile à déchiffrer pour les étudiants étrangers, comme les postes le relèvent notamment au Canada, en Australie et à Singapour.

L'un des axes stratégiques de la politique mise en œuvre par le réseau est donc de stimuler l'attractivité des établissements d'enseignement supérieur et de recherche français, en particulier pour les élites étrangères. Cette conviction récemment encore exprimée par le ministre des affaires étrangères qu'« une personne étrangère formée en France peut devenir le meilleur ambassadeur de notre pays »⁶² est partagée par les postes : comme l'indique l'ambassadeur de France au Brésil dans son rapport de fin de mission en 2009, « s'il ne devait rester qu'une politique sectorielle au service de coopération et d'action culturelle (SCAC), ce serait bien la coopération universitaire, scientifique et technique ». Néanmoins, ces convictions ne sont pas étayées par des études à la disposition du ministère.

⁶² Laurent Fabius, Discours devant l'Ecole normale supérieure 5 février 2013.

L'encouragement de la mobilité étudiante vers la France demeure encore souvent fondé sur des objectifs quantitatifs. Ainsi, alors que durant sa récente visite en Inde en février 2013, le Président de la République a souhaité que, dans les cinq ans à venir, le nombre de boursiers augmente de 50 %, un objectif analogue, fixé en 2008 par son prédécesseur, n'a pas été atteint en 2012, et le sera difficilement en 2013 (6 000 boursiers). La recherche d'objectifs qualitatifs (niveaux master et doctorat, mobilité encadrée, filière particulière, etc.) demeure récente et peu articulée avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR).

La France a accueilli près de 22 000 boursiers en 2012, issus de l'ensemble des régions du globe⁶³. 14 500 bourses du gouvernement français (BGF) ont ainsi été attribuées pour une dépense de près de 74 M€, dont 52 M€ attribués par les postes (dont 10 M€ au titre des bourses Quai d'Orsay/Entreprises⁶⁴) et 19,7 M€ par les services centraux (dont 13 M€ de bourses Eiffel et 3,5 M€ de bourses Excellence Major). La répartition des bourses Eiffel pour 2013 traduit, de fait, les priorités : 100 pour la Chine, 70 pour le Brésil, 30 pour la Russie et 20 pour l'Inde, sur un total de 480 bourses octroyées. Néanmoins, le nombre annuel de bourses a baissé de plus de 10 % depuis 2008, et la dotation budgétaire qui leur est consacrée a diminué de 14%. Au Japon, par exemple, le montant des bourses françaises est désormais considéré comme peu incitatif par rapport à celles du gouvernement japonais. Malgré la priorité affichée, le nombre de boursiers dans certains pays à enjeux peut paraître modeste.

Depuis 2011, ces crédits font l'objet d'une mesure de « sanctuarisation », ce qui a indirectement pour effet de réduire le volume des crédits disponibles dans les autres domaines de l'action culturelle.

Instrument de coopération traditionnel, au demeurant jamais évalué, la politique des bourses, mise en œuvre par le réseau, présente dans ces conditions un intérêt de plus en plus relatif.

B - Les vecteurs de la mobilité entrante

Les postes estiment avoir une bonne connaissance des partenariats universitaires, tout en reconnaissant que beaucoup d'accords entre

⁶³ Parmi lesquels, 1 960 Gabonais, 1 700 Algériens, 1 230 Tunisiens, 1 200 Marocains mais seulement 830 Chinois, 540 Indiens et 520 Brésiliens.

⁶⁴ Les bourses Quai d'Orsay/Entreprises regroupent depuis 2006 les bourses cofinancées par les entreprises, qui représentaient en 2011 40 programmes en cours et un total de plus de 2 000 bourses attribuées. Le MAE relevait un fléchissement des financements privés en 2012, qu'il expliquait par le « *contexte économique international* ».

établissements supérieurs français et locaux leur échappent, compte tenu de l'autonomie laissée aux universités et aux établissements d'enseignement supérieur en la matière. Afin de favoriser la projection des universités à l'étranger, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) estime que le mandat de Campus France pourrait être élargi.

Créés en 2007, les espaces Campus France, qui sont animés par environ 300 agents relevant directement du réseau du ministère des affaires étrangères (MAE), jouent un rôle important dans l'information des étudiants et la promotion des universités et grandes écoles françaises. Leurs agents répondent aux demandes d'information et soutiennent des actions de promotion hors les murs (46 opérations conduites en 2012 et 59 programmées en 2013) dans des salons rassemblant des établissements français de tous niveaux. Ainsi, en Inde, où existent neuf espaces et antennes répartis dans le sous-continent, leur action a permis d'augmenter de 50 % le nombre des étudiants indiens en France par le développement d'une offre de formations en anglais (700 recensées) dans les grandes écoles de commerce et d'ingénieurs, par une politique active de partenariat entre les établissements français et leurs homologues indiens (près de 450 accords, dont 30 doubles diplômes), ainsi que par une offre de bourses du gouvernement français (environ 300 par an).

Le concept d'« espace » présente cependant des limites comme en témoigne leur fréquentation inégale (forte en Chine, faible en Allemagne ou aux Émirats Arabes Unis), que ne suffisent pas à expliquer leur mauvaise implantation ou leur signalement insuffisant pour attirer les publics cibles.

À cet égard, Campus France pourrait avantageusement réfléchir aux vertus de la pratique du *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD) qui, parmi les enseignants des universités locales, identifie des « lecteurs », enseignants résidents auxquels il verse un complément de rémunération pour promouvoir le système allemand d'enseignement supérieur et entretenir ainsi, à moindre coût, un réseau d'ambassadeurs de ce système.

Par ailleurs, 31 pays (parmi lesquels la Chine depuis 2003, l'Inde et le Maroc depuis 2007, l'Algérie, la Tunisie, le Sénégal, le Gabon) disposent d'espaces Campus France dotés de la procédure CEF (centres pour les études en France), qui traite désormais près de 85 % des demandes de visas pour études. Cette procédure, dont la mise en place a été décidée en février 2005 et qui se fonde sur une convention-cadre conclue le 10 janvier 2007 entre le ministère des affaires étrangères (MAE), le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MEN/MESR), le ministère

de la culture et de la communication (MCC) et les représentants des établissements d'enseignement supérieur français, permet, dans le pays d'origine, de conjuguer, via des candidatures en ligne, les préinscriptions de candidats dans environ 230 établissements d'enseignement supérieur français (pratiquement toutes les universités) et les formalités d'obtention d'un visa étudiant. Elle apparaît très utile dans les pays soumis à visa où existe un flux minimal d'étudiants étrangers (au moins 500 par an), même si elle est parfois critiquée, comme en Turquie, du fait du refus de certains établissements français de s'y engager, pour des motifs de niveaux de langue jugés insuffisants. Elle permet accessoirement de dégager une ressource propre pour le réseau d'environ 10 M€, dont l'essentiel provient de Chine (5,7 M€).

Des points d'amélioration peuvent être envisagés : extension de certaines antennes saturées (Institut français d'Alger) ou en nombre insuffisant (une seule aux États-Unis dans l'enceinte de l'ambassade) ; accroissement du nombre de pays concernés ; motivation améliorée des refus opposés aux candidats par les services consulaires. Campus France estime, quant à lui, qu'une péréquation des ressources entre les centres pour les études en France (CEF) pourrait être assurée au profit des postes les moins bien dotés.

Les conditions de l'obtention des visas demeurent essentielles. Elles devraient bénéficier de l'abrogation de circulaires restrictives de 2011 et des instructions données par le gouvernement aux postes en mai 2013 pour simplifier la délivrance de visas long séjour pour les étudiants. Dans cette perspective, Campus France souhaite une présence du ministère de l'intérieur dans son conseil d'administration.

C - Des lacunes à combler dans le suivi des bénéficiaires

Les outils de suivi des anciens étudiants et boursiers demeurent embryonnaires ou précaires, en dehors de quelques expériences signalées (Club France Chine ou Club France Maroc, Inde, Indonésie), bonnes pratiques dont il faudrait encourager la diffusion.

Un réseau d'anciens étudiants : le club France Maroc

Le Club France Maroc a été créé en 2010 à l'initiative de l'ambassade de France et de la chambre française de commerce et d'industrie du Maroc. Il vise à créer un lien entre les étudiants et diplômés marocains de l'enseignement supérieur français et les acteurs économiques locaux, à informer les étudiants et diplômés sur les perspectives économiques marocaines (développement économique, salaires, perspectives de carrière), à diffuser toute information facilitant le retour au Maroc et à mettre en valeur

les diplômés marocains pour préserver l'attractivité de l'enseignement supérieur français.

L'activité du Club s'organise autour d'un site Internet dont l'accès est réservé aux membres (étudiants et diplômés) et aux partenaires (entreprises, acteurs académiques et associations de diplômés).

Près de trois ans après son lancement, le Club compte 3 200 membres, dont 95 % d'un niveau supérieur ou égal à Bac+5. 64 % d'entre eux résident en France et 34 % au Maroc. Une nouvelle base de données doit être mise en service en 2013 et devrait être connectée aux réseaux sociaux.

À terme, les administrateurs du Club France Maroc souhaitent que l'association serve d'interface entre les opérateurs économiques et les personnes formées en France.

Source : Cour des comptes.

La constitution de réseaux d'anciens (étudiants, boursiers, stagiaires, lycéens du lycée français notamment) demeure un objectif récurrent de nombreux plans d'action ou instructions des ambassades, comme au Chili, en Uruguay, au Pérou ou en Arabie saoudite. Elle peut exister par tradition locale, comme dans le cas des anciens élèves du lycée de Galatasaray en Turquie. Les postes font également preuve d'initiatives. Au Brésil, l'annuaire des anciens boursiers réalisé par le CENDOTEC de Sao-Paulo pour le compte de l'ambassade a permis de constituer une base de données de 1 100 personnes, reliée au portail France-Brazil ouvert en décembre 2007, et permettant le recensement en ligne. Au Canada, le poste a lancé l'idée d'un suivi des « jeunes dirigeants » sur le modèle du programme *Young Leaders* de la *French American Foundation*⁶⁵.

Pourtant, très peu de postes interrogés par la Cour considèrent que les réseaux d'anciens étudiants sont un actif mobilisable de premier rang. Ce constat a déjà été effectué dans des enquêtes réalisées par la direction générale de la mondialisation (DGM) en 2009 et en 2011, qui ont mis en évidence le caractère insuffisant du travail accompli par les postes. Il n'existe pas de portail en ligne facilitant les prises de contacts, à l'instar de ce qui se fait au Royaume-Uni ou en Allemagne, avec la base de données des anciens boursiers de l'organisme chargé de la mobilité étudiante, le *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD)⁶⁶, ou le portail *Alumni Deutschland*, commun au DAAD et au *Goethe Institut*.

⁶⁵ Créé en 1981, ce programme vise à rapprocher des jeunes responsables à fort potentiel des deux pays par des visites et des échanges.

⁶⁶ La base de données du DAAD contient un million de noms. Les *alumni* sont fidélisés à travers divers services tels que des conférences qu'organise régulièrement

Campus France a été chargé par le ministère des affaires étrangères (MAE), en décembre 2012, de mettre en place à partir de 2014 un fichier des *alumni*, qui pourrait être utilisé aussi bien par l'opérateur que par le ministère et les ambassades. À ce stade, le projet ne prévoit pas l'intégration des étudiants non boursiers, et encore moins des chercheurs et artistes bénéficiaires de la coopération française. En outre, il ne dispose que d'un budget d'investissement modeste, 150 000 €, et de deux agents pour le mener à bien. Les conditions de financement ultérieures de cette plate-forme n'étant pas précisées, l'avenir de ce projet demeure incertain.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'action du réseau vise encore trop souvent la valorisation d'un modèle traditionnel de rayonnement dont la réception n'est pas mesurée

Centré sur la langue française, dont la pratique connaît des évolutions contrastées, ce modèle ne peut plus être l'instrument exclusif de l'attractivité dans de nombreux pays.

L'offre du réseau demeure, par ailleurs, trop foisonnante pour obtenir le meilleur impact en matière d'attractivité artistique. L'investissement du ministère devrait être mieux différencié entre des opérations-clés dans lesquelles son intervention est indispensable et des manifestations d'origine extérieure auxquelles il est opportun d'apporter un soutien public.

Malgré les ambitions affichées, la contribution du réseau public à l'attractivité scientifique n'est pas déterminante, en raison de l'autonomie des acteurs et des faiblesses d'organisation.

Enfin, l'appui du réseau au développement de la mobilité étudiante constitue une priorité mais demeure encore très centrée sur les bourses, alors qu'elle ne dispose toujours pas des outils permettant de tirer pleinement parti de cette orientation.

Dans ces conditions, la Cour recommande de :

- 6. mettre en place, en 2014, l'outil de suivi par Campus France des anciens étudiants, chercheurs et boursiers étrangers soutenus par le réseau public.*
-

le DAAD dans chaque pays, dont le thème varie en fonction de la spécialisation professionnelle des anciens boursiers. En 2011, le DAAD a consacré 4,8 M€ à ses programmes d'*alumni*.

Chapitre III

La cohérence des interventions

sectorielles du réseau

I - La contribution à la mise en œuvre des objectifs des ambassades

A - Pour les ambassadeurs, des outils de pilotage en cours de redéfinition

Comme les instructions ministérielles aux ambassadeurs prenant leurs fonctions, les plans d'action des ambassades, lorsqu'ils existent, ne manquent que très rarement d'inclure une composante culturelle, quelle que soit la taille et les moyens du poste diplomatique. Ainsi, à titre d'exemple, le plan de l'ambassade au Liban de juin 2010 ne compte pas moins de 16 objectifs relatifs à l'action culturelle.

Le récent renforcement des dispositions relatives aux plans d'action⁶⁷ devrait se révéler bénéfique, notamment en matière de suivi des actions.

Comme l'indiquait notamment le directeur de Campus France, le plan d'action de l'ambassade est cependant un instrument de portée

⁶⁷ Cour des comptes, *Référé, Le réseau diplomatique*. 13 février 2013, disponible sur www.ccomptes.fr, la Cour, ayant relevé le manque d'utilisation de cet instrument, le secrétaire général du MAE l'a récemment redéfini dans une circulaire.

temporelle insuffisante (trois ans en moyenne) pour l'action culturelle. Antoine Compagnon souligne à cet égard que « les actions les plus profitables des services culturels français sont les plus patientes, car elles visent le long terme, non l'assemblage d'un « *press book* » »⁶⁸. Nombreux sont les ambassadeurs qui font le constat de cette difficulté à s'inscrire dans un horizon adéquat, accrue par le manque de prévisibilité des financements.

Pratiques du *Goethe Institut* et du *British Council*

La vision allemande repose sur une organisation décentralisée et régionalisée, au sein de laquelle les directeurs locaux du *Goethe Institut* jouissent d'une grande autonomie pour mettre en œuvre les objectifs qui leur sont assignés. Cette autonomie n'est cependant pas un obstacle à une bonne coordination entre ambassade et opérateurs culturels. La convention-cadre conclue en 2004 entre le ministère allemand des affaires étrangères et le *Goethe Institut* lui confère un rôle d'instrument de la diplomatie allemande, en demandant à ses services de « travailler étroitement » avec les représentations diplomatiques. Des échanges de documents sont systématiquement prévus, des comptes rendus des instituts locaux sont transmis aux ambassades.

Il en va de même au Royaume-Uni. Ainsi, l'entente entre l'ambassadeur et le représentant local du *British Council* est la règle. Le *Foreign Office* comme le *British Council* admettent que, dans quelques cas, ces relations sont distantes, voire conflictuelles.

La relation entre les ambassadeurs et leurs conseillers culturels, présents dans les ambassades depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale⁶⁹, se fonde notamment sur la lettre de mission que les premiers adressent aux seconds et sur leur validation du projet d'établissement que les conseillers, devenus directeurs d'institut, présentaient dans les six mois de leur prise de fonctions. Rares sont cependant les postes consultés ou rencontrés en état de présenter ce projet comme un document de référence, et encore plus d'en faire un outil de pilotage assorti d'objectifs quantifiés et de clauses de rendez-vous.

Lorsqu'ils existent, les pôles interministériels de compétences, créés au sein des ambassades pour rassembler les chefs de service concernés par un même sujet, ne sont guère utilisés pour l'action culturelle. Ils pourraient trouver un nouvel élan dans les « conseils de la

⁶⁸ Antoine Compagnon *op.cit.*

⁶⁹ Les conseillers culturels sont devenus conseillers culturels et de coopération (COCAC) en 1999.

culture, de l'audiovisuel et de l'attractivité », rassemblant sous présidence de l'ambassadeur, les services de l'ambassade, les établissements d'enseignement et les partenaires locaux dans les domaines de la culture, de l'audiovisuel et du tourisme, dont l'annonce vient d'être faite par le ministre des affaires étrangères en juillet 2013.

B - La fusion SCAC/EAF, un atout au service des ambassades

La fusion des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et des instituts conduit actuellement à remplacer le projet d'établissement par un document d'orientation, soumis aux mêmes procédures. Evoquée dès le début de la précédente décennie, la proposition a été reprise par la révision générale des politiques publiques (RGPP) dès juin 2008, mise en œuvre dès janvier 2009 avec 13 postes (dont Berlin, Pékin, New-Delhi et Ankara) et achevée en janvier 2013. Après quelques ajustements nécessaires (Japon, Russie), elle est considérée comme un succès par la plupart des postes. Censée procurer un gain de 110 à 130 équivalents temps plein (ETP) selon les mesures de la RGPP, elle aurait conduit, selon les organisations syndicales du ministère des affaires étrangères (MAE), à une suppression de 237 postes mais un décompte objectif est impossible en raison de la variation de périmètre des programmes.

Opportune, la réforme facilite la définition d'une stratégie globale dans chaque pays et l'optimisation des moyens en fonction de ses priorités. Elle a contribué à la clarification de l'image externe du réseau (« marque » France). Elle n'a cependant pas estompé toutes les différences entre les deux types d'entités de l'État, ni dissipé les craintes exprimées par la Fondation Alliance française d'une « disparition de l'arbitre » que constituait le conseiller culturel vis-à-vis de l'Institut et de l'Alliance. Les agents du réseau ou les partenaires locaux ont éprouvé parfois, comme en Turquie, une difficulté à repérer le registre dans lequel ils intervenaient - certaines responsabilités n'ayant pas été transférées aux Instituts (coopération administrative, aide à la gouvernance, aide au développement) - ou à identifier le programme budgétaire sur lequel s'imputait telle activité.

Les comités d'orientation stratégiques locaux (COSL) des Instituts, présidés par les ambassadeurs, ne se réunissent pas partout. Au Maroc ou en Allemagne, par exemple, l'ambassadeur et ses équipes se sont mobilisés pour la formalisation des objectifs lors du premier comité ; à Abou Dhabi, le compte-rendu du comité dresse un plan d'activité à

12 mois, sans projection à moyen terme et, en Turquie, il ne s'est pas réuni depuis 2011.

II - La synergie locale des interventions du réseau

A - Le besoin d'une matrice des interventions

Le périmètre de l'action culturelle est large, les intervenants nombreux et les outils diversifiés. De ce fait, l'exploitation des finalités communes, l'articulation et l'optimisation des différentes interventions constituent des enjeux forts. Il s'agit non seulement d'éviter la concurrence entre certaines interventions publiquement soutenues (promotion du français portée par les Instituts et Alliances), mais de démultiplier les effets d'actions qui relèvent de plusieurs acteurs (action artistique, attractivité universitaire, valorisation économique).

Les principaux instruments d'action culturelle

Agents du réseau (expatriés, ADL, VI) (ETP),
 Infrastructures physiques (centres culturels, médiathèques, salles de spectacles et d'exposition) (INFRA),
 Cours de langues (COURS),
 Lecteurs de français (LECT),
 Bourses (BOURS),
 Manifestations culturelles (MANIF),
 Partenariats avec des institutions visant à des coproductions (PARTE),
 Infrastructures de communication (sites, réseaux) (INFX),
 Capacités de financement (SUBV),
 Établissements d'enseignement français à l'étranger (EFE),
 Chaînes de l'audiovisuel extérieur (AEF),
 Réseaux de francophones ou d'anciens élèves (RESE),
 Résidences diplomatiques officielles (RESI),
 Certifications (CERTIF),
 Expatriés français (EXPAT),
 Entreprises françaises (ENTR),
 Francophiles (FRANCOP),
 Formations et séminaires (FORM),
 Procédures CEF (CEF),
 Résidences d'artistes (RESI),
 Experts résidents ou en mission (EXPER),
 IFRE (IFRE).

Source : Cour des comptes.

Le réseau ne peut s'appuyer sur un modèle logique d'action culturelle, car les interactions entre les huit domaines particuliers⁷⁰ qu'elle recouvre et la vingtaine d'instruments qu'elle mobilise - ci-dessus dénombrés - ne sont pas recensées et analysées. Il n'existe pas non plus d'étude particulière des interactions positives qui existent entre certains domaines (enseignement du français et mobilité étudiante, lycées français

⁷⁰L'action culturelle extérieure peut être décomposée en huit domaines d'activité : coopération universitaire (UNI), coopération scientifique (SCI), savoirs et débats (SED), soutien aux industries culturelles (SIC), action artistique (ART), soutien audiovisuel (SAV), langue française (FRAN) et coopération éducative (EDU).

et diffusion culturelle française, enseignement du français et diffusion du livre, etc.)⁷¹.

Ces travaux sont un préalable, non seulement à l'amélioration de la diffusion de l'information, mais au développement de projets et d'actions communs, hors les murs (spectacles ou débats d'idées dans les campus universitaires) ou reposant sur les infrastructures existantes (lycées français). Des bonnes pratiques peuvent être mises en évidence, comme celle de l'Institut français du Royaume-Uni (IFRU), qui systématise le travail collectif ou l'utilisation des missionnaires invités pour des conférences dans les établissements français à l'étranger.

⁷¹ Ainsi à Madagascar, dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) a jugé en 2010 que le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) devait organiser plus régulièrement des réunions rassemblant l'ensemble des acteurs français du secteur dans une perspective de meilleure coordination et de plus grande lisibilité pour l'ambassade.

Tableau n° 7 : matrice des interventions du réseau culturel

Domaines	UNI	SCI	SED	SIC	ART	SAV	FRA	EDU
Instruments								
ETP	+	+	+	+	+	+	+	+
INFRA					+		+	
COURS							+	
LECT	+						+	
BOURS	+	+			+		+	+
MANIF	+		+		+			
PARTE	+	+			+			+
INFX	+	+	+				+	+
SUBV	+	+	+	+	+	+	+	+
EFE							+	+
AEF			+	+	+	+	+	
RESE	+	+						+
RESI				+	+			
CERTIF	+						+	
EXPAT							+	
ENTR	+	+		+	+		+	
FRANCOP			+	+		+	+	
FORM	+	+				+	+	+
CEF	+						+	
EXPE		+	+		+	+		+
IFRE		+						

Nota : les cases en bleu montrent l'existence d'une interaction forte entre les domaines (dont le nom est développé dans la note de bas de page 75) et les instruments (répertoriés dans l'encadré précédent).

Source : Cour des comptes.

L'établissement d'une matrice liant les domaines d'activité aux instruments mis en œuvre par les acteurs, comme celle donnée en exemple dans le tableau précédent, garantirait la cohérence de l'intervention des acteurs locaux.

B - La recherche pragmatique de convergences

1 - Une synergie globalement correcte mais susceptible d'être améliorée sur certains points

Le préalable d'une meilleure cohérence des actions du réseau passe par la limitation des effets des imperfections du dispositif central. À cet égard, la priorité porte sur le partage du pilotage entre la direction générale de la mondialisation (DGM) et l'Institut français, dont

l'imprécision est regrettée par de nombreux postes et qui doit donc être clarifié.

La dualité des opérateurs Instituts français et Campus France, qui résulte plus d'un compromis tactique entre ministères que d'un modèle cohérent, est moins préjudiciable. Les missions de Campus France sont d'autant mieux coordonnées avec les ambassades, que les espaces Campus France sont intégrés au sein des Instituts français ou des Alliances françaises⁷². Ces espaces devaient être intégrés à l'intranet de Campus France à l'été 2013. Cette organisation permet de tempérer certains défauts de compréhension demeurant entre l'établissement public et les postes, notamment sur le mode de calcul des coûts des bourses du gouvernement français affichés par Campus France (coûts paramétriques, qui divergent des coûts réels et incorporent les charges de l'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC)).⁷³

Au sein du réseau public, les synergies entre acteurs locaux ont été renforcées par l'unification des centres culturels d'un pays dans un même établissement – qui n'a pas entravé le dynamisme des centres locaux, notamment à l'extérieur des capitales - et par la fusion subséquente entre l'établissement à autonomie financière (EAF) et le service de coopération et d'action culturelle (SCAC). Les plans communs aux différents acteurs (ambassades, Institut français, Alliances françaises, librairies françaises, lycées français, espaces Campus France, universités, médias audiovisuels) sont cependant encore rares.

La perception que l'on peut avoir, notamment depuis Paris, d'une mauvaise articulation entre les services de l'État et les Alliances françaises doit être nuancée. Elle peut laisser à désirer dans certains cas, comme en Croatie, où l'Alliance française détient l'exclusivité des cours de français et des certifications mais ne participe pas aux activités d'animation culturelle de l'ambassade et ne relaie pas les activités de l'Institut, ou au Soudan où l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) a relevé l'insuffisance du suivi par le poste des trois Alliances.

Il est cependant généralement bon, comme en Inde, où les programmations sont communes à l'Institut français et aux seize Alliances locales, ou en Bolivie, où les cinq Alliances françaises, le lycée français, l'Institut de recherche pour le développement (IRD) et l'Institut français d'études anatoliennes (IFEA) collaborent, ou au Maroc où les Alliances sont intégrées dans le réseau des cours de français. Dans certains pays, l'action culturelle de l'ambassade a été transférée aux

⁷² En Inde, les neuf espaces, dont les responsables sont tous des agents indiens de droit local, sont situés au sein des Alliances françaises.

⁷³ À la différence des postes expérimentateurs, qui sont facturés au coût réel.

Alliances françaises avec succès, comme au Venezuela en 2010 ou en Erythrée en 2012.

La Cour a déjà eu l'occasion, dans son intervention d'octobre 2009 sur les Alliances françaises, de recommander une relation de nature stratégique et non hiérarchique entre les ambassadeurs et ces acteurs privés. Pour autant, il est fâcheux que le ministère ne soit pas en mesure de connaître le nombre des conventions d'objectifs et de moyens conclues localement entre les ambassades et les Alliances, ni même de s'assurer que les comptes rendus d'utilisation des subventions ont bien été produits par les Alliances.

Le degré de synergie est donc très variable selon les contextes locaux.

Un effort plus soutenu à conduire dans plusieurs domaines la coopération scientifique donne des exemples d'une coordination perfectible entre les acteurs locaux. Par exemple, la réalisation, à l'initiative des postes d'Asie du Nord-Est (Chine, Japon, Corée du Sud) de la revue « Croisements », revue de sciences humaines ouverte aux chercheurs francophones de l'Asie de l'Est s'est faite sans coordination avec les Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE) de la sous-région (Centre d'Études Français sur la Chine, Maison Française du Japon) et sans concertation avec les responsables des sciences humaines de la DGM. Dans plusieurs pays, les délégations des opérateurs de recherche (CNRS, CIRAD, IRD) sont jugées trop distantes de l'ambassade et de l'Institut. Au Sénégal, l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) relevait que les nombreux opérateurs spécialisés (CNRS, CIRAD, Institut Pasteur, IRD), pour appréciés qu'ils soient, faisaient preuve d'une trop grande autonomie par rapport à l'ambassade. En Turquie, l'Institut français d'études anatoliennes n'est averti des missions de fouilles lancées par le CNRS qu'en cas de difficultés d'ordre diplomatique.

2 - L'appui perfectible du réseau culturel sur l'enseignement et l'audiovisuel extérieurs

Les interventions du réseau culturel souffrent souvent d'une articulation insuffisante avec celles de l'enseignement français à l'étranger comme le reconnaît le ministère des affaires étrangères (MAE), chargé de ces deux domaines. Une carte des acteurs de l'enseignement français à l'étranger montre pourtant le poids essentiel des établissements scolaires français en Afrique alors que l'essentiel de l'effort repose, en Amérique et en Asie, sur les Alliances françaises et, au Proche et Moyen-Orient, sur les Instituts. La contribution des établissements français à

l'action du réseau devrait donc être renforcée, pour plusieurs raisons : la croissance du nombre de leurs élèves (+ 3,5 % par an) ; leur coût pour le programme 185⁷⁴ ; le fait que les ambassadeurs reconnaissent largement que les lycées français sont un élément fondamental de l'influence française, les qualifiant de « centre du dispositif d'influence français » au Chili ou de « meilleure vitrine de notre pays » au Paraguay. Il est vrai que la pression croissante des élèves français dans certains établissements (lycée Jean Monnet de Bruxelles par exemple) exerce un effet d'éviction auprès des ressortissants locaux et de tierce nationalité.

Afin de contribuer pleinement au rayonnement, il est nécessaire de mieux prendre en compte la double nationalité d'une fraction importante des parents d'élèves, de mieux identifier les publics étrangers locaux et tiers, de soutenir les associations d'anciens élèves souvent embryonnaires. Le projet d'orientation stratégique et le contrat d'objectifs de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ainsi que sa convention, conclue entre celle-ci et l'Institut français, pourraient être orientés en ce sens, tout en tirant parti des orientations récemment présentées par la ministre déléguée chargée des Français de l'étranger.

À cet égard, l'objectif du passage des élèves de l'enseignement français à l'étranger dans l'enseignement supérieur français, indicateur du programme 185, contribue à asseoir l'orientation en faveur de la mobilité étudiante, mais paraît très insuffisant pour rendre compte de la contribution réelle des écoles et lycées français à l'attractivité dans ce domaine. Dans plusieurs pays, la perspective d'effectuer ses études supérieures en France ne va pas de soi pour les anciens lycéens. Ainsi, au Chili, les anciens élèves du lycée français se doivent de faire leurs études dans l'enseignement supérieur local ; en Espagne, les parents souhaitent que les bacheliers passent deux ans dans les universités locales afin de s'acclimater au pays, avant de poursuivre éventuellement des études supérieures en France. Au Liban et en Turquie, les élèves nationaux de l'enseignement secondaire français privilégient les universités locales pour le 1^{er} cycle et ne sont intéressés par des études à l'étranger qu'à partir des 2^{ème} et 3^{ème} cycles.

La directrice de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) admet la nécessité de mieux articuler l'enseignement français à l'étranger avec l'action culturelle du réseau. Elle reconnaît l'existence de quelques cas de rivalité entre les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) et les responsables locaux des établissements français, ou, comme en Turquie, de concurrence entre l'Institut français

⁷⁴ Au Maroc, premier budget du programme 185 avec 51,7 M€, l'enseignement français absorbe 41,5 M€.

local et les lycées français pour l'organisation des examens de certification, qui sont une source importante de revenus.

Le domaine de la coopération éducative illustre également la difficulté de la mise en synergie des actions culturelles. Celle-ci pose avant tout un problème d'acteurs et de périmètres : elle relève simultanément de l'Institut français, des services de coopération et d'action culturelle (SCAC), de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), du centre international d'études pédagogiques (CIEP)⁷⁵ mais également, dans les pays éligibles à l'aide publique au développement (APD), de l'agence française de développement (AFD) et de nombreux acteurs multilatéraux soutenus par la France (programme des nations unies pour le développement (PNUD), Banque mondiale, Organisation internationale de la francophonie). Comme la Cour l'a déjà indiqué, la coordination dans ce domaine est insuffisante, le transfert des responsabilités entre le ministre des affaires étrangères (MAE) et l'agence française de développement (AFD) « ayant perturbé la mise en œuvre de certains projets et affaibli leur cohérence »⁷⁶. Ce manque de cohérence entre coopération éducative et promotion de la langue française accentue la baisse de l'attractivité de la langue française dans de nombreux pays, notamment au Maghreb. En revanche, la création de sections bilingues dans l'enseignement local, qui se développe dans certains pays, est de nature à favoriser la synergie entre coopérations éducative, universitaire et linguistique.

Alors qu'ils sont considérés par le ministre des affaires étrangères comme deux des « piliers de la diplomatie du rayonnement culturel, intellectuel et scientifique », le réseau culturel et l'audiovisuel extérieur requièrent également une meilleure coordination de leur action. Compétent en matière audiovisuelle depuis la fin des années 1970, le réseau déploie une trentaine d'attachés de coopération audiovisuelle, le plus souvent à compétence régionale, dont l'intégration dans les équipes d'ambassade demeure perfectible. Malgré certaines réussites⁷⁷, près de 50 % des postes interrogés par la Cour considèrent que leur relation avec

⁷⁵ Établissement public relevant des ministères chargés de l'éducation et de l'enseignement supérieur, le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) contribue notamment à la mise en place des tests de niveau de langue pour les étrangers.

⁷⁶ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique française d'aide au développement*. La Documentation française, juin 2012, p.52., disponible sur www.ccomptes.fr

⁷⁷ Au Royaume-Uni, l'Institut français du Royaume-Uni (IFRU) s'est engagé, par un accord de partenariat triennal avec TV5Monde, à soutenir la chaîne auprès de son public et à diffuser ses programmes pédagogiques auprès des enseignants britanniques.

l'AEF (France-Médias Monde) n'est pas satisfaisante, notamment dans les pays du Maghreb, où les programmes de la télévision française sont très regardés.

Cette situation est regrettable, notamment au regard de la contribution potentielle de l'audiovisuel au soutien de la francophonie⁷⁸ et au débat d'idées, ce vecteur pouvant offrir une alternative bienvenue aux idées propagées par certaines chaînes d'information continue diffusées localement. Elle concerne également l'Europe, un ambassadeur en Roumanie confirmant que dans ce pays de télévision câblée où les chaînes françaises TV5 et France 24 sont menacées de disparaître des bouquets locaux, l'audiovisuel extérieur est également un sujet important et insuffisamment intégré par le réseau.

III - L'articulation du réseau et des opérateurs nationaux

A - La contribution autonome des grands opérateurs nationaux

Les grands établissements culturels français (musée du Louvre, musée du quai Branly, Centre Georges-Pompidou, Bibliothèque nationale de France, Réunion des musées nationaux, etc.), qui développent de nombreuses actions à l'étranger, coopèrent directement avec leurs partenaires.

Le Louvre, par exemple, entretient des contacts de nature scientifique avec des interlocuteurs divers (États, musées, chaînes de télévision) dans environ 70 pays étrangers. De même, le Centre Georges Pompidou entretient des liens directs et réguliers avec des partenaires reconnus comme le MOMA ou la *Tate Gallery*, et coproduit avec eux des expositions temporaires.

⁷⁸ RFI propose par exemple des outils pédagogiques d'apprentissage du français en 12 langues.

Les partenariats étrangers d'un opérateur culturel : l'exemple du musée du Louvre

- Egypte : plusieurs chantiers de fouilles (Saqqara, Deir El Medineh, Baouit, Meremtah) ; depuis 2006, expertise pour la rénovation du musée d'art islamique du Caire (rouvert en 2010)

- Jordanie : accord-cadre de coopération d'octobre 2009 avec le musée national d'Amman

- Maroc : protocole de mai 2012 avec la Fondation Nationale des Musées du Maroc prévoyant notamment l'organisation au Louvre (2014) d'une exposition consacrée au Maroc médiéval

- Tunisie : partenariat de novembre 2009 avec l'Institut National du Patrimoine tunisien et le musée du Prado

- Inde : protocole d'accord de janvier 2012 avec le ministère indien de la culture

- Arabie Saoudite : mémorandum d'entente d'avril 2010

- Syrie : accord de partenariat de décembre 2006 (chantier de fouilles à Tulul El'Far, campagnes de restaurations d'œuvres, aide à la rénovation du système muséal), gelée en raison des événements en Syrie

- Iran : accord-cadre de novembre 2004 (exposition au Louvre « Le Chant du monde, l'art de l'Iran safavide », reprise d'un chantier de fouilles à Nishapour (arrivé à terme en 2011 et non renouvelé)

- Yémen : convention de décembre 2006 (expertise sur le musée de Sanaa, restauration et mise en valeur d'œuvres)

- Soudan : chantier de fouilles (El-Muweïs ouvert en janvier 2007)

- Azerbaïdjan : accord de coopération de 2008

- Ouzbékistan : chantier de fouilles (Tachkent) lancé en 2010

- États-Unis : partenariat avec le High Museum d'Atlanta en 2005 ; partenariat « *New Frontier* » en 2012 avec le *Crystal Bridges Museum*, le *High Museum* d'Atlanta et la *Terra Foundation*

- Japon : coopération *MuseumLab* avec la société DAÏ NIPPON PRINTING depuis octobre 2006, renouvelée en octobre 2010

- Chine : convention avec la « Cité Interdite » en octobre 2005 (exposition centrée sur Napoléon à Pékin et expertises diverses), renouvelée en 2010 (exposition de la Cité Interdite au Louvre - automne 2011).

Source : Cour des comptes.

Les postes ne sont que très marginalement associés à ces relations, comme ils le regrettent presque unanimement dans leurs réponses au questionnaire de la Cour. À cet égard, le soutien apporté par le réseau aux tournées à l'étranger de la Comédie-française - qui sont un instrument particulièrement prestigieux de rayonnement - fait plutôt figure d'exception.

Les tournées à l'étranger de la Comédie-Française

La Comédie-Française effectue une vingtaine de ses 850 représentations annuelles à l'étranger. Après une grande tournée dans les pays de l'Est en 2009, puis dans six villes de Russie en 2010, elle s'est rendue en Asie (Corée du Sud, Chine, Taïwan) à l'automne 2011 pour jouer « Le Malade imaginaire ». C'était la première fois que la Comédie-Française jouait en Chine. À l'automne 2013, une grande tournée des « Jeux de l'Amour et du Hasard » devrait être organisée en Amérique du Sud (Brésil, Argentine, Uruguay).

Ces tournées ne sont jamais dépourvues d'une dimension politique, comme l'ont montré ses déplacements en Australie en 1988 (essais nucléaires du Pacifique) ou aux États-Unis en 2007 (Guerre d'Iraq).

Source : Cour des comptes.

B - Quelques pistes pour une meilleure synergie

Comme le soulignent plusieurs de leurs responsables, les attentes des principaux opérateurs culturels vis-à-vis du réseau sont en réalité modestes, sans être inexistantes. Le président d'un des plus importants musées de France reconnaît qu'en dépit de quelques « coïncidences heureuses », « le monde des grands musées vit très loin du réseau de l'action culturelle extérieure ». Les grands opérateurs culturels distinguent, généralement, deux catégories de pays dans le monde : ceux pour lesquels l'action passe par une intervention officielle (rôle du « drapeau »), et ceux pour lesquels une telle intervention officielle est inutile, voire contreproductive. Le plus souvent, ces opérateurs peuvent être conduits à solliciter les ambassades, mais pas toujours leurs services culturels, pour régler les modalités pratiques d'un projet ou vérifier l'honorabilité de mécènes locaux potentiels. Quelques attentes déçues sont à signaler, comme celle du Louvre, qui n'a pu convaincre le ministère des affaires étrangères (MAE) de l'aider à déployer en Afrique une exposition de reproductions d'œuvres du Louvre qui avait pourtant eu du succès dans les Caraïbes.

Symétriquement, les postes devraient pouvoir tirer un meilleur parti des bénéfices des actions extérieures des établissements publics. C'est ainsi que le réseau des Émirats Arabes Unis éprouve des difficultés persistantes pour s'intégrer dans l'action des établissements que sont le Louvre ou la Sorbonne installés à Abou Dhabi, comme en faisait état le plan d'action de l'ambassade en janvier 2009.

Dans un rapport consacré en février 2010 à l'action internationale des grands établissements publics culturels, M. Benoît Paumier, inspecteur général des affaires culturelles, confirmait que les liens de ces grands établissements avec le réseau sont « très inégaux » : « très limités dans les pays développés, ils sont en revanche souvent substantiels dans les zones géographiques où les moyens d'action culturelle ont été préservés, telles que l'Afrique du Nord ou l'Indochine, ou les pays à risque politique ». Il estimait que « l'absence de synergies » qui résulte de cette situation « constitue un handicap pour le développement des établissements publics », en particulier pour ceux de petite et moyenne taille. Aussi recommandait-il de « renforcer les liens avec le réseau culturel », en particulier par l'information systématique des postes culturels sur l'activité de ces établissements.

L'Institut français n'est guère associé à l'action des opérateurs culturels, en dehors du cadre des saisons qu'il programme et malgré l'existence de 25 conventions avec des établissements nationaux. Quel que soit le professionnalisme de ses agents, il joue davantage un rôle de communicant que de diffuseur, par manque de ressources humaines et financières. C'est une différence significative avec le *British Council*, qui fait tourner à l'étranger les grandes compagnies britanniques et en obtient une vraie rentabilité.

L'annonce récente par le ministre des affaires étrangères de la constitution d'un projet de « base de données des offres » nationales, qui serait confié à l'Institut, est appelé à combler une lacune. Son succès dépend cependant nécessairement d'une implication du ministère de la culture et de la communication (MCC) avec une exploitation des outils existants (site « culture.fr », etc.).

Une meilleure synergie entre les établissements culturels et le réseau passe ainsi nécessairement par une meilleure implication du ministère de la culture et de la communication (MCC) dans l'action du réseau, notamment par une participation à la formation de ses agents. Si ce ministère contribue à la rédaction des instructions ministérielles aux ambassadeurs et participe à la sélection des agents du réseau, il pourrait être plus régulièrement convié aux réunions régionales des conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC), qui permettent d'aborder des

problématiques plus ciblées. C'est aussi dans cette perspective que le rôle de l'Institut français en matière d'intermédiation entre les opérateurs culturels, le ministère de la culture et de la communication (MCC) et le réseau devrait être conforté.

CONCLUSION

Les ambassades ne disposent pas encore des outils nécessaires à la conduite locale optimale de l'action culturelle, dans l'attente de plans d'action et de structures de coordination locale renouvelés.

La fusion entre les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) et les établissements à autonomie financière (EAF) a permis de simplifier la structure du réseau public, sans clarifier totalement l'articulation des responsabilités.

Les interventions d'un réseau dont le domaine d'action est très vaste manquent encore cependant d'une approche transverse qui permette de dégager les synergies potentielles entre ses acteurs et ses actions.

Les actions menées sur le plan local par le réseau et celles des opérateurs nationaux intervenant dans son champ ne sont pas suffisamment liées entre elles. Ceci vaut aussi bien pour les opérateurs extérieurs dont l'objet général est commun à celui du réseau (enseignement français à l'étranger, audiovisuel extérieur) que pour les établissements nationaux intervenant dans le champ culturel.

Chapitre IV

Les conditions d'une meilleure efficience locale

I - La complémentarité des deux réseaux français

A - Les atouts du mouvement des Alliances françaises

L'apport des Alliances françaises au réseau culturel est très important. Leur souplesse de fonctionnement, leur enracinement local, leur contribution à l'entretien d'un attachement à la culture française sont des atouts. Dans de nombreux pays, il est reconnu que le réseau des Alliances assure une forte visibilité de la présence culturelle française, notamment grâce à la « marque Alliance française » qui doit être un gage de qualité qu'il revient à la Fondation de protéger. Le déploiement depuis 2009 d'un référentiel de qualité commun aux Instituts et aux Alliances y contribue. La Fondation Alliance française est associée aux actions de professionnalisation du réseau et s'est engagée, depuis sa création en 2007, à promouvoir un programme de formation des agents de droit local (ADL) des Alliances, élaboré et mis en œuvre par l'Alliance française de Paris-Ile-de-France (AFPIF), dont cette Fondation est issue.

Tableau n° 8 : couverture géographique des Alliances françaises (2009-2011)

Zone	Nombre de pays			Nombre d'Alliances françaises			Nombre de centres associés (CA)			Total AF + CA		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Afrique / Océan Indien	38	37	37	129	131	130	1	1	0	130	132	130
Amérique du Nord	2	2	2	128	122	123	5	5	4	133	127	127
Amérique latine	19	18	18	216	208	207	33	34	32	249	242	239
Antilles / Caraïbes	14	15	15	25	26	26	0	0	0	25	26	26
Asie	24	25	24	78	77	76	0	0	1	78	77	77
Europe	33	34	34	292	292	265	60	53	51	352	345	316
Océanie	6	6	6	48	47	46	0	0	0	48	47	46
TOTAL	136	137	136	916	903	873	99	93	88	1 015	996	961

Source : Cour des comptes d'après les rapports d'activité de la Fondation Alliance française.

Il est cependant difficile de mesurer précisément la contribution des Alliances françaises à l'efficacité globale du réseau, les informations collectées par la Fondation pouvant être insuffisamment fiables et partielles⁷⁹. Cette situation rend plus complexe leur association au réseau.

B - Les voies d'une meilleure complémentarité

La relation entre le ministère des affaires étrangères (MAE) et le réseau des Alliances est complexe et devrait être mieux maîtrisée. Les ambassades s'efforcent de valoriser l'action des Alliances, mais ne peuvent infléchir leur activité que dans la mesure où elles appuient financièrement ces acteurs autonomes, sous forme de subventions. De son côté, la Fondation ne dispose que d'une autorité morale sur les Alliances et, de ce fait, n'en exerce pas le pilotage. L'existence de délégués généraux financés par l'État permet d'améliorer l'animation du réseau local mais n'évite pas toujours le problème de leur positionnement tant vis-à-vis des Alliances françaises locales que des services culturels des ambassades.

⁷⁹ Le rapport d'activité de la Fondation ne retrace ni l'ensemble des manifestations culturelles organisées, ni la répartition des moyens des Alliances en effectif et en budget. Son édition publique pour l'exercice 2012 n'était pas encore en ligne sur le site de la Fondation fin août 2013.

Le soutien financier de l'État aux Alliances devrait être assorti de contreparties qui, bien sûr, ne méconnaîtraient pas l'indépendance des Alliances. Soutenues financièrement par les ambassades ou disposant d'expatriés, elles devraient faire l'objet d'une démarche de conventionnement et de compte-rendu de l'emploi de leur subvention, conformément au « vademécum des procédures de la coopération et de l'action culturelle » de la direction générale de la mondialisation (DGM). De plus, la Fondation pourrait faire de ces documents un instrument de contrôle de qualité. Enfin, les procédures de prévention et de contrôle des malversations⁸⁰ pourraient encore être renforcées. Les retraits de label par la Fondation pourraient être plus activement utilisés en cas de manquement aux principes de la Charte.

C - La question délicate de l'implantation des deux réseaux

Les implantations respectives des réseaux public et privé constituent une source de tension entre des entités qui doivent être des partenaires. Malgré une tentative d'articulation prévue par l'article 6 de la convention triennale entre la Fondation et l'État signée en octobre 2010, des redondances sont en effet signalées.

Celles-ci interviennent, lorsque plusieurs implantations coexistent dans la même ville, ce qui est le cas dans une dizaine de grandes villes comme Lisbonne ou Madrid⁸¹. De telles situations peuvent avoir pour effet de brouiller l'image de l'action culturelle française pour les usagers et les partenaires locaux, voire de susciter, malgré l'accord passé entre le ministère des affaires étrangères (MAE) et la Fondation en 2012, une concurrence pour l'obtention de ressources propres, tirées des cours de langue, des certifications et du mécénat culturel local⁸². Elles ne doivent pas pour autant être considérées comme des « doublons » dans des métropoles où le potentiel d'apprentissage de la langue française est grand.

Enjeu crucial pour l'avenir, le principe de subsidiarité entre les deux réseaux n'est pas étudié sur des bases objectives, qui procèderaient d'un bilan comparatif coût/résultat des structures locales. Comme l'Institut français, la Fondation plaide ainsi pour une « cartographie raisonnée des implantations », se substituant au « feuilleté historique

⁸⁰ Malversations qui ont pu subvenir, par exemple, au Maroc en 2010 ou en Chine en 2012.

⁸¹ En Espagne, la concurrence avec les Alliances est cependant limitée compte tenu d'accords passés pour se répartir les zones d'intervention géographiques.

⁸² 188 M€ en 2012 pour les Alliances contre environ 73 M€ pour les Instituts français.

résultant d'initiatives non coordonnées » dont il est souhaitable de disposer avant la conclusion de la prochaine convention triennale 2014-2016.

La complémentarité du réseau des Alliances avec le réseau d'État devrait être plus activement recherchée, mais sans esprit de système, aussi bien dans le domaine des cours de langues que dans celui des activités culturelles, les Alliances ne devant pas voir, dans une coordination plus active, un prélude à leur absorption par les Instituts. Nombre d'exemples positifs de coopération entre les deux réseaux, déjà signalés, devraient être analysés. Les logiciels de gestion des cours des deux réseaux devraient être harmonisés. Les divergences de vue subsistant dans plusieurs pays⁸³ devront être aplanies.

Par ailleurs, la formule de la direction d'Alliances françaises par des agents de droit local plutôt que par des agents expatriés devrait être privilégiée, compte tenu de la taille modeste de la plupart des Alliances françaises⁸⁴. L'exemple des Fidji, relevé par l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) en 2010, montre que certaines Alliances isolées peuvent fonctionner très efficacement (400 à 500 apprenants) sous la direction d'un recruté local. De telles formules permettraient de répondre à des demandes locales (Chine), qui ne sont pas encore satisfaites.

Si une optimisation de l'implantation des deux réseaux est envisageable, elle ne doit pas conduire à figer les situations dans une sorte de « Yalta culturel ». Le « plan de redéploiement des moyens » du réseau à l'horizon 2014-2015 que le ministre des affaires étrangères vient d'annoncer au comité technique paritaire ministériel de mai 2013 vise en effet à revoir la carte des 136 antennes d'établissement à autonomie financière (EAF) implantés hors capitales (dont une vingtaine en « sérieuses difficultés financières ») en fermant une vingtaine de ces antennes. Il table sur un meilleur appui du réseau sur les Alliances françaises, les établissements scolaires français, les consulats ou les bureaux de représentation des établissements universitaires et des organismes de recherche qui s'y trouveraient, ce qui peut conduire à faire dans certains cas de leurs implantations le substitut du réseau culturel public.

⁸³ Au Royaume-Uni, l'Alliance se présente comme *“the French language specialists”* et l'IFRU comme *“the official French government centre of language and culture in London”*. Aux Émirats Arabes Unis, les Alliances comprennent mal l'intérêt de la création de l'Institut français, qui leur a repris l'organisation des examens DELF afin de s'assurer d'un autofinancement stable.

⁸⁴ Les deux-tiers des Alliances reçoivent moins de 500 apprenants par an.

II - L'optimisation du nouveau modèle de financement

A - La mise en conformité nécessaire du statut des EAF

Le statut juridique des postes du réseau constitue une première fragilité. Régi par les dispositions du décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle à l'étranger pris en application de l'article 66 de la loi de finances pour 1974, il permet aux quelque 120 établissements à autonomie financière (EAF)⁸⁵ qui le composent de disposer de l'autonomie financière sans avoir la personnalité juridique. Ainsi, les établissements à autonomie financière (EAF) peuvent-ils conserver les recettes qu'ils collectent grâce à leur activité.

Ce statut d'autonomie est relatif. La création d'un EAF exige un arrêté interministériel annuel. Le tarif de leurs cours de langue et des certifications n'est pas librement fixé. L'exemption fiscale dont bénéficient leurs activités de vente de services en raison de leur statut diplomatique est précaire, ce privilège fiscal étant actuellement contesté dans plusieurs pays (Turquie, Ouzbékistan, Japon, etc.).

Depuis plusieurs années, le ministère des affaires étrangères est par ailleurs conscient de la non-conformité du régime budgétaire et financier des EAF aux principes d'unité et d'universalité budgétaires posés par l'article 6 de la loi organique (LOLF), relevée aussi bien par le ministère du budget en 2009 que par le Conseil d'État en 2011. Il a plaidé pour une modification du décret de 1976, à laquelle le ministère du budget s'est opposé, la jugeant également incompatible avec la LOLF. Une étude, récemment confiée par le ministère à un membre du Conseil d'État, confirme l'incompatibilité du statut des établissements à autonomie financière (EAF) avec ces principes, dont découlent l'obligation d'enregistrement intégral des recettes et dépenses dans le budget général, l'interdiction de compensation entre dépenses et recettes et l'interdiction d'affectation des recettes à des dépenses.

Cette irrégularité n'est pas acceptable. Elle fait courir un risque juridique à l'ensemble du dispositif du réseau public et accentue sa fragilité compte tenu de l'appui croissant sur la collecte de recettes commerciales. Le ministère hésite actuellement entre une modification de

⁸⁵ Leur création est autorisée par un arrêté interministériel modifié annuellement. Leur domaine de compétences et la liste de leurs antennes font l'objet d'une décision du MAE prise chaque année.

la LOLF, lourde à engager, le rattachement des établissements à autonomie financière (EAF) à d'autres personnes morales (rattachement à un établissement public, transformation des établissements à autonomie financière (EAF) en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) locaux, etc.) et le recours à une procédure d'attribution de produits, peu compatible avec le souci d'une autonomie financière des établissements. Les solutions qui devront être trouvées pour lever cette insécurité juridique auront nécessairement une incidence sur l'organisation du réseau et son financement. Il est nécessaire qu'une mise en conformité intervienne dès que l'expérimentation en cours sera achevée.

B - La quête indispensable mais difficile de cofinancements

Les postes affichent une progression des cofinancements obtenus dans la plupart des pays à enjeux : entre 2011 et 2012, leur montant est passé au Brésil de 15,3 M€ à 29,1 M€ ; aux États-Unis, de 13,0 M€ à 13,3 M€ ; en Chine, de 2,2 M€ à 4,4 M€ ; en Allemagne, de 2,4 M€ à 2,5 M€. Ils ont en revanche baissé au Maroc, de 3,2 M€ à 2,8 M€ et en Turquie, de 1,5 M€ à 1,0 M€. De fait, ce sont les ambassadeurs, les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) et leurs collaborateurs qui effectuent le travail de lobbying nécessaire. L'impression prévaut d'une organisation fonctionnant de manière artisanale, sans vision ou stratégie globale et qui ne déploie pas des efforts coordonnés en vue de développer les cofinancements de façon systématique et avec des instruments adaptés.

Cette situation appelle un meilleur soutien de la part de la direction générale de la mondialisation (DGM), le ministère ne venant pas suffisamment en appui aux postes en matière de recherche de fonds, activité complexe qui, pour être fructueuse, nécessite un accompagnement⁸⁶. 64 % des postes interrogés par la Cour classent l'appui dans ce domaine au premier rang de leurs attentes.

Si plus de deux tiers (69 %) d'entre eux estiment avoir une connaissance suffisante du potentiel financier local, les Instituts français ont une capacité très variable à trouver des cofinancements, pour des raisons de contexte ou de mobilisation de compétences. Au Japon, par exemple, le cofinancement ainsi levé est six fois moindre qu'en Malaisie.

⁸⁶ La création de fondations, pratiquée aux États-Unis ou en Italie, illustre cette technicité : les services culturels aux États-Unis ont ainsi réussi par ce canal à mobiliser plus de 13 M€ de mécénat en 2012, couvrant tout le champ de leurs activités (financement de festivals culturels, de partenariats universitaires, etc.).

Aux Émirats Arabes Unis, le poste ne parvient à mobiliser qu'un montant très modeste de 51 000 € en 2013 de la part des mécènes français et locaux. Cette situation peut entraîner une mise sous tension de certains postes dans le cas d'une baisse des fonds publics. Dans les réponses reçues par la Cour à son questionnaire, les cofinancements sont présents principalement dans le domaine éducatif mais beaucoup moins dans le domaine culturel (Portugal, Norvège, Allemagne). Ils sont, par exemple, jugés « très difficiles à mobiliser » (Hongrie), « difficiles à obtenir et exploiter, notamment faute de motivation de la plupart des partenaires européens » (Ukraine). Les « démarches sont longues, complexes et chronophages » (Suède), les « procédures lourdes et le réseau insuffisamment armé pour les instruire » (Espagne). En outre, « la complexité des appels à projets européens freine les initiatives de ce type : cela demanderait la mise à disposition d'un ETP à temps complet pendant plusieurs mois et une capacité financière que l'IFP n'a pas » (Pologne).

Des progrès en matière de cofinancement nécessitent également le recours dans le réseau à des agents au profil spécialisé comme le soulignent nombre d'ambassades, notamment dans les pays anglo-saxons (Australie, Canada) ou émergents. Aux États-Unis, l'emploi par les services culturels d'un seul agent pour la recherche de fonds à New-York peut paraître insuffisant dans le pays phare de la philanthropie. Les résultats obtenus dans ce pays, s'ils sont importants, restent manifestement en deçà du potentiel et se concentrent surtout sur New-York, les autres grandes métropoles étant délaissées par manque de moyens. À Rome, seule une consultante à mi-temps traite le sujet. À Berlin, le bureau du mécénat, créé en 2010 et confié à un agent local, n'a pas donné grand résultat. À Alger, c'est un volontaire international qui, auprès de l'ambassadeur, a suivi le projet phare de rénovation, grâce à des mécènes locaux, du centre culturel de Tizi-Ouzou (0,7 M€ levés). L'attribution de ces ressources humaines spécialisées aux ambassades les plus aptes à les employer devrait se faire sur la base d'objectifs pluriannuels de levée de fonds, inscrits dans les plans d'action des ambassades.

Si la recherche de fonds privés peut pallier le manque de crédits publics, elle doit s'exercer en tenant compte de l'impact pour l'image de l'État qui pourrait s'attacher au financement par des capitaux privés d'opérations à forte symbolique régaliennne. Il conviendrait en conséquence de mieux ajuster les dotations de crédits budgétaires en fonction de ces objectifs : nombre de postes alertent sur les risques que fait encourir la baisse continue des crédits, qui ampute d'autant leur

capacité à faire jouer un effet de levier, réel bien que non mesuré *ex ante*⁸⁷. L'ambassade en Indonésie a indiqué que « l'enveloppe des crédits d'intervention est très en deçà du potentiel que l'Indonésie offre à notre coopération, y compris en termes de cofinancements ... dans le cadre d'une concurrence rude entre pays développés ... pour attirer les étudiants des meilleures universités ». Pour l'ambassade en Argentine, « depuis quelques années, notre action souffre d'un déséquilibre entre la volonté exprimée par nos partenaires, notamment dans les secteurs de la coopération scientifique et universitaire, et notre capacité à assurer un cofinancement à part égale. Nous serions potentiellement en mesure de doubler le nombre de bourses accordées avec des moyens supplémentaires et en nous appuyant sur un effet de levier remarquable ». Aux États-Unis, la pérennité du programme d'échange universitaire *Partner University Fund* est en danger, le ministère étant dans l'incapacité d'accompagner le mécène américain qui a versé pour ce partenariat près de 10 M€ en cinq années.

Indispensable, la recherche de cofinancement des actions du réseau a été jusqu'ici largement déléguée au réseau. Elle doit maintenant s'accompagner d'une implication plus grande des acteurs centraux pour se poursuivre dans des conditions efficaces.

C - Une distinction nécessaire entre les sources de cofinancement

Le développement des cofinancements des actions du réseau passe par une distinction plus claire des types de contributeurs : entreprises françaises, collectivités territoriales françaises, Union européenne et mécènes locaux.

La contribution des acteurs privés français, mal mesurée par le ministère, est relativement fragile, dépendant notamment des avantages fiscaux associés. Elle appelle une coordination attentive pour éviter de multiples sollicitations d'une même entreprise à Paris et dans les postes. Certaines entreprises peuvent se montrer généreuses pour cofinancer des actions culturelles et sont motivées par la possibilité d'offrir à leurs expatriés un enseignement en français de qualité. Mais, dans d'autres cas, les entreprises françaises installées à l'étranger et les expatriés ne sont pas

⁸⁷ Cet effet de levier est très important au Royaume-Uni où les financements externes du *British Council* permettent de porter l'effort financier total à 1,2 Md€, soit une multiplication par 2,5 des crédits publics du *Foreign & Commonwealth Office* (FCO) et un taux de subvention budgétaire de 28 % en 2012 (contre 54 % pour le réseau public français).

désireux de soutenir les actions du réseau, en étant plus enclins à souligner leur enracinement local. La direction générale de la modernisation (DGM) n'a pas le rôle moteur qu'elle pourrait avoir auprès de ces partenaires potentiels pour promouvoir les missions du réseau, développer des partenariats globaux conciliant les intérêts des entreprises avec les enjeux du réseau et prévenir les sollicitations non coordonnées.

La part des cofinancements européens est très faible dans les opérations du réseau (8 M€ en 2012 selon la direction générale de la mondialisation (DGM)). Les postes ont fait part des mêmes constats que pour les autres sources de financement : insatisfaction sur l'information et le soutien reçus de l'administration centrale, absence de formation des agents et insuffisance des compétences disponibles pour savoir mobiliser des fonds aux procédures d'allocation complexe. Pour la Turquie, « à l'heure actuelle, l'Institut français de Turquie n'a pas les moyens financiers, ni administratifs (plafond d'emplois, CDD, etc.) pour apporter de tels cofinancements (...), ce qui constitue son principal handicap par rapport à ses partenaires européens (*British Council*, *Dante Alighieri*, *Goethe Institut*) bien mieux dotés en personnels et moyens pour suivre des projets d'une telle ampleur et bénéficiant même d'aides complémentaires financières de la part de leurs ministères de tutelle ». À ce handicap s'ajoutent l'absence de personnalité juridique des SCAC/EAF, l'absence de dimension régionale du réseau et la faible taille des Alliances françaises.

En dépit de ces constats, connus de longue date, la direction générale de la modernisation (DGM) ne dispose pas encore d'agents spécialisés dans la captation des financements européens et, à ce stade, sa doctrine d'emploi, ses modalités d'action et la coordination avec le réseau et le reste des administrations impliquées demeurent imprécises. Or, dans le même temps, elle finance un poste de chargé de mission « financements européens » à l'Alliance française de Bruxelles-Europe, qui, outre une fonction de suivi, est censé répondre au nom de cet organisme à des appels à propositions « particulièrement stratégiques ». L'Institut français, qui s'est vu confier dans son décret constitutif et dans son contrat d'objectifs et de moyens (COM), la mission de recherche de fonds privés, n'a obtenu à ce jour que des résultats presque dérisoires (moins de 50 000 €). Cette situation s'explique par sa jeunesse, par un partage imprécis des rôles avec le ministère et par le peu de moyens qu'il consacre à la recherche de financements européens. Si le *British Council* n'a aucun représentant à Bruxelles, il emploie au siège une dizaine d'agents pour suivre les décisions et les financements européens, et le *Goethe Institut* entretient pour sa part cinq agents sur place. L'amélioration de la situation passe donc autant par un investissement proportionnel à l'enjeu que par une meilleure coordination des actions de

la DGM, des opérateurs spécialisés, de la représentation permanente à Bruxelles et des autres postes du réseau.

D - L'enseignement du français, source principale du financement du réseau

Le réseau, soutenu dans ces efforts par le ministère des affaires étrangères (MAE) et, depuis 2011, par l'Institut français, a parallèlement développé de manière dynamique depuis quelques années ses ressources propres en matière de cours de français et de certification de niveau linguistique, qui représentent désormais 75 % de leurs recettes propres. Ainsi, les Instituts se sont professionnalisés, ont diversifié leur offre, ont investi dans des équipements adaptés, ont lancé des campagnes de communication et, pour certains, ont engagé des processus de certification (par exemple en Italie, afin d'avoir accès aux fonds de la formation professionnelle).

Les certifications se sont largement imposées dans le monde et s'y sont souvent substituées aux diplômes locaux, notamment délivrés par les Alliances. La normalisation et le développement des certifications confortent leur reconnaissance internationale et renforcent l'attractivité des centres de langue. Elles attirent de nombreux publics : professionnels souhaitant s'expatrier dans un pays francophone (France, Canada, etc.), étudiants pour leurs études supérieures en France, cadres d'entreprises travaillant avec des entreprises francophones, familles qui souhaitent, dans un contexte de crise, accroître les chances de leurs enfants. Les statistiques confirment une nette croissance du nombre de candidats et de diplômés aux certifications de langue française, qui dépasserait en 2012 les 500 000 candidats dans le réseau (Alliances, Instituts et autres). L'Allemagne est le premier pays pour les certifications (64 900 inscrits en 2012, principalement provenant du milieu scolaire, soit une progression de 30 % depuis 2008), les droits d'inscription au diplôme d'études en langue française/diplôme approfondi de langue française (DELFDALF) y ayant représenté près d'1,7 M€ en 2012.

Ces efforts ont produit des résultats positifs, les recettes propres des établissements à autonomie financière (EAF) ont progressé de 21 % entre 2009 et 2012, passant de 90,1 M€ à 108,9 M€. Le taux moyen d'autofinancement des activités des EAF atteint 65 % en 2012 (hors masse salariale des expatriés) contre 59 % en 2009.

Cette évolution conduit à l'autonomisation du réseau par rapport au budget de l'État : en Chine, les crédits d'État ne représentent ainsi plus que 34 % de l'ensemble des ressources mobilisées par l'Institut français (14,8 M€ hors rémunération des expatriés) et seulement 17 % des

ressources de l'établissement à autonomie financière (EAF)⁸⁸ ; au Brésil, où l'action efficace du comité des mécènes a permis d'élargir le champ de la programmation, le poste a pu rendre des crédits au ministère des affaires étrangères (MAE) en fin d'exercice. Toutefois, les résultats diffèrent sensiblement d'un poste à l'autre, notamment lorsque les recettes principales que constituent les cours de langue sont captées par les Alliances françaises. Pour les Instituts qui bénéficient d'un monopole, les taux d'autofinancement des activités de cours peuvent dépasser 100 % et permettre ainsi de financer les autres missions du poste. C'est ainsi le cas en Italie (Institut auprès du Saint-Siège qui détient le monopole des cours et examens à Rome). En Espagne, l'Institut français affichait, ces dernières années, une santé économique se traduisant par un taux d'autofinancement très élevé (88 %) avec un secteur des cours fortement générateur de recettes (bénéfice de 1 875 000 € en 2011 et taux de recouvrement des charges de 141 %) et un secteur examens dégageant un bénéfice de 528 000 € couvrant à lui seul le déficit des activités culturelles (541 000 €). Parfois, les résultats sont plus contrastés, notamment pour des raisons tenant aux conditions économiques du pays hôte. En Grèce, la crise a contraint les partenaires grecs, publics comme privés, du réseau à se désengager progressivement, et le tarif des cours de langue a dû être réduit de 10 %. En Lettonie, en Argentine ou au Niger, la conjoncture a exercé également des effets négatifs sur la capacité des postes à mobiliser des ressources propres.

Cette course aux ressources propres ne va pas sans créer certaines difficultés. Ainsi, à Abou Dhabi, l'Institut français, en décidant d'organiser lui-même les épreuves de certification du DELF Junior pour se créer une ressource propre stable, a dû retirer cette mission aux Alliances françaises locales. Au Brésil, le niveau élevé des tarifs établis par le service de coopération et d'action culturelle (SCAC) pour les inscriptions aux diplômes et tests de français dans le réseau des Alliances a provoqué une baisse de fréquentation (- 3,4 % en 2012). L'évolution peut avoir un effet sur les priorités car, comme l'indique le responsable d'un Institut, « la priorité est le français, car on n'a pas le choix, puisque c'est la source de financement ».

La collecte locale des recettes liées aux cours et certifications pose par ailleurs le problème de la péréquation des ressources sur plusieurs plans : entre Alliances et Instituts français dans les pays où ces derniers n'ont pas de ressources de langues ; entre implantations dans un même pays comme en Turquie où la capacité d'autofinancement de l'Institut

⁸⁸ La subvention de l'Institut français pour le festival « *Croisements* », principale manifestation artistique en Chine, est passée de 142 000 € en 2011 à 52 000 € en 2013.

français se concentre à 90 % sur Istanbul ; entre centres d'enseignement du français (CEF) ; entre pays enfin, près de 60 % des candidats aux certifications étant issus en 2012 des pays de l'OCDE. Au *Goethe Institut*, les recettes tirées des cours de langue et des certifications sont prioritairement affectées aux investissements de l'Institut local, mais le surplus peut être mutualisé à titre accessoire au sein de la région. Les Instituts sont donc particulièrement incités à développer cette source de revenus. En France, le ministère ne peut compenser que marginalement les déséquilibres compte tenu notamment du statut des établissements à autonomie financière (EAF) afin de remédier à l'inégalité de revenus des centres pour les études en France (CEF).

III - L'exploitation des leviers technologiques

A - L'indispensable pari technologique

Le réseau et les opérateurs, chacun à leur manière, ont investi judicieusement dans les nouvelles technologies. Des outils numériques en direction du public ou des enseignants, comme les tableaux blancs interactifs (TBI) mis en place par l'Institut français, sont largement employés. D'autres, tels la « webtv » de l'Institut français consacrée au débat d'idées, sont encore balbutiants. Ces outils pourraient être diversifiés, notamment dans le domaine des contenus et de la communication mais leur mise en place dépend de la bonne volonté des postes qui n'ont aucune obligation de les utiliser.

Certains Instituts et Alliances ont su tirer parti des réseaux sociaux afin de fidéliser leur public (spectateurs, étudiants, etc.) et de développer une communication adaptée (site événementiel, newsletter). L'IFRU de Londres consacre quatre agents à un service « marketing et communication » qui définit, élabore et met en œuvre ses stratégies de promotion des événements et services. Il assure la diffusion et la production des supports de communication et a, en outre, mis au point un système de fidélisation des usagers par les nouvelles technologies (Facebook, Tweeter, newsletter, site Internet).

En Inde, l'Institut de New-Delhi fait, lui aussi, un grand usage des nouvelles technologies pour des sites dont la fréquentation apparaît très satisfaisante, notamment auprès de la population jeune et francophile. Il en va de même à l'Alliance française de Bombay, où les étudiants sont mieux suivis grâce à ces technologies. À Marrakech, le poste envisage même la création d'un « Institut français virtuel ».

B - Quelques pistes pour en tirer un meilleur parti

Le réseau culturel doit pouvoir tirer parti de l'entreprise de modernisation des systèmes d'information et de communication lancée par le ministre des affaires étrangères (MAE) en 2012 et dont les premiers fruits sont attendus à l'été 2014.

Des améliorations devront cependant être apportées dans plusieurs domaines particuliers à l'action du réseau culturel afin de surmonter quelques imperfections :

- les liens entre les sites des ambassades et des Instituts ne sont pas toujours établis ;
- le site internet LatitudesFrance lancé au printemps 2010 par le MAE pour servir de portail de communication et d'échanges au sein du réseau, toujours maintenu, est sous-utilisé ;
- l'appui en matière de communication de l'Institut français demeure modeste par rapport à celui du *British Council*, qui conçoit et entretient les portails internet de ses antennes locales ;
- les initiatives des postes ne sont pas systématiquement recensées ou évaluées : si certains projets ont été étendus à tout le réseau comme le site informatique dédié aux professeurs des sections bilingues (« Vizavi ») conçu par le poste de Bucarest ou la plateforme Culturethèque conçue par l'IFRU à Londres, les bilans de certains échecs⁸⁹ n'ont pas été tirés ;
- dans l'attente d'une modernisation substantielle des systèmes d'information du ministère, le recours à certaines technologies, comme la visioconférence, est encore limité, même si quelques postes, comme le Brésil, en font un usage régulier ;
- nombre de ces outils demeurent dépendants, comme à Abou Dhabi, de la bonne volonté des VI et de la continuité que le poste parvient à maintenir après leur départ au terme d'un séjour qui ne peut excéder deux ans.

⁸⁹ Comme l'initiative du poste de Séoul, qui a mis en place, au mois de mai 2010, un « *cyberDELFI* » dont le coût de réalisation s'est élevé à près de 70 000 € et n'a pas répondu aux attentes (64 inscriptions, soit environ 2 500 € de recettes).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La dualité d'un réseau reposant sur des composantes publiques et privées présente une valeur intrinsèque mais cette caractéristique française appelle une approche mieux coordonnée pour améliorer l'efficacité de l'action culturelle.

Le statut des établissements à autonomie financière, qui constitue la base administrative du réseau public, doit être mis en conformité avec la LOLF pour respecter les principes d'unité et d'universalité budgétaires qu'elle a posés.

L'appui sur les financements extrabudgétaires est devenu une condition de survie du réseau sans que celui-ci dispose de tous les atouts pour les mobiliser.

Les leviers technologiques pourraient être mieux mobilisés pour améliorer l'efficacité du réseau.

Dans ces conditions, la Cour recommande de :

- 7. accroître la synergie entre le réseau culturel public et le mouvement des Alliances françaises à partir d'une analyse détaillée, pays par pays, des avantages respectifs des deux vecteurs et de la cartographie souhaitable des implantations ;*
 - 8. assurer la compatibilité du statut des EAF avec les principes de la LOLF avant la fin 2014.*
-

Chapitre V

La pertinence des actions de soutien du réseau dans un contexte de concurrence internationale

I - Le ciblage des publics prioritaires

A - À la recherche des publics prioritaires

Dans sa lettre de mission du 27 août 2007 au ministre des affaires étrangères, le Président de la République demandait à ce dernier de mettre en œuvre « une politique d'attractivité de la France en direction des élites étrangères pour qu'elles viennent s'y former ». Les plans d'action des ambassades désignent de manière presque systématique les élites locales comme les cibles de l'action culturelle française. Cette orientation vaut quels que soient les continents ou la taille des pays (Vanuatu 2008, Luxembourg 2013, États-Unis 2013, Maroc 2010). Le ministère des affaires étrangères (MAE) affiche un fort volontarisme pour mener des initiatives spécifiquement adaptées aux publics-cibles correspondant à des intérêts politiques ou économiques. L'Institut français est censé, en vertu de son contrat d'objectifs et de moyens (COM), « accorder une attention particulière aux personnalités d'influence et d'avenir et rajeunir les

publics en s'attachant particulièrement aux étudiants et aux jeunes publics ».

Certains postes s'attachent donc à identifier ces publics prioritaires, qui correspondent notamment aux « jeunes élites ». Aux États-Unis, le réseau cherche, par exemple, à toucher la « génération Y » des campus universitaires, identifiée comme la principale consommatrice de biens culturels et comme une pépinière des élites américaines de demain. Conscient de la nécessité d'une meilleure visibilité à l'échelon central, le ministre des affaires étrangères vient d'annoncer la mise en place d'un « observatoire des publics » au sein de l'Institut français. La réussite de cette initiative repose sur plusieurs conditions : une association *ab initio* du ministère de la culture et de la communication (MCC), la collaboration de l'ensemble du réseau et la définition des attentes en matière d'exploitation des résultats.

Le regain d'intérêt pour les stratégies d'influence invite à tirer parti du programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA), lancé en 1989 et désormais géré par le centre d'analyse, de prospective et de stratégie du ministère des affaires étrangères (MAE). Non directement relié à l'action du réseau culturel, ce programme, réputé efficace malgré son faible volume, permet d'inviter, pour un séjour d'études d'une semaine en France, de jeunes personnalités étrangères, identifiées par les postes, pour leur donner une connaissance plus approfondie du pays. Le programme privilégie les candidatures de personnalités en début de carrière, émanant de la sphère politique ou de la société civile, ayant une connaissance superficielle de la France. Le programme mise en effet sur l'avenir professionnel de ses bénéficiaires. Le développement de la carrière des personnalités invitées étant l'élément essentiel de la réussite du programme, il importe de maintenir des liens étroits avec les bénéficiaires des invitations et de suivre l'évolution de leur cursus professionnel, ce qui reste encore largement perfectible. Depuis 1989, quelque 1 500 personnalités ont bénéficié de ce programme.

Un autre moyen de toucher les élites installées, ou à venir, est de mettre à contribution le « débat d'idées », notion qui n'a jamais été définie par le ministère, comme l'ont souligné les tables rondes organisées par la Cour. Des actions à ce titre, qui relèvent en principe de l'opérateur culturel depuis 2009⁹⁰, sont pourtant soutenues dans des pays aussi divers que la Bolivie ou la Turquie par les programmes de l'Institut français, ou à travers des institutions comme la Maison française

⁹⁰ CulturesFrance a reçu en 2009 du ministère des affaires étrangères (MAE) la responsabilité de gérer les crédits du « *Fonds d'Alembert* » conçu à cet effet. Le fonds dispose d'une dotation de 270 000 € en 2013 dans le budget de l'Institut français.

d'Oxford au Royaume-Uni. Elles peuvent contribuer au rayonnement des valeurs françaises (liberté politique, laïcité, égalité des sexes, etc.). Ces actions ne parviennent pas toujours à atteindre leur public : une conférence organisée par l'Institut français d'Istanbul visant à aborder, à travers une présentation des « Voix de la diaspora anatolienne », la question du génocide arménien, n'a ainsi attiré que 30 personnes au printemps 2013.

Cependant, ces élites ne font guère l'objet d'études spécifiques, ce qui prive le ministère des affaires étrangères (MAE) des indices utiles pour s'adapter aux suites de certains bouleversements politiques ou des transformations sociétales comme en Turquie. Dans ce pays, l'action culturelle vise toujours la clientèle traditionnelle issue de la bourgeoisie kémaliste éclairée et éprouve des difficultés pour susciter l'intérêt de nouvelles couches de la population telles que les partisans du parti pour la justice et le développement (AKP) ou les jeunes anglophones.

Un travail sur les publics prioritaires doit donc être conduit par les acteurs centraux en liaison avec les ambassades et les Instituts.

B - La redécouverte de la demande locale

La table ronde organisée par la Cour a mis en avant le caractère souvent très unilatéral de l'action culturelle, qui a pu être qualifiée « d'autiste et d'hyperactive ». Cette action répond encore au modèle traditionnel de la « diffusion », qui favorise un mode de production tous azimuts. À cet égard, le Livre blanc invitait pourtant, en 2008, à « passer de la logique, que nous ne pouvons plus assumer, d'une politique de l'offre à dimension universelle, à une politique plus sélective, plus différenciée selon les pays et prenant davantage en compte les attentes de publics spécifiques ». Alors qu'elles ont longtemps correspondu à une politique d'offre, les actions du réseau sont de plus en plus déterminées par la demande et les attentes des partenaires et publics étrangers. Cette évolution constitue un changement de perspective important pour les acteurs de l'action culturelle. Pourtant, les analyses du réseau sur les évolutions des scènes artistiques ou universitaires locales demeurent rares. Elles ne sont de surcroît ni compilées, ni adressées aux opérateurs et partenaires français qui pourraient en tirer profit.

Une telle orientation présuppose une attention beaucoup plus soutenue aux bénéficiaires de l'action culturelle, qui correspondent à une population très hétérogène en raison même de l'étendue des compétences du réseau. Si l'analyse des publics est délicate, elle n'est pas impossible comme le montrent les trois indicateurs que le programme 115 « Audiovisuel extérieur de la France » utilise pour son objectif n° 2

« Développer la présence française et francophone » dans le paysage audiovisuel mondial et qui sont basés sur l'observation des bénéficiaires : une mesure d'audience réelle fondée sur des enquêtes réalisées par des organismes de sondage auprès de publics choisis (habitants adultes des grandes villes en Afrique et au Maghreb, foyers urbains les plus aisés en Europe), complétée par une enquête de notoriété au Moyen-Orient, le nombre de visites mensuelles des sites internet de France-24 et de RFI et le nombre de vidéos vues sur les sites de France-24, RFI et TV5Monde (« consommation délinéarisée »).

Dans une optique plus proche des bénéficiaires directs de l'action du réseau, le modèle du *British Council* mérite attention, notamment dans la perspective du futur COP 2014-2016 entre le ministère des affaires étrangères (MAE) et l'Institut français (IF). Faisant de la notion de public (« *people we will be working with* ») un axe majeur de sa stratégie mondiale, l'organisme britannique définit quatre catégories : le public en situation de contact direct (*face to face*), c'est-à-dire les étudiants, les enseignants, les visiteurs et les boursiers ; le public des manifestations culturelles ; le public du réseau Internet et des réseaux sociaux et le public indirect, qui entend parler du *British Council* par les médias ou les publications (notamment à travers les programmes du *BBC World Service*). Ces quatre types de publics sont suivis par des sondages, des études spécialisées ou des logiciels spécifiques.

Les groupes prioritaires du *British Council* et du *Goethe institut*

Le *British Council*, distingue trois groupes prioritaires vers lesquels il développe des actions spécifiques dans le but de modifier leur perception ou leur comportement :

- les *leaders* (décideurs sur le plan national ou régional) ;
- les *influencers* (futurs décideurs et relais d'opinion) ;
- les aspirants (jeunes cherchant de l'information et des opportunités).

Le *Goethe Institut* de son côté cible ses bourses linguistiques aux « vecteurs d'influence » (*Multiplikatoren*) issus de tous les milieux socio-culturels.

Au regard de cette expérience, la mesure du public par le ministère des affaires étrangères (MAE) demeure très sommaire bien que 90 % des postes interrogés par la Cour prétendent connaître le public des manifestations culturelles qu'ils organisent. Le recensement par les postes des participants aux manifestations culturelles (visiteurs d'exposition, spectateurs, auditeurs d'événements musicaux, participants à des forums et colloques) n'est pas analysé, ni même seulement centralisé par la

direction générale de la modernisation (DGM). La fiabilité des recensements des publics effectués chaque année par les postes dans les fiches budget-pays et par les Alliances est d'autant plus incertaine que les manifestations auxquelles ces publics assistent sont gratuites ou que les billetteries sont contrôlées par des partenaires.

C - La segmentation des publics du réseau

Alors même que le ministre des affaires étrangères a insisté, dans son discours au premier comité d'orientation stratégique (COS) de l'Institut français, sur l'importance de cette notion, le ministère comme les opérateurs n'ont pas tenté de la définir par des travaux particuliers. Les clients du réseau culturel français se divisent au moins en deux catégories : le public participant aux événements et les bénéficiaires d'une activité.

Les publics des manifestations artistiques organisées par le réseau ne sont pas identifiés ou suivis. À cet égard, les 89 000 visiteurs, en 2012, des plateformes numériques de l'Institut français ne sont pas identifiés. Si, à l'Institut français, les responsables d'IFCinéma connaissent bien le nombre de médiathèques des Instituts ou des Alliances abonnées à leur catalogue, ils ne connaissent pas le nombre des spectateurs qui visionnent les films dans les conditions techniques permises par cette plateforme. Il est dès lors impossible d'évaluer le retour qualitatif de cet investissement. Les participants aux 80 débats d'idées qui ont été soutenus par l'Institut français en 2012 ne sont pas non plus connus. Rares sont les postes, comme l'IFRU à Londres, où intervient un travail de définition des publics-cibles. Cet Institut vise une cible correspondant aux Britanniques, qui représentent 60 % de ses usagers, et non aux Français expatriés. Il privilégie donc l'usage de la langue anglaise. Parallèlement, il s'est fixé des objectifs ambitieux vis-à-vis de son public, comme celui de doubler la fréquentation du cinéma tout en distinguant le milieu professionnel de celui des spectateurs.

Les élèves ou apprenants de français constituent une deuxième catégorie, elle-même composite puisqu'elle comprend les élèves étrangers des établissements français à l'étranger, les inscrits dans les cours des Instituts français et des Alliances françaises, les élèves et étudiants étrangers suivant des cursus francophones dans leur système d'enseignement national. Plusieurs acteurs constatent, enfin, que, dans un certain nombre de pays, comme en Afrique (Côte d'Ivoire) ou au Maghreb (Maroc, Tunisie), l'enseignement du français perd progressivement les « élites locales » au profit d'une clientèle d'habituels, voire de clients intéressés par un usage professionnel de la langue. Des

sondages sur ces publics permettraient de mieux mesurer ces hypothèses à l'instar de l'enquête réalisée en octobre 2011 auprès de leur public par les Alliances française de Chine.

Les élèves binationaux de l'enseignement français, comptabilisés dans les statistiques comme élèves français et dont un nombre croissant maîtrise mal la langue et la culture françaises, constituent une autre cible pour l'action culturelle. De même, les familles des élèves doivent être une cible privilégiée pour les amener vers les Instituts et les Alliances. Les étudiants étrangers susceptibles de participer à des programmes universitaires en rapport avec la France pourraient être mieux ciblés. Le SCAC de Hong-Kong ignore par exemple la présence au sein des principales universités du territoire, dont la réputation surpasse celle de Pékin ou Shanghai, des meilleurs étudiants de Chine continentale. La catégorie plus identifiable des étudiants appelés à accomplir une partie de leur scolarité dans les établissements français (mobilité entrante) est mieux définie avec une priorité au recrutement d'étudiants, choisis selon des critères d'excellence académique, en master et doctorat, principalement dans les disciplines prioritaires que sont les sciences « dures », l'économie et le droit. Campus France a pu réaliser une enquête de satisfaction de ce public⁹¹.

Les auditeurs ou téléspectateurs de l'Audiovisuel extérieur de la France (AEF) (France-Médias Monde) constituent une catégorie spécifique qui n'est pas aujourd'hui prise en compte par le réseau. Le public potentiel de France-24, dont la recherche de proximité culturelle avec la France est l'un des trois motifs d'écoute (selon les sondages de l'AEF⁹²), est pourtant estimé à quelque 206 millions de foyers en 2012, contre 115 millions en 2009, les deux tiers se trouvant en Europe. La chaîne a ainsi eu une audience hebdomadaire auprès de 45,4 millions de téléspectateurs en 2011, dont 7,7 millions de « leaders d'opinion », pour l'essentiel en Afrique (20,6 millions) et au Maghreb, Proche et Moyen-Orient (20,4 millions).

La radio RFI a, pour sa part, eu une audience hebdomadaire de 40,5 millions d'auditeurs en 2011, dont 32,7 millions en Afrique. Elle était la radio la plus écoutée en 2012 à Abidjan, Kinshasa, Libreville et Brazzaville. La radio RMC-DOUALIYA a touché 7,9 millions d'auditeurs en 2011 et était la deuxième radio la plus écoutée en Iraq en

⁹¹ Enquête auprès de 30 000 étudiants étrangers ayant fréquenté les établissements français, confiée à la SOFRES pour un coût de 20 000 €.

⁹² L'incertitude liée à ces sondages a été soulignée par la Cour dans l'insertion : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome II. L'audiovisuel extérieur de la France : une réforme chaotique et coûteuse, p. 443-488. La Documentation française, février 2013, 605 p., disponible sur www.ccomptes.fr

2012. Le réseau devrait s'employer à aider les chaînes de l'AEF à surmonter les obstacles, de nature politique, technique ou commerciale, qu'elles rencontrent pour leur réception dans certains pays, comme en Afrique du Sud ou en Chine, où RFI ne peut être reçue.

D - La nécessité d'un marketing culturel

Atteindre ces publics ne va pourtant pas de soi. Pour susciter une « demande de France » qui n'est pas toujours explicite, un travail de marketing est nécessaire, qui n'est que très rarement effectué par les postes, conscients pour la plupart du besoin mais ne disposant pas des moyens ou des compétences humaines nécessaires dans le domaine. Il est cependant intéressant de relever quelques initiatives comme celles des Instituts français en Italie ou au Maroc, en matière d'enquêtes de satisfaction sur leur offre linguistique et culturelle, ou des Alliances françaises de Chine sur les aspirations de leurs publics. De même, les postes, en Inde et au Royaume-Uni, ont pris l'initiative de se doter d'une cellule spécialisée et mènent une politique de communication efficace. Ces pratiques restent encore éloignées de la mesure de l'indice de satisfaction que le *British Council* utilise comme indicateur de performance, inspiré des méthodes des grandes entreprises de distribution ou de vente en ligne.

Un meilleur ciblage des opérations des postes devra accessoirement mieux identifier la part des ressortissants français expatriés parmi les bénéficiaires des actions (expositions, conférences, projections cinématographiques, concerts, médiathèques⁹³) proposées par les centres culturels français à l'étranger.

Si la mesure instantanée des bénéficiaires est délicate à effectuer par le réseau et le ministère, la mémoire des anciens bénéficiaires de l'action du réseau est souvent défaillante : les fichiers des publics sont pratiquement inexistantes, ceux des anciens élèves et apprenants peu exploitables, ceux des anciens étudiants et chercheurs soutenus financièrement défaillants. Les efforts des postes dans ce domaine, contenus dans de nombreux plans d'action d'ambassade, sont ainsi restés vains comme le relève l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE), par exemple lors de ses dernières inspections en Moldavie, au Sénégal ou au Cambodge, même si des encouragements sont prodigués en Angola ou en Hongrie.

93 L'Institut français affiche ainsi un nombre de 350 000 inscrits dans les 450 médiathèques du réseau, auxquelles il consacre un budget de 575 000 € en 2013, mais n'en fait pas l'analyse.

Les opérateurs spécialisés n'échappent pas à cette critique. L'Institut français ne dispose d'aucune information sur les bénéficiaires des activités organisées par son prédécesseur CulturesFrance ou via le réseau. Il s'efforce d'améliorer sa connaissance des bénéficiaires de ses actions et de conserver un lien avec eux, notamment dans le cadre du programme SafirLab, doté d'un budget de 180 000 € en 2013. Campus France, en liaison avec le ministère des affaires étrangères (MAE), s'apprête, comme déjà indiqué, à mettre en place en 2014 un fichier des anciens boursiers, qui pourrait permettre de faire appel à ces *alumni*, de les mobiliser pour la défense de la culture française, voire de faire appel à leur générosité. Dans cette même logique, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) souhaite consacrer plus de moyens au suivi des élèves passés par ses établissements : mise en place d'une adresse mail à vie, affectation d'un agent au suivi des élèves et du rayonnement.

La connaissance des différents publics du réseau culturel est donc un préalable à la vérification de la pertinence de ses actions.

II - La traduction des priorités géographiques

A - L'équilibre délicat entre émergents et prescripteurs

Le Président de la République a demandé, en 2007, au ministre des affaires étrangères d'« être plus efficace et plus présent dans les nouveaux centres de foisonnement culturel, en particulier en Asie et en Amérique »⁹⁴. Cette orientation est inchangée, le ministère venant de s'engager au printemps 2013 dans un rééquilibrage des effectifs au profit des pays émergents. Le ministre a ainsi annoncé au comité technique ministériel des 15 et 16 mai 2013 un redéploiement d'« une centaine » d'emplois du réseau et de coopération vers ces pays par prélèvement sur les effectifs présents en Europe et en Amérique du Nord.

Malgré ces directives, les autorités éprouvent des difficultés persistantes à définir des priorités géographiques générales pour le réseau culturel, conséquence d'une approche dont le caractère universaliste et centralisateur est relevé par tous. Malgré l'existence de réunions avec les directions géographiques du ministère, de réunions par profil de pays (« réunions typologiques ») et de grands rendez-vous avec le réseau (« journées du réseau » en juillet, réunions régionales annuelles), une telle posture présume l'existence de besoins de même nature et rend plus

⁹⁴ Lettre de mission du Président de la République au ministre des affaires étrangères du 27 août 2007.

aléatoire l'identification d'objectifs prioritaires au niveau des régions⁹⁵, des pays et des villes et, a fortiori, leur déclinaison en fonction des domaines particuliers de l'action du réseau et des instruments disponibles. Lorsque ces priorités sont définies comme dans l'avenant géographique annuel du contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut français, elles ne se traduisent pas concrètement (crédits et effectifs en baisse, objectifs ou indicateurs non mesurés, etc.). Les indicateurs prévus par le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Institut Français manquent de solidité et parfois d'intérêt⁹⁶.

Plusieurs observateurs font valoir avec pertinence que les stratégies doivent être différenciées selon les zones. Frédéric Martel⁹⁷ distingue par exemple au moins trois stratégies d'influence différentes :

- une approche « occidentale », à destination de l'Amérique du Nord, des pays d'Europe occidentale et de l'Australie, qui reposerait sur des « structures culturelles indépendantes » et sur le marché, limitant le recours à la diplomatie culturelle ;
- une « diplomatie d'influence », plus volontariste, à destination des grands pays émergents (à l'exception de la Chine), au sein desquels le rôle du marché sera décisif ;
- une approche diplomatique adaptée aux régimes autoritaires et aux pays en développement, dans lesquels le réseau culturel devrait rester « totalement imbriqué à notre diplomatie ».

Cette approche impose, en l'état des moyens mobilisables, de faire des choix. Mme Kristeva-Joyaux⁹⁸ émettait, par exemple, en 2009, une interrogation sur le sens de l'action du réseau dans les pays les plus développés, en estimant que « la diffusion de la culture française en Europe occidentale et dans les pays industrialisés passe, désormais, de moins en moins par les Instituts français. C'est une offre commerciale pour un public solvable qui doit être proposée dans les équipements culturels des villes. » À cette approche, le ministère oppose actuellement, pour justifier une présence dans ces pays, la notion de « pays prescripteurs », censés donner le ton de la vie culturelle mondiale, où se déroulent les débats d'idées et où se jouent les enjeux scientifiques. Cette

⁹⁵ Comme l'a reconnu le *National Audit Office* (NAO) britannique dans son rapport consacré au *British Council* en juin 2008, cet organisme a su passer avec succès à compter de 2006 d'une approche principalement fondée sur les pays à une approche prioritairement régionale.

⁹⁶ Par exemple, le « nombre de villes desservies rapporté au nombre de projets culturels soutenus ».

⁹⁷ Frédéric Martel « *Du soft power à la diplomatie d'influence* » Note de consultance de l'IRIS pour le MAE (janvier 2013).

⁹⁸ Julia Kristeva-Joyaux op.cit.

notion, utile dans une approche économique, devrait être mieux analysée. Le ministère des affaires étrangères (MAE) reconnaît cependant le besoin d'une concentration accrue des moyens et espère la fonder sur une nouvelle typologie des pays.

Une tentative de typologie géographique de l'action culturelle

Le ministère des affaires étrangères (MAE) a conçu une typologie géographique lors de la transformation de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) en direction générale de la mondialisation (DGM), qui devait servir à appuyer la politique de coopération dans toutes ses dimensions mais qui est en réalité marquée par la politique d'aide au développement.

La note du 25 novembre 2008 de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) précise notamment que « la programmation de crédits des postes, dans un contexte budgétaire durablement tendu, s'effectue donc, depuis la campagne 2008, selon cet instrument, inspiré davantage par le contexte géopolitique de chaque zone que par les choix de gestion propres à l'activité de coopération. La DGM continuera d'utiliser cette grille de lecture stratégique qui constitue un progrès notable par rapport aux années antérieures ».

De ce fait, la typologie a été définie à partir de la combinaison de critères dominants, dont :

- l'éligibilité ou non à l'aide publique au développement (APD) ;
- les relations avec la France ;
- les enjeux stratégiques de coopération.

Malgré l'adoption par le ministère, en 2010, d'une nouvelle typologie géographique de l'aide au développement (« document-cadre »), aucune nouvelle typologie applicable à l'action culturelle n'a été mise en œuvre depuis.

Cependant, la direction de la politique culturelle et du français de la direction générale de la mondialisation (DGM) a tenté, au printemps 2012, dans un projet inabouti, de distinguer ses actions dans :

- l'espace européen, lieu de construction d'unité et d'influence politiques ;
- la Méditerranée, zone où l'action culturelle peut accompagner la transition politique ;

- l'Afrique, où l'action culturelle peut appuyer le développement humain, via notamment la francophonie ;
- les pays prescripteurs (États-Unis, etc.), relais d'influence notamment pour les industries culturelles nationales.

Source : Cour des comptes.

Jusqu'à présent, les principes d'universalité de la présence et d'exhaustivité des actions du réseau, difficiles à faire valoir aujourd'hui, ont émergé l'émergence d'une doctrine sur les priorités géographiques.

B - La nécessité de renouveler l'approche géographique

Le ministère doit donc réinventer un mode d'attribution au réseau de ses moyens budgétaires, en rompant avec la logique actuelle de répartition des enveloppes annuelles des postes au terme d'un dialogue avec les directions géographiques du ministère, le cas échéant arbitré par le secrétaire général du ministère. Ces directions raisonnent en effet plutôt en termes d'enveloppes continentales qu'en fonction des objectifs spécifiques que l'on peut assigner à l'action culturelle. De manière parallèle, la spécialisation thématique des sous-directions de la direction générale de la mondialisation (DGM) concernées par l'action du réseau conduit à des raisonnements par instruments (bourses, missions, etc.). Une approche fondée sur les résultats serait préférable.

Le ministère doit également résister à la dilution de ses moyens, voire à leur saupoudrage. L'étonnement exprimé par l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) en 2010 en Belgique, où se trouvaient mobilisés 10 ETP et une enveloppe de 280 000 €, traduit bien cette situation : « notre action culturelle est-elle adaptée à un pays qui, pour sa partie francophone, se trouve spontanément exposé aux diverses expressions de la culture française et, pour sa partie néerlandophone, a connu une régression de notre présence ? ».

Le réseau doit ainsi pouvoir rompre avec l'approche universaliste pour s'engager dans une démarche volontariste, bien résumée par un conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) : « nos cercles d'influence traditionnels nous éloignent du pouvoir actuel. Nous devons, tout en conservant la fidélité de nos alliés historiques, nous ouvrir à de nouveaux publics : nouvelles élites économiques, classes moyennes émergentes. Cela nous obligera à modifier la géographie de nos interventions, à sortir des centre-villes, par exemple, pour investir dans les périphéries des mégapoles ». Le réseau doit pouvoir s'adapter à la vitesse à laquelle évoluent les pratiques sociales. La mondialisation ouvre

l'éventail des choix pour les consommateurs culturels, les étudiants et les intellectuels, par d'autres canaux que les services traditionnels offerts par les postes. La crédibilité du réseau français et son aptitude à toucher les consommateurs de culture dépendront de sa capacité à utiliser les technologies modernes et à mobiliser les financements nécessaires. La cartographie du réseau doit faire place à une topographie des lieux et des milieux culturels.

Au-delà d'une approche comptable ou immobilière, le ministère doit mieux identifier et dénombrer ses actifs culturels à l'étranger, qu'il recense mal et dont la valeur est méconnue. Ceux-ci, qui sont constitués de centaines d'établissements scolaires, culturels⁹⁹ et scientifiques mais aussi d'actifs immatériels liés à une réputation locale ou une tradition de filières, devraient être conçus comme un capital à faire fructifier. Comme le montrent les difficultés rencontrées au printemps 2013 dans la gestion de certains projets (cession de la Maison de France à Berlin¹⁰⁰ ou création d'une Librairie française à New-York), cette méconnaissance minore le capital accumulé par les actions antérieures (dont les anciens boursiers ne sont qu'une illustration), sous-estime les rendements potentiels à en attendre et néglige la question du refinancement de ces actifs.

La maison de France vue par son directeur

« L'Institut français de Berlin est un lieu qui s'inscrit de façon toute particulière dans l'histoire et la géographie de la ville, donc de l'Allemagne, et même de l'Europe. Ce constat n'est pas de pure rhétorique, il correspond à un réflexe d'identification immédiate, chez de nombreux Berlinoïses, de l'Institut français avec la « Maison de France », c'est-à-dire avec une enseigne ancienne et prestigieuse du Kurfürstendamm, qui fait également rayonner le nom de « Paris » dans le quartier environnant de Charlottenburg, et bien au-delà (installé au rez-de-chaussée de l'Institut, le cinéma « le Paris » ne désamplit pas depuis son ouverture en 1950, tandis que la brasserie, inaugurée seulement l'an passé, et baptisée de même, attire désormais une clientèle nombreuse et volontiers francophile).

⁹⁹ Dont 111 annexes d'Instituts situées en dehors des capitales.

¹⁰⁰ La Maison de France est le siège de l'Institut français de Berlin. Ce bâtiment, classé et rénové grâce au mécénat en 2009, situé sur le Kurfürstendamm (« *situation très privilégiée dans la ville* » selon le TD Berlin 2012 20639 du 05/11/2012), est la propriété de l'État français depuis les années 1950. D'une surface de 1 600 m², il abrite des salles d'exposition (fichier de 10 000 contacts), une médiathèque (85 000 prêts en 2012 contre 54 000 en 2008), des salles de cours (2 000 élèves en 2012 contre 1 200 en 2008) ainsi qu'un cinéma « *Le Paris* » (dernier cinéma de l'avenue) et, depuis 2009, un restaurant français (100 à 150 couverts par jour), qui ont tous deux été concédés et rapportent un loyer.

Pour le dire simplement, l'Institut français de Berlin est une formidable vitrine – élégante, reconnue – de la France en Allemagne.

Ce ne peut être pour autant une façade sans profondeur, ou un palais des glaces ouvert aux seuls reflets subtils d'une présence française sans épaisseur, sans poids, sans pensée. C'est pourquoi l'ambition de faire vivre un tel lieu doit s'appuyer sur une politique cohérente que l'on se risquera à appeler (sans vouloir singer trop ironiquement les agences de notation financière) la politique du « triple C » : connaissance, culture, communication. »

Source : note de position du directeur de l'Institut français de Berlin – novembre 2012.

Dans cet esprit, les résidences officielles des ambassadeurs ou consuls généraux sont des actifs à ne pas négliger. Un ambassadeur indique les avoir beaucoup mobilisées à Tokyo et à Berlin, au service de manifestations culturelles publiques et privées. De même, en Arabie Saoudite, les activités culturelles doivent-elles être circonscrites aux résidences diplomatiques françaises de Riyad et de Djeddah, compte tenu des interdictions locales. Cette réalité n'interdit pas d'examiner avec discernement les projets immobiliers qui prolongent l'esprit des « maisons de la culture » françaises afin de vérifier qu'ils répondent bien aux besoins du moment et qu'ils justifient l'effort qu'imposeront leur entretien et la modernisation. C'est le cas pour le projet *Casa de Francia* à Mexico, conçu comme un point d'appui pour les entreprises françaises et un vecteur d'influence pour la présence culturelle et universitaire.

Ces actifs doivent cependant demeurer adaptés aux pratiques contemporaines. C'est ainsi que les deux antennes de l'Institut français de Turquie sont confrontées à des difficultés : l'Institut d'Ankara est situé dans un très beau bâtiment (moderne et fonctionnel) mais dans un quartier résidentiel peu fréquenté. Il a dû, de ce fait, réorganiser l'ensemble de ses activités sur le week-end. L'Institut d'Istanbul bénéficie d'une localisation exceptionnelle, mais ses locaux sont anciens et vétustes, offrant une image pauvre de la France.

Compte tenu de son coût, l'investissement dans des lieux physiques doit pouvoir être discriminant. Un exemple d'actif culturel productif est l'Université française d'Arménie (UFAR), établie en 2001, que l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) considère comme une « incontestable réussite, à la fois outil d'influence et de rayonnement (on y forme les élites arméniennes de demain), d'attractivité (on veut y entrer pour bénéficier d'une formation supérieure à la française) et de coopération interuniversitaire franco-arménienne (avec un rôle éminent joué par l'Université Lyon 3) ». Cet actif a justifié une

dotation de 160 000 € en 2011, soit 50 % de la dotation du poste et offre apparemment de bons débouchés dans les entreprises à ses diplômés.

À l'inverse, l'Université française d'Égypte (UFE), projet ambitieux lancé en 2002, qui constituait encore le premier objectif du plan d'action de l'ambassade en avril 2009, doit être considérée comme un actif inutile : ne parvenant à recruter que 400 étudiants par an, elle n'a pas su trouver sa place dans le système universitaire local et demeure une charge financière élevée pour le ministère des affaires étrangères (MAE).

L'Université franco-allemande (UFA), fondée en 2000, a cofinancé les études de 5 000 étudiants. Alors même que l'ambassade de France lui consacre un montant de subvention (2,9 M€ en 2013) correspondant à l'essentiel de sa dotation, l'absence de suivi de ces étudiants en restreint la portée à des plans symbolique et politique.

Si aucune méthode ne paraît pouvoir s'imposer exclusivement, les pistes proposées par la Cour (allocation des moyens fondée sur les résultats, réduction de la dispersion des implantations, prise en compte de la topographie culturelle, approche par les actifs culturels) devraient permettre d'accroître la pertinence des actions du réseau.

III - L'adaptation du réseau à la concurrence internationale

A - Une concurrence assumée mais d'intensité variable

Dans un discours prononcé à l'École normale supérieure le 5 février 2013, le ministre des affaires étrangères a détaillé sa vision de la diplomatie d'influence en la plaçant sous le signe de la compétition avec les États-Unis, les autres « puissances traditionnelles » (Royaume-Uni, Allemagne, Japon, Espagne) et les « grands émergents » (Chine, Inde, Brésil).

Les postes interrogés par la Cour estiment que la France est actuellement l'acteur culturel dominant dans 81 % des pays d'Afrique sub-saharienne, 61 % des pays de l'UE, 41 % des pays ANMO, 55 % des pays d'Asie, 24 % des pays d'Amérique latine et 31 % des pays d'Europe continentale. Sur tous les continents, les postes estiment que la présence culturelle de la France est supérieure à celle de l'Allemagne ou du Royaume-Uni. Cette perception optimiste s'explique manifestement par une vision réductrice de l'action culturelle : en Europe continentale, par

exemple, l'action de l'Allemagne n'est citée comme dominante que par 25 % des postes alors que la politique d'échanges universitaires de ce pays y prédomine.

La concurrence de l'action culturelle française avec les pays tiers n'est pas pour autant universelle. L'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) relevait, au Kosovo et en Macédoine, en 2010, « une faible concurrence en matière culturelle de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de l'Italie et des États-Unis ». En outre, les attitudes de nos voisins peuvent être très différentes en fonction de leur perception de leurs zones d'influence : ainsi en Géorgie, l'Allemagne maintient une présence importante, (premier partenaire européen avec 200 bourses en 2010) alors que le *British Council* s'est retiré depuis 2008. Dans de nombreuses capitales peu favorisées par la mondialisation (Kaboul, Kigali, Niamey, Khartoum, Douchanbé), le centre culturel français est la seule institution ouverte pour des activités et des échanges artistiques, appréciés de la jeunesse et des artistes locaux. Cette forme traditionnelle de présence a inspiré les 350 Instituts Confucius implantés dans les universités locales par le gouvernement chinois depuis 2004.

Il n'existe pas moins des situations de concurrence bien réelles, comme sur le marché de l'apprentissage des langues étrangères. Au Canada, les Alliances françaises sont confrontées aux entreprises privées. Au Royaume-Uni, bien que l'IFRU travaille en collaboration avec les promoteurs de l'espagnol (*Consejería d'Educación*) et de l'allemand (*Goethe Institut*, DAAD et ambassade), il se trouve exposé sur le marché des langues du système éducatif britannique à des concurrents dont les moyens sont bien supérieurs aux siens.

Tableau n° 9 : prestations comparées de centres culturels étrangers à Paris

	Qualité de l'accueil	Qualités des informations données	Tarifs	Bourse	Coopération universitaire	Activités culturelles	Qualité du site internet
<i>British Council</i>	**	*	620€	Oui	Oui	Conférences - Relais de l'actualité culturelle britannique en France	***
<i>Goethe Institut</i>	***	*	530€	Cf. DAAD	Cf. DAAD	Diverses – Relais de l'actualité culturelle allemande à Paris	***
DAAD	**	-	/	Oui	Oui		****
Institut Cervantès	**	*	660€			Extrêmement diverses et nombreuses	**
Institut Confucius	****	*****	412€	Non	Non	Événements du Centre de coopération chinois (CCC) – Ateliers de culture et de civilisation chinoises	Site du CCC (****)

Source : enquête de terrain réalisée par la Cour des comptes en avril 2013

La concurrence existe également dans le domaine de l'attractivité universitaire où l'Allemagne et le Royaume-Uni sont très actifs. Dans leur lettre de mission au directeur général de Campus France du 4 mai 2012, les ministres des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur évoquaient cette « compétition accrue entre les systèmes d'enseignement supérieur soucieux d'attirer les étudiants étrangers ».

Le réseau et les opérateurs se sont efforcés de s'adapter à cette situation. C'est ainsi que Campus France, qui a réalisé une étude comparative détaillée sur l'attractivité de l'enseignement supérieur en 2012, a dégagé des pistes d'action susceptibles de permettre de renforcer l'attractivité française : développement d'une stratégie marketing axée sur l'*education intelligence* et la construction d'une image de marque ; constitution d'un réseau global d'anciens étudiants internationaux ; encouragement de l'emploi des étudiants et jeunes diplômés dans le pays d'accueil ; création et animation de réseaux de jeunes talents et futurs décideurs par l'organisation d'événements, de concours, de rencontres et de débats ; amélioration de l'accueil et du bien-être des étudiants en développant les services d'aide, d'accompagnement, de conseil et d'information tout au long de leur « expérience internationale » dans le cadre d'un parcours balisé.

B - Mieux exploiter les bonnes pratiques étrangères

1 - Le dispositif britannique

La *public diplomacy*, équivalent britannique de la diplomatie d'influence, repose essentiellement sur des opérateurs, dont les deux plus importants sont le *BBC World Service* et le *British Council* (leurs subventions représentent 19 % du budget du *Foreign Office*, respectivement 233 M£ et 179 M£).

Le *British Council*, créé en 1934 dans un contexte de compétition culturelle avec la France, l'Allemagne et l'Italie, participe du *soft power* britannique, selon les termes en usage dans les documents budgétaires (« *Use soft power as a tool of UK foreign policy* »).

Le *British Council* est un *Non departmental Public Body* qui dispose de toute latitude pour développer ses propres stratégies. La relation avec le *Foreign Office* et le Parlement repose sur la confiance et les bons résultats de l'opérateur, régulièrement évalué par le *National Audit Office*. Les ambassadeurs, de leur côté, décrivent régulièrement l'activité des centres locaux et participent à leur évaluation (ils donnent, par exemple, un écho très favorable sur la manière dont les centres utilisent les nouvelles technologies de l'information) et leurs relations

avec les centres est le plus souvent de bonne qualité. Le *Foreign Office* informe régulièrement les ambassadeurs des évolutions du *British Council* et les invite à visiter son état-major à Londres avant le départ en poste. C'est le *Foreign Office* qui répond devant le Parlement de sa stratégie et ses performances.

L'activité du *British Council* cible trois objectifs prioritaires : les échanges artistiques, l'enseignement de l'anglais et la coopération éducative, qu'il décline par régions du monde et sur la notion de public (*people we will be working with*). Il définit quatre sortes de publics dont il suit l'évolution sur trois années glissantes : le public en situation de contact direct (*face to face*), c'est à dire les étudiants, les enseignants, les visiteurs et boursiers, le public des manifestations culturelles, le public du réseau internet et des réseaux sociaux et le public indirect (celui qui entend parler du *British Council* par les médias ou les publications). Ces quatre catégories se décomposent en *influencers*, *aspirants* et *leaders* (*who we work with*).

La demande en langue anglaise est massive et durable. Le *British Council* n'a pas d'effort de promotion à consentir. Son offre reste en dessous de la demande. Les revenus tirés de l'apprentissage de la langue (77 % des ressources en 2014) sont suffisants pour financer les autres secteurs, comme l'action culturelle. L'objectif est cependant de transformer la formidable attractivité pour la langue en une attractivité pour le Royaume Uni et son économie.

La décrue programmée de la subvention publique a conduit le *British Council* à adapter sa stratégie pluriannuelle, tout en prévoyant une hausse de son chiffre d'affaires qui doit passer de 799 M£ en 2012-2013 à 969 M£ en 2015. En effet, la part des ressources publiques doit passer de 25 % à 16 % de son budget, mais sa stratégie financière repose sur une augmentation des ressources tirées de l'enseignement de l'anglais (158 à 260 M£), des partenariats contractuels avec les organismes internationaux et les gouvernements locaux en matière de coopération éducative (141 à 229 M£), et du mécénat (37 à 65 M£).

Le *British Council* dispose 191 bureaux dans 110 pays qu'il gère en toute autonomie. Pour répondre à un objectif de réduction des coûts, il emploie peu d'expatriés (environ 300) et 80 % de l'effectif des centres n'est pas britannique. Dans de nombreux pays, l'ensemble du personnel est recruté local, y compris le *representative* (Estonie, Géorgie, Nouvelle-Zélande, Brésil, etc.). Il compte 710 salariés au Royaume-Uni, 4 436 à l'étranger ainsi que 1 700 enseignants, soit au total 6 836 salariés (hors vacataires). Le service informatique est pour l'essentiel délocalisé dans un hub régional (New Delhi – autres hubs : Thaïlande, Hong Kong).

Les bureaux sont évalués en permanence par le siège (sur la base de grilles d'analyse et d'évaluation mise au point à l'OCDE ou selon les méthodes utilisées par les grandes entreprises de distribution et de vente), dont les 700 agents sont essentiellement des financiers, des juristes et des évaluateurs.

L'évaluation est complétée par celle des publics sur la base d'un indice de satisfaction, qui constitue l'indicateur de performance essentiel du *British Council*.

2 - Le dispositif allemand

Le ministère fédéral des affaires étrangères (*Auswärtiges Amt*) présente la politique culturelle extérieure (*Auswärtige Kultur- und Bildungspolitik*) comme l'un des trois piliers de la politique étrangère allemande, avec les relations extérieures politique et économique.

Le budget fédéral consacré à cette politique avoisine 1,5 Md€, dont la moitié est financée par le ministère fédéral des affaires étrangères ; ce budget suit une tendance croissante.

La mise en œuvre de cette politique est entièrement déléguée à des opérateurs extérieurs : *Goethe Institut*, DAAD (*Deutscher akademischer Austauschdienst* – Office allemand des échanges universitaires) et, plus marginalement, Agence des écoles allemandes à l'étranger (*Zentralstelle für Auslandsschulwesen*) ou Fondation Alexandre de Humboldt. La répartition des compétences respectives de ces différentes instances intervenant dans le champ de l'action culturelle à l'étranger n'est d'ailleurs pas figée : elle est arbitrée localement par l'ambassadeur, en fonction des besoins locaux.

Le *Goethe Institut*, créé dans sa forme actuelle en 1951, a pour mission de promouvoir la langue allemande à l'étranger, de contribuer aux échanges culturels sur le plan international et de promouvoir l'image internationale de l'Allemagne par la diffusion de l'information sur la vie culturelle, sociale et politique du pays. Il pratique depuis 2008 une budgétisation par objectifs, assortie d'une pratique régulière de l'évaluation, qui l'a conduit à accorder une large autonomie aux directeurs des 149 instituts locaux, notamment dans la collecte de ressources par le biais des cours de langue et des certifications. La convention-cadre qui le lie depuis 2004 au ministère fédéral des affaires étrangères réaffirme son rôle d'instrument de la diplomatie allemande. Une importance particulière est accordée au travail sur les relais d'opinion, à travers la formation de journalistes locaux ou l'organisation de voyages d'études en Allemagne pour les élites des pays hôtes. Les

préoccupations économiques sont prises en compte très en amont, dans la définition des objectifs stratégiques assignés aux différentes entités.

Le DAAD se conçoit avant tout comme au service des universités allemandes, dont il contribue à mettre en œuvre les projets de coopération. En même temps, l'indépendance qu'il affiche à l'égard du pouvoir politique, qui rehausse son prestige auprès du public, n'est pas incompatible avec une grande disponibilité à l'égard de la diplomatie allemande.

Depuis 1925, il octroie des bourses aux meilleurs étudiants étrangers, regardés comme de futurs partenaires potentiels pour l'Allemagne, notamment dans les domaines politique et économique. Depuis quelques années, ces aides individuelles sont complétées par des actions plus structurelles, avec la création de partenariats d'excellence dans le domaine scientifique, consistant à faire coopérer des établissements d'enseignement supérieur allemands à la création à l'étranger de structures dispensant un enseignement en partenariat, selon les normes allemandes, comme en Colombie ou en Russie. Le DAAD finance par ailleurs des bourses réservées aux étudiants allemands, et, dans le but de promouvoir leur mobilité internationale, finance la création d'universités binationales à l'étranger.

Le DAAD entretient un réseau de 15 antennes régionales dans le monde, et 500 lecteurs d'allemand dans les universités, qui sont autant de points d'information sur l'actualité la plus récente dans le domaine universitaire allemand.

Le DAAD fait évaluer régulièrement l'ensemble de ses programmes par une instance extérieure. L'un des critères principaux est la place qu'occupent les anciens boursiers parmi l'élite locale. Une telle évaluation est permise par la qualité du suivi du réseau des anciens boursiers, reposant sur l'organisation de conférences qui présente un intérêt direct pour l'exercice professionnel des anciens boursiers, permettant ainsi d'entretenir une base de données de plus d'un million de noms dans le monde.

3 - Les enseignements pour le réseau français

L'action du réseau français semble perfectible en comparaison des actions de ces pays, dont les bonnes pratiques pourraient inspirer le réseau.

Plusieurs bonnes pratiques du *British Council* mériteraient une réflexion approfondie : stratégie simple fondée sur quatre types de publics, trois axes d'activités et huit régions dans le monde ; dialogue

avec les autorités circonscrit aux orientations politiques ; grande attention portée aux bénéficiaires et aux publics, à leur satisfaction et à leur suivi ; gestion des ressources humaines privilégiant les recrutements locaux et les plans de carrière ; concentration des effectifs du siège sur les fonctions juridiques, financières et d'évaluation et décentralisation de certaines fonctions sur des pôles régionaux à vocation mondiale.

Les pratiques des deux principaux acteurs allemands pourraient également faire l'objet d'une attention plus soutenue : pour le DAAD, investissement de moyens substantiels ; stratégie très qualitative en matière de mobilité étudiante et gestion et suivi réputés efficaces des réseaux d'anciens étudiants et boursiers ; pour le *Goethe Institut*, bonne coordination avec le ministère allemand des affaires étrangères, sur la base d'une convention-cadre et d'objectifs stratégiques, et de ses bureaux locaux avec les ambassades allemandes ; budgétisation par objectifs depuis 2008 avec évaluation des résultats ; identification des domaines couverts par les pays concurrents et déploiement en conséquence d'actions visant à investir les champs libres.

IV - Le soutien des intérêts économiques nationaux

A - Une mobilisation inégale du réseau

Si Antoine Compagnon indique que « la culture contribue au déficit de notre balance commerciale puisque, par un renversement historique de tendance, nous importons bien plus de produits culturels que nous en exportons »¹⁰¹, il est néanmoins largement admis que les échanges culturels sont susceptibles de favoriser le développement des échanges économiques. C'est même la priorité principale de l'action du réseau dans des pays comme l'Azerbaïdjan ou le Kazakhstan. Il est donc compréhensible de vouloir mobiliser l'action culturelle pour améliorer la part de marché de la France (3,6% sur le plan mondial mais seulement 1,3 % en Chine et 1,4 % en Inde).

Les postes, interrogés par la Cour, confirment quasi-unaniment le levier potentiel de l'action culturelle, par exemple dans le secteur du luxe, de l'art de vivre, des métiers d'art, de la gastronomie ou de la mode, mais plus d'un tiers d'entre eux estiment que les échanges économiques sont leur objectif le moins prioritaire. Ainsi est-il indiqué, dans la fiche-pays de la direction générale de la mondialisation (DGM) relative au

¹⁰¹ Antoine Compagnon « *Le souci de la grandeur* » (2008).

Maroc, que le poste considère le soutien aux industries culturelles et audiovisuelles françaises comme « sans objet » dans ce pays.

De fait, les retombées économiques de l'action culturelle sont rarement appréhendées, un cloisonnement important persistant entre le monde de la culture et celui de l'économie. 81 % des postes interrogés par la Cour déclarent ne pas être informés des échanges bilatéraux de biens et services dans leur domaine. Au sein des Instituts français d'Inde ou de Chine par exemple, la connaissance des paramètres économiques est encore très modeste, au-delà du domaine relativement restreint des industries culturelles.

Bien que récents, les opérateurs spécialisés de l'action culturelle, Institut français et Campus France, ne sont pas encore organisés pour intégrer cette dimension, comme en témoigne l'absence de convention entre ceux-ci et Ubifrance. Cette situation tranche avec celle du *Goethe Institut*, pour lequel les préoccupations économiques sont prises en compte très en amont, dès la définition de la stratégie, notamment par l'intervention du « comité économique » placé auprès du conseil de direction de l'Institut.

B - L'enjeu des industries culturelles

S'agissant des industries culturelles proprement dites, la modestie de la compétence de l'Institut français, qui n'est chargé de la promotion du livre que depuis 2006 et du seul « cinéma patrimonial » que depuis 2009, s'explique par la position ambiguë du ministère de la culture et de la communication (MCC). Initialement convaincu que le développement et la promotion des industries culturelles « revêt plus que jamais une importance stratégique » (note de 2009), ce ministère s'est, dans un premier temps, déclaré disposé à confier des responsabilités dans ce domaine à l'Institut français. Puis, comprenant qu'une double tutelle sur l'établissement n'était pas envisageable et craignant une confusion des rôles avec les bureaux professionnels spécialisés dont il assure le soutien, il a obtenu que la mention d'industries culturelles soit absente de la loi de 2010 définissant les missions de l'Institut.

La coordination des actions respectives du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), d'UniFrance (association créée en 1949 et placée sous la tutelle du CNC) et de TV France International (TVFI), est un enjeu identifié par le ministère de la culture et de la communication (MCC). À titre d'exemple, UniFrance et l'Institut français mènent des opérations de sensibilisation au cinéma français (master class ou hommage à un réalisateur contemporain), bien que leur rôle respectif distingue le soutien de l'activité commerciale et celui du

domaine patrimonial. Depuis la signature d'une convention entre les deux organismes lors du Festival de Cannes le 14 mai 2011, les actions susceptibles de concerner les deux parties sont appelées à être menées conjointement, comme en témoignent la possibilité pour l'Institut français d'assister à la commission économique d'UniFrance Films et, pour UniFrance Films, celle de siéger au conseil d'orientation stratégique de l'Institut français.

Il reste que la répartition des compétences entre l'Institut français, le réseau et certains opérateurs spécialisés et financés sur fonds publics (UniFrance, Bureau Export, etc.) demeure imparfaite. Une réflexion sur une meilleure articulation, une optimisation des moyens et, le cas échéant, un rapprochement doivent être menés, à commencer par UniFrance et TVFI. À cet égard, il est surprenant de constater que, dans le domaine culturel, l'essentiel des postes (États-Unis, Japon, Algérie, etc.) consacre des dotations importantes au soutien de festivals de cinéma français et à des actions de promotion (invitations de réalisateurs, acteurs, etc.) alors que le Centre national du cinéma (CNC) et UniFrance, dont c'est le rôle, disposent également de moyens à cet effet.

Bien que certains postes disposent d'attachés spécialisés (livre, musique, audiovisuel) pour soutenir ces secteurs, l'action des postes ne peut qu'avoir un effet limité à certains domaines, en rapport avec leurs capacités¹⁰². Dans les domaines du cinéma et de l'audiovisuel, leur promotion, leur réception et leur éventuel succès à l'étranger dépendent avant tout d'intermédiaires locaux (les distributeurs, les chaînes de télévision, les éditeurs de vidéo et de vidéo à la demande, voire les salles de cinéma) qui n'ont que peu de liens avec le réseau culturel à l'étranger.

Deuxième exportateur mondial de films, la France n'occupe qu'une part modeste des marchés étrangers (1,5 % à 2,5 %), loin derrière les États-Unis (25 % à 85 %). En Inde, par exemple, la présence des industries culturelles françaises est encore modeste : le nombre des films français diffusés dans les circuits commerciaux reste faible (5 en 2011, 7 en 2012), même si le nombre des droits cédés pour publication en Inde est en forte augmentation, doublant entre 2010 et 2012. En Corée du Sud, l'attaché audiovisuel apportait en 2011 son soutien à l'implantation des télévisions françaises (diffusion depuis novembre 2010 de TV5Monde avec des sous-titres en coréen, obtention de la licence pour les versions anglaise, française et arabe de France 24) et à la promotion du cinéma

¹⁰² Les principaux domaines d'exportation culturelle sont les objets d'art, le livre et la presse, qui représentent respectivement 31 %, 27 % et 19 % d'un montant d'exportations françaises de 2,35 Md€ en 2010, soit une quasi-stagnation en valeur depuis 2000). Les objets d'art correspondent en partie aux transferts du patrimoine national. La presse relève d'une autre logique.

français dans les grands festivals internationaux de cinéma de Pusan et Jeonju). En revanche, dans certains pays comme en Hongrie, il faut s'interroger sur la justification du maintien d'une coopération audiovisuelle, dotée de 60 000 € en 2011 et animée par une VI alors même que la profession, qui jusqu'en 2009 contribuait à travers UniFrance à l'organisation d'un festival du film français, a choisi de se désengager du pays.

C - De nouveaux champs à défricher

L'action économique ne se résume pas au soutien des industries culturelles. L'impact de son action sur la consommation des biens et services à fort contenu culturel¹⁰³ et sur le tourisme vers la France est tout aussi important bien qu'encore plus mal mesuré. Il ne fait pas l'objet d'une approche commune au sein des acteurs français locaux.

Le tourisme étranger en France représentait en effet 81,4 millions de nuitées en 2011, dont plus des deux tiers effectuées par des Européens. Les pays émergents représentent une part très faible de ce total : 1,1 % pour la Chine, 1,0 % pour le Brésil et 0,3 % pour l'Inde. Les visiteurs étrangers du Musée du Louvre ont été plus de 7,1 millions en 2012, soit 89 % du total des visiteurs. Parmi eux, certains contingents paraissent avoir été sensibilisés par l'image culturelle générale de la France : 909 000 Américains, 442 000 Chinois, 370 000 Brésiliens, 290 000 Russes.

Le réseau culturel ne peut donc se désintéresser de cette activité.

¹⁰³ Le Comité Colbert, qui rassemble 75 entreprises françaises spécialisées dans le luxe, avance en 2012 un chiffre d'affaires de 31 Md€ dont 64 % est exporté.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

La connaissance des publics et bénéficiaires du réseau demeure superficielle et lacunaire. Les instruments traditionnels du réseau sont peu adaptés pour atteindre les publics prioritaires visés (nouvelles élites, pays émergents, etc.).

De nouvelles approches de la répartition géographique des moyens doivent pouvoir être adoptées. Une approche fondée sur les résultats, une atténuation de la dispersion des implantations, une prise en compte de la topographie culturelle et une approche par les actifs culturels devraient permettre un repositionnement géographique de l'action culturelle en adéquation avec les priorités.

Le réseau doit également apprendre à mieux s'inspirer des bonnes pratiques des autres pays occidentaux, notamment de celles de l'Allemagne et du Royaume-Uni, pour faire face à une situation de concurrence objective.

Il doit enfin mieux tenir compte des retombées économiques potentielles de ses actions, non seulement dans le domaine des industries culturelles mais aussi dans celui des autres secteurs pour lesquels l'image de la France est un déterminant de la demande.

Dans ces conditions, la Cour recommande de :

- 9. mettre en place un instrument de mesure de l'impact des actions du réseau auprès des médias locaux et des publics ;*
 - 10. renforcer la prise en compte des retombées économiques des actions culturelles du réseau par l'organisation d'une concertation avec les acteurs publics chargés du soutien des entreprises françaises et les organismes représentant le monde professionnel ;*
 - 11. veiller à une meilleure prise en compte des retombées économiques des actions culturelles par une association du MAE, des autres ministères concernés, des opérateurs spécialisés, d'Ubifrance et des organismes représentant le monde professionnel.*
-

Conclusion générale

« Héroïne ou victime de sa bonne image ou de sa bonne volonté, la France sème à tous vents son message culturel. Elle répand plus qu'elle ne parvient à fournir, rassurée par l'étendue de son effort plutôt qu'assurée de sa fécondité (...). Mais dans des temps plus rudes comme ceux qui s'annoncent, il n'est pas évident que nous puissions poursuivre tout bonnement sur une voie qui nous conduit à procéder par accumulation, à réagir par essoufflement et bientôt à nous replier sans gloire ». Cet avertissement lancé en 1979 par Jacques Rigaud demeure pertinent en 2013, même si le réseau culturel à l'étranger a montré sa capacité de résilience face aux contraintes qu'il subit depuis des années.

Il n'est pas douteux que ce réseau constitue, par son ampleur et ses actifs, au premier rang desquels le dynamisme et la créativité de ses équipes, un atout essentiel pour le rayonnement et l'attractivité de la France.

Malgré son appellation réductrice, il exerce une mission bien plus large que la coopération et la diffusion culturelles, puisqu'il assure également la promotion de la langue française, le développement de partenariats et d'échanges scientifiques, la mobilité étudiante vers la France et la coopération éducative, chacune de ces missions appelant des moyens significatifs et des compétences distinctes.

Ses différentes composantes s'organisent autour de deux acteurs de terrain – le réseau des Instituts du ministère des affaires étrangères et le mouvement des Alliances françaises –, auprès desquels interviennent deux opérateurs spécialisés – l'Institut français et Campus France –, tandis que contribuent également à l'action culturelle l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et France Médias Monde ainsi que, dans les domaines scientifiques, culturels et universitaires, de nombreux opérateurs qui ne dépendent pas du ministère.

Le réseau culturel du ministère des affaires étrangères ne représente qu'une fraction du budget que l'État consacre à son action culturelle à l'étranger (moins de 200 M€ sur 1,37 Md€). Ses crédits budgétaires et ses moyens humains diminuent depuis plusieurs années, sans que ses missions n'aient été révisées en conséquence.

Sur la base de diagnostics répétés visant à compenser sa fragilité et son atomisation, notamment dans le Livre blanc de 2008, ce réseau a fait, au cours des dernières années, l'objet de réformes profondes :

- une fusion des services de coopération et d'action culturelle et des établissements à autonomie financière dépendant du ministère, engagée dès 2009, s'est achevée au 1^{er} janvier dernier. Le réseau public se compose désormais d'une centaine d'entités nationales fusionnées sous le nom d'Instituts français. La marque « Institut français » s'est imposée dans la plupart des pays, tandis que la fusion a permis, outre une rationalisation nécessaire des moyens, de mettre en œuvre des stratégies plus cohérentes tout en préservant une souplesse de gestion grâce à l'autonomie financière des établissements ;
- deux nouveaux opérateurs ont été créés en 2010 : l'Institut français, établissement aux compétences élargies par rapport à son prédécesseur CulturesFrance, et Campus France, issu de la fusion de plusieurs organismes, chargé de gérer les boursiers du gouvernement français et d'assurer la promotion des études en France. Ces opérateurs, bien que récents, jouent un rôle de prestataires de service pour le réseau qui est globalement apprécié et efficace.

Pour significatives qu'elles soient, ces avancées ne peuvent toutefois masquer la persistance d'un ensemble de problèmes cruciaux qui affecte la performance du réseau, voire sa viabilité, et qui demeurent aujourd'hui sans réponse satisfaisante.

Bien que le ministère des affaires étrangères ait fait preuve d'un souci constant d'adaptation, il ne dispose pas encore, à l'été 2013, d'une stratégie suffisamment claire, tant sectorielle que géographique, qui soit étayée sur des analyses pertinentes des situations régionales et locales ou qui ait défini les objectifs et les impacts recherchés. Malgré leur nombre, les priorités de l'action culturelle sont souvent secondes dans les plans d'action des ambassades. Les outils de suivi et d'analyse n'existent pas, ou sont développés de façon trop artisanale dans les postes, lesquels, pour la plupart, ne sont pas encore suffisamment intéressés par la mesure de l'impact de leurs actions.

La direction générale de la mondialisation devrait se concentrer davantage sur la définition des objectifs politiques, déclinés en grandes priorités, et sur l'évaluation de leur mise en œuvre par le réseau ou les opérateurs. Seule la mission de cette direction générale chargée de la gestion du réseau assume, de fait, les fonctions d'interlocuteur reconnu des postes, par le biais de l'affectation des ressources ou du dialogue de gestion, sans pourtant pouvoir toujours répondre aux situations

problématiques que signalent les postes. La valeur ajoutée des autres départements de la direction générale, vis-à-vis du réseau et par rapport aux opérateurs spécialisés, n'est pas manifeste.

La conception et la mise à disposition des outils nécessaires à l'activité et à l'amélioration de la performance des postes sont en effet désormais partagées entre l'Institut français et Campus France, chacun dans son secteur propre (formation des agents, professionnalisation de l'enseignement du français, mise en place de plateformes numériques, développement des centres pour les études en France, promotion de l'offre universitaire, analyses géographiques des marchés universitaires, etc.), et l'administration centrale (mise à disposition d'outils financiers et comptables, contrôle de gestion notamment). Mais ces initiatives ne suffisent pas.

Ainsi, en dépit d'un investissement annuel de 90 M€ dans des bourses pour étrangers, il n'existe toujours pas, en 2013, d'outil de suivi des bénéficiaires. De même, alors que la recherche de financements extérieurs est pour le réseau une priorité cruciale sur laquelle il se mobilise, l'administration centrale en laisse l'entière responsabilité aux postes sans leur fournir l'appui ni les outils nécessaires, alors même que certains programmes qu'elle gère directement, notamment dans le domaine universitaire, voient leurs cofinancements s'effriter. L'incapacité à s'organiser efficacement pour mobiliser des financements européens sur les champs d'intervention du réseau et, partant, assurer la valorisation de l'expertise française tant auprès de la Commission européenne que des pays qui bénéficient de son aide, est patente.

Par nature, l'activité du réseau requiert, en outre, certaines compétences très diverses et spécialisées, provenant d'agents de statuts variés, tant contractuels (80 %) que fonctionnaires, expatriés ou recrutés locaux. La gestion de ces compétences, souvent extérieures au corps diplomatique, comme la valorisation de l'expertise acquise en poste par les agents, constituent un enjeu essentiel pour le réseau.

Or les constats effectués montrent que la gestion actuelle des ressources humaines du réseau par le ministère des affaires étrangères comporte de nombreux inconvénients : système pyramidal dans lequel la connaissance du terrain et des acteurs locaux et l'expertise acquise sont insuffisamment valorisées et utilisées ; affectations en inadéquation avec les besoins du réseau et les compétences requises, du fait de la prévalence de contraintes statutaires et de gestion des effectifs ministériels, au détriment des agents contractuels ; rotation rapide des agents sur les postes ; incapacité à inscrire la carrière et la gestion des contractuels non fonctionnaires dans la durée. De fait, le réseau manque d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, adaptée à ses missions et

aux enjeux auxquels il doit faire face. Ce mode de gestion, qui est pour partie la conséquence de l'absence d'un cadre adapté pour le réseau, contribue à fragiliser les équipes et peut compromettre la pérennité de projets, accroissant la difficulté de réseau à s'inscrire dans le long terme qui est la condition de l'influence durable.

L'autonomie financière acquise progressivement par le réseau a permis de sauvegarder ses capacités d'action. Celles-ci restent cependant fragile, d'autant que n'ont pas été évalués les déterminants de fond de la fréquentation des Instituts et Alliances, ni les seuils de dotation budgétaire à partir desquels l'effet de levier ne pourra jouer. En outre, la fragilité du statut juridique des établissements à autonomie financière (EAF) au regard de la LOLF ne permet pas de doter les Instituts d'un cadre satisfaisant pour rechercher et percevoir des subventions d'organismes multilatéraux, verser des subventions et, de façon générale, élaborer et mener des stratégies au-delà de leur seule circonscription géographique.

Or la concurrence entre les réseaux et les opérateurs des différents pays, pour défendre leur attractivité et promouvoir leur culture, leur langue et leur enseignement, est forte. Dans cet environnement, l'éclatement actuel du réseau, sa difficulté à être réactif et à se doter des compétences requises, constituent des handicaps qui doivent être surmontés.

Nombreuses sont les actions correctives qui pourraient être envisagées : mieux cibler les nouvelles élites issues des classes moyennes des pays émergents, comme le préconise le ministère et comme le font nos partenaires étrangers ; dépasser les limites d'une stratégie très centrée sur la langue française, notamment pour mieux agir dans les pays émergents ; définir des priorités vis-à-vis d'une offre artistique foisonnante qui devrait être mieux articulée avec celle des grands opérateurs publics ; adopter une approche plus intégrée dans le domaine scientifique avec le ministère de la recherche et ses opérateurs ; ne pas réduire la coopération universitaire à la mobilité étudiante et passer du stade quantitatif au stade qualitatif pour celle-ci.

Ces actions correctives requièrent une amélioration de la cohésion du réseau culturel : associer les Alliances françaises dans le jeu collectif sur des bases plus objectives ; trouver les moyens de tirer un meilleur parti des investissements publics consentis dans l'enseignement français à l'étranger et l'audiovisuel extérieur ; prendre plus directement en compte les retombées économiques des actions entreprises.

Sans renoncer à une ambition universelle, une différenciation plus forte des approches paraît s'imposer, en fonction des types de pays, des

domaines de l'action culturelle, des instruments utilisés et des possibilités locales de financement.

Le réseau culturel n'est pas aujourd'hui dans une situation qui permette de garantir sa pleine efficacité, en dépit des moyens investis. Quatre enjeux sont à cet égard prioritaires : l'adaptation aux nouvelles attentes des autorités et des bénéficiaires, la recherche de financements non budgétaires, la gestion des ressources humaines et l'évaluation de l'efficacité des actions et de leur impact. Ce sont autant de défis à relever par le ministère, dans le cadre défini en 2010.

L'une des options possibles – inspirée d'exemples français et étrangers – aurait été de rattacher le réseau à un opérateur, l'Institut français. Comme l'a fait valoir le ministère dans sa dernière évaluation du printemps 2013, l'expérimentation en cours de rattachement de 12 postes à l'Institut français ne présente pas de résultats probants.

Cette expérimentation était, il est vrai, probablement compromise dès l'origine, en raison de la différence de périmètre entre l'établissement public et des Instituts aux missions plus larges, incluant les domaines universitaire et scientifique et la coopération éducative, comme le souligne lui-même le ministère. Initialement prévue pour une durée de trois ans, elle n'a en outre duré, dans les faits, que 18 mois, ce qui interdit d'en tirer des conclusions suffisamment significatives.

Les enseignements de cette expérimentation étant peu concluants, elle ne peut conduire, à court terme, au rattachement du réseau à un opérateur.

C'est en tirant parti de l'organisation issue de la loi de 2010, quitte à en surmonter les imperfections, que le ministère des affaires étrangères peut trouver, sans tarder, des solutions pour convaincre que le réseau demeure capable de répondre aux attentes.

Glossaire

ADL : Agent de Droit Local
AEF : Audiovisuel Extérieur de la France (devenu France-Médias Monde)
AEFE : Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger
AFAA : Association Française d'Action Artistique
AFD : Agence Française de Développement
AKP : Parti pour la Justice et le Développement (Turquie)
ANMO : Afrique du Nord Moyen-Orient
ANR : Agence Nationale de la Recherche
APD : Aide Publique au Développement
ASEAN : Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
BBC : British Broadcasting Corporation
BGF : Bourses du Gouvernement Français
BNF : Bibliothèque Nationale de France
CAP : Centre d'Analyse et de Prévision (MAE)
CBCM : Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CEA : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives
CEC : Comité d'Évaluation et de Contrôle des politiques publiques (Assemblée nationale)
CEF : Centre pour les Études en France
CENDOTEC : Centre de Documentation Technique et Scientifique (Sao Paulo)
CIEP : Centre International d'Études Pédagogiques
CIRAD : Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
CJB : Centre Jacques Berque (Maroc)
CNAM : Conservatoire National des Arts et Métiers (Maroc)
CNC : Centre National du Cinéma et de l'image animée
CNRS : Centre National de la Recherche Scientifique
COCAC : Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle
COM : Contrat d'Objectifs et de Moyens
COS : Comité d'Orientation Stratégique (Institut français)
COSL : Comités d'Orientation Stratégiques Locaux
DAAD : Deutscher Akademischer Austauschdienst (Allemagne)
DCCUR : Direction de la Coopération Culturelle, Universitaire et de la Recherche (MAE)
DELFI : Diplôme d'Études en Langue Française
DREIC : Direction Europe de la Recherche et de la Coopération Internationale

DGCID : Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (MAE)
DGESIP : Direction Générale des Enseignements Supérieurs et de l'Insertion Professionnelle
DGM : Direction Générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats (MAE)
DGRI : Direction Générale de la Recherche et de l'Innovation
DPR : Direction des Programmes et du Réseau (MAE)
DPT : Document de Politique Transversale
DREIC : Direction des Relations Européennes, Internationales et de la Coopération
EAF : Établissement à Autonomie Financière
E-A-U : Émirats Arabes Unis
EHESS : École des Hautes Études en Sciences Sociales
EPIC : Établissement Public à caractère Industriel et Commercial
ETP : Équivalent Temps Plein
ETPT : Équivalent Temps Plein Travaillé
FACE : Fondation French American Cultural Exchange (États-Unis)
FCO : Foreign&Commonwealth Office (Royaume-Uni)
FSP : Fonds de Solidarité Prioritaire
GPRH : Gestion Prévisionnelle des Ressources Humaines
IFA : Institut Français d'Allemagne
IFAO : Institut français d'Archéologie Orientale
IFEA : Institut Français d'Études Anatoliennes
IFM : Institut Français du Maroc
IFP : institut Français de Pologne
IFRA : Institut Français de Recherche en Afrique
IFRE : Institut Français de Recherche à l'Étranger
IFRU : Institut Français du Royaume-Uni
IFT : Institut Français de Turquie
IGAE : Inspection Générale des Affaires Étrangères
IMA : Institut du Monde Arabe
IRD : Institut de Recherche pour le Développement
LIA : Laboratoire International Associé
LFI : Loi de Finance Initiale
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances
MAE : Ministère des Affaires Étrangères
MCC : Ministère de la Culture et de la Communication
MEN : Ministère de l'Éducation Nationale
MESR : Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
MFO : Maison Française d'Oxford
MICEL : Mission de Coopération Educative et Linguistique (Turquie)
MOMA : Museum of Modern Art (New York)
OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OIF : Organisation Internationale de la Francophonie
PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement
RFI : Radio France Internationale
RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques
SCAC : Service de Coopération et d'Action Culturelle
SDAI du CNOUS : Sous-Direction des Affaires Internationales du Centre
National des Œuvres Universitaires et Scolaires
SST : Service Scientifique et Technologique
TBI : Tableau de Bord Interactif
TNT : Télévision Numérique Terrestre
UE : Union Européenne
UFAR : Université Française d'Arménie
VI : Volontaire International

Annexes

Annexe 1

Lettre de saisine de la Cour

KCC A1210117 CDC
07/11/2012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT

PARIS, LE 6 NOV. 2012

Monsieur le Premier président,

Lors de sa réunion du 18 octobre dernier, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, de demander l'assistance de la Cour des comptes pour réaliser deux évaluations :

- la mise en œuvre par la France du paquet « énergie-climat » de 2008 ;
- le réseau culturel de la France à l'étranger.

Je vous saurais gré de me faire connaître dans quel délai la Cour des comptes serait en mesure de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux évaluations.

En 2011, les rapporteurs du CEC ont participé au comité que la Cour a constitué pour venir en appui des magistrats chargés de l'évaluation de l'hébergement des personnes sans domicile. Cette participation a permis de bien coordonner les travaux de la Cour et ceux du CEC. Je vous propose donc de reprendre cette pratique pour les deux évaluations à venir et vous remercie de bien vouloir m'indiquer selon quelles modalités elle pourrait être mise en place.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée.


Claude BARTOLONE

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

Annexe 2

Réponse du Premier Président

*Le Premier Président
de la
Cour des Comptes*

Paris, le 24 décembre 2012

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 6 novembre 2012, je vous confirme que la Cour procédera aux évaluations que vous avez demandées sur :

- la mise en œuvre par la France du paquet « énergie-climat » de 2008 ;
- le réseau culturel de la France à l'étranger.

Celle concernant le réseau culturel, préparée par la quatrième chambre de la Cour, dont le président est M. Jean-Pierre Bayle, pourra vous être remise pour le 1^{er} octobre 2013. La seconde évaluation sur le paquet « énergie-climat », préparée par une formation Interchambres, dont le président est M. Christian Descheemaeker, président de la septième chambre, vous serait remise pour la fin décembre 2013.

Par ailleurs, sur la coordination des travaux de la Cour et du CEC que vous évoquez, je vous propose le mode opératoire suivant :

- les magistrats de la Cour se tiendront à disposition des rapporteurs du CEC pour définir avec eux, dès janvier 2013, le périmètre et l'approche de chaque évaluation et pour leur rendre compte, à échéance régulière, de l'avancement de leurs travaux ;
- chaque évaluation donnera lieu à une présentation par la Cour devant le CEC et à une publication concomitante ;
- les magistrats de la Cour se tiendront à disposition du CEC pour les travaux du comité relatifs à l'exploitation du rapport d'évaluation remis par la Cour, en assistant, s'il le souhaite, aux réunions auxquelles celui-ci voudrait procéder.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier MIGAUD

M. Claude BARTOLONE
Président de l'Assemblée nationale
128 rue de l'Université
75007 PARIS

Annexe 3

La méthodologie suivie

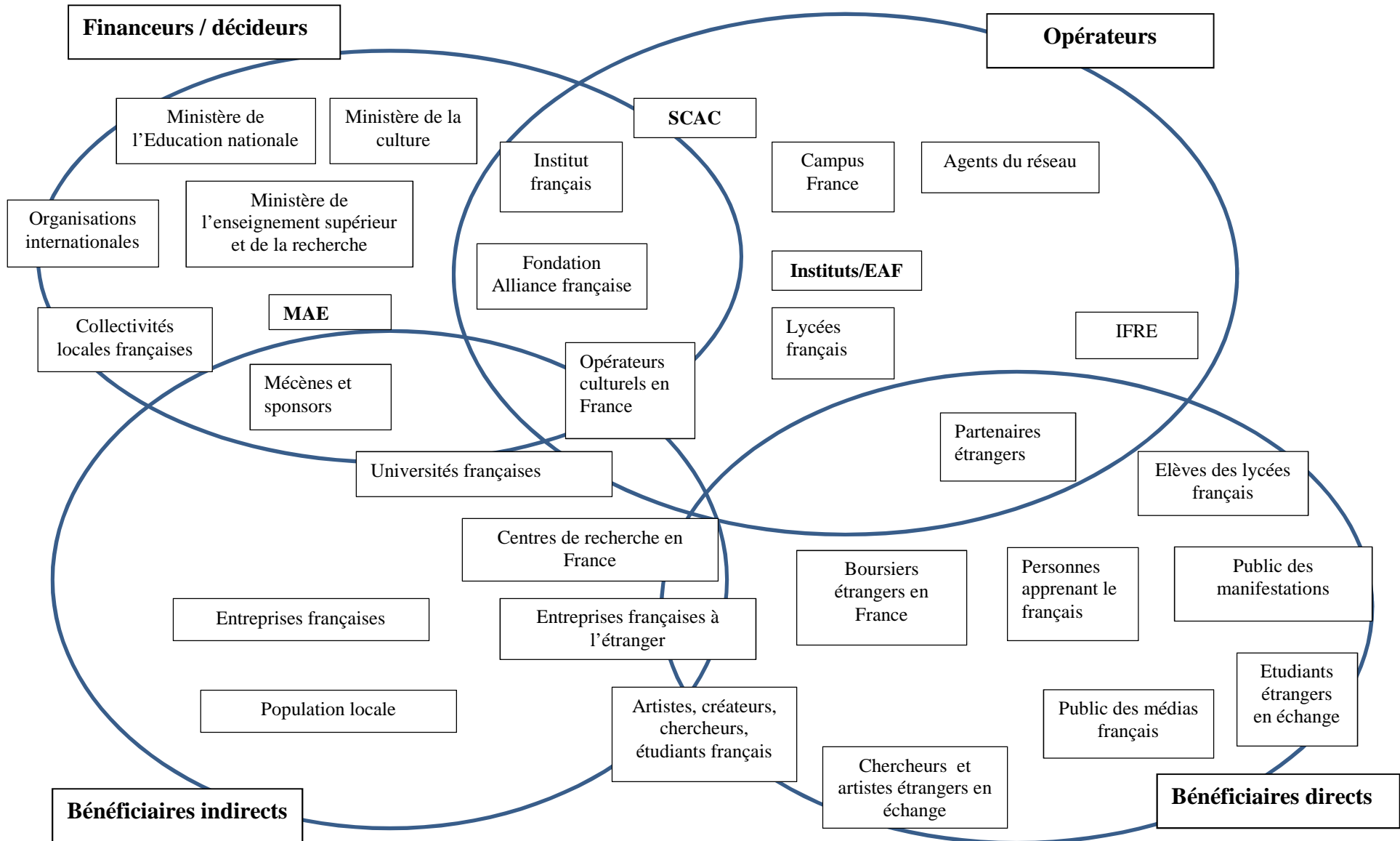
1 - La spécificité de la démarche

Bien que ne visant pas à évaluer une politique publique, la démarche suivie par la Cour a consisté à recenser les parties prenantes à l'action du réseau culturel étranger :

- les responsables des administrations, opérateurs et organismes concernés ;
- les ambassadeurs et consuls généraux, consultés par enquête exhaustive et lors des missions sur place ;
- les agents du réseau, consultés directement et à travers leurs organisations représentatives ;
- les personnalités qualifiées, consultées à l'occasion d'entretiens ou de tables-rondes organisées à la Cour ;
- les bénéficiaires de l'action du réseau, consultés lors de tables-rondes organisées à l'occasion des missions à l'étranger.

La Cour a ainsi pu établir un "sociogramme" de l'action culturelle extérieure, qui permet de situer la place relative du réseau dans cette action :

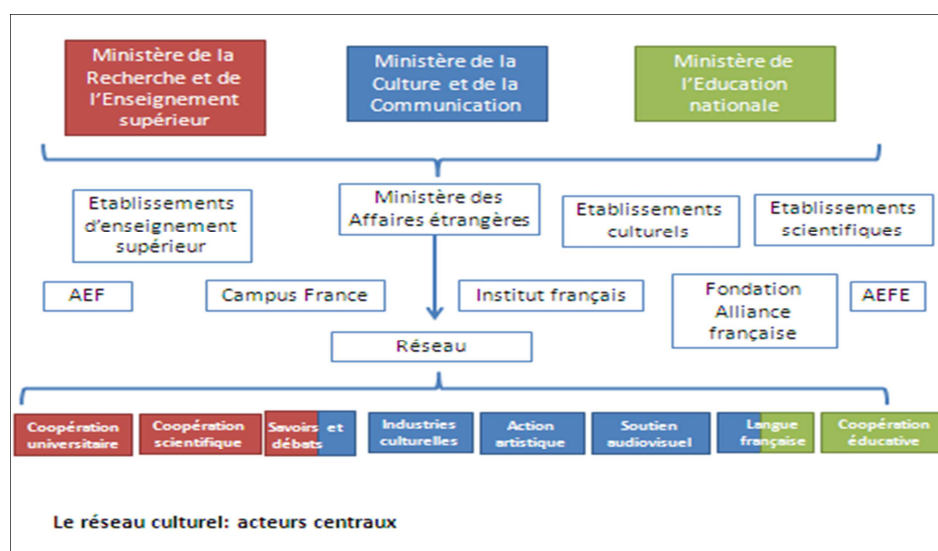
Sociogramme de l'action culturelle extérieure



2 - Les questions posées

En accord avec les commanditaires de l'enquête, l'expression de réseau culturel a été comprise au sens large : elle englobe l'ensemble des activités auxquelles se livrent les ambassades, les Instituts français, les Alliances françaises et les divers opérateurs dans un champ comprenant notamment la coopération linguistique, artistique (« culturelle » *stricto sensu*), universitaire et scientifique.

Organigramme de l'action culturelle extérieure:



Source : Cour des comptes.

Afin de concentrer l'enquête sur les aspects prioritaires, un des points fondamentaux de la démarche a été de définir, avec les rapporteurs parlementaires, membres du comité d'évaluation et de contrôle (CEC), des **questions-clés**, permettant de mesurer l'efficacité et la performance du réseau. À chaque question correspondent des critères d'appréciation de la réussite, qui ont eux-mêmes servi de référentiels pour la construction des outils de collecte des données. Ces questions sont au nombre de quatre, qui correspondent aux questions-types des évaluations de politiques publiques :

- parmi les actions mises en œuvre par le réseau, quelles sont celles qui renforcent le plus l'attractivité de la France ? (**efficacité**) ;

- dans quelle mesure les différentes interventions sectorielles menées par le réseau sont-elles suffisamment cohérentes entre elles ? (**cohérence**) ;
- en quoi les différents acteurs du réseau sont-ils susceptibles d'améliorer l'efficacité locale de l'action culturelle dans un contexte de concurrence internationale ? (**efficacité**) ;
- quelles sont les actions du réseau pour lesquelles le soutien public demeure le plus nécessaire ? (**pertinence**).

3 - La méthode suivie

La Cour a fondé ses constats sur l'action du réseau français à l'étranger sur les diligences suivantes :

- l'analyse documentaire de la littérature existante sur l'action culturelle française à l'étranger (ouvrages, textes de lois, rapports parlementaires, études, rapports antérieurs de la Cour des Comptes, etc.), soit plusieurs dizaines de documents ;
- des entretiens réalisés au printemps 2013 auprès d'une cinquantaine d'acteurs de l'action culturelle en France (ministères, opérateurs culturels, opérateurs universitaires, centres de recherche, etc.) ;
- des études approfondies, effectuées au printemps 2013, du rôle et des activités des principales « maisons-mères » du réseau (Direction générale de la mondialisation (DGM) du ministère des affaires étrangères, Institut français, Campus France, Fondation Alliance française) ;
- un questionnaire envoyé en février 2013 à tous les postes diplomatiques bilatéraux et aux principaux consulats généraux français, dont les réponses, au nombre de près de 200, ont été méthodiquement traitées ;
- une analyse typologique de l'action culturelle extérieure visant à dégager une vision de ses priorités géographiques, sectorielles et instrumentales ;
- des études de cas dans sept « pays à enjeux » pour l'action culturelle réalisées en avril 2013 : Allemagne Royaume-Uni, Chine, Émirats Arabes Unis, Inde, Maroc, Turquie. Ces pays ont été sélectionnés en fonction de l'importance des moyens publics consentis, de la présence ou non des Alliances françaises et du rattachement expérimental du réseau à l'Institut (Inde, E-A-U). Pour chaque pays, une mission de terrain, d'une durée d'environ une semaine, a permis de réaliser plusieurs

dizaines d'entretiens et des tables rondes avec les opérateurs et des bénéficiaires de l'action culturelle ;

- un parangonnage avec les dispositifs d'action culturelle de l'Allemagne et du Royaume-Uni ;
- enfin, deux tables rondes ont réuni en mai 2013 à la Cour, en présence des rapporteurs parlementaires, une vingtaine de « grands témoins » culturels français et étrangers pour porter un regard extérieur sur l'action du réseau de la France à l'étranger.

Intervenants aux tables-rondes organisées par la Cour

Jolanta BALČIŪNIENĖ	Ambassadrice de Lituanie en France
Olivier BOUIN	Économiste
Antoine COMPAGNON	Professeur au Collège de France
Cheikh DOUKOURE	Cinéaste
Bernard FAIVRE D'ARCIER	Président de la Biennale d'art contemporain de Lyon, ex-directeur du Festival d'Avignon
Patrick GÉRARD	Conseiller d'État, ex-recteur de l'Académie de Paris
Pierre-Cyrille HAUTCOEUR	Économiste, Président de l'EHESS
Raissa LAHCINE	Artiste, Directrice des affaires culturelles de la <i>New-York University</i>
Alain LOMBARD	Administrateur général du Musée d'Orsay, enseignant sur les politiques culturelles extérieures à Paris-Dauphine,
Stéphane MARTIN	Président du Musée du Quai Branly, ex-directeur de cabinet du Ministère de la Culture et de Communication
Muriel MAYETTE	Administratrice de la Comédie-française
Ferdinand RICHARD	Président du Centre pour les musiques actuelles
Christine DE MAZIERES	Directrice générale du Syndicat national de l'Édition
Bruno RACINE	Président de la Bibliothèque Nationale de France, écrivain
Kareen RISPAL	Directrice des affaires publiques de LAFARGE, ex-conseillère culturelle aux États-Unis
Nicolas TENZER	Essayiste
Joachim UMLAUF	Directeur du <i>Goethe Institut</i> (Paris)
Michel WIEVIORKA	Président de la Fondation de la maison des sciences de l'homme

Compte tenu des fortes contraintes de temps, l'enquête a été effectuée sur une durée d'environ quatre mois entre janvier et mai 2013.

e dans les délais requis, les simultanée. Par exemple, les

missions de terrain ont permis de valider et d'approfondir les résultats de l'enquête effectuée par questionnaire auprès des postes.

Le tableau ci-dessous décrit l'articulation entre les questions-clés et les diligences, ou « outils », adoptés dans le cadre de l'enquête :

Questions-clés	Outils	Analyse doc	Entretiens	Enquêtes opérateurs parisiens	Questionnaire	Missions de terrain	Parangonnage	Tables rondes	Analyse cartographique
1. Parmi les actions mises en œuvre par le réseau, quelles sont celles qui renforcent le plus l'attractivité de la France ?		x	x			x		x	
2. Dans quelle mesure les différentes interventions sectorielles menées par le réseau sont-elles suffisamment cohérentes entre elles ?		x	x	x	x	x			x
3. En quoi les différents acteurs du réseau sont-ils susceptibles d'améliorer l'efficacité locale de l'action culturelle dans un contexte de concurrence internationale ?		x	x	x	x	x	x		
4. Quelles sont les actions du réseau pour lesquelles le soutien public reste le plus nécessaire ?		x	x		x	x		x	x

Compte tenu des circonstances décrites ci-dessus, l'enquête a comporté certaines limites. Celles-ci ont tenu principalement aux contraintes de temps, qui n'ont pas permis une démarche entièrement séquentielle, ni certains approfondissements dans l'analyse des données, et à la difficulté pour interroger, en dehors des missions de terrain, les bénéficiaires finaux de l'action culturelle en raison de la difficulté à les cerner tous, de leur extrême diversité et de leur dispersion géographique.