

N° 237

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 janvier 2010

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication (1) sur le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État (procédure accélérée engagée),

Par M. Louis DUVERNOIS,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Jacques Legendre, *président* ; MM. Ambroise Dupont, Michel Thiollière, Serge Lagache, David Assouline, Mme Catherine Morin-Desailly, M. Ivan Renar, Mme Colette Mélot, M. Jean-Pierre Placade, *vice-présidents* ; M. Pierre Martin, Mme Marie-Christine Blandin, MM. Christian Demuynck, Yannick Bodin, Mme Béatrice Descamps, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Amoudry, Claude Bérít-Débat, Mme Maryvonne Blondin, M. Pierre Bordier, Mmes Bernadette Bourzai, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Claude Carle, Mme Françoise Cartron, MM. Jean-Pierre Chauveau, Yves Dauge, Claude Domeizel, Alain Dufaut, Mme Catherine Dumas, MM. Jean-Léonce Dupont, Louis Duvernois, Jean-Claude Etienne, Mme Françoise Férat, MM. Jean-Luc Fichet, Bernard Fournier, Mme Brigitte Gonthier-Maurin, MM. Jean-François Humbert, Soibahadine Ibrahim Ramadani, Mlle Sophie Joissains, Mme Marie-Agnès Labarre, M. Philippe Labeyrie, Mmes Françoise Laborde, Françoise Laurent-Perrigot, M. Jean-Pierre Leleux, Mme Claudine Lepage, MM. Alain Le Vern, Jean-Jacques Lozach, Mme Lucienne Malovry, MM. Jean Louis Masson, Philippe Nachbar, Mme Monique Papon, MM. Daniel Percheron, Jean-Jacques Pignard, Roland Povinelli, Jack Ralite, Philippe Richert, René-Pierre Signé, Jean-François Voguet.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 582 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LA DIPLOMATIE PUBLIQUE D'INFLUENCE FRANÇAISE : DES OPÉRATEURS EN ORDRE DISPERSÉ	9
A. LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU SOUFFLE POUR LE RÉSEAU CULTUREL FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	9
1. <i>Les atouts de la diplomatie culturelle française : un réseau culturel à l'étranger universel et dense</i>	9
2. <i>L'urgence d'un projet mobilisateur face à une débâcle budgétaire sans précédent</i>	13
B. UNE DIPLOMATIE D'INFLUENCE EN QUÊTE DE COHÉRENCE ET DE LISIBILITÉ	14
1. <i>La nécessité d'un pilotage stratégique clair et d'un label unique pour l'action culturelle extérieure</i>	14
2. <i>Une gestion des ressources humaines inefficace</i>	15
C. LA NÉCESSITÉ DE REMÉDIER À LA MULTIPLICITÉ DES OPÉRATEURS DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE	17
1. <i>CulturesFrance</i>	17
a) <i>Une gestion critiquée</i>	17
b) <i>Un opérateur de plus en plus sollicité</i>	18
2. <i>Les opérateurs chargés de l'expertise et de la mobilité internationales</i>	18
a) <i>CampusFrance : la vitrine de l'enseignement supérieur français à l'étranger</i>	19
b) <i>EGIDE : un opérateur à la réputation solide mais confronté à une situation financière difficile</i>	21
c) <i>France Coopération Internationale : promouvoir et coordonner l'expertise française à l'international</i>	22
3. <i>L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger</i>	23
4. <i>La société Audiovisuel extérieur de la France</i>	23
5. <i>L'Agence pour la diffusion de l'information technologique</i>	24
II. UNE HARMONISATION OPPORTUNE DU CADRE JURIDIQUE DES OPÉRATEURS DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE	25
A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS AU SERVICE DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE	25
B. LA CRÉATION DE DEUX AGENCES AU CŒUR DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE	28
1. <i>Un établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales</i>	29
2. <i>Un établissement public pour l'action culturelle extérieure</i>	29
C. LA RÉAFFIRMATION DE L'AUTORITÉ DE L'AMBASSADEUR	29

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : POUR UN RÉFORME AMBITIEUSE DE NOTRE DIPLOMATIE CULTURELLE	31
A. RÉUNIR LES CONDITIONS D'UN SURSAUT DE NOTRE ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE.....	31
B. CLARIFIER LES CONTOURS DU CADRE JURIDIQUE DES OPÉRATEURS DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE.....	33
C. L'AGENCE DE LA MOBILITÉ : CONCILIER GESTION DYNAMIQUE ET RÉACTIVE ET DIMENSION PARTICIPATIVE.....	34
D. L'AGENCE CULTURELLE : UN NOUVEAU SOUFFLE POUR NOTRE ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE.....	35
EXAMEN DES ARTICLES	37
• TITRE I^{ER} - DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CONTRIBUANT À L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE	37
• CHAPITRE I^{ER} - Dispositions générales	37
• <i>Article 1^{er}</i> Création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France	37
• <i>Article 2</i> Conseils d'administration des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France	44
• <i>Article 3</i> Ressources des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France	47
• <i>Article 4</i> Mises à disposition de fonctionnaires à titre gratuit auprès des établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'État	53
• CHAPITRE II - L'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales	54
• <i>Article 5</i> Création d'un opérateur chargé de la mobilité universitaire, scientifique et technique	54
• <i>Article additionnel après l'article 5</i> Conseils d'orientation auprès de l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales	69
• <i>Article additionnel après l'article 5</i> Rapport au Parlement sur la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers	70
• CHAPITRE III - L'établissement public pour l'action culturelle extérieure	73
• <i>Article 6</i> Création d'un opérateur chargé de l'action culturelle extérieure	73
• <i>Article additionnel après l'article 6</i> Création d'un conseil d'orientation stratégique pour l'action culturelle extérieure	88
• <i>Article additionnel après l'article 6</i> Rapport au Parlement sur le transfert de la gestion du réseau culturel du ministère des affaires étrangères à l'établissement public pour l'action culturelle extérieure	89
• <i>Article additionnel après l'article 6</i> Comité de suivi chargé d'évaluer la mise en place de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure	91
LES TRAVAUX DE LA COMMISSION	93
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	103
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	113

Mesdames, Messieurs,

*« La France a une civilisation
dont elle n'est pas propriétaire,
mais dont elle est responsable
devant l'univers. »*

Jean Giraudoux.

La France s'est illustrée à l'étranger depuis près d'un siècle et demi par une longue tradition de diplomatie culturelle. Chaque fois qu'elle se retrouvait menacée d'isolement au sein du concert des nations, elle a fait le choix de s'appuyer sur son héritage culturel et intellectuel pour diffuser ses valeurs humanistes et renforcer son influence à l'étranger. Elle s'est ainsi employée à développer un réseau culturel à l'étranger universel, le plus dense au monde.

Certes, l'influence ne se décrète pas. Notre pays l'a du reste bien compris, puisqu'il s'est forgé, au prix de nombreux combats sur la scène internationale, une solide réputation d'ardent défenseur de la diversité culturelle et linguistique et de la créativité des peuples. À l'heure où les campagnes de presse se sont multipliées pour déplorer le déclin de la civilisation française, la France n'a donc pas à rougir des efforts considérables qu'elle a menés jusqu'ici en faveur du dialogue interculturel, de la reconnaissance de la spécificité de la création artistique vis-à-vis de la logique du marché et de la démocratisation de l'accès à la culture.

L'adoption par l'UNESCO, le 20 octobre 2005, à l'initiative des pays francophones, d'une convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles en est le témoignage le plus éloquent.

Le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État constitue une étape décisive dans la mise en œuvre d'une réforme ambitieuse de l'action culturelle extérieure, longtemps réclamée par notre assemblée. Ce thème a fait l'objet d'une longue et féconde réflexion au sein de votre commission : deux

rapports d'information¹, dont un commun avec la commission des affaires étrangères et adopté à l'unanimité, une proposition de loi elle aussi adoptée à l'unanimité², sans compter ses multiples avis budgétaires sur les crédits de l'action culturelle extérieure et de la francophonie, et le rapport³ de notre collègue Yves Dauge, alors député, qui réclamait déjà, il y a presque dix ans, un sursaut en faveur de notre réseau culturel à l'étranger.

Le présent projet de loi comporte ainsi un certain nombre de dispositions-clés susceptibles de relancer notre dispositif d'influence à l'étranger.

Le titre I^{er} du projet de loi procède à la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics, appelés « *établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France* ». Conformément aux recommandations du rapport d'information commun des commissions de la culture et des affaires étrangères, le projet maintient la création, au sein de cette nouvelle catégorie, de deux agences : une agence pour l'action culturelle extérieure par transformation de l'association CulturesFrance en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), et une agence pour l'expertise et la mobilité internationales par fusion de l'association EGIDE et des groupements d'intérêt public CampusFrance et France Coopération Internationale au sein d'un seul et même EPIC.

Toutefois, un certain nombre de questions fondamentales n'ont pas encore été tranchées par le texte déposé par le Gouvernement. À la suite de nombreuses auditions menées conjointement avec la commission des affaires étrangères, votre commission vous propose donc une réécriture sensible du premier titre de ce projet de loi, afin de clarifier, en particulier, les conditions du pilotage stratégique de ces deux agences, leurs périmètres d'intervention respectifs ainsi que leurs relations avec les ambassades et notre réseau culturel à l'étranger.

Enfin, compte tenu de la dégradation sensible des moyens de notre action culturelle extérieure, votre commission tient à rappeler qu'elle a légitimement manifesté son impatience pour un sursaut en faveur de notre diplomatie d'influence depuis plusieurs années. La création de ces deux agences, réclamées de longue date, constitue une première partie de la réponse. Cependant, un élément doit appeler la vigilance collective de notre

¹ Voir le rapport d'information sénatorial n° 91 (2004-2005) de M. Louis Duvernois, fait au nom de la commission de la culture, déposé le 1^{er} décembre 2004, intitulé « **Pour une nouvelle stratégie de l'action culturelle extérieure de la France : de l'exception à l'influence** », et le rapport d'information sénatorial n° 458 (2008-2009) de MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, fait au nom de la commission de la culture et de la commission des affaires étrangères, déposé le 10 juin 2009, intitulé « **Le rayonnement culturel international : une ambition pour la diplomatie française** ».

² Proposition de loi n° 71 (2006-2007) relative à la création de l'établissement public CulturesFrance, adoptée par le Sénat en première lecture le 13 février 2007.

³ Rapport n° 2924 (2000-2001) de M. Yves Dauge, fait au nom de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur les centres culturels français à l'étranger.

assemblée dans la mise en œuvre de cette réforme. Quels seront les moyens qui viendront accompagner la mise en place de ces deux agences ?

Il est de bon ton de nous expliquer qu'en ces temps de crise, le rayonnement culturel n'est pas la priorité. Mais entretenir l'image de la France à l'étranger, une image dont l'effet de levier est, du reste, considérable, cela a un prix. En refusant de le payer, on hypothèque notre capacité d'influence et d'attractivité, avec des répercussions bien plus douloureuses qu'on ose l'imaginer.

Votre commission sera attentive au financement de notre diplomatie d'influence et donne rendez-vous au Gouvernement à l'automne, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, pour vérifier que les promesses seront tenues.

I. LA DIPLOMATIE PUBLIQUE D'INFLUENCE FRANÇAISE : DES OPÉRATEURS EN ORDRE DISPERSÉ

A. LA NÉCESSITÉ D'UN NOUVEAU SOUFFLE POUR LE RÉSEAU CULTUREL FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

1. Les atouts de la diplomatie culturelle française : un réseau culturel à l'étranger universel et dense

Le réseau culturel de la France à l'étranger repose sur une très grande variété de services et de structures, parmi lesquels on distingue :

• ceux qui sont des services français et ne disposent donc pas d'une personnalité juridique distincte de celle de l'État :

- 161 services de coopération et d'action culturelle (SCAC), dont 49 dans les pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE), relevant du programme 185 de la mission « Action extérieure de l'État », et 112 dans les pays en développement, relevant du programme 209 de la mission « Aide publique au développement », chargés de la mise en œuvre de la coopération bilatérale avec les pays et institutions partenaires ;

- 135 établissements culturels dotés de l'autonomie financière (dits « EAF culturels »), dont 50 dans les pays de la zone OCDE et 85 dans les pays en développement, financés pour partie par des dotations de fonctionnement et pour partie par des ressources propres (mécénat, cours de langue, etc.) que leur activité génère ;

- 27 centres de recherche dotés de l'autonomie financière (dits « EAF de recherche » ou « instituts français de recherche à l'étranger » - IFRE), dont 8 dans les pays de la zone OCDE et 19 dans les pays en développement, intervenant dans le secteur de la recherche en archéologie et en sciences sociales ;

• ceux qui ne sont pas des services français et disposent d'une personnalité juridique conférée par des statuts :

- soit de type associatif, ce qui est le cas du millier d'Alliances françaises, établissements de droit local dont les statuts sont reconnus par la fondation Alliance Française. Au total, 456 Alliances reçoivent une aide du ministère des affaires étrangères, soit sous la forme d'une subvention, soit *via* la mise à disposition d'agents expatriés et de volontaires internationaux rémunérés sur le budget de l'État (ce qui concerne 61 Alliances au titre du programme 185 et 167 au titre du programme 209) ;

- soit par des accords bilatéraux, ce qui est le cas de cinq centres franco-nationaux qui sont tous situés sur le continent africain (Guinée, Guinée Bissau, Niger, Namibie et Mozambique).

L'évolution de la structure du réseau culturel illustre la montée en puissance des Alliances françaises comme vecteur privilégié de l'influence culturelle et linguistique de la France à l'étranger : leur nombre a connu une croissance de 8 % sur la période de 2000 à 2009, alors que le nombre d'instituts et de centres culturels a, lui, diminué de près de 20 % sur la même période.

Dans le réseau des EAF et des Alliances françaises, 750 000 étudiants apprennent le français, 400 000 lecteurs sont inscrits dans des médiathèques-centres de ressources qui assurent huit millions de prêts par an et reçoivent chaque année un million de livres nouveaux. 50 000 manifestations culturelles sont organisées tous les ans.

Le réseau culturel français à l'étranger s'appuie également sur 8 689 agents (au 31 mai 2009), de statuts divers : agents titulaires expatriés du ministère des affaires étrangères ou détachés d'autres administrations publiques, agents contractuels de droits français et recrutés locaux titulaires de contrats régis par la loi locale du pays d'accueil.

La gestion des carrières de nos personnels culturels à l'étranger continue d'incomber exclusivement aux services centraux du ministère des affaires étrangères, et plus précisément à sa direction des ressources humaines. Il convient, à ce titre, de préciser que l'ensemble des emplois de droit local des EAF, qu'ils soient ou non sous plafond, c'est-à-dire sous la forme d'un CDI ou d'un CDD, sont soumis à autorisation préalable du ministère des affaires étrangères en ce qui concerne les recrutements ou les remplacements.

Plus du quart des emplois de recrutés locaux que compte notre réseau diplomatique et consulaire sont occupés par des Français, principalement du fait de leur maîtrise de la langue française ou en raison d'exigences de confidentialité et de sécurité accrues.

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES EFFECTIFS – SITUATION AU 31 MAI 2009

Positionnement	Domaine	Total général	Expatriés					Agents de droit local	
			CDD	CDI	F. Détachés	Titulaires	Volontaires internationaux	CDI	CDD
EAF (CCC, CCCL, Instituts, centres culturels)	Administration – service	94	8	2	53	11	20		
	Audiovisuel	18	9	1			8		
	Coopération décentralisée	2					2		
	Gouvernance	12	4	1	2	1	4		
	Mise en œuvre des OMD	4	2		2				
	Société civile (ONG) et suivi du FSD	1					1		
	Universitaire et scientifique	28	4	1	14	1	8		
	Français et culture	360	69	8	185	2	96		
Non ventilé ⁽²⁾	6 241						3 710	2 531	
Somme EAF		6 760	96	13	256	15	139	3 710	2 531
IFRE	Administration – service	5	1		3		1		
	Universitaire et scientifique	78	24		47		7		
	Non ventilé ⁽²⁾	325						227	98
Somme IFRE		408	25	0	50	0	8	227	98

Positionnement	Domaine	Total général	Expatriés					Agents de droit local	
			CDD	CDI	F. Détachés	Titulaires	Volontaires internationaux	CDI	CDD
SCAC	Administration - service	265	20	23	97	101	24		
	Audiovisuel	37	26			1	10		
	Coopération décentralisée	8	2		2		4		
	Gouvernance	60	20	4	12	6	18		
	Mise en œuvre des OMD	20	6	2	9	1	2		
	Société civile (ONG) et suivi du FSD	21	4				17		
	Universitaire et scientifique	158	18	1	64	9	66		
	Français et culture	269	52	11	143	11	52		
	Non ventilé ⁽²⁾	625						625	
Somme SCAC		1 463	148	41	327	129	193	625	0
Services scientifiques ⁽¹⁾	Administration – service	2		1	1				
	Universitaire et scientifique	56	8	1	20		27		
Somme Services scientifiques		58	8	2	21	0	27	0	
Alliances françaises		315	73	3	150		89		
Assistance technique		958	352		360		246		

Source : enquête sur les personnels expatriés en SCAC et en EAF – mai 2009.

(1) Allemagne, Canada, Chine, Espagne, Royaume-Uni, Inde, Italie, Japon, Russie, États-Unis.

(2) Les informations disponibles à ce stade ne permettent pas de faire une ventilation par domaine d'activité des agents de droit local des SCAC ou des EAF

Remarque : Les données obtenues pour réaliser cette étude sont issues d'enquêtes ou de bases de données élaborées au cours du second trimestre 2009. Elles ne prennent donc pas en compte les réductions d'effectifs qui, pour la plupart d'entre elles, prennent effet à l'été de chaque année au moment des fins de contrats.

2. L'urgence d'un projet mobilisateur face à une débâcle budgétaire sans précédent

Notre réseau culturel à l'étranger a connu une réduction drastique de ses moyens budgétaires au cours de la période récente, évaluée à près de - 20 % sur les trois dernières années. Les crédits de fonctionnement des EAF sont ainsi passés de 52 millions d'euros en 2006 à 36 millions d'euros en 2009 et les crédits de subventions et d'intervention de 104 à 89 millions d'euros dans la même période.

Cette évolution n'a été que partiellement compensée par une hausse de leurs ressources propres, essentiellement par les cours de langue qui assurent la majorité de ces recettes. Cependant, le taux d'autofinancement des EAF s'élevait à 45 % en 2008 (86 millions d'euros), soit un niveau inférieur de dix points à la moyenne des établissements culturels à l'étranger des pays développés au sens de l'OCDE.

TABLEAU DES RESSOURCES 2008

(en millions d'euros)

Services de coopération et d'action culturelle (SCAC)	
Montant global des enveloppes de programmation*	223
Les instituts et centres culturels (EAF)	
Montant global des dotations de l'État**	63
Montant global des recettes de partenariat et des dons	9
Montant global des recettes propres	76,5
Dont	
Recettes des cours de langue	48,3
Recettes des certifications	10,7
Recettes culturelles (médiathèques, manifestations culturelles)	5,8
Les centres pour les études en France (EAF)	
Montant global des dotations de l'État	0,42
Montant global des recettes propres	8
Les instituts français de recherche à l'étranger (EAF)	
Montant global des dotations de l'État	7,7
Montant des recettes propres	0,46
Montant des partenariats	1,15

* Montant global des enveloppes de programmation hors crédits du Fonds de solidarité prioritaire (FSP). Ce montant prend en compte une partie du titre 3 versé au SCAC.

** Montant global des dotations perçues par les EAF, titre 3 et 6 confondus.

Source : Comptes financiers des établissements à autonomie financière en 2008.

Le coût global du réseau culturel français à l'étranger (instituts et centres culturels et Alliances françaises conventionnées) est relativement peu élevé, avoisinant un montant 135 millions d'euros pour l'ensemble du monde (frais de fonctionnement, crédits d'intervention et coûts des personnels expatriés).

B. UNE DIPLOMATIE D'INFLUENCE EN QUÊTE DE COHÉRENCE ET DE LISIBILITÉ

1. La nécessité d'un pilotage stratégique clair et d'un label unique pour l'action culturelle extérieure

Voyant leurs moyens amputés année après année, les agents du réseau culturel sont en proie à une démobilisation préoccupante. En l'absence de véritable vision stratégique et d'un projet mobilisateur, la restructuration en cours du réseau, marquée notamment par la disparition de plus de la moitié de nos instituts et centres culturels en Europe, est largement perçue par nos personnels en poste à l'étranger comme une débâcle de notre outil d'influence.

L'incompréhension des agents du réseau culturel et le sentiment qu'ils ont d'être mal utilisés sont, du reste, accentués par l'investissement massif que consentent à l'heure actuelle nos principaux concurrents dans la relance de leur diplomatie publique d'influence.

Les États-Unis ont fait du « *soft power* » la priorité de leur diplomatie. Le Royaume-Uni défend à l'étranger le concept de « *cool Britannia* » et s'appuie sur une institution désormais incontournable, à la marque bien identifiée, le British Council, dont le budget annuel pèse près de 627 millions d'euros. Le budget du Goethe Institut a augmenté, pour sa part, de 14 % en 2008, la diplomatie d'influence culturelle et linguistique s'appuyant sur le puissant *Auswärtiges Amt*, issu de la fusion des services du ministère allemand des affaires étrangères chargés de l'action culturelle extérieure avec ceux du ministère de la communication. À cela s'ajoute l'activisme des Instituts Cervantès espagnols qui participent avec succès au rayonnement de la langue espagnole en mobilisant les potentialités offertes par les nouvelles technologies numériques. Enfin, la Chine n'est pas en reste, puisque six Instituts Confucius ont été créés en France en l'espace de deux ans.

La présence culturelle de la France à l'étranger pâtit ainsi de longue date de l'absence d'un pilotage stratégique clairement identifié. Notre collègue Yves Dauge, dans son « *Verbatim* de la session du Haut conseil de la coopération internationale du 19 mars 2008 », déplorait que l'ancienne direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) du Quai d'Orsay soit absorbée de façon excessive par des tâches lourdes de gestion quotidienne du réseau qui finissent par masquer son rôle principal de direction stratégique.

Afin de redonner à notre action culturelle extérieure la cohérence qui lui fait tant défaut, il a été décidé, en application des décisions du conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) des 4 avril et 11 juin 2008 et conformément aux recommandations du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France¹, de procéder à :

- la constitution d'une direction d'état-major, libérée de la lourdeur des tâches de gestion administrative et d'exécution, et chargée de la définition des orientations stratégiques, du pilotage et de la tutelle des opérateurs de notre diplomatie d'influence. Dans le cadre de la réorganisation du ministère des affaires étrangères, cette recommandation s'est traduite par la mise en place, en 2009, d'une direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, issue du rapprochement de la DGCID et de la direction des affaires économiques et financières ;

- l'expérimentation de la fusion des SCAC et des EAF culturels au sein d'« espacesFrance » afin de réunir sur un même site et sous un label unique les moyens de notre politique d'influence culturelle, linguistique et intellectuelle, et par là-même d'en renforcer la visibilité. Il s'agit également, comme le souhaitait la commission du Livre blanc, de permettre « *aux premiers de disposer de la souplesse de gestion et de l'autonomie financière des seconds tout en diminuant les coûts fixes de notre action culturelle* » ;

- la réunion de l'ensemble des dimensions de l'influence intellectuelle à l'étranger au sein de trois opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), un opérateur chargé de l'action culturelle extérieure à partir de CulturesFrance et un opérateur intégré chargé de la coopération universitaire, scientifique et technique.

La mise en cohérence de nos outils d'influence culturelle, linguistique et intellectuelle à l'étranger autour de trois opérateurs doit ainsi constituer la prochaine étape de la réforme de l'action culturelle extérieure. Elle aura pour effet, en particulier, de sécuriser les crédits de notre diplomatie culturelle en les « sanctuarisant » sur des lignes budgétaires précises permettant de mieux identifier l'évolution des besoins en effectifs et en crédits d'intervention.

2. Une gestion des ressources humaines inefficace

Le réseau culturel et de coopération se caractérise par une très grande mobilité géographique et fonctionnelle (flux annuels de recrutements allant de 350 à 600 postes) et par le recrutement d'agents soumis à divers statuts et régimes. Cette spécificité requiert la mise en place d'une gestion des ressources humaines de notre réseau dynamique et réactive, capable de répondre aux besoins propres à chaque zone géographique.

¹ *Rapport de la commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, présidée par MM. Alain Juppé et Louis Schweitzer, publié en juillet 2008.*

Or, la gestion de nos effectifs culturels à l'étranger par les services centraux du ministère des affaires étrangères est traditionnellement marquée par des lourdeurs et une inadaptation aux besoins identifiés localement. La politique des ressources humaines du Département souffre, en effet, d'une tension entre :

- l'unicité de la gestion et l'exclusivité de la décision d'affectation confiée à la direction des ressources humaines d'un côté ;

- les contraintes propres à l'ancienne DGCID de l'autre, dont la majorité des effectifs dans le réseau se recrute à l'extérieur du Département et sur des profils techniques.

Dans ces conditions, notre réseau culturel à l'étranger est confronté aux difficultés suivantes en matière de ressources humaines :

- une insuffisance de la formation initiale et continue, débouchant sur un manque de professionnalisation des personnels. À titre d'exemple, les personnes appelées à diriger les centres culturels ne se voient offrir qu'un droit à une formation de cinq jours, réservé du reste aux primo-entrants, et ne bénéficient pas d'une formation spécifique à la gestion d'un établissement à autonomie financière. Les formations professionnalisantes, telles que le développement de l'aptitude à la gestion, à la direction d'équipe, à la recherche de mécénats et de cofinancements, de même que les évaluations linguistiques ne sont pas systématiques et obligatoires pour certaines affectations ;

- une durée d'immersion des agents culturels dans le pays d'accueil relativement courte, de trois ans en règle générale, alors qu'elle est de cinq ans dans le cas des réseaux britannique, allemand et espagnol ;

- une rotation trop importante des contractuels, notamment due à la non transformation de CDD en CDI et à une absence de perspectives de carrière ;

- une étroitesse des viviers provoquant des difficultés à pourvoir certains postes, comme c'est le cas en Afrique ;

- les diplomates de carrière, qui se voient réserver les fonctions de conseiller culturel des ambassades ou de directeur d'établissement culturel, ont généralement tendance à obéir à une conception de l'influence culturelle en décalage avec les réalités locales du pays d'accueil ;

- une mobilité très insuffisante entre administrations et entre secteurs public et privé (manque de passerelles) ;

- la baisse de l'attractivité des métiers du réseau et donc l'étroitesse et l'inadéquation de ses viviers de compétences, du fait notamment des contraintes pesant sur les agents contractuels ou détachés en termes de précarité ou de reconnaissance des parcours professionnels dans leurs administrations d'origine. On note également, dans le cas des agents titulaires du ministère des affaires étrangères, une très insuffisante valorisation des

parcours professionnels qui intègrent des missions dans le secteur de la culture.

Or, pour être pleinement responsable de la politique qu'il est chargé de mettre en œuvre, le futur opérateur culturel devrait être en mesure de disposer de l'ensemble des moyens dédiés à sa mission : cela inclut les ressources humaines et la gestion de la masse salariale. Dans la logique poursuivie par la LOLF, il importe également de responsabiliser tant la tutelle, chef de programme, que la future agence en les rendant pleinement comptables de la bonne utilisation des crédits devant le Parlement : ceci implique de leur permettre de piloter les moyens humains nécessaires à la réussite de leurs actions, en mettant un terme à l'unicité de la gestion des ressources humaines et à l'exclusivité des décisions d'affectation confiée à la direction des ressources humaines du Quai d'Orsay.

C. LA NÉCESSITÉ DE REMÉDIER À LA MULTIPLICITÉ DES OPÉRATEURS DE L'ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE

1. CulturesFrance

a) Une gestion critiquée

CulturesFrance est l'opérateur commun au ministère des affaires étrangères et au ministère de la culture chargé de la promotion des échanges artistiques internationaux et de la coopération culturelle internationale. Il est issu de la fusion, opérée le 22 juin 2006, de deux associations : l'Association française d'action artistique (AFAA) et l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), créées respectivement en 1922 et 1946.

Il s'agit d'une association reconnue d'utilité publique régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, dont les statuts, adoptés par l'assemblée générale du 22 juin 2006, ont été publiés par arrêté du 1^{er} juin 2007. Elle est dirigée par un conseil d'administration de 22 membres, composé de sept représentants du ministère des affaires étrangères, de trois représentants du ministère de la culture et de douze personnalités qualifiées. Un contrat d'objectifs et de moyens, signé le 2 mai 2007 entre l'opérateur et l'État et couvrant la période 2007-2009, fixe les priorités assignées à CulturesFrance.

L'action de CulturesFrance s'effectue selon trois axes principaux :

- la promotion à l'étranger de la création contemporaine française dans le domaine des arts visuels, des arts de la scène, de l'architecture et du patrimoine, y compris cinématographique, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle ;

- l'organisation de saisons culturelles en France et à l'étranger ;

- la mise en œuvre de la politique d'aide au développement dans les secteurs de la culture au travers des actions de formation, des échanges avec les cultures du monde et de l'accueil des artistes et des auteurs.

b) Un opérateur de plus en plus sollicité

Les priorités géographiques concernent à la fois les pays développés d'Europe, d'Amérique et d'Asie, les pays émergents, ainsi que les pays de la zone de solidarité prioritaire, notamment en Afrique et dans les Caraïbes.

En outre, CulturesFrance a vu son périmètre élargi en 2009 avec le transfert de compétences en matière de diffusion du cinéma et du documentaire français et de gestion du fonds d'Alembert, qui permet de cofinancer des projets pour la promotion de la pensée française et le programme d'aide à la publication. Ces compétences étaient auparavant assurées respectivement par la direction de l'audiovisuel extérieur et le bureau de l'écrit et des auteurs du ministère des affaires étrangères et européennes.

Dans le projet de loi de finances pour 2010, la subvention pour charges de service public de CulturesFrance, d'un montant total de 19 millions d'euros, se décompose de la façon suivante :

- une dotation de 9,7 millions d'euros au titre du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'État » ;

- une dotation de 7,4 millions d'euros au titre du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » ;

- une dotation de 1,9 million d'euros, versée par le ministère de la culture et de la communication, au titre de l'action « Action culturelle internationale » du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture ».

Le reste des ressources de CulturesFrance consiste en des financements obtenus auprès des collectivités territoriales et de partenaires privés. CulturesFrance emploie une centaine de personnes en France.

À la suite des critiques formulées par la Cour des comptes dans son audit de 2006 sur la gestion de CulturesFrance¹, une proposition de loi, présentée par notre collègue Louis Duvernois, transformant cette association en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), a été adoptée à l'unanimité en première lecture par le Sénat, le 13 février 2007.

2. Les opérateurs chargés de l'expertise et de la mobilité internationales

Le paysage institutionnel de la mobilité universitaire, scientifique et technique se caractérise par une multiplicité d'acteurs, aux actions très complémentaires mais pourtant insuffisamment coordonnées.

¹ Voir le rapport n° 61 (2006-2007) de MM. Adrien Gouteyron et Michel Charasse, fait au nom de la commission des finances, sous le titre « CulturesFrance : des changements nécessaires ».

a) CampusFrance : la vitrine de l'enseignement supérieur français à l'étranger

Le groupement d'intérêt public CampusFrance, qui s'est substitué en 2007 à l'agence EduFrance, créée en 1998, est placé sous les tutelles du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement durable. Il est chargé de promouvoir à l'étranger, en concertation avec les conférences des universités françaises, les formations supérieures françaises et les échanges éducatifs, universitaires et scientifiques.

Il dispose d'antennes locales auprès des instituts et centres culturels français, les espaces CampusFrance, au nombre de 143 répartis dans 80 pays, dont 30 disposent de la procédure des centres pour les études en France (CEF).

Le total des subventions accordées par l'État à CampusFrance au titre de ses charges de service public demeure inférieur en 2010 au niveau atteint en 2008 :

- 401 000 euros au titre du programme 185, contre 627 000 euros en 2008 ;

- 812 000 euros au titre du programme 209, contre 963 000 euros en 2008 ;

- 1,9 million d'euros au titre du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire », géré par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, contre 1,94 million d'euros en 2008.

Votre rapporteur pour avis constate ainsi que le financement de CampusFrance assuré par le ministère des affaires étrangères a sensiblement diminué de 2008 à 2010, alors que le niveau de participation du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR) se maintient à un niveau relativement stable. À cela, s'ajoute un effort significatif de notre réseau d'enseignement supérieur, *via* des cotisations d'adhésion à CampusFrance ou la participation volontaire à diverses manifestations. Dans ces conditions, on peut comprendre les réticences du ministère de l'enseignement supérieur à céder la tutelle entière du nouvel opérateur au ministère des affaires étrangères.

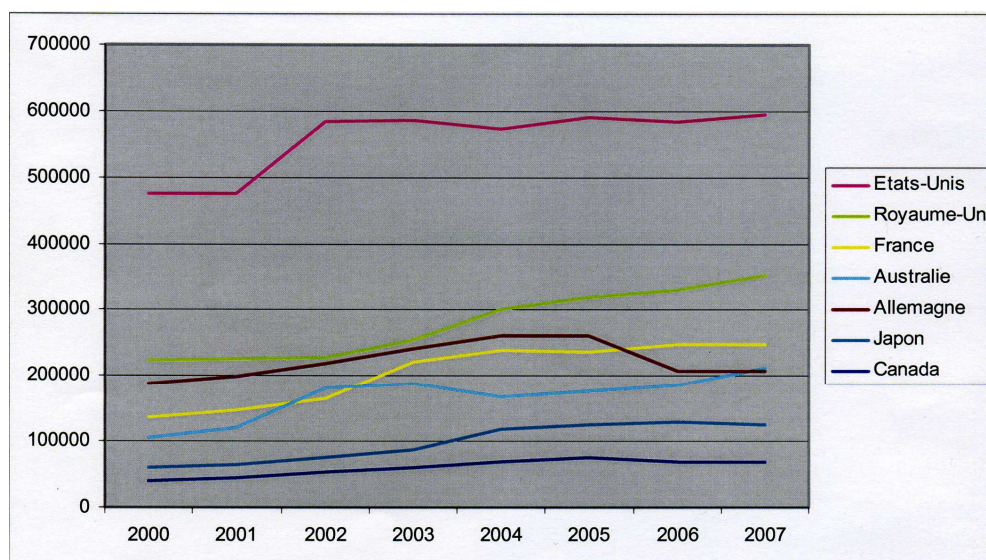
Enfin, il faut garder à l'esprit que l'action de CampusFrance à l'international s'inscrit dans un contexte fortement concurrentiel marqué par l'activisme déployé par nos partenaires pour former chez eux les élites étrangères. Or, la comparaison des moyens de CampusFrance avec ceux de ses homologues allemand et britannique est sans appel :

COMPARAISON ENTRE TROIS AGENCES EUROPÉENNES : CAMPUSFRANCE, LE DEUTSCHER AKADEMISCHER AUSTAUSCH DIENST ET LE BRITISH COUNCIL

	CampusFrance	DAAD	British Council
Budget	6,2 millions d'euros	304 millions d'euros	627 millions d'euros
Dépenses de promotion	6,2 millions d'euros	60 millions d'euros pour l'internationalisation des établissements (partenariats, promotion, etc.)	312 millions d'euros pour l'éducation
Nombre total d'agents	296 dont : - 36 (dont 8 mises à disposition) à Paris ; - 260 recrutés par le MAE dans le monde	649 dont : - 549 en Allemagne ; - 100 à l'étranger (hors lecteurs = 472)	7 395 dont : - 1 010 au Royaume-Uni ; - 6 385 à l'étranger (y compris les enseignants)
Nombre d'adhérents	227	229 établissements et 125 organismes d'étudiants	299 (<i>Education UK Partnership</i>)
Nombre de bureaux à l'étranger	113 espaces et 14 antennes dans 88 pays	14 sièges et 49 centres d'information dans 53 pays	197 bureaux dans 110 pays

Novembre 2009.

CROISSANCE ANNUELLE DU NOMBRE D'ÉTUDIANTS ÉTRANGERS DANS LES SEPT PRINCIPAUX PAYS D'ACCUEIL



ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉTUDIANTS ÉTRANGERS DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
160 533	174 080	196 748	221 471	244 335	255 585	265 710	263 094	260 596	266 448

b) EGIDE : un opérateur à la réputation solide mais confronté à une situation financière difficile

L'association EGIDE (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux) prend en charge l'organisation et la gestion de certains programmes de mobilité d'étudiants et chercheurs étrangers boursiers financés par le ministère des affaires étrangères.

À l'origine d'EGIDE, en 1960, le ministère de la coopération crée l'Association pour les stages et l'accueil des techniciens d'outre-mer (ASATOM). Limitée au départ à l'Afrique, son activité s'ouvre rapidement à la Communauté économique européenne. En 1967, son champ d'action s'étend à l'ensemble des pays concernés par notre action extérieure et l'association devient le Centre international des stages (CIS), puis le Centre international des étudiants et stagiaires (CIES), lorsque les étudiants rejoignent en 1980 les stagiaires avec l'intégration de l'Office de coopération et d'accueil universitaire (OCAU).

Depuis la fusion-absorption en 1998 de l'Agence pour l'accueil des personnalités étrangères (APAPE), l'association prend désormais également en charge l'accueil, en France, d'invités du ministère des affaires étrangères ainsi que de chercheurs de tous pays qui lui sont confiés par plus de 300 partenaires différents. En 2000, l'association prend le nom d'EGIDE et se voit confier la gestion d'une partie des experts français en mission à l'international¹.

EGIDE dispose aujourd'hui d'un siège à Paris, mais également de cinq délégations régionales (Lyon, Toulouse, Montpellier, Marseille et Strasbourg) et de bureaux dans 21 autres villes, ce qui lui permet d'avoir des relais auprès des académies accueillant un nombre important d'étudiants étrangers.

Le rapport d'activité de l'association pour l'année 2008² met en évidence la situation financière tendanciellement difficile que connaît EGIDE dans la période récente. Les opérations confiées par le ministère des Affaires étrangères et européennes représentent, en 2008, 69 % de l'ensemble de l'activité d'EGIDE. Dans un contexte de rigueur budgétaire renouvelée, cette activité enregistre une baisse de 4 %, avec un volume d'affaires global s'élevant à 93 millions d'euros.

L'impact de cette contraction des crédits publics est variable selon les secteurs : selon une tendance déjà constatée en 2007, la mobilité des experts français à l'étranger est plus directement affectée, de même que le socle traditionnel des programmes de bourses d'études et de stages. En revanche, l'accueil de personnalités étrangères invitées et les programmes d'échanges de chercheurs dans le cadre des Partenariats Hubert Curien (PHC) affichent une

¹ <http://www.egide.asso.fr/>

² http://www.egide.asso.fr/jahia/webdav/site/egide/shared/docs/Presse/rapport_MAEF_2008.pdf

nette progression. En conséquence, les activités dites « hors bourses » représentent désormais 36 % de l'activité de l'association avec le ministère des affaires étrangères.

Les tendances constatées dans le secteur de la mobilité des étudiants étrangers sont préoccupantes. En 2008, EGIDE gérait 4 458 étudiants étrangers, **un effectif en net recul** (- 10 %) par rapport à 2007, pour un volume de 38,4 millions d'euros de fonds gérés, soit une diminution de - 5,7 %. Le nombre de mois-bourses s'élevait ainsi, en 2008, à 30 041, **soit une baisse de - 7,8 %**. Il en va de même pour l'accueil de stagiaires étrangers.

c) France Coopération Internationale : promouvoir et coordonner l'expertise française à l'international

Le groupement d'intérêt public France Coopération Internationale (FCI) est une structure interministérielle, créée en 2002, chargée de promouvoir l'expertise technique française à l'international, en particulier au sein de la zone de solidarité prioritaire. Opérateur du ministère des affaires étrangères, il est placé, depuis décembre 2007, sous la cotutelle du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (MIIDS).

Œuvrant à l'international et essentiellement sur financement des bailleurs multilatéraux, FCI a notamment pour missions de :

- mobiliser l'expertise française ;
- intervenir comme opérateur en réponse à des commandes françaises ou étrangères et à des appels d'offres financés par des bailleurs multilatéraux ;
- apporter son soutien aux opérateurs français, publics et privés, également mobilisés sur les marchés internationaux de coopération et d'aide au développement¹.

FCI assure également la gestion d'experts internationaux : outre la mobilisation d'experts pour des missions de court, moyen ou long termes et la gestion d'une partie des assistants techniques du ministère des affaires étrangères, FCI assure, depuis 2005, la gestion des experts techniques internationaux intervenant dans les secteurs transférés à l'Agence française de développement : développement rural et environnement, éducation de base et formation professionnelle, infrastructures, développement urbain.

Les ressources du GIP reposent sur trois sources principales de financement :

- les moyens de la coopération française bilatérale (budget du ministère des affaires étrangères et des autres administrations publiques françaises) ;
- les financements du donneur d'ordre/bénéficiaire de l'expertise ;

¹ <http://www.fci.gouv.fr/>

- les financements communautaires et multilatéraux (Commission européenne, Banque mondiale, etc.).

En dépit des critiques qui lui ont été adressées dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques, notamment sur ses difficultés à fédérer efficacement l'ensemble de l'offre française d'expertise publique, FCI a affiché, dans son rapport d'activité de 2008¹, des résultats financiers très encourageants. Son chiffre d'affaires s'est ainsi élevé, en 2008, à près de 25 millions d'euros, soit une augmentation de 40 % par rapport à 2007, voire de 45 % si l'on exclut les subventions de fonctionnement versées par le ministère des affaires étrangères à FCI en 2007 et dont le GIP ne bénéficie désormais plus depuis. L'augmentation de son chiffre d'affaires s'explique, pour le tiers, par l'amélioration de ses performances en matière de financements multilatéraux. Du reste, ce chiffre d'affaires inclut, pour la première fois, la valorisation des apports en nature dont bénéficie le GIP, notamment en termes de personnels mis à disposition, de locaux et télécommunications, apports qui représentent 4 % du chiffre d'affaires total.

3. L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

Cet établissement public administratif, créé en 1990 et placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères, anime le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger, en gestion directe (252) ou conventionnés par le ministère de l'éducation nationale (188).

4. La société Audiovisuel extérieur de la France

L'existence de la société holding Audiovisuel extérieur de la France, créée en avril 2008, a été consacrée par la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision. Elle rassemble les participations capitalistiques de l'État dans France 24, Radio France Internationale et TV5 Monde.

Sa tutelle administrative et budgétaire est exercée par la direction générale des médias et des industries culturelles du ministère de la culture et de la communication. Participe à son pilotage stratégique la sous-direction de l'audiovisuel extérieur du ministère des affaires étrangères au sein d'un espace de discussion interministérielle.

¹ http://www.fci.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_d_activite_2008.pdf

5. L'Agence pour la diffusion de l'information technologique

L'Agence pour la diffusion de l'information technologique (ADIT), créée en 1992, est devenue en 2003 une société nationale dont le capital est détenu majoritairement par l'État, et s'investit dans l'intelligence concurrentielle et stratégique et dans la prospective et la veille technologique mondiale auprès des acteurs économiques français dans un contexte de compétition internationale accrue en matière de recherche et développement.

II. UNE HARMONISATION OPPORTUNE DU CADRE JURIDIQUE DES OPÉRATEURS DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE

A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE CATÉGORIE D'ÉTABLISSEMENTS PUBLICS AU SERVICE DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE

Comme votre rapporteur pour avis l'a souligné plus haut, un mouvement de création d'agences œuvrant dans le domaine de l'action extérieure de l'État, que l'on observe depuis plusieurs années, rend nécessaire une certaine harmonisation de leurs règles constitutives, notamment en vue de la création de nouveaux opérateurs tels que des agences chargées de l'expertise et de la mobilité internationales, de la coopération culturelle et linguistique ou encore de la gestion des immeubles de l'État à l'étranger.

Dès lors, dans le souci de rendre plus cohérents les moyens permettant à la France d'assurer une présence et une influence ambitieuses à l'étranger, le titre I^{er} du présent projet de loi institue une nouvelle catégorie d'établissements publics dont la spécialité sera de contribuer à l'action extérieure de la France, et dont il définit le cadre juridique global.

Les établissements publics s'inscrivant dans cette catégorie auront ainsi pour mission, aux termes de l'article 1^{er} du projet de loi, « *de participer à l'action extérieure de l'État, notamment par la mise en œuvre à l'étranger d'actions culturelles, de coopération et de partenariat et par la gestion de moyens, notamment immobiliers, nécessaires à cette action* ». Ces opérateurs seront des établissements publics nationaux, c'est-à-dire fonctionnant sous la tutelle de l'État, et pourront notamment intervenir dans le renforcement de l'influence de notre pays dans la conduite du débat d'idées à l'international et dans la réflexion sur les enjeux mondiaux en plaçant auprès d'instituts de recherche indépendants (« *think tanks* ») des agents publics.

Il est également précisé, dans l'article 1^{er}, que ces établissements pourront s'appuyer, lorsqu'ils ne disposent pas de représentations locales propres à l'étranger, sur les moyens des missions diplomatiques, sous l'autorité de l'ambassadeur, représentant local de la puissance tutélaire de l'État sur tous ses services à l'étranger.

Les autres articles du chapitre I^{er} du titre I^{er} ont pour objet de fixer, parmi les règles constitutives de la nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'État, le cadre général de leur gouvernance (article 2), en précisant la qualité des membres composant leur conseil d'administration, et la nature de leurs ressources (article 3). L'étude d'impact annexée au projet de loi souligne que, conformément à la logique de diversification des financements de notre action culturelle extérieure, les ressources de ces établissements ont vocation à faire une large place aux produits de leurs activités.

Outre l'agence chargée de la coopération culturelle et linguistique et l'agence chargée de la mobilité universitaire, scientifique et technique directement créées par le projet de loi, les autres établissements publics qui ont vocation à entrer dans le champ de cette nouvelle catégorie sont la future agence chargée de la gestion des immeubles de l'État à l'étranger, qui sera créée par décret en Conseil d'État et aura pour base législative le chapitre I^{er} du titre I^{er} du présent texte (et dont la tutelle devrait être partagée par le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'économie et des finances), l'AEFE (établissement public à caractère administratif sous tutelle du Quai d'Orsay) et, le cas échéant, Ubifrance (établissement public à caractère industriel et commercial sous tutelle du ministre de l'économie et des finances et du ministre chargé du commerce extérieur), voire l'AFD (EPIC sous tutelle du ministère des affaires étrangères, du ministère de l'économie et des finances et du ministre chargé du co-développement), sous réserve de modification de certaines de leurs règles constitutives pour ce qui concerne ces trois derniers.

**LE CADRE JURIDIQUE DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS
AU SERVICE DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE**

	Ubifrance	AFD	AEFE
Textes constitutifs	Article 50 de la loi n° 2003-721 du 1 ^{er} août 2003 pour l'initiative économique ; décret n° 2004-103 du 30 janvier 2004 modifié relatif à Ubifrance.	Décret n° 2009-618 du 5 juin 2009 relatif à l'Agence française de développement → section 1 du chapitre VI du code monétaire et financier (Partie réglementaire) : articles R516-3 à R516-20.	Loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ; décret n° 2003-1288 du 23 décembre 2003 relatif à l'organisation administrative, budgétaire et comptable de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ; décret n° 76-832 du 24 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères
Statut	EPIC	EPIC	EPA
Tutelle(s)	Ministre chargé de l'économie et ministre chargé du commerce extérieur.	Ministre chargé de l'économie, ministre chargé de la coopération et du développement et ministre chargé de l'outre-mer.	Ministre des affaires étrangères.

Présidence et direction	Président choisi, sur proposition du conseil d'administration, parmi les parlementaires ou les personnalités qualifiées, et nommé par décret sur rapport du ministre chargé du commerce extérieur ; directeur général exécutif nommé par décret, après avis du conseil d'administration.	Président du conseil d'administration nommé par décret pris sur rapport des ministres de tutelle ; directeur général exécutif nommé pour trois ans par décret.	Président du conseil d'administration nommé pour trois ans par décret, sur proposition du ministre des affaires étrangères, après consultation du ministre de l'éducation nationale ; directeur de l'agence nommé pour trois ans par décret sur proposition du ministre des affaires étrangères.
Nombre de membres au conseil d'administration	28 membres.	16 membres.	26 membres.
Représentation du personnel	Dix représentants du personnel élus dans les conditions prévues par la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public.	Deux représentants du personnel élus dans les conditions fixées par un règlement pris par le directeur général.	Cinq représentants du personnel en service.
Régime comptable	Comptabilité publique.	Comptabilité privée (code monétaire et financier).	Comptabilité publique.

Le caractère administratif ou industriel et commercial ne figure pas parmi les règles constitutives d'une catégorie d'établissements publics. En effet, aux termes de la décision n° 78-108 du Conseil constitutionnel du 25 juillet 1979 (*ANPE*), une catégorie d'établissements publics est susceptible de contenir aussi bien des établissements publics à caractère administratif que des établissements publics à caractère industriel et commercial. La jurisprudence du Conseil d'État laisse ouverte, au demeurant, la possibilité d'une requalification partielle par le juge administratif de l'activité d'un établissement public créé par voie réglementaire.

Par ailleurs, le chapitre I^{er} du titre I^{er} n'anticipe pas, au sein des règles constitutives de la nouvelle catégorie, sur le régime de comptabilité, publique ou privée, des établissements contribuant à l'action extérieure de l'État. En tout état de cause, cette question restant largement ouverte, il est laissé au pouvoir réglementaire suffisamment de latitude pour déterminer au cas par cas le régime comptable le plus adapté.

**LA QUESTION DES RÉGIMES DE COMPTABILITÉ
DES FUTURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS
CONTRIBUANT À L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

À titre d'exemple, il est fortement probable que le futur établissement public chargé de la gestion des immeubles de l'État à l'étranger soit créé sous le régime de la comptabilité privée. De même, selon les informations communiquées par le Gouvernement, la possibilité de recourir à la comptabilité privée pour les opérateurs culturels et de mobilité peut présenter plusieurs avantages :

- une transition plus facile entre les organismes destinés à intégrer les futurs opérateurs, dès lors que ces organismes sont déjà sous comptabilité privée (associations CulturesFrance et EGIDE, groupement d'intérêt public CampusFrance notamment). Seul le groupement d'intérêt public FCI tient une comptabilité publique, mais celle-ci est semblable à celle d'un EPIC (régime plus souple qui figure dans le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique) ;

- ces opérateurs seront appelés à évoluer dans des milieux concurrentiels (notamment en matière d'ingénierie culturelle pour l'opérateur culturel et d'expertise technique pour l'opérateur de mobilité). Dans ces conditions, il convient de s'inspirer des différentes expériences dans les deux types de gestion. L'exemple d'établissements culturels tels que la Cité de l'architecture, EPIC placé sous comptabilité privée, est intéressant dès lors que cet établissement présente une structure financière assez proche de celle de la future agence chargée de la coopération culturelle et linguistique (69 % de subventions publiques et 31 % de recettes propres, dont un tiers environ est issu du mécénat). Inversement, l'exemple d'Ubifrance, EPIC sous comptabilité publique, devra être suivi de près ;

- le choix du régime de comptabilité doit également tenir compte de la possibilité aménagée pour les nouveaux établissements d'être dotés de bureaux à l'étranger. À cet égard, les relations comptables entre l'agence centrale et les bureaux à l'étranger pourraient être plus facilement aménageables dans le cadre d'EPIC soumis à la comptabilité privée, même si ces derniers peuvent prévoir, dans le cadre d'une comptabilité publique, des règles dérogatoires pour leurs bureaux à l'étranger.

En tout état de cause, quel que soit le régime comptable retenu, les contrôles sur les établissements sont appelés à être renforcés, y compris en cas de recours à la comptabilité privée, notamment *via* le recours aux comptes et au contrôle économique et financier.

Source : Ministère des affaires étrangères et européennes.

**B. LA CRÉATION DE DEUX AGENCES AU CŒUR DE NOTRE DIPLOMATIE
D'INFLUENCE**

Le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État répond aux préconisations formulées par le conseil de modernisation des politiques publiques, dans ses décisions d'avril et de juin 2008, en vue de rénover les moyens permettant à la France de développer sa présence et son influence à l'étranger. Dans cet esprit, il institue une nouvelle catégorie d'« établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France ». Conformément aux recommandations du rapport d'information précité des commissions de la culture et des affaires étrangères, deux établissements publics sont ainsi créés

au sein de cette nouvelle catégorie, sous la forme d'établissements publics à caractère industriel et commercial.

1. Un établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales

Créée par le chapitre II du titre I^{er} du présent projet de loi, cette agence a vocation à intervenir en appui à la mobilité universitaire, scientifique et technique dans toutes ses dimensions :

- en appui à la mobilité des étudiants et des chercheurs, notamment par la gestion administrative de toutes les bourses du Gouvernement français, la promotion des formations supérieures et la veille sur la chaîne de l'accueil. Pour mener à bien ces missions, l'opérateur s'appuie sur le réseau des ambassades et des espaces CampusFrance gérés par le réseau culturel français à l'étranger pour assurer la valorisation, à l'étranger, de l'offre française d'enseignement supérieur et de formation professionnelle ;

- en appui à la mobilité de l'expertise française, y compris celle de courte et moyenne durée, et en particulier sa valorisation ;

- en soutien logistique général à la mobilité, *via* l'organisation de missions, d'invitations de personnalités d'influence, de colloques et de congrès.

2. Un établissement public pour l'action culturelle extérieure

Le chapitre III du titre I^{er} du présent projet de loi crée une agence chargée de la coopération culturelle sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial se substituant à l'association « CulturesFrance » en tant qu'opérateur de l'État au service des échanges culturels internationaux et de l'aide au développement culturel.

Selon les informations communiquées par le ministère des affaires étrangères, le périmètre d'intervention, décrit très succinctement dans le texte déposé par le Gouvernement (l'article 6 dispose que l'établissement public « *est chargé de concourir à l'action culturelle extérieure de l'État* »), devrait reprendre les missions actuelles de l'association CulturesFrance, auxquelles devraient s'ajouter la gestion de programmes en faveur de la diffusion de la langue française, le conseil et la formation professionnels des agents du réseau de coopération culturelle ainsi que la mise en œuvre de programmes de soutien à la promotion des savoirs à l'étranger.

C. LA RÉAFFIRMATION DE L'AUTORITÉ DE L'AMBASSADEUR

L'article 1^{er} du projet de loi dispose qu'« *afin d'accomplir leur mission à l'étranger, ces établissements font appel, sous l'autorité des chefs*

de mission diplomatique, aux missions diplomatiques ». Cette précision a pour effet de réaffirmer l'autorité de l'ambassadeur sur l'ensemble des services déconcentrés de l'État à l'étranger, y compris de ses démembrements comme les établissements publics nationaux.

En effet, il convient de tenir compte du mouvement, observé dans la période récente, tendant à la création de multiples opérateurs disposant d'une personnalité morale distincte de l'État et générant un transfert de compétences de services de l'État vers des EPIC dotés d'une grande autonomie (ce qui a été particulièrement le cas de la direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'économie avec Ubifrance ou encore de l'État vers l'AFD, et ce qui pourrait être le cas de l'agence culturelle dès lors que le réseau culturel lui serait rattaché).

Si le chef de mission diplomatique dispose d'une autorité sur tous les services de l'État à l'étranger, son autorité sur les agents des établissements publics de l'État se limite à un « *pouvoir de coordination et d'animation* », découlant de l'article 3 du décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger, qui doit être réaffirmée afin d'assurer la cohérence de l'action de l'État français à l'étranger.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION : POUR UN RÉFORME AMBITIEUSE DE NOTRE DIPLOMATIE CULTURELLE

A. RÉUNIR LES CONDITIONS D'UN SURSAUT DE NOTRE ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE

Les propositions formulées par votre commission ont pour objectif de cadrer très précisément le projet de loi dans le sens des recommandations formulées par les présidents des commissions de la culture et des affaires étrangères, MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, dans leur rapport d'information de juin 2009. Ces recommandations, au nombre de dix, ont été adoptées à l'unanimité des membres de vos deux commissions et visent à :

1°/ Placer la future agence de coopération culturelle sous la tutelle du ministère des affaires étrangères ;

2°/ Mettre en place un secrétariat d'État à la francophonie, aux relations culturelles extérieures et à l'audiovisuel extérieur ;

3°/ Impliquer davantage le ministère de la culture et les autres ministères concernés ainsi que les collectivités territoriales dans la définition de notre stratégie culturelle à l'étranger au sein d'un conseil d'orientation stratégique ;

4°/ Créer un comité scientifique auprès de l'opérateur afin d'associer en amont et en aval les milieux culturels et artistiques, les Alliances françaises ainsi que les collectivités territoriales à la mise en œuvre de notre diplomatie culturelle ;

5°/ Confier à la future agence les missions exercées jusqu'à présent par CulturesFrance, auxquelles s'ajouteraient la diffusion de la langue française et la promotion du patrimoine audiovisuel français. En revanche, la coopération universitaire, scientifique et technique devrait en être exclue et être confiée à un opérateur distinct ;

6°/ Rattacher à l'agence le réseau culturel en faisant, à terme, des établissements culturels à autonomie financière les représentations locales de l'agence ;

7°/ Consacrer le rôle de l'ambassadeur dans la déclinaison de notre action culturelle extérieure au niveau local, en lui confiant le cas échéant la présidence d'un comité d'orientation stratégique et de programmation placé auprès de chaque établissement culturel ;

8°/ Associer les Alliances françaises à la mise en œuvre de notre politique culturelle extérieure sur un mode partenarial ;

9°/ Transférer progressivement la gestion des personnels du réseau culturel à la future agence, en lui confiant notamment la responsabilité de la formation initiale et continue et de la continuité des parcours et des carrières ;

10°/ Doter notre action culturelle extérieure de moyens budgétaires et humains à la hauteur de ses ambitions.

Par ailleurs, s'agissant plus précisément de la **rénovation de la gestion des ressources humaines** de notre réseau culturel à l'étranger, votre rapporteur pour avis souhaite insister sur les propositions d'amélioration suivantes, qui commencent déjà à faire leur chemin au sein de l'administration du ministère des affaires étrangères :

- la **géographisation du recrutement** : il convient d'examiner les recrutements pays par pays, ou région par région, plutôt que de se concentrer sur les seules catégories d'emplois. Cette nouvelle approche devrait permettre de mieux associer les postes à une conception plus stratégique de l'exercice de recrutement. En consultant les postes sur les profils des candidats, les arbitrages ont vocation à être plus en phase avec la réalité du terrain et à privilégier les complémentarités des emplois au sein de chaque équipe, dans un contexte de réduction du nombre des expatriés ;

- la **continuité des parcours professionnels** : la durée d'immersion des agents dans le pays d'accueil demeure relativement courte, trois ans en règle générale, alors qu'elle est de cinq ans dans le cas des réseaux britannique, allemand et espagnol. Dès lors, cette durée d'immersion devrait s'aligner sur celle en vigueur chez la plupart de nos partenaires (idéalement cinq ans). En contrepartie, des efforts doivent être déployés pour que les personnels en poste à l'étranger se voient offrir la possibilité de renouer régulièrement le contact avec le milieu culturel français, le cas échéant en participant à des manifestations culturelles et des festivals organisés sur le territoire national, notamment en région. À cet égard, il est possible de s'inspirer du parcours de formation mis en place par le Goethe Institut ;

- la **professionnalisation des métiers du réseau culturel** : il faut développer les profils spécialisés et techniques impliquant les compétences suivantes : capacités managériales, gestion budgétaire, relations publiques, communication, lobbying, recherche de fonds et montage de partenariats, nouvelles technologies, formation, expertise juridique, etc. ;

- l'**élargissement des viviers de compétences** : il faut développer des passerelles entre les administrations et entre les secteurs public et privé ;

- l'**institution de la formation professionnelle permanente** : il en va de la crédibilité de nos agents expatriés ou locaux auprès des professionnels locaux ou français. Cela implique des contacts réguliers entre les agents du réseau et les organisations professionnelles de la culture, notamment sur le territoire français.

B. CLARIFIER LES CONTOURS DU CADRE JURIDIQUE DES OPÉRATEURS DE NOTRE DIPLOMATIE D'INFLUENCE

En ce qui concerne les règles constitutives de la nouvelle catégorie d'établissements publics, les précisions que votre commission souhaite apporter au texte du Gouvernement tendent principalement à :

- à l'article 1^{er} :

- préciser la spécialité de la nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'État en rappelant que ces derniers, en tant qu'opérateurs de notre diplomatie d'influence, ont vocation à « *promouvoir la présence et l'influence de la France à l'étranger* » ;

- déterminer les voies par lesquelles la tutelle de l'État est appelée à assurer un pilotage stratégique effectif de ces établissements, notamment *via* la conclusion impérative de contrats d'objectifs et de moyens transmis aux commissions compétentes des assemblées parlementaires, afin de responsabiliser les opérateurs de notre diplomatie d'influence par rapport à leurs tutelles respectives ;

- consacrer le principe d'un lien fonctionnel, voire organique, entre ces établissements et le réseau diplomatique, et notamment le réseau culturel de la France à l'étranger, afin que ces établissements ne se résument pas à de simples « coquilles vides » siégeant à Paris.

Conformément aux recommandations du rapport d'information et en s'inspirant du modèle d'Ubifrance, il devrait ainsi être précisé que ces établissements, lorsqu'ils ne disposent pas de représentations locales propres à l'étranger, « *font appel aux missions diplomatiques* » et donc aux établissements placés sous leur autorité ou qui leur sont liés par convention, c'est-à-dire les établissements culturels à autonomie financière (instituts et centres culturels) et les Alliances françaises ayant conclu une convention avec le ministère des affaires étrangères. Le rôle de coordination et d'animation de l'ambassadeur sera préservé, en rappelant que l'action à l'étranger de ces établissements « *s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique* » ;

- à l'article 2 :

- préciser que le conseil d'administration de ces établissements devrait comprendre « *deux députés et deux sénateurs désignés par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat* » afin d'associer, au-delà des commissions des affaires étrangères des assemblées parlementaires, les autres commissions concernées par l'action déployée par ces établissements à l'étranger dans leurs champs de compétences respectifs ;

- à l'article 3 :

- garantir très clairement la pérennité du financement public de ces agences et donc afficher la responsabilité de l'État dans ce domaine, aux côtés

de financements dynamiques d'origines diverses et adaptés aux différentes situations, permis par le statut d'EPIC.

C. L'AGENCE DE LA MOBILITÉ : CONCILIER GESTION DYNAMIQUE ET RÉACTIVE ET DIMENSION PARTICIPATIVE

Le chapitre II du présent projet de loi procède à la création, au sein de la nouvelle catégorie d'établissements publics, d'un établissement public à caractère industriel et commercial pour l'expertise et la mobilité internationales. Conformément aux recommandations du rapport d'information sénatorial, il semble indispensable de modifier le projet de loi afin de garantir un pilotage stratégique effectif et cohérent de la nouvelle agence, assorti d'une concertation interministérielle dynamique, de préciser son périmètre d'intervention et de clarifier ses relations avec le réseau diplomatique.

Dans cet esprit, votre commission propose de :

- garantir une gouvernance responsable et dynamique de cet établissement, en consacrant une unité de commandement à sa tête, incarnée par un président-directeur général exécutif désigné par « *décret en conseil des ministres* », ce qui suppose un dialogue interministériel préalable. Il devrait ainsi être assisté dans ses tâches par un directeur général délégué, « *nommé par décret, après avis du conseil d'administration* » ;

- préciser l'étendue de ses missions, qui devraient comprendre le développement de la mobilité internationale, tant des étudiants, des chercheurs que des experts, la promotion de l'expertise française et la valorisation de notre système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle à l'étranger ;

- souligner l'exigence de concertation interministérielle qui doit présider à l'élaboration de ses orientations stratégiques, en précisant que celles-ci seront « *définies conjointement par le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche* » ;

- veiller à ce que l'agence opère en concertation avec les multiples organismes publics mais aussi privés qui sont déjà présents sur le marché fortement concurrentiel de la mobilité internationale ainsi qu'avec les établissements d'enseignement supérieur dont l'adhésion à ses démarches est indispensable au succès de la réforme ;

- prévoir que sont mis à sa disposition, à l'étranger, les moyens de notre réseau diplomatique, c'est-à-dire les services dédiés de nos ambassades et de nos établissements culturels à autonomie financière (instituts et centres culturels et Alliances françaises conventionnés, dont certains comprennent des « espaces CampusFrance » appelés à conserver cette appellation) ;

- placer auprès de l'agence deux instances consultatives intervenant respectivement sur les problématiques de mobilité universitaire et scientifique

et d'expertise technique. Elles devraient permettre de garantir, en amont, la participation de tous les acteurs concernés à la définition de ses orientations stratégiques et, en aval, leur information régulière.

Enfin, votre commission propose d'insérer dans la loi la clause de revoyure suivante : rendez-vous devrait être donné au Gouvernement, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, à l'occasion de la remise d'un rapport au Parlement, pour décider ensemble de la faisabilité et de l'opportunité du transfert de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers gérées par la sous-direction des affaires internationales du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) à l'agence de la mobilité. Dans le souci d'une plus grande cohérence, l'ensemble des bourses destinées aux étudiants étrangers devrait, en effet, être géré à terme par la future agence.

D. L'AGENCE CULTURELLE : UN NOUVEAU SOUFFLE POUR NOTRE ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE

Le chapitre III procède à la création d'une grande agence culturelle par transformation de l'association CulturesFrance en établissement public à caractère industriel et commercial.

Afin de tenir compte des recommandations du rapport d'information sénatorial, votre commission propose que les modifications suivantes soient apportées au projet de loi :

- confier la tutelle de l'agence culturelle au ministère des affaires étrangères, étant entendu que ses orientations seront définies conjointement avec le ministère de la culture ;

- préciser son périmètre d'intervention, en insistant notamment sur ses responsabilités en matière de promotion, de diffusion et d'enseignement de la langue française à l'étranger, de diffusion de la culture scientifique et de promotion de notre patrimoine cinématographique et audiovisuel ;

- consacrer en particulier les responsabilités de la future agence en matière de formation professionnelle de nos personnels culturels en poste à l'étranger. À ce titre, elle devrait être associée à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de ces personnels. Il s'agira d'une première étape préalable au rattachement effectif du réseau culturel au plus tard dans trois ans ;

- prévoir que l'établissement opère en concertation étroite avec les organismes compétents dans ces domaines, notamment ceux liés au ministère de la culture, comme Unifrance pour le cinéma par exemple, mais aussi et avant tout avec les Alliances françaises ;

- prévoir la mise à disposition à l'étranger, au profit de l'agence culturelle, des moyens de notre réseau diplomatique, et donc de notre réseau d'établissements culturels à l'étranger, aussi bien les instituts et centres

culturels français que les Alliances françaises liées par convention au ministère.

Pour organiser la concertation interministérielle, votre commission souhaite que soit institué un conseil stratégique interministériel présidé par le ministre des affaires étrangères, associant les représentants des autres ministères concernés et pouvant inviter les représentants des Alliances et des collectivités territoriales.

Une clause de rendez-vous s'impose s'agissant du rattachement du réseau culturel à l'agence culturelle. Les modifications évoquées précédemment permettent de garantir la possibilité d'un tel rattachement en prévoyant que l'agence fait nécessairement appel au réseau diplomatique qui comprend le réseau culturel et ses établissements à autonomie financière, pour exercer ses missions à l'étranger. Le cas échéant, une série d'expérimentations préalables pourra être mise en œuvre dans le cadre d'une période transitoire allant jusqu'à trois ans. Il convient ainsi de donner rendez-vous au Gouvernement, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, pour que soient présentées au Parlement les modalités de cette opération.

D'ici là, un certain nombre de décisions devraient être prises par voie réglementaire afin de mettre en place l'agence culturelle et d'articuler ses relations avec le réseau culturel. Dès lors, de la même façon que la commission de la culture l'a prévu s'agissant de l'autonomie des universités et de la réforme du code du cinéma par voie d'ordonnances, elle vous propose d'instituer un comité de suivi associant les parlementaires au contrôle de la mise en œuvre de la loi.

Les articles suivants du projet de loi portent sur des matières intéressant plus précisément la commission des affaires étrangères, notamment l'allocation au conjoint et le remboursement des frais de secours engagé par l'État à l'étranger.

Le projet de loi procède également à une modernisation du statut de l'expertise technique internationale qui apparaît opportune, dans la mesure où le projet de loi prend acte du caractère en certains points désuet du statut traditionnel de coopérant et du passage nécessaire à une expertise professionnelle dynamique, issue tant de la fonction publique que du secteur privé.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS CONTRIBUANT À L'ACTION EXTÉRIEURE DE LA FRANCE

CHAPITRE I^{ER}

Dispositions générales

Article 1^{er}

Création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France

Le chapitre I^{er} tend à créer une nouvelle catégorie d'établissements publics dont la **spécialité** est, selon les termes du présent projet de loi, de « **participer à l'action extérieure de l'État** ». Il fixe le **cadre juridique** dans lequel évolueront ces opérateurs, qu'ils existent déjà (dans le cas de l'Agence française de développement, de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ou encore de l'Agence pour le développement international des entreprises françaises-Ubifrance), qu'ils soient créés par le présent projet de loi (dans le cas de l'opérateur culturel ou de l'opérateur pour l'expertise et de la mobilité internationales) ou le soient ultérieurement par voie réglementaire (dans le cas de l'agence de gestion de l'immobilier de l'État à l'étranger).

Ces dispositions précisent l'étendue des missions de ces établissements ainsi que le cadre destiné à guider la constitution de leurs **organes dirigeants**, dont la composition sera très diverse selon les cas (en prévoyant, le cas échéant, des représentants des **collectivités territoriales** ou d'**organismes partenaires**, publics ou privés, dans les conseils d'administration) et l'origine de leurs **ressources**. Le chapitre I^{er} précise également les règles dérogatoires qui pourront leur être applicables, par rapport aux règles statutaires de la fonction publique.

I. Le droit existant : une dispersion d'opérateurs de la diplomatie d'influence aux statuts disparates

Les opérateurs de notre présence et de notre influence à l'étranger se caractérisent par leur multiplicité et par des statuts très hétéroclites. Si l'on envisage notre dispositif d'influence dans son acception la plus large, recouvrant aussi bien les enjeux culturels, linguistiques, universitaires et d'enseignement que les problématiques plus globales de développement, de coopération, de présence économique et de commerce extérieur, on recense ainsi plus d'une dizaine d'organismes aux démembrements divers et aux interventions très insuffisamment coordonnées :

- des **établissements publics**, soit **administratif** dans le cas de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, soit **industriels et commerciaux** dans le cas de l'Agence française pour le développement international des entreprises françaises, également appelée Ubifrance, et de l'Agence française de développement ;

- des **associations** régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 et reconnues d'utilité publique, dont CulturesFrance, dans le domaine des échanges artistiques, et EGIDE, dans le domaine des bourses universitaires et de l'accueil des étudiants et chercheurs étrangers et des élites étrangères ;

- des **groupements d'intérêt public**, tels que CampusFrance, en matière de promotion du système d'enseignement supérieur français à l'étranger, et France Coopération Internationale, en matière d'échanges d'experts et d'assistance technique ;

- des **sociétés nationales** telles que l'Agence pour la diffusion de l'information technologique, dont le capital est détenu majoritairement par l'État, et la *holding* Audiovisuel extérieur de la France, société nationale de programme chargée de l'audiovisuel extérieur de la France ;

- un **service administratif** d'un établissement public administratif, en l'occurrence la sous-direction des affaires internationales du CNOUS, chargée notamment de la gestion d'une partie des bourses du Gouvernement français destinées aux étudiants étrangers ;

- une **fondation** reconnue d'utilité publique, l'Alliance française, tête de pont d'un réseau mondial d'un millier d'**associations de droit local** ;

- des **services de l'État** à l'étranger sans personnalité juridique distincte, et dépendant des missions diplomatiques, comme les services de coopération et d'action culturelle des ambassades et les établissements à autonomie financière, culturels (instituts et centres culturels français) ou de recherche.

Cette dispersion de nos outils d'influence débouche sur un **manque de cohérence et de visibilité** de notre présence culturelle à l'étranger. La variété de leurs statuts signifie également un **exercice très inégal de l'autorité de l'État** sur ces établissements. La Révision générale des

politiques publiques déplore ainsi un **contrôle imparfait du respect des orientations stratégiques** que les tutelles de l'État (du reste multiples) sont susceptibles d'exercer sur ces opérateurs, tant à Paris que sur le terrain par le biais des chefs de mission diplomatique.

En outre, l'État n'est plus en mesure de mutualiser efficacement les services de ses opérateurs à l'étranger et de développer des **synergies** entre eux, alors que la diplomatie d'influence constitue un domaine d'action par essence **transversal**.

II. Le texte du projet de loi : la clarification du cadre juridique des établissements publics au service de notre diplomatie d'influence

A. La nécessité du recours à la loi

L'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer « *les règles concernant la création de catégories d'établissements publics* ».

Dans sa décision n° 79-108 L du 25 juillet 1979¹, le Conseil constitutionnel retient deux critères déterminant l'appartenance d'établissements publics à une même catégorie : le **même rattachement territorial**, sous une même tutelle administrative, et une **spécialité analogue**.

Comme il l'a été rappelé précédemment, la diplomatie d'influence française s'appuie déjà sur un certain nombre d'opérateurs, dont plusieurs ont le statut d'établissement public. En effet, l'AEFE, établissement public administratif, et l'Agence française de développement et Ubifrance, tous deux établissements publics à caractère industriel et commercial, participent à l'action extérieure de la France, notamment en matière de présence culturelle, linguistique et économique de notre pays à l'étranger.

Toutefois, dans sa décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007², le juge constitutionnel a estimé que l'intervention du législateur est justifiée lorsqu'elle vise à **harmoniser** et préciser les règles constitutives d'une catégorie d'établissements publics, alors même que des établissements publics déjà existants pourraient être regardés comme ayant une spécialité analogue.

Or, il n'existe pas, à l'heure actuelle, de règles constitutives communes aux établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, bien que les trois établissements précités aient tous pour vocation d'exercer leurs missions essentiellement à l'étranger, de participer à la politique d'influence de la France et de mettre en œuvre des programmes ou de gérer des moyens en relation avec l'action extérieure de l'État.

¹ Décision n° 79-108 L du 25 juillet 1979, nature juridique des dispositions des articles L. 330-1 à L. 330-9 du code du travail relatifs à l'Agence nationale pour l'emploi.

² Décision n° 2007-548 DC du 22 février 2007 relative aux règles d'urbanisme applicables dans le périmètre de l'opération d'intérêt national de La Défense et portant création d'un établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense.

Aussi, le titre I^{er} du présent projet de loi s'emploie-t-il à déterminer les principales règles constitutives de cette catégorie d'établissements publics, afin de préciser notamment leur spécialité (action extérieure de l'État), leur tutelle (ces établissements publics étant nationaux, ils seront placés sous la tutelle de l'État), les principes de leur gouvernance et leurs ressources.

B. Une mission de participation à l'action extérieure de l'État entendue au sens large

L'article 1^{er} définit leur mission dans les termes suivants : « *participer à l'action extérieure de l'État, notamment par la mise en œuvre à l'étranger d'actions culturelles, de coopération et de partenariat et par la gestion de moyens, notamment immobiliers, nécessaires à cette action* ».

Ce champ d'intervention entendu au sens large des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France a le mérite d'autoriser à ranger, à terme, au sein d'une même catégorie, tant les établissements publics préexistants intervenant principalement à l'étranger comme l'AEFE, l'AFD et Ubifrance, que les établissements publics nouvellement créés par le présent projet de loi dans les domaines de l'action culturelle extérieure et de l'expertise et de la mobilité internationales.

A également vocation à être rangé au sein de cette catégorie un futur **établissement public chargé de la gestion des services immobiliers de l'État à l'étranger**, dont la tutelle devrait être assumée conjointement par les services du domaine de Bercy et par le ministère des affaires étrangères. Selon les informations communiquées par le Gouvernement, son statut serait en cours d'élaboration. En tout état de cause, le premier alinéa de l'article 1^{er} ménage la possibilité de le créer par voie réglementaire en précisant que font partie de la nouvelle catégorie les établissements publics participant à l'action extérieure de la France « *par la gestion de moyens, notamment immobiliers, nécessaires à cette action* ».

Les dispositions instituant et régissant l'établissement chargé du domaine de l'État à l'étranger, en cela qu'elles ressortissent à la compétence réglementaire, pourront intervenir une fois que les règles constitutives de la catégorie des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France auront été fixées par le législateur.

C. Des établissements publics nationaux

En vertu du deuxième alinéa de l'article 1^{er}, qui dispose que « *les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France sont placés sous la tutelle de l'État* », les opérateurs de notre diplomatie d'influence relevant de cette nouvelle catégorie seront des établissements publics nationaux. **Il n'est pas souhaitable de préciser, au sein des règles constitutives de la catégorie, l'autorité ministérielle de tutelle de ces**

établissements, dans la mesure où certains d'entre eux ont vocation à être placés sous la tutelle de plusieurs ministères, comme ce sera le cas, selon toute vraisemblance, de l'établissement public chargé du domaine de l'État à l'étranger évoqué précédemment. C'est, du reste, déjà le cas d'Ubifrance, placé sous la tutelle du ministre chargé de l'économie et des finances et du ministre chargé du commerce extérieur.

Sous réserve des précisions éventuellement apportées par le législateur, l'identification de l'autorité ministérielle de tutelle de chaque établissement public ressort donc théoriquement à la compétence réglementaire.

D. Garantir l'influence de la France dans le débat d'idées et la réflexion sur les enjeux mondiaux

L'alinéa 4 de l'article 1^{er} ouvre la possibilité pour les établissements contribuant à l'action extérieure de la France de placer des agents publics auprès d'**instituts indépendants de recherche**, en l'espèce des *think tanks*. Cette disposition fait écho à l'article 8 du présent projet de loi qui modifie l'article 1^{er} de la loi n° 72-659 du 13 juillet 1972 relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'États étrangers, en autorisant, par dérogation aux règles de la fonction publique, la mise à disposition à titre gratuit d'agents publics auprès d'organisations internationales intergouvernementales et d'instituts de recherche étrangers indépendants.

Dans le cas de l'article 1^{er} cette faculté est ouverte aux **établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'État**, alors que dans le cas de l'article 8, c'est l'**État** qui est autorisé à déroger au droit commun de la fonction publique pour détacher des agents publics auprès d'organismes de recherche étrangers.

E. Les relations des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France avec les services de l'État déconcentrés à l'étranger

Les relations entre les services de l'État à l'étranger, placés sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et les établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'État font l'objet du dernier alinéa de l'article 1^{er}. Dans le texte proposé par le Gouvernement, ces relations sont définies de façon très elliptique et se résument à la possibilité pour les opérateurs de faire appel aux moyens des missions diplomatiques, sous le contrôle du chef de poste.

III. La position de votre commission : pour des établissements publics responsabilisés, qui aient les moyens de leur action à l'étranger

Votre commission souscrit à la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, dans le souci de rationaliser notre dispositif de présence culturelle et d'influence à l'étranger. **Cette démarche participe d'un renforcement de l'autorité de l'État dans la gestion de ses opérateurs et de ses moyens d'influence à l'étranger.** La clarification du cadre juridique des opérateurs de notre diplomatie d'influence permettra non seulement le pilotage renforcé du ministère des affaires étrangères, en coordination avec les autres ministères concernés dans leurs domaines de compétence respectifs, mais aussi une plus grande cohérence de l'action de ces opérateurs à l'étranger, sous le contrôle de l'ambassadeur.

À ce titre, votre rapporteur pour avis rappelle qu'aux termes de l'article 2 du décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger, l'ambassadeur « **représente le Président de la République, le Gouvernement et chacun de ses ministres** ». En vertu de l'article 3 du décret précité, il « **coordonne et anime l'action** » des services déconcentrés de l'État à l'étranger. Il a donc autorité sur tous les services de l'État et de ses démembrements (dont de ses établissements publics) à l'étranger.

Les modifications que votre commission souhaite apporter à l'article 1^{er} visent principalement à :

- expliciter clairement dans la loi la vocation première de ces établissements en tant qu'**opérateurs au service de notre diplomatie d'influence**. En effet, le critère de spécialité, le plus déterminant et permettant de ranger au sein d'une même catégorie plusieurs établissements publics, est généralement interprété avec rigueur par le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision précitée du 30 mai 1979. Dès lors, votre commission a adopté un amendement tendant à préciser la spécialité de cette nouvelle catégorie d'établissements publics dont la vocation première, en tant qu'opérateurs de notre diplomatie d'influence, consistera à « *promouvoir la présence et l'influence de la France à l'étranger* » ;

- introduire, au sein des règles constitutives de la nouvelle catégorie d'établissements publics, le principe de la conclusion impérative d'un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel les liant à l'État, afin de **responsabiliser** les opérateurs de notre diplomatie d'influence vis-à-vis de leurs tutelles respectives. Elle a également tenu à préciser que ces contrats d'objectifs et de moyens seront transmis par le Gouvernement aux **commissions compétentes** des assemblées parlementaires ;

- garantir clairement la possibilité pour les établissements publics concourant à l'action extérieure de notre pays de **s'appuyer sur les services de l'État à l'étranger**, et notamment sur son réseau d'établissements culturels à autonomie financière.

Votre commission vous propose de suivre, en l'espèce, l'exemple du **précédent inauguré par Ubifrance** : là où il ne disposait pas d'antenne locale propre à l'étranger, cet établissement public s'est vu confier, **par voie réglementaire**, la gestion des activités commerciales, et des personnels qui s'y rattachent, au sein des missions économiques appartenant au réseau international du ministère de l'économie.

Conformément aux recommandations du rapport d'information commun des commissions de la culture et des affaires étrangères du Sénat, votre commission estime nécessaire, en effet, d'introduire dans la loi une possibilité analogue à celle consentie à Ubifrance, au bénéfice des établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'État. Ces établissements, dont les activités s'exercent principalement à l'étranger, doivent être en mesure de s'appuyer autant que de besoin sur les services de l'État déconcentrés à l'étranger en gérant et en y affectant, le cas échéant, des personnels relevant de leurs domaines de compétence respectifs.

Selon les termes de l'amendement adopté par votre commission à l'initiative de son rapporteur pour avis, les représentations à l'étranger des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France prendront la forme de bureaux « **qui font partie des missions diplomatiques** ». Cette précision permet, du reste, de limiter les risques de contestation par nos partenaires étrangers et d'asseoir leur crédibilité à l'étranger, tout en maintenant aux agents de ces représentations locales le bénéfice des immunités et privilèges découlant des conventions de Vienne.

Par ailleurs, en s'inspirant de l'exemple d'Ubifrance, l'amendement de votre commission précise que, dans le cas où ils ne disposeraient pas de représentations propres à l'étranger, les établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'État « **font appel aux missions diplomatiques** ». Cette disposition permettra aux opérateurs de solliciter les moyens de notre réseau diplomatique, et notamment les établissements placés sous l'autorité de l'ambassadeur, en l'espèce les établissements à autonomie financière (instituts et centres culturels) ou qui leur sont liés par convention, comme c'est le cas d'un certain nombre d'Alliances françaises.

Elle ménage également la possibilité d'opérer, à terme, le **transfert à la future agence chargée de la coopération culturelle et linguistique** (créée par l'article 6 du projet de loi) **de la gestion des EAF culturels et de leurs personnels intervenant dans ses domaines de compétence**. Cette opération fait l'objet, pour l'heure, d'une procédure de concertation préalable et pourrait intervenir en grande partie, à l'image d'Ubifrance, par voie réglementaire, à la suite d'une série d'**expérimentations** conduite pendant une période transitoire de trois ans.

En outre, votre commission a adopté deux amendements rédactionnels.

Compte tenu des observations précédentes et sous réserve de la prise en compte des modifications qu'elle a adoptées par voie d'amendement, **vo**tre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article 2

Conseils d'administration des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France

Cet article fixe le cadre général de la **gouvernance** des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, en précisant notamment la qualité des membres de leurs conseils d'administration.

I. Le texte du projet de loi

L'article 2 du projet de loi prévoit que les établissements publics seront administrés par un conseil d'administration comprenant :

- un député et un sénateur ;
- des représentants de l'État ;
- des personnalités qualifiées désignées par l'État ;
- des représentants élus du personnel.

Il précise également que « *le conseil d'administration des établissements qui reçoivent le concours des **collectivités territoriales** et d'**organismes partenaires** pour accomplir leurs missions peut également comprendre des représentants de ces collectivités et organismes* ».

Enfin, le dernier alinéa de l'article 2 exclut l'application des dispositions du chapitre I^{er} du titre II de la loi n° 3-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public à la composition du conseil d'administration de ces établissements.

En effet, aux termes de l'article 5 de la loi précitée, le conseil d'administration des établissements publics industriels et commerciaux de l'État comptant plus de 200 salariés en moyenne sur les 24 derniers mois¹ doit comprendre des représentants des salariés élus dans les conditions prévues au chapitre II de la même loi, leur nombre devant être égal au moins au **tiers** du nombre total de membres du conseil d'administration.

Toutefois, dans un souci de bonne gestion, il a été jugé préférable de prévoir une telle dérogation afin que les établissements publics contribuant à

¹ Les effectifs de l'opérateur culturel devraient s'élever à 250 personnes et ceux de l'opérateur de la mobilité à plus de 300 personnes.

l'action extérieure de l'État ne soient pas administrés par des **conseils d'administration pléthoriques** (le nombre de membres du conseil d'administration de l'opérateur culturel envisagé étant d'une vingtaine, celui de l'opérateur de mobilité d'environ 24).

Ce type de dérogation s'applique déjà à l'AFD, EPIC dont le conseil d'administration comprend 16 membres dont deux représentants du personnel élus dans les conditions fixées par un règlement pris par le directeur général. En revanche, le conseil d'administration d'Ubifrance, également EPIC, compte 28 membres dont dix élus du personnel. L'AEFE, en tant qu'établissement public à caractère administratif, n'est pas concernée par les dispositions précitées de la loi de démocratisation du secteur public : son conseil d'administration compte cinq représentants du personnel, sur 26 membres au total.

En outre, cette dérogation au chapitre I^{er} de la loi de démocratisation du secteur public permettra d'harmoniser la durée des mandats des représentants du personnel avec celui des autres membres du conseil d'administration lorsque les décrets d'application prévoiront des mandats de trois ans, et non de cinq ans, pour ces derniers.

Il appartiendra à un décret en Conseil d'État, pris sur le fondement de l'article 1^{er} du projet de loi, **de déterminer le nombre de représentants en fonction de leur qualité et les proportions, y compris entre ministères**. Selon les cas, le décret aura donc la possibilité de ménager une place aux **collectivités territoriales** et aux **organisations professionnelles**, notamment les structures de représentation des industries culturelles françaises à l'étranger comme Unifrance en matière de cinéma ou encore le Bureau export de la musique française, et sur lesquelles l'opérateur culturel a vocation à s'appuyer davantage.

II. La position de votre commission : pour une gouvernance conciliant gestion dynamique et réactive avec représentativité et dimension participative

La clarification du pilotage stratégique des opérateurs de l'action culturelle extérieure et de la mobilité internationale suppose que leur tutelle soit confiée, **autant que faire se peut**, au seul ministère des affaires étrangères, en sa qualité de **chef de file** de notre diplomatie d'influence. Néanmoins, les commissions de la culture et des affaires étrangères ont souligné, dans leur rapport d'information commun, la nécessité d'assortir une gouvernance dynamique et réactive, s'appuyant sur des conseils d'administration aux effectifs aussi resserrés que possible, d'une **concertation interministérielle effective** qui permette d'associer l'ensemble des ministères concernés aussi bien au niveau des organes dirigeants et de la désignation des présidents et directeurs généraux de ces établissements, qu'au niveau de l'élaboration de leurs orientations stratégiques dans le cadre de conseils d'orientation stratégique.

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis tient à rappeler les conditions dans lesquelles il sera possible **d'associer aussi étroitement que possible le ministère de la culture**, dans le cas de l'opérateur culturel, et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, dans le cas de l'opérateur de la mobilité, dans la gouvernance de ces établissements :

- les décrets d'application appelés à préciser les missions et les modalités d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public chargé de l'action culturelle extérieure devraient être préparés en concertation avec le ministère de la culture et lui ménager ainsi un nombre de représentants **équivalent** à celui du ministère des affaires étrangères, conformément aux recommandations du rapport d'information des commissions de la culture et des affaires étrangères¹.

En outre, l'établissement devrait mettre en œuvre ses missions conformément aux orientations définies conjointement par ces deux ministères, notamment dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens signé par les deux ministres. Les deux ministères devraient également désigner chacun, par arrêté, un nombre égal de personnalités qualifiées. Enfin, le ministère de la culture devrait être consulté sur la désignation du président du conseil d'administration et du directeur de l'établissement ;

- des équilibres analogues en faveur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche devraient, selon votre rapporteur pour avis, être pris en compte dans le décret d'application concernant l'établissement public chargé de l'expertise et de la mobilité internationales.

La détermination du nombre de membres du conseil d'administration de chacun des opérateurs, qui relève du pouvoir réglementaire, devra tenir compte la nécessaire conciliation des deux impératifs suivants : assurer une **dimension exécutive** du conseil au travers d'une prise de décision réactive et opérationnelle, et assurer la **représentativité** de l'ensemble des partenaires impliqués dans la réalisation des missions pour **garantir la légitimité des opérateurs**.

En matière d'élaboration des orientations stratégiques, des **conseils d'orientation stratégique à dimension interministérielle** pourront être ainsi aménagés auprès de ces deux opérateurs.

Si ces équilibres semblent conformes aux recommandations du rapport d'information précité, votre rapporteur pour avis estime nécessaire de préciser l'étendue de l'autorité consentie à leur président et à ses relations avec leur directeur général.

¹ Dans le même ordre d'idées, il convient de rappeler que, dans leur rapport d'information de novembre 2006 sur la gestion de CulturesFrance, nos collègues Adrien Gouteyron et Michel Charasse avaient conclu qu'« une meilleure évaluation des actions de CulturesFrance par la tutelle passe par une place plus importante du ministère de la culture au sein du conseil d'administration, au moins à titre de conseil technique ».

À l'avenir, le principe de la gouvernance des établissements publics chargés de mettre en œuvre notre diplomatie d'influence devrait être celui d'une **unité de commandement** à leur tête. Cela suppose de faire du président de leur conseil d'administration un **président exécutif** qui serait assisté, dans ses tâches, d'un **directeur général délégué**.

Aussi, votre commission a-t-elle adopté deux amendements visant à appliquer ce principe aux agences culturelle et de mobilité, créées par les **articles 5 et 6** du projet de loi. En effet, cette mesure apparaît encore difficilement applicable à l'AEFE, établissement public à caractère administratif dont le président du conseil d'administration est le directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats au ministère des affaires étrangères.

À l'article 2, en revanche, votre commission a adopté un amendement visant à modifier le **nombre de parlementaires** présents au conseil d'administration de tous les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, en précisant qu'il devrait compter « *deux députés et deux sénateurs désignés par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat* ».

Cette disposition tient compte, notamment, de la nécessité d'associer, au-delà des commissions des affaires étrangères des assemblées parlementaires, **les autres commissions concernées par l'action déployée par ces établissements à l'étranger dans leurs champs de compétences respectifs**. À titre d'exemple, l'agence Ubifrance étant placée sous la tutelle des ministres chargés de l'économie et du commerce extérieur, il paraît pertinent de s'assurer que des parlementaires membres des commissions chargées de l'économie des deux assemblées puissent être associés à la définition de leurs orientations stratégiques. Cette précision permet également d'élargir la diversité politique des parlementaires appelés à siéger dans ces conseils d'administration.

Compte tenu des observations précédentes et sous réserve de la prise en compte des modifications qu'elle a adoptées par voie d'amendement, **votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article**.

Article 3

Ressources des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France

Cet article détermine l'origine des ressources dont pourront bénéficier les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France.

I. La situation actuelle : des budgets reposant principalement sur des subventions publiques, encore insuffisantes

Les **subventions pour charges de service public** constituent une partie substantielle des ressources des opérateurs de notre diplomatie culturelle. La part du financement public s'élevait à 82 % du budget prévisionnel pour 2009 de l'association EGIDE, à 58 % dans le cas de l'association CulturesFrance et à 66 % dans le cas du groupement d'intérêt public CampusFrance (sous la forme de commandes passées principalement par le ministère des affaires étrangères). L'importance des subventions publiques pour ces trois opérateurs est **pleinement justifiée** dans la mesure où ceux-ci agissent bien souvent à l'étranger pour le compte de l'État et que ce dernier est leur principal client.

- Les subventions pour charges de service public consenties à CulturesFrance, d'un montant de 19 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2010, émargent à trois programmes budgétaires :

- une dotation de 9,7 millions d'euros au titre de l'action « Animation du réseau » du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'État », versée par le ministère des affaires étrangères ;

- une dotation de 7,4 millions d'euros au titre de l'action « Animation du réseau » du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement », versée par le ministère des affaires étrangères ;

- une dotation de 1,9 million d'euros au titre de l'action « Action culturelle internationale » du programme 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » de la mission « Culture », versée par le ministère de la culture.

En 2009, le budget prévisionnel de CulturesFrance s'établissait à 34,5 millions d'euros, dont 14,2 millions d'euros de ressources propres :

Compte de résultat

(en milliers d'euros)

Dépenses	Exécution 2008	Budget prévisionnel 2009	Recettes	Exécution 2008	Budget 2009
Personnel	5 596	5 927	Ressources de l'État	19 213	18 506
Fonctionnement	28 523	28 538	- subventions de l'État	19 213	18 506
Intervention			- ressources fiscales		
			Autres subventions	959	1 115
			Ressources propres et autres	14 798	14 188
Total des dépenses	34 119	34 465	Total des recettes	34 970	33 809
Résultat : bénéfice	851		Résultat : perte		656
Total : équilibre du CR	34 970	34 465	Total : équilibre du CR	34 970	34 465

Source : Projet annuel de performances pour 2010.

Dans sa communication à la commission des finances du Sénat sur la situation financière de CulturesFrance en 2006, la Cour des comptes déplorait l'absence de règlement financier interne, de comptabilité analytique et de contrôle de gestion au sein de l'association. Elle se prononçait dès lors en faveur de sa **transformation en établissement public à caractère industriel et commercial** aussi bien pour **renforcer l'exercice de la tutelle** que pour **responsabiliser sa gestion financière**. La signature, en mai 2007, d'un contrat d'objectifs et de moyens entre CulturesFrance et ses deux ministères de tutelle pour la période 2007-2009 a constitué un premier pas vers une plus grande transparence financière au travers d'une procédure d'évaluation renforcée sur la base d'objectifs opérationnels et de saine gestion et d'indicateurs.

Toutefois, le périmètre d'intervention de l'opérateur est amené à évoluer, comme l'illustre le transfert de compétence, à partir de janvier 2009, du ministère des affaires étrangères vers CulturesFrance en matière de diffusion du cinéma et du documentaire français et de gestion du fonds d'Alembert. Dans le cas où l'opérateur culturel se verrait reconnaître une compétence dans le domaine de la diffusion et de l'enseignement de la langue française à l'étranger, les **ressources issues des cours de langue**, et par là-même sa **capacité d'autofinancement**, ont vocation à augmenter.

Enfin, au-delà d'une diversification de ses ressources liée à l'évolution de son champ de compétences, il faut prendre en compte la nécessité d'**encourager les cofinancements privés** dans l'organisation de manifestations culturelles, en sollicitant notamment les recettes issues du **mécénat**.

À titre de comparaison, sur un budget annuel avoisinant les 700 millions d'euros, le British Council reçoit environ 260 millions d'euros de subventions de l'État, soit un peu plus de 37 % de ses ressources. La part du mécénat s'élève elle à près de 20,5 millions d'euros dans le cas de l'opérateur britannique.

- Le budget prévisionnel de CampusFrance s'établissait à 6,2 millions d'euros en 2009, dont 4,1 millions d'euros de subventions publiques et 2,1 millions d'euros de ressources propres :

Compte de résultat

(en milliers d'euros)

Dépenses	Exécution 2008	Budget prévisionnel 2009	Recettes	Exécution 2008	Budget 2009
Personnel	1 936	1 855	Ressources de l'État	3 499	4 113
Fonctionnement	3 962	4 405	- subventions de l'État	3 499	4 113
Intervention			- ressources fiscales		
			Autres subventions		
			Ressources propres et autres	2 379	2 148
Total des dépenses	5 898	6 260	Total des recettes	5 878	6 261
Résultat : bénéfice		1	Résultat : perte	20	
Total : équilibre du CR	5 898	6 261	Total : équilibre du CR	5 898	6 261

Source : *Projet annuel de performances pour 2010.*

La dotation de l'État est ventilée selon trois programmes budgétaires :

- 400 897 euros inscrits en loi de finances initiale pour 2010 au titre de l'action « Animation du réseau » du programme 185 « Rayonnement culturel et scientifique » de la mission « Action extérieure de l'État » ;

- 812 103 euros au titre de l'action « Animation du réseau » du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » ;

- 1,9 million d'euros au titre de l'action « Pilotage » du programme 150 « Formation supérieure et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

À titre de comparaison, le budget du DAAD (*Deutscher Akademischer Austausch Dienst*), structure de représentation du système d'enseignement supérieur allemand, s'élève à 304 millions d'euros, dont 60 millions sont consacrés aux opérations d'internationalisation des établissements d'enseignement supérieur allemands.

- Les subventions versées par l'État à l'association EGIDE s'élèvent, en loi de finances initiale pour 2010, à 89,4 millions d'euros. Elles sont perçues au titre du programme 185 et du programme 209. Les transferts entre l'État et EGIDE correspondent à des **comptes de mandats publics** comptabilisés en fonds gérés et ne figurent donc pas, par convention, dans le résultat d'exploitation de l'opérateur. Seuls les frais de gestion perçus par l'association pour services rendus auprès des mandats publics (essentiellement le ministère des affaires étrangères) et privés sont présentés en ressources propres, d'un montant de 20 millions d'euros dans son budget prévisionnel pour 2009.

II. Le texte du projet de loi : garantir la diversification des ressources des établissements contribuant à l'action extérieure de la France

L'évolution des opérateurs chargés de la coopération culturelle et de la mobilité universitaire, scientifique et technique d'un statut associatif ou de groupement d'intérêt public à celui d'établissement public à caractère industriel et commercial a pour objectif de renforcer leur transparence financière et de garantir une gestion budgétaire plus responsable et dynamique.

Appelés à évoluer le plus souvent dans un **milieu concurrentiel**, et retirant une part importante de leurs ressources du **produit de leurs propres prestations**, les nouveaux établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France peuvent être créés sous la forme d'établissements publics industriels et commerciaux, bénéficiant ainsi de la souplesse de gestion que leur apporte ce cadre juridique, ou d'établissement public administratif, lorsque cette forme correspond mieux à la nature et la mise en œuvre de leurs missions.

Aux termes de l'étude d'impact transmise par le Gouvernement, les ressources de cette catégorie d'établissements devraient laisser une large place aux **produits de leurs activités**, les opérateurs agissant souvent, dans le champ de leurs compétences, en tant que prestataire des établissements et organismes partenaires ainsi que de l'État. Les établissements recevront par ailleurs le produit des appels d'offres passés dans leur domaine de compétence. La possibilité de recourir à l'emprunt est prévue par la loi mais elle a vocation à rester encadrée par le pouvoir réglementaire.

III. La position de votre commission : garantir un financement public pérenne, les recettes d'origine privée ne pouvant constituer la « panacée »

Si elle souscrit à l'idée de favoriser la montée en puissance des cofinancements d'origine privée au sein des budgets des opérateurs de notre diplomatie d'influence, **votre commission estime nécessaire de rappeler que, dès lors qu'ils sont appelés à participer à l'exercice de fonctions régaliennes sous l'autorité des chefs de mission diplomatique et donc à intervenir pour le compte de l'État, ils doivent se voir garantir un financement public pérenne à la hauteur de leurs charges de service public.**

Ceci est d'autant plus vrai dans le cas de l'opérateur culturel qu'il a vocation à intervenir en soutien dans la formation et le conseil de nos personnels culturels en poste et à accompagner les opérations conduites par nos établissements culturels à l'étranger. L'opérateur chargé de l'expertise et de la mobilité internationales a, lui, vocation à agir plus en tant que prestataire de services en assurant des missions de logistique et, pour ces raisons, une partie significative des ressources de cet établissement devrait être issue de la rémunération de ses services.

Dans ces conditions, votre commission a adopté un amendement de reformulation tendant à garantir la **pérennité du financement public** des agences contribuant à l'action extérieure de l'État, en affichant la responsabilité de l'État dans ce domaine, aux côtés de financements dynamiques d'origines diverses et adaptés aux différentes situations, permis par le statut d'EPIC. Les ressources de ces établissements devraient ainsi comprendre :

- « - les dotations de l'État ;
- les recettes provenant de l'exercice de leurs activités ;
- les subventions et contributions d'organisations internationales et européennes, de collectivités territoriales et de tous organismes publics et privés ;
- le revenu des biens meubles et immeubles ainsi que le produit de leur aliénation ;
- le produit des participations et placements financiers, les intérêts et remboursement de prêts ou avances ;
- les recettes issues du mécénat ;
- les dons, legs et recettes diverses ;
- les emprunts. »

Ces modifications demeurent conformes aux principes de recevabilité financière des amendements parlementaires posés par l'article 40 de la Constitution et la LOLF. La notion, dans le texte initial du projet de loi, de « *subventions de toute nature* » recouvre, en effet, les dotations de l'État ainsi que les subventions et contributions d'organisations internationales et européennes, de collectivités territoriales et de tous organismes publics et privés. La mention du « *produit des opérations commerciales* » apparaît, elle, redondante avec la référence aux « *recettes provenant de l'exercice de leurs activités* », qui recouvre la rémunération de tous les services, y compris commerciaux, fournis par ces établissements.

Par conséquent, compte tenu des observations précédentes et sous réserve de la prise en compte des modifications qu'elle a adoptées par voie d'amendement, **votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article.**

Article 4

Mises à disposition de fonctionnaires à titre gratuit auprès des établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'État

Par dérogation au droit commun de la fonction publique, cet article autorise les établissements publics à bénéficier de mises à disposition de fonctionnaires à titre gratuit pour des missions d'intérêt public pour une durée de deux ans suivant leur création ou, ultérieurement, pour des missions de courte durée ne pouvant excéder six mois.

I. Le texte du projet de loi : accompagner la montée en puissance des établissements par l'apport de l'expertise de la fonction publique

Les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France pourront accueillir des fonctionnaires détachés ou mis à disposition. Il est apparu indispensable qu'ils puissent bénéficier dans certains cas d'une exonération de l'obligation de remboursement prévue par les textes statutaires des trois fonctions publiques¹, cette disposition permettant une participation de ces personnes publiques aux opérations engagées par ces établissements.

L'étude d'impact annexée au projet de loi souligne que cette facilité peut être particulièrement utile durant la phase de création des établissements publics, mais elle pourra dans certains cas se prolonger pour devenir plus pérenne, s'agissant de missions de courte durée. En effet un certain nombre de missions mises en œuvre par ces opérateurs (évaluation des besoins des pays partenaires, identification de projets de coopération) requiert les compétences de fonctionnaires des administrations françaises homologues à celles de nos partenaires bénéficiaires de l'expertise, sans être, au moment où elles sont organisées, couvertes par un financement, bilatéral ou multilatéral, correspondant.

Le recours à la mise à disposition gratuite de fonctionnaires sera envisagé au cas par cas, en tenant compte des missions qui leur seront confiées. Si ces fonctionnaires doivent intervenir au titre de ces missions dans le cadre d'un marché concurrentiel, **la mise à disposition ne devra pas porter obstacle à la vérité des coûts**, dans le strict respect du principe de libre concurrence.

II. La position de votre commission

Afin de faciliter le démarrage des nouveaux établissements publics chargés de mettre en œuvre notre diplomatie d'influence, il semble

¹ Fonction publique de l'État (loi n° 84-16 du 11 janvier 1984), fonction publique territoriale (n° 84-53 du 26 janvier 1984) et fonction publique hospitalière (loi n° 86-33 du 9 janvier 1986).

indispensable de leur garantir l'apport de fonctionnaires expérimentés. Ils devront, en effet, faire appel à l'expertise des agents de nos trois fonctions publiques notamment pour identifier les besoins de nos pays partenaires en termes d'assistance technique et élaborer des projets de coopération dans différents domaines, comme par exemple dans le cadre de la coopération décentralisée et de l'aide au développement sanitaire.

Au moment de leur création, ces établissements ne bénéficieront pas des fonds bilatéraux ou multilatéraux leur permettant de solliciter les compétences de fonctionnaires français pour accomplir leurs missions. Dans ces conditions, il apparaît pertinent de faciliter des mises à disposition de fonctionnaires pour des **missions d'intérêt public limitées dans le temps**.

Votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article.

CHAPITRE II

L'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales

Article 5

Création d'un opérateur chargé de la mobilité universitaire, scientifique et technique

Le chapitre II du présent projet de loi crée, au sein de la nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, une agence chargée de la promotion des formations et des échanges universitaires, scientifiques et techniques.

I. Le droit existant

Dans un contexte d'**économie du savoir mondialisée** et **fortement compétitive**, notre pays connaît une perte de vitesse préoccupante. Par nature, la coopération internationale dans le domaine de la mobilité universitaire, scientifique et technique implique un grand nombre de tâches de gestion et logistique : bourses, organisations de missions, invitations, tâches qui ont été déjà largement externalisées par la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats.

En effet, trois opérateurs, aux statuts divers, interviennent dans notre stratégie de formation et de **captation des élites étrangères**. Leurs métiers, pourtant voisins et complémentaires, pâtissent ainsi d'une **coordination**

insuffisante de leurs actions, ces opérateurs entrant parfois en **concurrence** entre eux sur les fonctions de soutien à la mobilité internationale.

Il en résulte une grande confusion et un manque de lisibilité pour nos partenaires étrangers, des doublons qui pourraient être évités, et *in fine* des opérateurs qui n'ont pas encore atteint pour certains la **taille critique**. C'est notamment le cas de CampusFrance, agence chargée de la promotion de notre système d'enseignement supérieur à l'étranger, qui peine à concurrencer ses homologues allemand (*Deutscher Akademischer Austausch Dienst – DAAD*) ou britannique (*British Council*).

A. CampusFrance : une structure fédérative au service de la compétitivité de notre système d'enseignement supérieur sur le marché de la connaissance

La France s'est dotée, depuis 1998, d'une structure opérationnelle, sous la forme d'un **groupement d'intérêt public** « EduFrance » devenu en 2007 « CampusFrance », placé sous la tutelle des ministères des affaires étrangères, de l'enseignement supérieur et de la recherche et du développement, et chargée de valoriser son système d'enseignement supérieur à l'étranger afin de lui permettre d'être compétitif dans les flux mondiaux d'étudiants et dans la captation des élites étrangères.

CampusFrance compte parmi ses membres :

- l'**État**, représenté par les ministères chargés de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, des affaires étrangères, de la culture et du commerce extérieur ;

- **229 établissements d'enseignement supérieur publics et privés**, dont 76 universités, 62 écoles d'ingénieurs, 41 écoles de commerce et de management, 47 autres écoles supérieures et instituts et trois pôles de recherche et d'enseignement supérieur (au 1^{er} juillet 2009) ;

- le Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux, c'est-à-dire l'association **EGIDE**, gérant un certain nombre de programmes de mobilité universitaire et de bourses du Gouvernement français ;

- le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (**CNOUS**), établissement public administratif dont la sous-direction des affaires internationales est chargée de la gestion d'une partie des bourses du Gouvernement français et de l'hébergement des étudiants étrangers.

Conformément à sa convention constitutive de 2007, l'agence a pour missions :

- d'appuyer le développement de la mobilité universitaire et scientifique internationale en promouvant les formations des établissements d'enseignement supérieur français à l'étranger, en contribuant à l'information, l'orientation, l'accueil des étudiants en mobilité, ainsi qu'aux invitations des enseignants, enseignants-chercheurs ou chercheurs ;

- de concourir à l'amélioration des conditions d'accueil et de séjour en France des étudiants étrangers. L'agence CampusFrance est en effet chargée d'assurer le suivi de la charte de qualité pour l'accueil des boursiers étrangers qui a vocation, à court terme, à servir de référence pour l'accueil de tout étudiant en mobilité entrante ;

- mais aussi de préfigurer l'intégration de ses activités avec celles, d'une part, de l'association EGIDE, et, d'autre part, du CNOUS, pour sa partie concernant les étudiants étrangers. Il s'agit principalement d'une mise en commun des compétences en matière de gestion des bourses et d'accueil des étudiants étrangers.

L'agence dispose actuellement de 113 **espaces CampusFrance** et de 14 antennes dans 88 pays dont 30 comptant des espaces CampusFrance à procédure CEF (centre pour les études en France). L'ensemble des espaces CampusFrance représente près de 250 personnes, hors attachés de coopération universitaire, dont les statuts favorisent un *turnover* important :

- 83 % de contrats locaux dont les conditions financières ne permettent pas toujours de pérenniser les emplois ;

- 8 % de volontaires internationaux ;

- 6 % de vacataires, recrutés essentiellement pour les entretiens sous procédure CEF ;

- 3 % de contrats gérés par le ministère des affaires étrangères.

L'agence CampusFrance s'investit de façon significative dans la formation des personnels en poste dans ses espaces à l'étranger. L'année 2009 aura été marquée par quatre formations nationales, deux formations régionales, et par les rencontres CampusFrance.

Ces espaces CampusFrance font partie des missions diplomatiques et sont donc placés sous l'autorité des ambassadeurs et, par délégation, sous l'autorité du conseiller de coopération et d'action culturelle. L'agence centrale passe avec chaque service de coopération et d'action culturelle (SCAC) une **convention de partenariat** assortie d'une fiche annuelle de programmation. Au-delà des subventions pour charges de service public qu'il consent à l'agence, le ministère des affaires étrangères contribue ainsi au financement et au fonctionnement de ces espaces ou antennes CampusFrance à l'étranger puisque les postes diplomatiques prennent en charge les frais de fonctionnement et les salaires des personnels. L'agence CampusFrance prend, elle, en charge une partie des dépenses de promotion, de documentation et de formation.

CampusFrance dispose également d'un autre réseau, sur le territoire national, d'une importance fondamentale : celui des établissements d'enseignement supérieur français qui, en tant que membres du GIP, adhèrent à ses démarches. Des espaces CampusFrance devraient ouvrir prochainement en région.

À partir de ce double réseau, à l'étranger et sur le territoire national, l'agence centrale effectue un travail permanent de relais entre les ambassades et les sites universitaires, entre les établissements et opérateurs ou experts de la mobilité des étudiants français ou étrangers.

Son budget s'est établi, en 2008, à six millions d'euros, dont 3,5 millions d'euros de subventions de fonctionnement finançant ses activités à hauteur de 59 %. Ces subventions proviennent pour 54 % du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, pour 45 % du ministère des affaires étrangères et 1 % d'autres ministères. Le reste de son budget est alimenté par les cotisations des établissements adhérents au GIP CampusFrance (qui contribuent au financement de ses activités à hauteur de 17 % par le produit de leurs adhésions ainsi que par leur participation à l'organisation des manifestations) ainsi que des prestations spécifiques réalisées pour le compte de ceux-ci, mais aussi de contrats signés avec des États étrangers.

Les frais de personnels et de fonctionnement ont représenté 47 % de ses dépenses. Le siège du GIP CampusFrance est composé de 35 agents dont 27 agents recrutés sur contrat et 8 fonctionnaires ou contractuels à contrat à durée indéterminée mis à disposition. Les 27 agents contractuels se répartissent en 22 contractuels non titulaires de droit public et cinq fonctionnaires détachés sur contrat. Les huit fonctionnaires ou assimilés mis à disposition, le sont pour quatre d'entre eux par les ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que de l'éducation nationale, pour trois d'entre eux par des établissements adhérents et pour deux d'entre eux par le ministère des affaires étrangères. Comme l'indique l'étude d'impact annexée au projet de loi, le temps consacré par ces agents aux différentes fonctions présentes au sein du groupement se décompose comme suit : 40 % pour la promotion, 28 % pour l'information, 17 % pour la logistique, 9 % pour l'expertise et 6 % pour le pilotage.

Enfin, CampusFrance dispose également d'un conseil d'orientation qui associe la totalité des institutions et des acteurs touchant de près ou de loin à la mobilité académique, y compris les associations étudiantes.

Le directeur général de CampusFrance, M. André Siganos, a dégagé les quatre principes directeurs qui devraient présider à la création d'un nouvel opérateur unique intégrant toutes les dimensions de la mobilité universitaire, scientifique et technique : légitimité, subsidiarité, rigueur et réactivité.

B. EGIDE : un opérateur au professionnalisme reconnu et à la notoriété solidement ancrée

EGIDE est une **association** régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 qui contribue à la mobilité et assure la prise en charge de l'accueil, directement ou à titre de mandataire, tant en France qu'à l'étranger :

- de boursiers, français et étrangers, désignés par les personnes morales publiques ou privées, internationales, françaises ou étrangères, ayant conclu avec l'opérateur des conventions ou des accords en vue de séjours de formation, d'information ou de recherche ;

- d'invités des pouvoirs publics français et étrangers, des entreprises et organismes privés : il peut s'agir de personnalités effectuant ou prenant part, à titre individuel ou en groupe, à des visites, colloques, séminaires, congrès, etc. ;

- d'experts, effectuant des missions à l'étranger pour le compte de personnes morales publiques ou privées, internationales, françaises ou étrangères ;

- de personnes physiques faisant directement appel à elle, à titre individuel ou en groupe, pour organiser un séjour de formation ou d'information ou de recherche ;

- de conférences et événements, en France et à l'étranger, pour en assurer l'organisation matérielle, que ces conférences ou événements comprennent ou non la mobilité des participants ou des intervenants.

EGIDE prend ainsi en charge l'accueil et le séjour d'un flux annuel d'environ 35 000 personnes aux profils très divers, la majorité d'entre elles étant des étudiants boursiers et des chercheurs étrangers sélectionnés dans le cadre d'appels à candidature lancés par des laboratoires de recherche.

Placée sous tutelle du ministère des affaires étrangères, EGIDE ne bénéficie pas de subvention mais tire ses ressources d'une **tarification à l'acte de ses prestations**, notamment au bénéfice du Quai d'Orsay qui demeure son client privilégié¹ et qui lui confie la gestion de certains programmes de mobilité, les missions-invitations ainsi que la mise en œuvre de certaines manifestations. Son chiffre d'affaires était de 135 millions d'euros en 2008 pour un effectif évalué à près de 210 agents.

EGIDE a son siège à Paris mais dispose également d'implantations dans cinq grandes villes de France. Sa notoriété est désormais solidement ancrée, notamment à l'étranger auprès des SCAC des ambassades avec lesquels elle entretient des relations institutionnelles quotidiennes.

¹ Les demandes du ministère des affaires étrangères constituent près de 70 % du chiffre d'affaires de l'association.

C. France Coopération Internationale : une expertise technique française insuffisamment compétitive sur un marché international fortement concurrentiel

Le groupement d'intérêt public France Coopération Internationale est une structure interministérielle d'appui aux opérateurs nationaux de promotion de l'expertise française pour des missions de coopération et de développement. Créé en avril 2002 à l'initiative des ministères des affaires étrangères et de la fonction publique, France Coopération Internationale est désormais placé sous la double tutelle du Département (ministère des affaires étrangères) et du ministère chargé du co-développement.

Il a notamment pour missions :

- de mobiliser l'expertise publique française pour des missions de court, moyen ou long terme ;

- d'apporter son soutien aux opérateurs nationaux, publics et privés, entre lesquels elle favorise des partenariats et des synergies pour promouvoir la présence de l'expertise française sur les marchés internationaux ;

- d'intervenir comme opérateur en réponse à des commandes directes françaises (en particulier du ministère des affaires étrangères qui demeure son principal client, et d'autres administrations) ou à des appels d'offres internationaux émis par des bailleurs aussi bien bilatéraux que multilatéraux comme la Commission européenne ou encore la Banque mondiale.

Le GIP FCI est aujourd'hui une instance légère qui, depuis 2008, fonctionne pratiquement sans subvention, en s'appuyant presque exclusivement sur l'**autofinancement**, dans une démarche de vérité des coûts. FCI s'appuie ainsi sur 53 personnes employées au siège à Paris, dont la plupart sont des contrats de droit privé à durée indéterminée avec quelques mises à disposition de titulaires de la fonction publique.

Agissant en « *animateur ou ensablant de l'offre française, publique et privée* »¹ sur un marché de l'expertise technique déjà fortement diversifié en France, FCI s'appuie sur **trois organes de concertation** : un Haut comité d'orientation interministériel et deux comités de liaison, l'un avec les opérateurs publics, et l'autre avec les opérateurs privés.

Néanmoins, la Révision générale des politiques publiques a estimé que les performances de FCI n'atteignaient pas encore les résultats escomptés en matière de promotion à l'international de l'expertise française, principalement pour les raisons suivantes :

- **il est parfois reproché à FCI de ne pas disposer d'une légitimité interministérielle suffisante pour assurer l'animation de l'offre de l'ensemble des administrations publiques en matière d'expertise internationale.** Dans ces conditions, il est susceptible d'entrer en conflit d'intérêt avec ses « pairs », c'est-à-dire les différents opérateurs publics

¹ Site de présentation de FCI : <http://www.fci.gouv.fr/>.

sectoriels dont disposent certains ministères pour gérer leur offre d'expertise, et avec lesquels il entre pourtant en concurrence pour l'accès aux appels d'offres. Le marché de l'expertise publique en France est partagé, en effet, entre une trentaine d'opérateurs, résultant de structures parfois créées *ad hoc* par les ministères. Dès lors, l'offre française publique d'expertise technique continue d'arriver en **ordre dispersé**, les candidats français apparaissant en situation de concurrence entre eux, auprès des bailleurs internationaux¹, notamment européens, alors que nos partenaires européens apparaissent, eux, beaucoup mieux organisés. De plus, les opérateurs privés peuvent également intervenir sur le terrain de l'expertise publique ;

- **FCI doit encore progresser dans sa fonction d'appui aux prestataires privés de l'expertise internationale.** L'appui à la prospective commerciale au profit des organismes privés français d'expertise internationale constitue, en effet, un métier spécifique qui nécessite le développement d'un réseau de contacts à l'étranger, en particulier au niveau des sièges des principales organisations internationales émettrices d'appels d'offres dans ce domaine (Commission européenne et Banque mondiale). Or, développer un tel réseau suppose pour FCI d'atteindre une masse critique suffisante.

II. Le texte du projet de loi : pour un opérateur de la mobilité compétitif dans un environnement international fortement concurrentiel

A. L'inadaptation des statuts actuels

Le statut de groupement d'intérêt public ne répond pas véritablement aux besoins de l'administration, dans la mesure où les activités envisagées découlent essentiellement des sollicitations du ministère des affaires étrangères, et non pas de plusieurs personnes publiques qui souhaitent véritablement établir entre elles un groupement. S'il est vrai qu'outre le ministère des affaires étrangères, d'autres administrations publiques, notamment les ministères de l'intérieur, de l'immigration et du développement solidaire, ou encore de l'écologie, ont vocation à placer certains de leurs experts dans le cadre de missions à l'étranger, **l'expérience montre que la gouvernance faible d'un groupement d'intérêt public n'est pas adaptée à la nécessité d'une chaîne de commandement claire pour des décisions opérationnelles.**

Quant au statut associatif, il est critiqué de manière récurrente par la Cour des comptes. Aussi bien en raison de leurs missions, en l'espèce des délégations de service public ou des prestations de services de nature commerciale, qu'en raison de leur composition, caractérisée en général par le caractère fictif des « associés » (qui, en fait, n'apportent pas de cotisations à l'exception des subventions pour charges de service public versées par les

¹ La Banque mondiale émet, en moyenne, près de 20 000 appels d'offres en matière d'expertise pour lesquels on compte trop peu de soumissionnaires européens.

tutelles), les entités associatives agissant en tant qu'opérateurs de l'État n'entrent pas véritablement dans la catégorie des associations de la loi de 1901. **Dans ces conditions, le statut associatif apparaît de plus en plus comme une forme de détournement de procédure.**

Dès lors, la formule de l'établissement public à caractère industriel et commercial apparaît comme l'option la plus appropriée pour permettre de rassembler les missions assumées par les trois entités préexistantes au sein d'un opérateur unique. Deux éléments plaident en particulier pour le choix de l'EPIC :

- en premier lieu, **la transformation en EPIC permettra de ne pas créer massivement de l'emploi public**, dans la mesure où **la plupart des agents actuellement chargés de ces activités au sein des structures préexistantes relèvent du droit privé**. De plus, l'EPIC peut également accueillir des fonctionnaires détachés ou mis à disposition ;

- en second lieu, **l'EPIC est la seule formule offrant les souplesses de gestion nécessaires à l'exécution d'activités de nature commerciale**, notamment la possibilité de gérer des comptes de tiers séparés du compte d'exploitation, contrairement à la règle d'unicité de caisse de la comptabilité publique. En outre, ce statut devrait permettre la transmission en franchise d'imposition sur les plus values du patrimoine des entités qui constitueront le futur établissement, en particulier de l'association EGIDE.

En outre, comme le soulignaient MM. Le Gourrierrec et Asseraf dans leur rapport de préfiguration du futur opérateur de la mobilité, d'un point de vue budgétaire, la situation actuelle recouvre trois systèmes d'organisation différents. EGIDE dispose de moyens découlant principalement de prestations demandées par le ministère des affaires étrangères. CampusFrance, pour sa part, bénéficie de subventions, à hauteur de 60 % de son budget au titre de sa mission de service public. Les moyens de FCI reposent en partie sur les recettes des expertises réalisées dans un contexte concurrentiel.

B. Un établissement public pour favoriser des synergies entre des métiers complémentaires

1. Pour une chaîne continue et cohérente de la mobilité universitaire, scientifique et technique

La fusion de CampusFrance, d'EGIDE et de FCI au sein d'un seul et même établissement public à caractère industriel et commercial devrait permettre de mettre à profit des métiers très complémentaires afin de développer une chaîne continue et cohérente de la mobilité internationale des étudiants, des chercheurs et des experts et mettre ainsi un terme aux risques de chevauchement auparavant observés entre ces trois entités.

En amont, le réseau des espaces CampusFrance à l'étranger assure, avec des résultats convaincants, une mission d'**information** et de

documentation sur le système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle en France. Il joue également un rôle essentiel de facilitateur en matière de **procédures d'inscription** auprès des établissements français d'enseignement supérieur et de recherche et d'obtention de visa d'étudiant, comme l'illustre le développement des espaces CampusFrance à **procédure CEF** (centre pour les études en France).

Pour sa part, EGIDE justifie d'une expérience reconnue dans la **gestion de bourses** d'études et de recherche et l'**accueil logistique** des étudiants et des chercheurs étrangers. Aussi, **en partenariat avec les centres régionaux pour les œuvres universitaires et scolaires (CROUS)**, la future agence de la mobilité a-t-elle vocation à s'appuyer sur le savoir-faire de CampusFrance et d'EGIDE pour fluidifier la chaîne de la mobilité universitaire et scientifique. La partie « CampusFrance » de la nouvelle agence devrait ainsi se recentrer sur une **fonction de stimulation et d'accompagnement de la demande** qui devrait ensuite être prise en charge, d'un point de vue logistique, par sa partie « EGIDE ». Il s'agit de regrouper au sein d'une même structure toutes les fonctions de soutien logistique, aussi bien en matière de documentation, d'accompagnement dans les procédures d'inscription et de demande de visa et d'accueil, pour faciliter la mobilité des élites étrangères.

En France, l'agence devrait pouvoir s'appuyer, à terme, sur des antennes locales, les « espaces CampusFrance en région », c'est-à-dire des structures souples et légères qui pourraient, le cas échéant, être implantées auprès des CROUS et avec lesquels elles entretiendraient un partenariat étroit en matière d'accueil des étudiants et des boursiers en région, au travers notamment d'une charte commune de qualité de l'accueil.

2. Un opérateur à la masse critique pour une expertise technique française compétitive sur le plan international

La fusion de FCI au sein d'une grande agence française pour l'expertise et la mobilité internationales devrait permettre à notre pays de disposer d'un opérateur à la masse critique suffisante pour redevenir compétitif au niveau des appels d'offres internationaux dans le domaine de l'assistance technique, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux.

Actée dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques, l'intégration des fonctions de promotion de l'expertise technique française à l'international au sein d'une plus grande structure vise à répondre aux recommandations du rapport de M. Nicolas Tenzer sur l'expertise internationale de mai 2008¹, à savoir l'**unification du pilotage stratégique**, le renforcement de la **coordination interministérielle**, la

¹ TENZER, Nicolas, L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle – Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence, *rapport au Premier ministre et aux ministres de l'économie, des affaires étrangères et du budget*, publié le 7 mai 2008.

clarification des mandats des différents opérateurs publics et le regroupement progressif autour d'« *opérateurs de référence* », ainsi qu'une meilleure gestion des viviers et des carrières.

C. La dévolution des biens, droits et obligations et le transfert des personnels de l'association EGIDE et des groupements d'intérêt public CampusFrance et FCI à l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales

L'article 5 précise également les conditions de dévolution des biens, droits et obligations de l'association CulturesFrance à l'établissement public pour l'action culturelle extérieure. Il est précisé que ces transferts sont effectués à titre gratuit, **libérés de tout prélèvement**. La transmission des biens s'effectuera donc en franchise d'imposition sur les plus values du patrimoine des entités qui constitueront le futur établissement.

Par ailleurs, l'article 6 pose les conditions du transfert des personnels de trois entités constitutives au nouvel établissement public industriel et commercial. Le maintien des contrats de travail en vigueur et la survie, temporaire, des conventions et accords collectifs, au bénéfice des salariés transférés, résulte de l'application du code du travail, respectivement des articles L. 1224-1 et L. 2261-14. S'agissant des fonctionnaires mis à disposition ou détachés, les dispositions du statut général de la fonction publique s'appliquent.

Aux termes de l'article L. 1224-1 du code du travail, « *lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

La Cour de cassation ayant considéré que ces dispositions sont applicables aux reprises d'entreprises par un employeur public lorsque l'activité de cette dernière entre dans le cadre d'un service public industriel et commercial¹, il paraît légitime en l'espèce d'appliquer cette procédure au transfert du personnel de l'association EGIDE.

S'agissant de CampusFrance et FCI, le rapport précité de MM. Le Gourrierrec et Asseraf relève qu'un GIP est un établissement public qui, selon les cas, est à caractère administratif (EPA) ou industriel et commercial (EPIC). Or, aucune mention dans leurs statuts ne semble permettre de les qualifier de façon franche. Dans la mesure où aucun dispositif législatif ne règle les transferts opérés d'un EPA vers un EPIC (public vers privé), il semble que seul le vecteur législatif soit de nature à opérer en toute sécurité le transfert des personnels des GIP vers un EPIC.

¹ Cour de cassation, chambre sociale, 4 juillet 1990, « *M. Athane contre Agence de l'informatique* ».

Le fait de conférer le statut d'EPIC et non d'établissement public administratif à l'agence de la mobilité permet précisément de maintenir les contrats de travail existants dans ses entités constitutives.

Tous les personnels en fonction seront repris par le nouvel opérateur dans le cadre de **contrats de droit privé**, tandis que la situation des fonctionnaires détachés ou mis à disposition sera étudiée au cas par cas. En effet, contrairement aux salariés de droit privé dont les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent avec le nouvel employeur, la mise à disposition ou le détachement de fonctionnaires cesse de plein droit au moment de la dissolution de l'organisme d'accueil. Leur transfert au nouvel opérateur suppose une décision expresse de ce dernier et de leur administration d'origine qui ne peut être prise qu'en fonction de chaque cas particulier.

En outre, les salariés de droit privé bénéficieront d'un délai de trois mois pour accepter ou refuser le nouveau contrat qui reprendra les clauses substantielles de leur contrat, en particulier celles qui concernant la rémunération. Le délai de trois mois donné aux agents transférés dans les nouveaux établissements publics pour accepter ou refuser les modifications de leur contrat qui leurs sont proposées à la suite du transfert d'activité est plus favorable que les dispositions légales en vigueur (aux termes de l'article L. 1222-6 du code du travail, le délai légal est d'un mois en ce qui concerne les contrats de droit privé).

Au total, la future agence de la mobilité devrait compter environ 270 personnes.

III. La position de la commission : concilier gestion dynamique et réactive et dimension participative

Votre commission estime nécessaire de préciser un certain nombre de caractéristiques fondamentales du futur établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales relatives à son pilotage stratégique et à sa tutelle, à sa dimension interministérielle et participative, à son périmètre d'intervention et à ses relations avec le réseau diplomatique.

En préalable, votre commission a adopté un amendement visant à fixer dans la loi la dénomination de ce nouvel établissement public, en optant pour l'appellation suivante : « **Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales** ». L'acronyme (AFEMI) a le mérite d'être facilement mémorisable, et l'identification de l'opérateur en tant qu'« **agence française** » devrait lui permettre de mieux être reconnu, au niveau des appels d'offres internationaux, comme la structure fédérant l'ensemble de l'offre française d'expertise publique.

Conformément au principe d'**unité de commandement** qu'elle a préconisé à l'article 2, notre commission a également adopté un amendement tendant à préciser que le président du conseil d'administration de cette agence

est « nommé par décret en conseil des ministres », qu'il « dirige l'établissement » et qu' « il est assisté d'un directeur général délégué nommé par décret, après avis du conseil d'administration ». Le mode de désignation du président du conseil d'administration, par décret en conseil des ministres, devrait conférer une importance particulière à la fonction et garantir un **dialogue interministériel préalable**.

A. Garantir un pilotage stratégique cohérent et l'adhésion de tous les acteurs concernés

1. Tenir compte du rôle pivot du ministère des affaires étrangères tout autant que de l'apport fondamental du ministère de l'enseignement supérieur

Au sein de la future agence française pour l'expertise et la mobilité internationales, le rôle de pivot du pilotage stratégique et de coordinateur interministériel du ministère des affaires étrangères devrait être clairement consacré. Le rapport précité de M. Tenzer recommande que le Département assume un rôle d'impulsion : dès lors qu'il entretient des relations directes et permanentes avec les missions diplomatiques (les mieux à même de relayer les besoins exprimés tant par les gouvernements étrangers que par les bailleurs multilatéraux), le ministère des affaires étrangères a vocation à garantir la cohérence globale des interventions de l'agence à l'étranger.

Toutefois, **votre commission insiste sur l'impératif d'adhésion du ministère de l'enseignement supérieur dans la mise en place de l'agence**. Aujourd'hui, plusieurs moyens sont envisagés pour associer étroitement ce ministère et le réseau de nos établissements d'enseignement supérieur à la gestion de l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales :

- soit confier la tutelle de la future agence au ministère des affaires étrangères et au ministère de l'enseignement supérieur, dans le prolongement de la situation qui prévaut à l'heure actuelle au sein de CampusFrance. **Le maintien d'une tutelle partagée présenterait, du reste, l'avantage de faciliter certains regroupements futurs qui pourraient suivre la mise en place de l'agence de la mobilité**, notamment le transfert à son profit de la totalité de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers dont une partie est encore suivie par le CNOUS. **Cette double tutelle faciliterait également une coordination étroite et systématique** entre le réseau diplomatique, le siège de l'agence à Paris et le réseau des établissements d'enseignement supérieur et le réseau des œuvres universitaires (CROUS) ;

- soit, en contrepartie d'une tutelle unique confiée au ministère des affaires étrangères, **instaurer un cadre de négociation interministérielle permanent**, assorti d'instances consultatives placées auprès de l'agence et auxquels devraient participer outre les représentants des ministères concernés, les représentants des organismes publics, associatifs et privés intervenant en matière de mobilité universitaire et scientifique tels que le CNOUS, les

conférences de présidents d'établissements d'enseignement supérieur publics et privés, les organisations étudiantes, etc.

En l'absence d'arbitrage interministériel sur ces alternatives, votre commission n'a pas souhaité anticiper sur les conclusions de ces discussions, en espérant que la situation future de l'agence soit le plus rapidement clarifiée, si possible avant l'examen du présent projet de loi en séance plénière par le Sénat.

2. Assurer une structure fédérative assortie d'une forte dimension participative

La mobilité universitaire, scientifique et technique étant par nature transversale, l'agence a vocation à intervenir en tant que « **tête de pont** » d'un dispositif d'expertise et de mobilité internationales impliquant tous les acteurs concernés, aussi bien publics que privés. En tout état de cause, indépendamment de la formule retenue pour sa tutelle ministérielle, l'agence doit être en mesure de s'appuyer sur une dynamique interministérielle effective mobilisant l'expérience et les compétences de différents organismes préexistants dont l'adhésion à ses démarches constitue la clé du succès de la réforme. Selon votre commission, **cette dynamique participative et fédérative doit irriguer tant les mécanismes décisionnels au sommet de l'agence que les espaces de concertation qui seront placés auprès d'elle.**

a) Au niveau des organes dirigeants de l'agence

Comme votre commission l'a préconisé plus haut s'agissant des règles constitutives des établissements publics contribuant à l'action extérieure de l'État, la voie d'une nomination du président du conseil d'administration par décret en conseil des ministres devrait conduire à une discussion interministérielle préalable.

En outre, les dispositions réglementaires nécessaires à la mise en place de l'agence française pour l'expertise et la mobilité internationales sont appelées à prendre en compte l'indispensable dimension interministérielle dans son fonctionnement et son organisation administrative. Ainsi, selon votre commission, les ministères des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur devraient se voir attribuer, dans la composition de son conseil d'administration, un **nombre égal de représentants**, auxquels s'ajouteraient des représentants des autres ministères concernés, en l'occurrence les ministères chargés des questions d'immigration, de la fonction publique, de l'éducation nationale et du budget.

Dans cet esprit, votre commission a adopté un amendement tendant à préciser dans la loi que l'agence exercera ses missions « *selon les orientations définies conjointement par les ministres des affaires étrangères et de l'enseignement supérieur* », et ce quelque soit la formule de tutelle retenue.

Par ailleurs, afin de garantir l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés aux démarches de la future agence, il convient, selon votre commission, de rappeler dans la loi que celle-ci a vocation à opérer « *en concertation étroite* » avec les organismes préexistants en matière d'expertise et de mobilité internationales. Aussi, a-t-elle adopté un amendement visant à rappeler que l'agence opérera « *sans préjudice des missions des organismes compétents en matière d'expertise et de mobilité internationales et dans une concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés* ».

Cela suppose, du reste, pour l'agence de tenir compte de la diversité des opérateurs publics et privés déjà présents sur le marché de la mobilité :

- *en matière de mobilité universitaire et scientifique :*

À ce titre, on peut s'attendre à ce que son conseil d'administration comprenne logiquement, au stade du décret d'application, des **représentants des établissements d'enseignement supérieur**, le cas échéant désignés sur proposition de la conférence des présidents d'université, de la conférence des écoles et des formations d'ingénieurs et de la conférence des grandes écoles, ainsi que du **Centre national pour les œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)**.

Votre commission tient à souligner, en effet, le rôle fondamental des établissements d'enseignement supérieur dans le succès rencontré par le label « CampusFrance » à l'étranger. En tant qu'adhérents du groupement d'intérêt public, les établissements d'enseignement supérieur et le CNOUS ont concouru de façon significative à installer la notoriété de CampusFrance auprès des élites étrangères, tant en matière de documentation et d'information qu'en termes financiers, notamment *via* leur participation à l'organisation et au financement de diverses manifestations de promotion de l'enseignement supérieur français à l'étranger. La réforme de notre dispositif de mobilité universitaire et scientifique ne saurait se faire sans eux.

Votre commission recommande notamment une **évaluation de l'impact de la loi sur l'autonomie des universités et du renforcement des compétences des présidents d'établissements d'enseignement supérieur en matière d'action internationale**. Le rôle croissant des présidents d'universités dans la promotion à l'international de leurs cursus doit, en effet, être pris en compte dans le fonctionnement de l'agence.

- *en matière de promotion de l'expertise technique française à l'international :*

Compte tenu de la multiplicité des opérateurs publics et privés intervenant sur le marché fortement concurrentiel de l'expertise technique, votre commission a tenu à préciser que l'agence opérera « *sans préjudice des missions des organismes compétents en matière d'expertise et de mobilité internationales* », dans le respect du principe de libre concurrence. C'est également une manière de préciser la vocation d'**animation** et de **coordination** de la nouvelle agence, appelée à intervenir comme opérateur de

soutien et prestataire de services logistiques, aussi bien pour le ministère des affaires étrangères et les autres ministères que pour les **opérateurs privés**, intéressés par ses services à l'international.

b) Au niveau des instances consultatives placées auprès de l'agence

Dans sa réflexion stratégique, l'agence de la mobilité internationale doit pouvoir s'appuyer sur le savoir-faire des opérateurs aussi bien publics que privés déjà présents sur le marché, en les sollicitant de façon régulière. Dans cette logique, votre commission estime souhaitable de placer auprès de cet établissement deux instances consultatives :

- un **conseil d'orientation relatif aux modalités d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France**, qui devrait comprendre notamment des **représentants des étudiants** ;

- un **conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée**, qui devrait comprendre notamment des **représentants des entreprises qualifiées dans le domaine de l'expertise technique internationale**.

Ces instances consultatives devraient être dotées de prérogatives substantielles, en leur permettant le cas échéant de s'autosaisir des sujets qui les concernent, de produire des avis et des recommandations nécessairement transmis au conseil d'administration de l'agence qui devra en débattre, et d'être entendues par le directeur général délégué quand elles le souhaitent. Leur création fera l'objet d'un article additionnel après l'article 5 adopté par votre commission.

B. Pour un périmètre d'intervention cohérent

Votre commission a adopté un amendement visant à préciser le périmètre d'intervention de la future agence de la mobilité, qui devrait recouvrir notamment les trois grandes problématiques suivantes : le développement de la mobilité internationale, la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger et la valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français.

Ce champ de compétences large devrait la conduire à reprendre les missions jusqu'ici exercées par ses trois entités constitutives, à savoir CampusFrance, EGIDE et FCI. Ses responsabilités seraient ainsi clarifiées par l'amendement adopté par la commission :

- en matière d'échanges éducatifs, universitaires et scientifiques, l'agence est appelée à reprendre les missions exercées jusqu'ici par CampusFrance, notamment au niveau des espaces CampusFrance et des centres pour les études en France, à savoir l'information et la promotion à l'étranger des offres de formation d'enseignement supérieur en France et la

sélection et l'orientation des candidats, ainsi que les compétences assumées par EGIDE dans la gestion de programmes de mobilité internationale (bourses et stages) et dans l'accueil d'étudiants et de chercheurs étrangers ;

- en matière de mobilité internationale de l'expertise technique française, l'agence remplira les missions jusqu'ici assumées par FCI, notamment la maîtrise d'œuvre de projets de financements bilatéraux et multilatéraux.

C. Les liens avec le réseau diplomatique

Conformément aux dispositions de l'article 1^{er} du présent projet de loi tel que modifié par les amendements précédents de votre commission, l'agence française pour l'expertise et la mobilité internationales pourra disposer de bureaux à l'étranger, à l'image de ce qui a été prévu dans le cas d'Ubifrance par l'article 50 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique. Dans le cas où elle ne disposerait pas de représentations locales propres, elle devrait faire appel, sous l'autorité des ambassadeurs, aux moyens des missions diplomatiques, et donc aux établissements placés sous leur autorité, en l'occurrence les instituts et centres culturels et notamment ceux disposant d'un espace CampusFrance, et aux Alliances françaises liées au Département par une convention.

Votre commission propose, en outre, de préciser que l'agence de la mobilité « *veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger* ».

Compte tenu des observations précédentes et sous réserve de la prise en compte des modifications qu'elle a adoptées par voie d'amendement, **vo**tre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article.

Article additionnel après l'article 5

Conseils d'orientation auprès de l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales

L'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales doit être en mesure de s'appuyer sur une **dynamique participative** mobilisant l'expérience et les compétences de différents partenaires, publics et privés, dont l'adhésion à ses démarches constitue la clé du succès de la réforme.

Aussi, votre commission a-t-elle adopté un amendement tendant à placer auprès de l'agence deux instances consultatives intervenant respectivement sur les problématiques de mobilité universitaire et scientifique

et d'expertise technique. Elles devraient permettre de garantir, en amont, la participation de tous les acteurs concernés à la définition de ses orientations stratégiques et, en aval, leur information régulière.

Votre commission vous demande donc d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 5

Rapport au Parlement sur la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers

I. Le droit existant

Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) est un **établissement public à caractère administratif** (EPA) fonctionnant comme la tête de réseau d'un ensemble de **28 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires** (CROUS), régis également par le statut d'EPA. Le CNOUS, en tant qu'**opérateur de la vie étudiante** en France, est rattaché au programme 231 « Vie étudiante » de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur ».

Il dispose ainsi de deux milliards d'euros de subventions publiques dont 1,4 milliard d'euros pour financer des bourses sur critères sociaux au bénéfice d'étudiants français ou étrangers résidant en France. À cela, s'ajoutent les aides indirectes gérées par le CNOUS, notamment en matière de restauration, d'hébergement et d'accueil des étudiants étrangers dans le cadre de son action internationale, l'établissement ayant vocation à porter l'action de l'État dans sa mission sociale auprès de tous les étudiants.

Le ministère des affaires étrangères consacre une partie de ses crédits au financement de bourses que le Gouvernement français accorde à des ressortissants étrangers, aussi bien des étudiants que des personnes déjà engagées dans la vie professionnelle, pour les former en France. Ce dispositif, couramment désigné par le sigle **BGF (bourses du Gouvernement français)**, est géré, de longue date, par deux opérateurs : **EGIDE** et le **CNOUS**.

Le régime des BGF, aujourd'hui fixé par un arrêté interministériel du 27 décembre 1983, est ancien. L'association EGIDE est notamment née de la fusion, en 1998, du Centre international des étudiants et des stagiaires et de l'Agence pour l'accueil des personnalités étrangères (APAPE), ces deux institutions prenant notamment en charge la gestion des bourses des étudiants provenant de certains pays couverts par le ministère de la coopération. Quant au CNOUS, il est devenu en 1964 un des opérateurs du Quai d'Orsay pour l'accueil d'une partie des BGF. Ces deux opérateurs se partagent ainsi la gestion de ces boursiers selon des modalités qui ont été ajustées en 2000, à la

suite de l'intégration du ministère de la coopération au sein du ministère des affaires étrangères.

Le paysage de la mobilité internationale étudiante s'est, toutefois, compliqué avec la création du groupement d'intérêt public EduFrance, en 1998, prédécesseur de CampusFrance, institué en 2007. **Les bourses constituent un levier majeur de la politique d'attractivité de l'enseignement supérieur.** Le projet de rapprochement entre CampusFrance, EGIDE et FCI a remis à l'ordre du jour la question de la **rationalisation des opérateurs gérant les BGF**, et donc de l'inclusion, dans ce projet de fusion au sein d'une seule et même agence, des services du CNOUS concernés par la gestion des BGF, à savoir sa **sous-direction des affaires internationales**.

Les termes du débat sont compliqués également par la situation financière particulière des deux opérateurs. Le réseau des œuvres universitaires profite, en effet, d'une activité internationale qui lui apporte un complément de ressources substantiel. Pour sa part, EGIDE voit son équilibre financier potentiellement compromis par la réduction tendancielle de la commande du ministère des affaires étrangères qui connaît des difficultés budgétaires notables.

Le rapport d'audit, d'avril 2008, conduit par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et l'inspection générale des affaires étrangères¹ a rappelé que le ministère des affaires étrangères consacrait, en 2007, près de **100 millions d'euros par an aux BGF** pour 18 600 bénéficiaires, dont 11 500 boursiers d'études et 7 100 boursiers de stage. Les BGF ne concerne, du reste, qu'une part minime des étudiants étrangers accueillis chaque en France, dont le nombre est évalué à près de 264 000.

Bien qu'il ne contribue pas directement à l'abondement des crédits de bourses du Gouvernement français, **le ministère de l'enseignement supérieur participe à l'accueil de la grande majorité des BGF dans des établissements d'enseignement supérieur publics dans des conditions de gratuité ou de quasi-gratuité, ce qui fait de lui un acteur incontournable de la politique des BGF.**

Un des principaux reproches adressés aujourd'hui au système dual de gestion des BGF réside dans **l'extrême complexité des critères de répartition des boursiers entre les deux opérateurs.** Ces critères sont avant tout le résultat de considérations historiques. L'ancêtre d'EGIDE, le Centre international des étudiants et stagiaires, était l'opérateur relevant du ministère de la coopération et prenait en charge, à ce titre, les bourses destinées aux étudiants étrangers provenant des pays couverts par ce ministère. Les boursiers de l'ancienne direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques du Quai d'Orsay étaient ainsi répartis entre les opérateurs en fonction des établissements fréquentés. Le rapport d'audit précité souligne,

¹ KOROLITSKI, Jean-Pierre, et DEJEAN DE LA BÂTIE, Hervé, La gestion des bourses du Gouvernement français, *rapport d'audit du 21 avril 2008*.

ainsi, que « ces critères n'ont pas été remis à plat à la suite de la fusion des deux ministères, de sorte que la répartition actuelle combine le critère géographique et le critère fonctionnel au prix d'une complexité qui ne repose sur aucune justification autre qu'historique. Ces critères ne sont d'ailleurs pas toujours respectés, des entorses ayant lieu au détriment d'EGIDE ».

Nature de la bourse	Formation suivie	Pays de l'ex-hors champ (environ 145 pays)	Pays de l'ex-champ (environ 30 pays)
Études	Dans un établissement relevant du MESR ou des ministères de la jeunesse et des sports ou de la culture	CNOUS	EGIDE
	Dans un autre établissement	EGIDE	
Stage	Stages généraux	EGIDE	
	Bourses de stages linguistiques ou pédagogiques de courte durée (BLPCD)	CNOUS	

Source : Rapport d'audit d'avril 2008 sur la gestion des BGF.

Par ailleurs, le rapport d'audit relève que la **qualité de la circulation de l'information** entre les deux opérateurs et leur donneur d'ordres, le ministère des affaires étrangères, est **inégale**. Si le Département est relativement satisfait des remontées d'informations en provenance d'EGIDE, il considère que le dialogue avec le CNOUS est insuffisant. Pour leur part, les établissements d'enseignement supérieur regrettent d'être peu informés du nombre et de l'affectation de BGF inscrits chez eux. En tout état de cause, l'absence d'harmonisation en matière de circulation de l'information est préjudiciable à la fluidité du système de bourses destinées aux étudiants étrangers.

II. La position de votre commission

Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis estime indispensable de poursuivre la réflexion sur le transfert, à terme, de la gestion de l'ensemble des bourses du Gouvernement français destinées aux étudiants étrangers de la sous-direction des affaires internationales du CNOUS au futur établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales. À l'appui de ce transfert, il rappelle que les BGF constituent un levier exceptionnel de notre action diplomatique afin de renforcer l'attractivité de notre pays auprès des élites étrangères. Dès lors que la future agence de la mobilité a vocation à exercer ses missions en concertation étroite avec les établissements d'enseignement supérieur, il lui reviendra d'établir un **relais permanent entre notre réseau diplomatique et notre système d'enseignement supérieur**.

Le rapport d'audit précité préconise clairement le regroupement des fonctions de gestion des bourses et de promotion de notre système

d'enseignement supérieur en un seul opérateur, les logiques de métiers étant, à l'évidence, convergentes.

Votre rapporteur pour avis est, néanmoins, conscient du rôle indispensable du CNOUS en matière d'accueil des étudiants étrangers en France. D'un point de vue opérationnel, dans une logique de **guichet unique**, le CNOUS et son réseau de CROUS sont parvenus à mettre en place des dispositifs globaux d'accueil concernant tous les étudiants étrangers, aussi bien les boursiers du Gouvernement français que les bénéficiaires de bourses des gouvernements étrangers et les étudiants étrangers non boursiers, ces derniers constituant, de loin, la masse la plus significative d'étudiants étrangers dans notre pays.

Votre rapporteur pour avis ayant insisté sur la dimension participative de la future agence, celle-ci devrait donc associer en permanence à ses démarches les représentants des établissements d'enseignement supérieur et du CNOUS ainsi que les représentants des organisations étudiantes.

En conséquence, votre commission a adopté un article additionnel après l'article 5 tendant à introduire dans la loi la clause de revoyure suivante : rendez-vous devrait être donné au Gouvernement, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, à l'occasion de la remise d'un rapport au Parlement, pour évaluer ensemble la **faisabilité** et décider de l'**opportunité** du transfert de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers gérés par la sous-direction des affaires internationales du CNOUS à l'agence française pour l'expertise et la mobilité internationales. Dans un souci de cohérence globale de notre politique d'attractivité, l'ensemble des bourses destinées aux étudiants étrangers a vocation, en effet, à être géré par un seul et même opérateur.

Votre commission vous demande donc d'adopter cet article additionnel.

CHAPITRE III

L'établissement public pour l'action culturelle extérieure

Article 6

Création d'un opérateur chargé de l'action culturelle extérieure

Le chapitre III du présent projet de loi crée, au sein de la nouvelle catégorie d'établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, un établissement public chargé des échanges culturels internationaux et de la coopération internationale dans le domaine culturel.

I. Le droit existant

CulturesFrance est une **association reconnue d'utilité publique** régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, agissant en tant qu'opérateur commun aux ministères des affaires étrangères et de la culture au service de leur action culturelle extérieure. Elle est née en juin 2006 de la fusion de l'Association française d'action artistique (AFAA) et de l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), créées respectivement en 1922 et 1946.

Aux termes de ses statuts, tels qu'adoptés par l'assemblée générale du 22 juin 2006 et publiés par arrêté du 1^{er} juin 2007, elle a notamment pour mission de contribuer à :

- la promotion à l'étranger de la création contemporaine française dans les domaines des arts visuels, des arts de la scène, de l'architecture, du patrimoine, y compris cinématographique, de l'écrit et de l'ingénierie culturelle ;

- l'organisation de saisons culturelles en France et à l'étranger ;

- la conception, la production et la diffusion de produits culturels adaptés aux publics étrangers ;

- la mise en œuvre de la politique d'aide au développement dans le secteur de la culture au travers des actions de formation, des échanges avec les cultures du monde, de l'accueil des artistes et des auteurs ;

- la mise en œuvre de projets contribuant à l'émergence d'une Europe de la culture ;

- la mobilisation de nouveaux partenaires extérieurs à l'État (collectivités locales, fondations et grands mécènes).

Un certain nombre de compétences lui ont été transférées, depuis le 1^{er} janvier 2009, notamment dans les domaines du patrimoine cinématographique, du documentaire français et du livre.

Un exercice, annuel, de programmation culturelle et artistique constitue le temps fort de la relation entre CulturesFrance et le réseau culturel français à l'étranger.

Indépendamment de cet exercice annuel, le réseau culturel peut à tout moment solliciter CulturesFrance et bénéficier de l'expertise des chargés de mission sectoriels de l'association à l'occasion du montage de leurs projets (expertise artistique, ingénierie de projets, recherche de partenariats avec notamment les collectivités territoriales et les mécènes).

L'association CulturesFrance est aujourd'hui placée sous la double tutelle des ministères des affaires étrangères et de la culture, le premier comptant sept représentants à son conseil d'administration, et le second en comptant trois. À ceux-ci s'ajoutent douze personnalités qualifiées, desquelles est issu de président du conseil d'administration. **L'autorité exécutive de l'association est confiée à un directeur général.**

Un **contrat d'objectifs et de moyens**, signé le 2 mai 2007 entre l'opérateur et l'État et couvrant la période 2007-2009, fixe les priorités assignées à CulturesFrance. Ce contrat n'a pas encore été renouvelé pour la période à venir, dans l'attente de la transformation de CulturesFrance en EPIC.

II. Le texte du projet de loi : la création d'une agence culturelle, une étape décisive de la réforme de notre dispositif d'action culturelle à l'étranger

A. Le choix de la forme de l'établissement public à caractère industriel et commercial

Comme l'avait souhaité la Cour des comptes dans son référé du 15 novembre 2004 et dans son enquête sur la gestion passée de l'AFAA, devenue CulturesFrance, adressée à la commission des finances du Sénat en octobre 2006, **l'agence pour l'action culturelle extérieure naîtra de la transformation de l'association CulturesFrance en EPIC.**

Conformément aux recommandations des **multiples** travaux sénatoriaux sur l'avenir de notre diplomatie culturelle (pas moins de six rapports et propositions de loi produits en cinq ans)¹, l'article 6 du présent projet de loi crée un établissement public à caractère industriel et commercial pour l'action culturelle extérieure se substituant à l'association CulturesFrance.

Le Sénat s'était déjà, du reste, clairement prononcé en faveur de cette option, en votant à l'unanimité, le 13 février 2007, la proposition de loi de votre rapporteur pour avis tendant à transformer CulturesFrance en EPIC. La proposition de loi déposée par notre collègue Adrien Gouteyron va également dans le même sens.

Le rapport d'information commun des commissions de la culture et des affaires étrangères relevait, en effet, que le statut de droit privé qui caractérisait l'ensemble des salariés de CulturesFrance était plutôt considéré comme un facteur de souplesse en termes de gestion des ressources humaines, du fait notamment de la spécificité des missions exercées par l'association, mêlant des activités d'intérêt général, pour certaines régaliennes, à des activités commerciales et qu'en conséquence, il était opportun de transformer l'association en un établissement public à caractère industriel et commercial qui serait soumis aux règles du code du travail pour la gestion de son personnel.

¹ Voir les rapports et textes sénatoriaux suivants : « *Le rayonnement culturel international : une ambition pour la diplomatie française* » (Jacques Legendre et Josselin de Rohan, juin 2009) ; « *Pour une nouvelle stratégie de l'action culturelle extérieure de la France : de l'exception à l'influence* » (Louis Duvernois, décembre 2004) ; proposition de loi relative à la création de l'établissement public CulturesFrance adoptée par le Sénat le 13 février 2007 ; « *Quelles réponses apporter à une diplomatie culturelle en crise ?* » (Adrien Gouteyron, juin 2008) ; « *CulturesFrance : des changements nécessaires* » et « *CulturesFrance : une gestion assainie dans la perspective d'une rénovation de l'action culturelle à l'étranger* » (Adrien Gouteyron et Michel Charasse, novembre 2006 et septembre 2007).

En outre, sur le plan financier, une plus grande souplesse est accordée à l'établissement public industriel et commercial. Les commissions de la culture et des finances du Sénat avaient, dès lors, estimé que ce statut était le mieux à même de répondre aux critiques formulées par la Cour des comptes dans son audit de la gestion de CulturesFrance en 2006. Votre rapporteur pour avis avait souligné au demeurant que de nombreux EPIC existaient déjà dans le domaine culturel, comme la Cité de la musique ou la Comédie française.

Si elle permet de concilier renforcement de la tutelle de l'État sur l'opérateur, responsabilisation comptable et souplesse de gestion administrative et financière, **la formule de l'EPIC ne constitue pas pour autant la panacée en matière de financement**. CulturesFrance, du fait de son statut d'association reconnue d'utilité publique, a déjà engagé un effort remarquable de diversification de ses ressources, en mobilisant les recettes issues du mécénat. De ce point de vue, votre commission estime nécessaire de relativiser les espoirs fondés sur le statut d'EPIC pour accompagner la montée en puissance des ressources d'origine privée de l'opérateur culturel. **Les subventions publiques, notamment les dotations de l'État, doivent continuer à constituer une part substantielle des ressources de l'établissement, au titre des charges de service public qu'il supporte.**

Votre commission tient également à recenser les autres options statutaires qui ont été envisagées, et défendues notamment par les organisations professionnelles représentant les personnels du ministère des affaires étrangères, afin d'expliquer les raisons pour lesquelles elle a été conduite à leur préférer la formule de l'EPIC :

- *l'agence de service public :*

Dans leur rapport provisoire en date du 4 mars 2008, MM. Yves Doutriaux et Thierry Le Roy, conseillers d'État chargés par le ministre des affaires étrangères de formuler des propositions sur les relations entre la future direction générale de la mondialisation et ses opérateurs, envisageaient dans un premier temps l'hypothèse de la création d'une « *agence de service public* » qui serait responsable de la mise en œuvre, au sein du Quai d'Orsay, de la politique de rayonnement culturel de la France.

Le projet d'agence de service public, sur le modèle des agences établies au Royaume-Uni et en Suède, poursuit l'objectif principal de réintégrer au sein des services de l'État les fonctions opérationnelles jusqu'ici traditionnellement déléguées à des organismes sous tutelle, qui ont eu tendance à proliférer de façon excessive au risque d'établir un paysage administratif confus, et, en contrepartie, de les assortir d'une autonomie de gestion substantielle.

Dans cette configuration, l'agence pourrait directement s'appuyer sur les services déconcentrés du ministère, c'est-à-dire les SCAC et les instituts et centres culturels français à l'étranger regroupés en établissements à autonomie financière placés sous l'autorité de l'ambassadeur.

Le directeur de l'agence se verrait confier, par délégation du ministre, un pouvoir de nomination et de mutation des agents servant sous son autorité, l'agence étant également susceptible de recruter et de gérer des agents contractuels de droit public pour une durée indéterminée.

Il pourrait être simultanément responsable d'un programme LOLF, et ainsi bénéficier de l'autonomie de gestion, notamment au moyen de la fongibilité asymétrique, voire d'une autonomie élargie si le ministre en décidait ainsi par une délégation de pouvoir. L'agence serait également en mesure de percevoir des recettes et d'être soutenue par la voie du mécénat.

L'option d'une agence de service public apparaît ainsi séduisante, dès lors qu'elle organise la reprise en main, par le ministère, des orientations stratégiques de notre politique culturelle extérieure, en s'appuyant sur une structure d'administration centrale d'un nouveau type qui se verrait aménager une marge d'autonomie de gestion et financière substantielle, sans toutefois disposer d'une personnalité juridique.

Elle a semblé néanmoins, selon les commissions de la culture et des affaires étrangères, devoir être écartée pour deux raisons principales :

- après vérification faite auprès de la direction générale de la modernisation de l'État, la formule de l'agence de service public n'offrirait pas d'avancées significatives en termes de souplesse de gestion, ni de possibilité de contrats de droit privé (une telle possibilité nécessitant en l'espèce une disposition législative dérogatoire). Cette interprétation est du reste sans doute le résultat de résistances de la part du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique ;

- le fait d'intégrer totalement l'opérateur en charge du rayonnement culturel extérieur de la France au sein des services du Quai d'Orsay maintient le déséquilibre traditionnel qui tend à minimiser la participation d'autres ministères, en particulier le ministère de la culture, dans la définition et la mise en œuvre de notre politique culturelle extérieure.

- *un établissement public national à caractère administratif :*

Un établissement public national à caractère administratif est une personne morale de droit public disposant d'une certaine autonomie administrative et financière afin de remplir une mission d'intérêt général autre qu'industrielle et commerciale, précisément définie, sous le contrôle de l'État.

Les personnels des EPA sont généralement des agents publics, soit des agents titulaires de la fonction publique, soit des contractuels de droit public. C'est nécessairement le cas des agents dont le poste est associé aux missions de service public assurées par l'EPA. Bien que classé dans la catégorie des EPA, un établissement public peut se voir, toutefois, appliquées les règles des EPIC pour les activités à caractère industriel et commercial qu'il gère.

Si le statut d'EPA se justifie pour un établissement assumant des missions exclusivement de service public, à caractère régalien, et pour lesquelles il perçoit des subventions pour l'essentiel publiques, il ne semble pas néanmoins correspondre au projet d'une agence culturelle appelée à retirer une part substantielle de ses ressources de la rémunération de ses activités, notamment commerciales. En particulier, le statut d'EPA n'apparaît pas opportun dès lors que l'on souhaite favoriser la montée en puissance de la capacité d'autofinancement de notre dispositif d'action culturelle extérieure, reposant sur une agence culturelle et ses établissements locaux à l'étranger, le cas échéant les établissements culturels à autonomie financière une fois qu'ils lui auront été rattachés. Cette capacité d'autofinancement passe notamment par le renforcement des services rémunérés proposés aux étrangers tels que les cours de langue.

En outre, la création d'un EPA ne répondait pas à un des objectifs visés, qui était de préserver le statut de droit privé des agents, condition nécessaire pour pouvoir disposer d'une palette de compétences adaptée. Du reste, la mise en place d'un EPA conduirait à mettre un terme aux contrats de droit privé qui prévalent au sein de l'association CulturesFrance.

- *une fondation :*

Aux termes de l'article 18 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, « *la fondation est l'acte par lequel une ou plusieurs personnes physiques ou morales décident l'affectation irrévocable de biens, droits ou ressources à la réalisation d'une œuvre d'intérêt général et à but non lucratif* ». À première vue, ce statut pourrait convenir à la future agence culturelle, avec comme idée sous-jacente de promouvoir le mécénat en sa faveur.

Mais la jurisprudence du Conseil d'État ne tolère généralement la participation financière de l'État dans les fondations que dans la limite d'un seuil déterminé de façon très empirique. C'est ainsi que, lors de l'examen de la création d'une « fondation pour l'intégration », le Conseil d'État a rendu un avis négatif car la dotation proposée était constituée à 40 % par des fonds publics. Le ministère de l'intérieur, responsable du classement en fondation reconnue d'utilité publique, estime quant à lui que les fonds publics ne sauraient dépasser 20 % du total de la dotation.

La situation de CulturesFrance, dont le budget est composé à plus de 70 % de subventions publiques, exclut donc clairement le recours au statut de fondation.

- *un groupement d'intérêt public :*

Les groupements d'intérêt public (GIP) sont des personnes morales de droit public, qui associent, soit des personnes publiques entre elles, soit des personnes publiques avec des personnes privées, pour des actions menées en commun dans l'intérêt général et pour une période déterminée.

L'article 22 de la loi n° 87-571 du 24 juillet 1987 sur le développement du mécénat a permis la constitution de GIP dans le domaine de la culture.

Il serait donc juridiquement possible de créer un GIP CulturesFrance. Toutefois, la doctrine reconnaît que les différences entre les GIP et les établissements publics sont rares et tiennent essentiellement à la convention constitutive qui est à l'origine du GIP, et au statut du personnel, qui est normalement composé d'agents publics en position de détachement ou de mise à disposition, et en dernier recours, de contractuels.

Un GIP CulturesFrance serait ainsi conçu comme la fédération de moyens entre l'État et l'association CulturesFrance pour une période déterminée, ce qui n'est pas le but recherché en l'espèce. L'autonomie de l'opérateur, qui du reste à vocation à être une structure pérenne, par rapport à l'État est en effet nécessaire pour lui assurer souplesse et réactivité face aux demandes, mais aussi pour permettre à la tutelle d'assurer un réel contrôle des objectifs fixés. En outre, CulturesFrance est très majoritairement composée de contractuels.

B. La dévolution des biens, droits et obligations et le transfert des personnels de l'association CulturesFrance à l'établissement public pour l'action culturelle extérieure

Parallèlement aux dispositions concernant l'opérateur de la mobilité internationale, l'article 6 vise à préciser les conditions de dévolution des biens, droits et obligations de l'association CulturesFrance à l'établissement public pour l'action culturelle extérieure. Il est précisé que ces transferts sont effectués à titre gratuit, libérés de toute imposition.

Par ailleurs, l'article 6 pose les conditions du transfert des personnels de l'association CulturesFrance à l'établissement public industriel et commercial. Le maintien des contrats de travail en vigueur et la survie, temporaire, des conventions et accords collectifs, au bénéfice des salariés transférés, résulte de l'application du code du travail, respectivement des articles L. 1224-1 et L. 2261-14. S'agissant des fonctionnaires mis à disposition ou détachés, les dispositions du statut général de la fonction publique s'appliquent.

Aux termes de l'article L. 1224-1 du code du travail, « *lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise* ».

La Cour de cassation ayant considéré que ces dispositions sont applicables aux reprises d'entreprises par un employeur public lorsque l'activité de cette dernière entre dans le cadre d'un service public industriel et commercial¹, il paraît légitime en l'espèce d'utiliser cette procédure pour assurer le transfert du personnel de CulturesFrance.

Le fait de conférer le statut d'EPIC et non d'établissement public administratif à CulturesFrance permet précisément de maintenir les contrats de travail existants. L'association CulturesFrance compte, aujourd'hui, 95 emplois équivalents temps plein travaillé.

¹ Cour de cassation, chambre sociale, 4 juillet 1990, « *M. Athane contre Agence de l'informatique* ».

Tous les personnels en fonction seront repris par le nouvel opérateur dans le cadre de contrats de droit privé, tandis que la situation des fonctionnaires détachés ou mis à disposition sera étudiée au cas par cas. En effet, contrairement aux salariés de droit privé dont les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent avec le nouvel employeur, la mise à disposition ou le détachement de fonctionnaires cesse de plein droit au moment de la dissolution de l'organisme d'accueil. Leur transfert au nouvel opérateur suppose une décision expresse de ce dernier et de leur administration d'origine qui ne peut être prise qu'en fonction de chaque cas particulier.

En outre, les salariés de droit privé bénéficieront d'un délai de trois mois pour accepter ou refuser le nouveau contrat qui reprendra les clauses substantielles de leur contrat, en particulier celles qui concernant la rémunération. Le délai de trois mois donné aux agents transférés dans les nouveaux établissements publics pour accepter ou refuser les modifications de leur contrat qui leurs sont proposées à la suite du transfert d'activité est plus favorable que les dispositions légales en vigueur (aux termes de l'article L. 1222-6 du code du travail, le délai légal est d'un mois en ce qui concerne les contrats de droit privé).

La nouvelle agence culturelle pourrait compter, à terme, sur le transfert d'environ une centaine d'agents de la direction générale de la mondialisation du ministère des affaires étrangères (gestionnaires budgétaires, mais aussi agents chargés de la programmation opérationnelle pour respecter le choix de réserver au Département une authentique fonction de pilotage stratégique), voire de 150 dans le cas où, d'ici à trois ans, décision était prise de lui confier la gestion du réseau culturel et donc de lui transférer les personnels gestionnaires du réseau du ministère.

III. La position de la commission : imposer le changement en matière de politique culturelle extérieure

A. Conférer une forte identité à notre politique culturelle extérieure

La politique culturelle extérieure de la France pâtit, à l'heure actuelle, d'un manque significatif de lisibilité et donc de visibilité auprès de ses publics étrangers, du fait de la multiplicité de ses opérateurs et de la **très grande variété d'appellations de nos établissements culturels à l'étranger**. En unifiant notre dispositif d'action culturelle à l'étranger autour d'une grande agence chargée de la coopération culturelle et linguistique, le mouvement de réforme entrepris par le présent projet de loi doit nous conduire à développer à l'étranger un **label de notre offre culturelle** qui lui permette d'être aisément identifiable auprès de nos différents partenaires.

Se pose, dès lors, la question de la **dénomination** du futur établissement public pour l'action culturelle extérieure créé par l'article 6.

Dans le cadre d'une consultation de nos postes diplomatiques à l'étranger et des personnels du réseau culturel conduite par le ministère des affaires étrangères, plusieurs dénominations ont ainsi été proposées pour le nom de la future agence chargée de la coopération culturelle et linguistique et de ses éventuelles représentations locales.

Le ministre des affaires étrangères et européennes avait, dans un premier temps, marqué sa préférence pour le nom d'Albert Camus. D'autres noms de grandes personnalités de la culture française avaient été suggérés, comme Jules Verne, Stendhal, Voltaire, Descartes ou encore Diderot. Après avoir annoncé, lors de sa conférence de presse du 25 mars dernier, que la future agence pourrait s'intituler « Institut Français », M. Bernard Kouchner évoque désormais le nom d'« Institut Victor Hugo ».

Compte tenu des résultats de la consultation des postes diplomatiques conduite par le Quai d'Orsay, votre commission a adopté un amendement tendant à préciser la dénomination de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure, en lui attribuant le nom d'« **Institut français** ». Il lui apparaît en effet très important que la marque « France » apparaisse dans cette appellation, car cela a un impact considérable dans la mondialisation. Il convient d'adopter une appellation qui puisse résonner auprès de tous nos publics étrangers, y compris ceux qui ne disposent pas encore d'une connaissance approfondie de la littérature française. En outre, le nom de l'établissement se doit de transcrire son objet : incarner la culture de la France à l'étranger.

Parallèlement à ce qu'elle a souhaité dans le cas de l'agence de la mobilité, votre commission a également adopté un amendement tendant à préciser que le président du conseil d'administration de l'agence culturelle est « *nommé par décret en conseil des ministres* », qu'il « *dirige l'établissement* » et qu'« *il est assisté d'un directeur général délégué nommé par décret, après avis du conseil d'administration* ». Le mode de désignation du président du conseil d'administration, par décret en conseil des ministres, devrait conférer une importance particulière à la fonction et garantir un **dialogue interministériel préalable**.

B. Pour un pilotage stratégique cohérent et clairement identifié, assorti d'une concertation interministérielle effective

1. Une agence de coopération culturelle et linguistique placée sous l'autorité du ministre des affaires étrangères

Dans leur rapport d'information commun, les commissions de la culture et des affaires étrangères du Sénat ont plaidé pour que la tutelle de la future agence chargée de la coopération culturelle et linguistique soit confiée au seul ministère des affaires étrangères, conscientes qu'une tutelle partagée avec le ministère de la culture pourrait déboucher sur des lourdeurs administratives préjudiciables à son fonctionnement.

Du reste, bien que le ministère de la culture partage aujourd'hui la tutelle de l'association CulturesFrance avec le ministère des affaires étrangères, son engagement financier dans le fonctionnement de l'opérateur, à hauteur de 1,9 million d'euros (contre 17,1 millions d'euros versés par le Département), ne lui permet pas de jouer un rôle véritablement proactif dans la définition des orientations stratégiques de notre politique culturelle extérieure sur un pied d'égalité avec le ministère des affaires étrangères.

Prenant acte de ce que, dans les faits, la tutelle de CulturesFrance est aujourd'hui principalement assumée par le seul ministère des affaires étrangères, **vostra commission a donc adopté un amendement visant à confier à ce dernier la tutelle unique de l'agence chargée de la coopération culturelle et linguistique.**

2. Garantir la concertation interministérielle, en amont et en aval

En contrepartie d'une tutelle unique, le ministre de la culture et de la communication avait indiqué à la commission de la culture, lors de son audition sur le projet de loi de finances pour 2010, qu'il s'était entendu, avec le ministre des affaires étrangères, pour que **leurs ministères siègent à parité au conseil d'administration de la nouvelle agence** et que le ministère de la rue de Valois soit partie prenante des décisions stratégiques concernant l'opérateur dans un **cadre interministériel renouvelé.**

Une tutelle unique de l'opérateur culturel ne doit pas conduire à l'enfermer dans la « bulle » du Département. Il est capital, en effet, d'associer tous les acteurs concernés afin qu'il puisse tirer profit d'un contact permanent avec les partenaires qui jouent chacun à leur manière un rôle incontournable dans la mondialisation, notamment les collectivités territoriales, les professionnels, les entreprises, et les représentants de **société civile**. Il n'est pas envisageable de priver la nouvelle agence de leur connaissance exceptionnelle du terrain, de leur réactivité et de leur créativité. **Leur adhésion aux démarches de l'agence conditionne le succès de la réforme.**

En conséquence, votre commission a adopté un amendement tendant à :

- préciser que l'opérateur culturel exercera ses missions « *selon les orientations définies conjointement par le ministre des affaires étrangères et le ministre chargé de la culture* », ces orientations devant tenir compte des priorités propres aux différentes zones géographiques du monde ;

- rappeler que l'agence opérera en **concertation étroite** avec les différents organismes, publics et privés, intervenant déjà dans son champ de compétences, ainsi qu'avec les **Alliances françaises**. L'établissement public pour l'action culturelle extérieure a également vocation à travailler en partenariat permanent avec les **organismes de promotion des exportations de biens culturels à l'étranger**, gérés directement par les professionnels concernés et liés au ministère de la culture, tels que **TV France International**

pour l'exportation de programmes télévisuels français, **Unifrance** pour la promotion des films français à l'étranger, le **Bureau export de la musique**, l'**AFEX** (« Architectes français à l'export ») dans le domaine de l'architecture et de l'urbanisme ou encore le **Bureau international de l'édition française**. Il devrait également pouvoir s'appuyer sur l'expérience et la notoriété des multiples **établissements publics placés sous la tutelle du ministère de la culture**, dont l'action internationale s'est considérablement développée, à l'image des musées du Louvre et du Quai Branly.

C. Un périmètre d'intervention centré sur le cœur de métier de l'agence chargée de la coopération culturelle et linguistique

Conformément aux recommandations du rapport d'information sénatorial précité, votre commission a adopté un amendement visant à préciser l'étendue des missions du futur opérateur culturel, en reprenant et en complétant les statuts de l'association CulturesFrance de 2007 et en soulignant notamment ses responsabilités en matière de :

- promotion, diffusion et enseignement de la langue française à l'étranger. En particulier dans les pays et villes dépourvus d'Alliances françaises, il revient aux représentations locales de l'agence culturelle et notamment aux établissements culturels à autonomie financière placés sous l'autorité de l'ambassadeur de garantir une **offre d'enseignement du français de qualité** à nos partenaires étrangers. Les cours de langue ont vocation à accompagner la montée en puissance de la capacité d'autofinancement de notre réseau culturel à l'étranger ;

- diffusion du **patrimoine cinématographique et audiovisuel**. Depuis le 1^{er} janvier 2009, l'association CulturesFrance s'est vu transférer un certain nombre de compétences autrefois assumées par l'ancienne direction de l'audiovisuel extérieur du Quai d'Orsay en matière de promotion à l'étranger du patrimoine cinématographique et du documentaire français. Dans ces domaines, l'agence chargée de la coopération culturelle et linguistique a vocation à travailler en concertation étroite avec les opérateurs liés au ministère de la culture, notamment le Centre national du cinéma et de l'image animée, Unifrance et la **société Audiovisuel extérieur de la France**, placée sous la tutelle de la direction générale des médias et des industries culturelles ;

- promotion de la **culture scientifique française**, domaine dans lequel le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche devra être pleinement associé. À ce titre, il devrait être représenté au conseil d'administration de l'opérateur culturel ;

- **conseil et formation professionnels** des personnels français et étrangers concourant à l'exercice de ses missions, notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger. Pour ce faire, l'agence devrait s'appuyer sur l'**expertise du ministère de la culture**, très désireux de participer à la formation de nos personnels culturels à l'étranger. Inspirée de la

proposition de loi de votre rapporteur pour avis adoptée à l'unanimité par le Sénat en février 2007, cette mission est conforme aux recommandations du rapport d'information sénatorial qui préconisait une gestion rénovée des ressources humaines de notre réseau culturel. Elle constitue une première étape fondamentale dans le renforcement du lien entre l'agence culturelle et le réseau d'établissements culturels à autonomie financière à l'étranger, avant le rattachement effectif du réseau culturel à l'opérateur culturel. Dans cette logique, votre commission souhaite que **l'agence CulturesFrance soit d'ores et déjà clairement associée à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de nos personnels culturels en poste à l'étranger**, en coordination avec la direction des ressources humaines du ministère des affaires étrangères.

D. Vers un réseau culturel extérieur organiquement rattaché à l'agence chargée de la coopération culturelle et linguistique

Une des recommandations principales du rapport d'information commun des commissions de la culture et des affaires étrangères consistait à confier, à terme, au futur opérateur culturel le pilotage, l'animation et la gestion du réseau des établissements culturels à autonomie financière. Dans le cas contraire, un grand nombre d'interlocuteurs auditionnés par les deux commissions ont été d'avis qu'on prendrait le risque de créer une agence ne travaillant pas suffisamment en phase avec le terrain et ses réalités, ce qui est le reproche déjà régulièrement adressé à l'association CulturesFrance.

En tout état de cause, il n'est pas envisageable de scinder ce qui se passe à Paris, avec une agence culturelle se résumant à une « coquille vide », de ce qui se passe sur le terrain, au niveau du réseau culturel. Dans une note de réflexion sur l'organisation future du ministère des affaires étrangères dans le domaine culturel, MM. Jean-Noël Jeanneney, Yves Doutriaux et Thierry Le Roy, conseillers d'État, ont recommandé d'articuler, à Paris, la stratégie de développement selon les régions du monde et selon les priorités des enjeux globaux et, dans les postes, de réorienter en permanence nos activités en fonction de cette stratégie, modulable sur le terrain.

Transférer la gestion de nos établissements culturels à autonomie financière, et notamment de leurs personnels, à la future agence constituée, à l'évidence, une **réforme ambitieuse**. Cependant, cette opération est indispensable au mouvement d'**unification de notre dispositif d'action culturelle à l'étranger**.

Elle devrait être l'occasion d'une **rénovation en profondeur de la gestion des ressources humaines de notre réseau culturel** : sur la base d'une coordination étroite avec les services du ministère des affaires étrangères, mais également des ministères de la culture, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, elle devrait être en mesure de garantir une professionnalisation accrue des métiers de notre réseau en renouvelant l'offre

de formation initiale et continue, de favoriser la continuité des parcours professionnels et d'accompagner le développement de la mobilité interne et externe, par la généralisation des passerelles entre administrations et entre postes à l'étranger et en France, et en mobilisant les compétences issues tant du secteur public que du secteur privé.

Un transfert des moyens humains, matériels et financiers vers une nouvelle agence à laquelle serait rattaché fonctionnellement et organiquement le réseau culturel présente l'avantage, du reste, de **régler de jure la question du statut des établissements à autonomie financière** et de leur **compatibilité avec les principes de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

La restructuration de notre réseau diplomatique a conduit à mettre en œuvre, à partir de septembre 2008, la décision prise dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques¹ de fusionner les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades et les instituts et centres culturels (EAF culturels) au sein d'un seul et même établissement doté d'une large autonomie administrative et financière, appelé « EspaceFrance ». Une phase d'expérimentation, qui concerne treize postes, a ainsi été mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2009.

La fusion des SCAC et des EAF s'inspire d'un modèle déjà en œuvre dans le réseau sur un nombre limité de pays à travers les centres culturels et de coopération (CCC) qui regroupent les fonctions relevant des SCAC et celles relevant des EAF avec un budget unique dans le cadre de l'autonomie financière. C'est le cas notamment à Tunis, Mexico, Athènes, Sofia et au Caire. Cette opération s'inscrit dans un effort de recherche d'une plus grande synergie et d'une unité renforcée des différents acteurs de notre politique culturelle extérieure au niveau local, en préservant l'autonomie financière de nos établissements culturels.

Néanmoins, M. Dominique de Comble de Nayves, auteur d'un rapport au ministre des affaires étrangères sur le projet de création d'une agence pour l'action culturelle extérieure², souligne que **le régime financier particulier des EAF fait aujourd'hui débat** et est parfois interprété comme une incompatibilité de nature entre ces organismes et la LOLF.

En application du décret du 24 août 1976 qui régit les EAF³ et de l'instruction comptable M9-7 (article 1.1, alinéas 3 et 4), le ministère des affaires étrangères a retenu une mécanique budgétaire tendant à affecter aux établissements à autonomie financière, pourtant **sans personnalité morale distincte de l'État**, les recettes issues de la rémunération de leurs services et à

¹ *Conclusions du Conseil de modernisation des politiques publiques du 11 juin 2008.*

² *M. Combles de Nayves (de), Dominique, Suivi juridique et technique de la mise en œuvre du projet de création d'une agence pour l'action culturelle extérieure, rapport remis au ministre des affaires étrangères et européennes le 2 octobre 2009.*

³ *Décret n° 76-932 du 26 août 1976 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération.*

les autoriser à les reporter de façon automatique sur les exercices budgétaires suivants, en méconnaissance du principe d'annualité budgétaire.

Dans ces conditions, la direction du budget du ministère des comptes publics a demandé au ministère des affaires étrangères de mettre le fonctionnement comptable des EAF en conformité avec les articles 16 et 17 de la loi organique précitée. Les critiques adressées par la direction du budget a ainsi conduit à suspendre l'opération d'intégration des SCAC et EAF en un seul établissement à autonomie financière.

Or, la perspective d'un rattachement du réseau des EAF à l'agence pour l'action culturelle extérieure permettrait de régler cette question : **en tant que représentations locales d'un EPIC, les EAF seraient rattachés à la personnalité morale de l'EPIC et continueraient donc de disposer de leur souplesse de gestion administrative et financière et se verraient garantis leur capacité d'autofinancement et un retour effectif de recettes.**

À l'appui du rattachement du réseau culturel de la France à l'étranger à la future agence pour l'action culturelle extérieure, votre rapporteur pour avis rappelle également que la commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France s'est clairement prononcée en faveur du rattachement de la gestion du réseau culturel à la future agence culturelle :

**EXTRAITS DU LIVRE BLANC
SUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET EUROPÉENNE DE LA FRANCE**

« Si, par principe, la gestion par opérateur paraît préférable dès lors qu'il s'agit de la fourniture de services au public, une condition indispensable de son efficacité est que cet opérateur soit pleinement responsable de la mise en œuvre de la politique qui lui est confiée. Cela suppose notamment que le réseau culturel et le personnel qui le compose relèvent du futur opérateur, ce qui n'est pas envisagé actuellement. En outre, il n'existe pas aujourd'hui de structure qui puisse jouer le rôle d'un opérateur de plein exercice, CulturesFrance n'ayant ni la taille ni les capacités de gestion nécessaires. Enfin, les différents statuts aujourd'hui concevables pour un éventuel opérateur de la politique culturelle extérieure ne permettent que difficilement de combiner le caractère régalien qu'elle a dans notre tradition (et qui rend peu transposable à la France la délégation à une structure privée comme le British Council) et une gestion réellement assouplie, sauf à recourir à un EPIC, comme cela a été suggéré.

Au total, la Commission encourage le MAEE à poursuivre le regroupement amorcé des services d'action culturelle et des centres, à en évaluer les résultats et, dans l'intervalle, si l'orientation – que la Commission juge souhaitable en principe – en est confirmée, à travailler à la constitution d'un opérateur capable effectivement de prendre en charge la gestion du réseau. En tout état de cause, une telle réforme pour être efficace devrait impérativement préserver trois atouts du système existant :

- la prise en compte de la demande locale, qui est favorisée par la déconcentration du système et permet de différencier l'offre et les modes de gestion selon les pays ;

- l'autonomie financière dont bénéficient localement les centres et instituts et qui les encourage à s'autofinancer ;
- et l'articulation de leur action avec les priorités politiques dont l'ambassadeur a la charge. »

Comme l'ont rappelé les commissions de la culture et des affaires étrangères dans leur rapport d'information, la mise à la disposition d'un établissement public à caractère industriel et commercial de services déconcentrés de l'État à l'étranger a connu un précédent dans la mise en œuvre, progressive, du **transfert du réseau commercial des missions économiques à l'étranger du ministère de l'économie à l'opérateur Ubifrance chargé de la politique de soutien au développement international des entreprises françaises**. Ce transfert s'accompagne notamment du rattachement, échelonné sur trois ans de 2009 à 2011, des équipes commerciales des missions économiques et de leurs moyens de fonctionnement à l'EPIC Ubifrance.

Il n'y a pas d'obstacle, *a priori*, à ce que l'ambassadeur exerce son autorité sur les agences locales dépendant d'un EPIC. À titre d'exemple, le décret n° 2004-103 du 30 janvier 2004 modifié relatif à Ubifrance précise, dans son article 2-1, que l'action des services à l'étranger d'Ubifrance (qui continuent, du reste, à faire partie des missions diplomatiques) s'exerce dans le strict respect de la mission de coordination et d'animation assurée par l'ambassadeur conformément à l'article 3 du décret n° 79-433 du 1^{er} juin 1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger. L'ambassadeur se voit notamment reconnaître un droit de regard sur l'affectation des agents dépendant de l'opérateur Ubifrance à l'étranger.

Afin de conforter l'autorité de l'ambassadeur au niveau des services déconcentrés de l'État à l'étranger, y compris des démembrements de ses établissements publics nationaux à caractère industriel et commercial, votre commission a adopté, à l'article 1^{er} du présent projet de loi, un amendement tendant à préciser que l'action des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France s'exerce, à l'étranger, **sous l'autorité des chefs de mission diplomatique**. Dans cette esprit, elle a également adopté un amendement visant à rappeler, dans l'article 6, que l'agence pour l'action culturelle extérieure fait appel, à l'étranger, aux moyens du réseau diplomatique, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux établissements placés sous leur autorité ou qui leur sont liés par convention. Cette disposition pose le principe d'une mise à disposition au profit de l'agence des moyens des établissements culturels à autonomie financière, dans l'attente d'un rattachement effectif du réseau culturel à l'opérateur culturel.

En outre, les commissions de la culture et des affaires étrangères avaient proposé, dans leur rapport d'information, de « consacrer le rôle de l'ambassadeur dans la déclinaison de notre action culturelle extérieure au

niveau local, en lui confiant le cas échéant la présidence d'un comité d'orientation stratégique et de programmation placé auprès de chaque établissement culturel » qui deviendrait la représentation locale de l'agence mais qui serait dirigé, au niveau local, par le conseil de coopération et d'action culturelle (COCAC) de l'ambassadeur.

Dans ces conditions, toutes les conditions devraient être réunies pour que l'ambassadeur conserve les moyens d'assurer son rôle d'animateur stratégique sur l'ensemble des services de l'État à l'étranger au sens large, à l'image des préfets de région.

Compte tenu des observations précédentes et sous réserve des modifications qu'elle a adoptées par voie d'amendement, **votre commission vous propose de donner un avis favorable à l'adoption de cet article.**

Article additionnel après l'article 6

Création d'un conseil d'orientation stratégique pour l'action culturelle extérieure

Conformément à la proposition n° 3 du rapport d'information des commissions de la culture et des affaires étrangères, votre commission a adopté un article additionnel, après l'article 6, visant à instituer un conseil d'orientation stratégique présidé par le ministre des affaires étrangères et associant les représentants des autres ministères concernés, mais également ouvert au président de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure et à des personnalités qualifiées qu'il désigne, notamment des représentants des Alliances françaises et des collectivités territoriales.

Cet espace permettra d'organiser, de façon périodique, la négociation interministérielle et d'assurer l'information régulière des différents partenaires de l'État en matière de diplomatie culturelle.

Votre commission vous demande donc d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 6

**Rapport au Parlement sur le transfert de la gestion du réseau culturel
du ministère des affaires étrangères à l'établissement public
pour l'action culturelle extérieure**

Notre réseau culturel regorge de talents exceptionnels, aussi bien français qu'étrangers, très insuffisamment valorisés. **La gestion de leurs parcours professionnels, parfois aberrante, pêche par un manque de transparence et d'objectivité** sur les critères de recrutement et d'affectation. Les rémunérations de nos personnels culturels, en particulier des recrutés locaux, doivent être revalorisées et harmonisées. Les perspectives de carrière au sein du réseau doivent être stimulantes, ce qui suppose de rallonger la durée d'immersion des agents dans le pays d'accueil, pour passer de trois à cinq ans. Il convient, du reste, d'assortir les parcours professionnels de retours réguliers en France à l'occasion de manifestations ponctuelles et de séjours de formation organisés au siège. **L'ensemble de ces améliorations, détaillé dans le rapport de vos deux commissions, devrait conduire l'agence à proposer à nos personnels un projet ambitieux et remobilisateur.**

Il faut une cohérence absolue entre la stratégie transmise par la tutelle au siège de l'agence à Paris et sa mise en œuvre par nos établissements culturels à l'étranger. Cela suppose une adhésion de nos personnels culturels à l'étranger à un projet fortement mobilisateur porté par l'agence.

Le basculement du réseau culturel sur l'agence pour l'action culturelle extérieure pose, néanmoins, un certain nombre de difficultés techniques, financières et juridiques, dont votre commission est parfaitement consciente.

Elle relève notamment le coût financier de l'opération. Le coût total transitoire du transfert à l'agence pour l'action culturelle extérieure des quelques 3 850 agents de droit local des EAF et des SCAC intervenant dans le domaine culturel est évalué, dans le rapport précité de M. Combes de Nayves, à 29 millions d'euros. Le coût transitoire du transfert à l'agence de l'intégralité des 6 866 agents de droits local employés dans les EAF et les SCAC s'élève, lui, à 50 millions d'euros. À cela, s'ajoutent des coûts récurrents liés aux revalorisations de salaires susceptibles d'intervenir au moment du transfert des contrat de travail et des augmentations de charges sociales pour les agents de droit français. Ces surcoûts seraient de l'ordre de 25 millions d'euros.

Au total, l'opération de transfert représenterait un coût compris entre 55 et 75 millions d'euros.

Face à ces difficultés et à certaines résistances qui ne sont, sans doute, pas étrangères aux restrictions budgétaires significatives dont fait l'objet le budget de la diplomatie culturelle, le ministre des affaires étrangères et

européennes a proposé de donner trois ans aux différents acteurs concernés pour se concerter sur le sujet.

En termes politiques, les commissions de la culture et des affaires étrangères ont, elles, clairement acté le principe d'un rattachement à terme du réseau au futur EPIC. Dans le cas contraire, l'agence culturelle ne disposerait pas directement des relais réels à l'étranger pour décliner les orientations stratégiques définies par la tutelle. Les services internes du Département se verraient alors contraints de continuer eux-mêmes à conduire la mise en œuvre concrète de ces orientations au niveau des établissements de son réseau qui lui sont placés en relation directe et hiérarchique. Cette perspective est, pour le moins, contradictoire avec l'objectif même de la création d'un EPIC censé décharger les directions d'état-major du ministère de leurs activités de gestion opérationnelle.

Votre commission souligne notamment que, dans son rapport intermédiaire, la commission du Livre blanc avait prévu *« pour la partie centre culturel de leurs activités, les nouvelles structures issues de la fusion des EAF et des SCAC relèveraient de CulturesFrance de la même manière que les missions économiques relèvent d'Ubifrance pour la partie commerciale de leurs activités »*.

Toutefois, elle est consciente que cette opération doit préalablement faire l'objet d'une large consultation des personnels concernés en premier lieu, autour d'une stratégie claire et ambitieuse qui doit mettre l'accent sur la rénovation de notre gestion des ressources humaines au service de la relance de notre influence à l'étranger.

Dans ces conditions, votre commission a adopté un article additionnel après l'article 6 tendant à donner rendez-vous au Gouvernement, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, à l'occasion de la remise d'un rapport évaluant la mise en place de l'agence pour l'action culturelle extérieure et ses relations avec le réseau diplomatique et présentant, en particulier, les modalités et les conséquences du rattachement du réseau culturel à cet établissement.

D'ici là, votre commission se refuse unanimement au maintien du *statu quo*. Elle considère que les trois prochaines années doivent servir au Quai d'Orsay pour mener les consultations nécessaires et de conduire les expérimentations préalables, comme cela a été le cas avec la fusion des SCAC et des EAF.

Votre commission vous demande donc d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel après l'article 6

Comité de suivi chargé d'évaluer la mise en place de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure

Compte tenu de la latitude laissée au pouvoir réglementaire dans la mise en place de l'agence pour l'action culturelle extérieure, notamment en termes de transferts de personnels et de crédits pour assumer les missions nouvelles qui seront les siennes, votre commission considère indispensable que la représentation nationale dispose d'informations précises, de façon régulière, sur l'application du chapitre III du titre I^{er}.

À l'évidence, les réunions d'un tel comité de suivi seront également l'occasion d'observer la montée en puissance de l'agence et l'**évolution de ses relations avec le réseau diplomatique**, en particulier avec le réseau culturel. Les parlementaires qui y participeront seront, ainsi, en mesure d'informer leurs assemblées respectives sur les perspectives qui s'ouvrent à l'agence, notamment s'agissant du rattachement du réseau culturel.

Votre commission a donc adopté un article additionnel après l'article 6 en ce sens, associant à ce comité de suivi des représentants des ministères concernés ainsi que des organismes chargés de la création et de la diffusion de la culture française à l'étranger, aussi bien publics que privés, dont les Alliances françaises.

Votre commission vous demande donc d'adopter cet article additionnel.

LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

Au cours de sa séance du jeudi 28 janvier 2010, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Louis Duvernois** sur le **projet de loi n° 582 rectifié (2008-2009) relatif à l'action extérieure de l'État**.

En introduction, **M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis**, a souligné que le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État constituait une étape décisive dans la mise en œuvre d'une réforme ambitieuse de l'action culturelle extérieure. Il a indiqué que, sur ce texte, les commissions de la culture et des affaires étrangères avaient choisi de travailler dans un esprit de concertation. Ses propositions auront donc pour objectif de cadrer très précisément le projet de loi dans le sens des recommandations formulées par les présidents des deux commissions, MM. Jacques Legendre et Josselin de Rohan, dans leur rapport d'information de juin 2009.

Il s'est ensuite félicité de ce que le projet, en dépit de son aspect aride, comporte un certain nombre de dispositions-clés permettant la relance du dispositif français d'influence à l'étranger. Son titre I^{er} procède ainsi à la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics, appelés « établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France ». Conformément aux recommandations du rapport d'information précité, le texte maintient la création, au sein de cette nouvelle catégorie, de deux agences : une agence pour l'action culturelle extérieure par transformation de l'association CulturesFrance en établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), et une agence pour l'expertise et la mobilité internationales par fusion de l'association EGIDE et des groupements d'intérêt public CampusFrance et France Coopération Internationale (FCI) au sein d'un seul et même EPIC.

Toutefois, un certain nombre de questions fondamentales restant en suspens, il a annoncé qu'il proposerait à la commission une réécriture sensible du titre premier, afin notamment de clarifier les conditions du pilotage stratégique de ces deux agences, leurs périmètres d'intervention respectifs ainsi que leurs relations avec les ambassades et le réseau culturel à l'étranger.

S'agissant des règles constitutives de cette nouvelle catégorie d'établissements publics, il a insisté sur la nécessité en particulier :

- d'introduire le principe de la conclusion impérative de contrats d'objectifs et de moyens entre l'État et chacun de ces établissements et de leur transmission aux commissions compétentes des assemblées parlementaires ;

- de préparer la mise en place de liens fonctionnels entre ces établissements et le réseau diplomatique, et notamment le réseau culturel ;

- d'augmenter le nombre des parlementaires présents au conseil d'administration de ces établissements afin d'assurer une meilleure représentativité tant des différentes commissions parlementaires compétentes que des différentes sensibilités politiques ;

- de garantir très clairement la pérennité du financement public de ces établissements en affichant la responsabilité de l'État dans ce domaine.

Le chapitre II du projet de loi procède à la création, au sein de cette nouvelle catégorie des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, d'un établissement public à caractère industriel et commercial pour l'expertise et la mobilité internationales. A cet égard, **M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis**, a estimé indispensable :

- de préciser son périmètre d'intervention, à savoir le développement de la mobilité internationale tant des étudiants, des chercheurs que des experts, la valorisation de notre système d'enseignement supérieur à l'étranger, et la promotion de l'expertise française ;

- de veiller à ce que l'agence opère en concertation avec les multiples organismes publics et privés déjà présents sur le marché fortement concurrentiel de la mobilité internationale ainsi qu'avec les établissements d'enseignement supérieur dont l'adhésion à ses démarches est indispensable au succès de la réforme.

S'agissant de la tutelle de cet opérateur, il a indiqué que plusieurs options demeuraient envisageables :

- soit confier la tutelle de la future agence au ministère des affaires étrangères et au ministère de l'enseignement supérieur, dans le prolongement de la situation qui prévaut à l'heure actuelle au sein de CampusFrance. Le maintien d'une tutelle partagée faciliterait, du reste, un réflexe de coordination étroite entre le réseau diplomatique, le siège de l'agence à Paris, le réseau des établissements d'enseignement supérieur et le réseau des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ;

- soit, en contrepartie d'une tutelle unique confiée au ministère des affaires étrangères, instituer un cadre de négociation interministérielle permanent, assorti d'instances consultatives auxquelles devraient participer tous les acteurs concernés par la mobilité universitaire et scientifique.

En l'absence d'arbitrage interministériel entre ces alternatives, **M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de ne pas anticiper sur les conclusions des discussions qui doivent se poursuivre, en espérant que la situation de la future agence soit rapidement clarifiée, si possible avant l'examen du projet de loi en séance plénière le 22 février 2010.

Il a également proposé de donner rendez-vous au Gouvernement, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, pour la question du

transfert à l'agence de la mobilité de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers gérées par le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS). Dans le souci d'une plus grande cohérence, l'ensemble des bourses destinées aux étudiants étrangers devrait être géré à terme par la future agence.

S'agissant des dispositions concernant la future agence chargée de la coopération culturelle, **M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis**, a estimé judicieux :

- de confier la tutelle de l'agence culturelle au ministère des affaires étrangères, étant entendu que ses orientations seront définies conjointement avec le ministère de la culture ;

- de préciser son périmètre d'intervention, en insistant notamment sur ses responsabilités en matière de diffusion de la langue française à l'étranger, de diffusion de la culture scientifique et de promotion du patrimoine cinématographique et audiovisuel français ;

- de consacrer en particulier les responsabilités de la future agence en matière de formation professionnelle des personnels culturels en poste à l'étranger. À ce titre, elle devrait être associée à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de ces personnels. Il s'agira d'une première étape préalable au rattachement effectif du réseau culturel au plus tard dans trois ans ;

- de prévoir que l'établissement opère en concertation étroite avec les organismes compétents dans ces domaines, comme Unifrance pour le cinéma par exemple, mais aussi et avant tout avec les Alliances françaises ;

- de prévoir la mise à disposition au profit de l'agence culturelle des moyens du réseau diplomatique, et donc du réseau d'établissements culturels à l'étranger.

En ce qui concerne le rattachement du réseau culturel à l'agence culturelle, il a rappelé que les modifications évoquées précédemment devraient permettre de garantir la possibilité d'une telle opération, le cas échéant en procédant à des expérimentations préalables. Ainsi, il a proposé que, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, le Gouvernement soumette à la représentation nationale les modalités de ce transfert et les résultats des expérimentations conduites en ce sens.

Avant cette date, un certain nombre de décisions devant être prises par voie réglementaire pour mettre en place l'agence culturelle et articuler ses relations avec le réseau culturel, il a jugé utile d'instituer un comité de suivi associant les parlementaires au contrôle de la mise en œuvre de la loi.

Sous réserve de l'adoption de ces amendements, **M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis**, a proposé à la commission de donner un avis favorable à l'adoption du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État.

Bien que convaincu de l'opportunité que représente la création d'une agence pour la relance du dispositif d'action culturelle à l'étranger, **M. Yves Dauge** a fait part de sa déception face au manque d'ambition caractérisant le projet de loi. La sécheresse du texte du Gouvernement, qui n'offre au final que le « service minimum » et ne s'appuie sur aucune stratégie, est probablement le résultat des résistances d'une administration excessivement conservatrice. Il a réaffirmé sa volonté d'accompagner et d'aider le ministre des affaires étrangères et européennes dans sa détermination à ressusciter un réseau culturel en quête d'un nouveau souffle et sur lequel pèsent encore les lourdeurs d'un appareil diplomatique qui n'a pas pris la pleine mesure des bouleversements de notre diplomatie culturelle.

Dans ces conditions, il a déclaré partager la très grande majorité des propositions du rapporteur pour avis, notamment en ce qui concerne la gouvernance des futurs établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France, la meilleure représentativité de tous les acteurs concernés au sein de leurs conseils d'administration, ainsi que la mise en place de conseils d'orientation censés donner du contenu à la stratégie culturelle française à l'étranger.

Néanmoins, **M. Yves Dauge** a indiqué qu'il demeurerait réservé sur le choix du statut d'EPIC, lui préférant la formule de l'établissement public à caractère administratif (EPA), qui permettrait de rassurer les personnels dont l'adhésion est indispensable à la bonne conduite du rattachement du réseau culturel à la future agence. Il a souligné, au demeurant, qu'il était possible pour les EPA de recourir au mécénat, comme l'illustre l'exemple de l'établissement public du Louvre qui a pu vendre sa marque à Abou Dhabi. S'agissant de la future agence culturelle, il conviendra d'en souligner la dimension non lucrative.

Enfin, il a rappelé que les commissions de la culture et des affaires étrangères avaient clairement acté le principe du rattachement du réseau culturel à la future agence chargée de la coopération culturelle. Il n'est donc pas envisageable que le statu quo perdure dans l'attente que la question soit reposée au cours des trois années à venir. Cette période devrait constituer, au contraire, une transition au cours de laquelle une série d'expérimentations pourraient être conduites dans le but de procéder, ensuite, au transfert de l'ensemble du réseau selon un calendrier échelonné.

Mme Françoise Laborde a indiqué que la plupart des amendements que son groupe déposerait iraient dans le sens des propositions du rapporteur pour avis. Elle s'est ensuite interrogée sur les tutelles respectives des deux agences qui devraient être clairement identifiées. Elle a souhaité que les tutelles soient suffisamment solides pour veiller au respect des orientations stratégiques qu'elles auront fixées ; dès lors, il serait judicieux que le ministère des affaires étrangères en délègue l'exercice à un secrétariat d'État aux relations culturelles extérieures. En outre, elle a considéré que les responsabilités en matière de formation professionnelle et de politique de recrutement étaient profondément liées et que, à ce titre, l'agence devait être

associée pleinement à l'ensemble de la gestion des ressources humaines du réseau culturel. Enfin, elle s'est interrogée sur l'articulation des deux agences, culturelle et de mobilité, sur le terrain, à l'étranger.

Rappelant qu'il avait été, pendant de nombreuses années, rapporteur pour avis, des crédits de la francophonie, au nom de la commission, **M. Jacques Legendre, président**, a indiqué qu'il avait déjà eu l'occasion, à maintes reprises, de constater l'immobilisme de l'administration du ministère des affaires étrangères en matière de diplomatie culturelle. Il a rappelé que la commission de la culture militait depuis longtemps pour la mise en place d'un secrétariat d'État aux relations culturelles extérieures et à la francophonie, afin de donner du poids à ces problématiques au sein du Quai d'Orsay, notamment à l'occasion d'arbitrages budgétaires.

Compte tenu des dysfonctionnements de l'administration du ministère des affaires étrangères en matière de gestion des ressources humaines au sein du réseau culturel à l'étranger, les commissions de la culture et des affaires étrangères ont adopté une position unanime et résolument offensive en formulant des propositions concrètes. Elles ont souligné, en particulier, la nécessité d'une transparence et d'une objectivité accrues des critères de recrutement et d'un allongement de la durée d'immersion au sein du pays d'accueil, afin de mettre un terme à certaines situations aberrantes observées sur le terrain.

Ainsi, **M. Jacques Legendre, président**, a réaffirmé la volonté de la commission de la culture de soutenir une réforme ambitieuse de notre politique culturelle extérieure en donnant à la future agence les moyens d'agir à l'étranger, ce qui suppose de lui rattacher à terme le réseau de nos établissements culturels à autonomie financière à l'étranger.

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, s'est déclaré déterminé à défendre le volontarisme de la commission de la culture et à refuser le statu quo. Il a souligné que les deux agences créées par le projet de loi avaient vocation à intervenir dans deux cœurs de métiers distincts, mais que leurs interventions à l'étranger seraient articulées sous l'autorité de l'ambassadeur qui représente le Gouvernement dans toutes ses composantes à l'étranger et, à ce titre, garantit la cohérence globale de l'action extérieure de l'État. Il a fait observer le paradoxe suivant : inventeur du concept de diplomatie culturelle dans la deuxième moitié du XIX^e siècle, notre pays fait preuve aujourd'hui d'un attentisme surprenant compte tenu de l'activisme déployé par nos concurrents étrangers dans ce domaine.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements proposés par le rapporteur pour avis sur le projet de loi :

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 1^{er}			
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	1	Précision de la spécialité de la nouvelle catégorie d'établissements publics.	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	2	Rédactionnel	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	3	Rédactionnel	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	4	Principe de la conclusion impérative d'un contrat d'objectifs et de moyens avec l'État.	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	5	Rédactionnel	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	6	Mise à disposition au profit des établissements publics concernés des moyens du réseau diplomatique.	Adopté
Article 2			
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	7	Modification du nombre de parlementaires présents au conseil d'administration des établissements publics.	Adopté
Article 3			
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	8	Précision sur les ressources des établissements publics et garantie de la pérennité de leur financement public.	Adopté
Titre I^{er} – Chapitre II			
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	9	Dénomination du nouvel établissement public pour l'expertise et de la mobilité internationales.	Adopté

MM. Yves Dauge et Pierre Bordier ont exprimé des doutes quant à la capacité de la future agence de mobilité d'asseoir sa notoriété sur l'appellation « Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales » qui paraît, à première vue, quelque peu aride. **M. Yves Dauge** a souligné que le groupement d'intérêt public CampusFrance avait réussi à solidement ancrer sa réputation à l'étranger en s'appuyant sur un label attractif.

Conscient du manque d'attrait d'une telle dénomination, **M. Jacques Legendre, président**, a néanmoins fait observer la nécessité de faire figurer dans le libellé de l'agence son identité française et sa responsabilité en matière d'expertise, notamment au niveau des appels d'offre internationaux. Il a rappelé que le label CampusFrance avait vocation à demeurer présent à l'étranger, au niveau des espaces CampusFrance placés auprès de nos services culturels à l'étranger.

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 5			
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	10	Amendement de coordination	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	11	Garantir une unité de commandement à la tête de l'agence de la mobilité.	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	12	Périmètre d'intervention de la future agence de la mobilité et caractère interministériel présidant à l'élaboration de sa stratégie.	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	13	Amendement de coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 5			
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	14	Création de deux instances consultatives auprès de l'établissement public pour l'expertise et la mobilité internationales.	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	15	Rapport au Parlement sur le transfert de la gestion des bourses destinées aux étudiants étrangers du CNOUS à l'agence de la mobilité.	Adopté

M. Jacques Legendre, président, a souligné la nécessité de garantir la continuité de la chaîne de l'accueil des étudiants étrangers en France, en assurant, autant que faire se peut, une logique de guichet unique en matière de bourses au sein de la future agence de mobilité. Celle-ci devra ensuite s'appuyer sur les services du CNOUS s'agissant de leur hébergement et de l'organisation de leur participation à la vie étudiante.

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Titre I^{er} – Chapitre III			
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	16	Désignation de l'opérateur culturel sous le nom d' « Institut français »	Adopté

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, a estimé que la récente proposition du ministre des affaires étrangères et européennes de nommer la future agence culturelle « Institut Victor Hugo » aurait pour effet contradictoire de lui donner un ancrage quelque peu passéiste qui ne correspond pas nécessairement à l'esprit d'une diplomatie culturelle prenant pleinement en compte l'apport des nouvelles technologies de la communication. En outre, cette appellation ne permettrait pas d'identifier clairement la vocation de l'agence de représenter l'image culturelle de la France à l'étranger. À ce titre, il a déclaré lui préférer l'appellation CulturesFrance permettant de bien identifier l'objet du futur établissement.

M. Yves Dauge a estimé que conserver le nom de « CulturesFrance » aurait pour conséquence d'adresser un signal pour le moins contradictoire à

nos personnels culturels en poste à l'étranger, qui sont dans l'attente d'une véritable rupture dans la conduite de notre politique culturelle extérieure. Le choix d'un nouveau label permettrait d'afficher une volonté d'évolution.

Mme Colette Mélot a souligné la nécessité de ne pas faire figurer dans le nom de l'établissement le mot « agence », du fait de la dimension commerciale qui s'attache en général à ce terme.

M. Jacques Legendre, président, a fait observer que le débat sur l'appellation de la future agence culturelle était d'une importance particulière dans la mesure où il s'agit d'un instrument de communication auprès des publics étrangers. La dénomination de l'établissement doit donc permettre de bien identifier sa vocation, à savoir incarner à l'étranger le riche héritage culturel de notre pays. Le nom de « CulturesFrance » avait, du reste, le mérite de bien mettre en valeur cet objet. Si les consultations conduites par le Quai d'Orsay auprès de ses postes diplomatiques ont conclu que la personnalité de Victor Hugo était celle qui avait le plus de notoriété, choisir le nom d'un écrivain connu au détriment de celui d'un autre pourrait sensiblement compliquer le débat.

M. Yves Dauge a souligné la nécessité de choisir une appellation capable d'incarner le changement.

Citant les propos de M. Dominique Wolton, sociologue, sur la nécessité de ne pas changer des marques qui ont fait la preuve de leur efficacité, **M. Jacques Legendre, président**, a suggéré d'appeler la future agence culturelle « Institut français », dès lors que plusieurs de nos centres culturels prestigieux à l'étranger se nomment déjà ainsi. La commission s'est ralliée à cette dernière proposition.

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6			
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	17	Tutelle de l'opérateur culturel confiée au ministre des affaires étrangères.	Adopté

M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis, a rappelé que le recours à l'EPIC permettait le portage des contrats de droit privé de l'association CulturesFrance vers la nouvelle agence. Compte tenu de la précarité actuelle des contrats au sein de l'association, cette évolution représente une amélioration notable par rapport à la situation actuelle. Le Sénat avait approuvé à l'unanimité en février 2007 une proposition de loi ayant le même objet.

En revanche, la formule de l'EPA ne permet pas un tel portage. Le passage à un EPA suppose de mettre un terme à tous les contrats de droit privé, qui constituent la plupart des emplois de CulturesFrance aujourd'hui, et de ne recruter que des agents de droit public.

En outre, au-delà de ses missions de service public, la nouvelle agence assurera des activités de nature commerciale pour lesquelles elle sera rémunérée, comme les échanges d'ingénierie culturelle, ou encore la promotion sur les marchés étrangers d'artistes émergents.

M. Yves Dauge a indiqué que son groupe déposerait un amendement visant à faire de la future agence culturelle un établissement public à caractère administratif. Dans le cas où la formule de l'EPIC serait celle adoptée en dernier ressort, il a souligné la nécessité d'être suffisamment clair, en matière de mécénat, sur la dimension non lucrative d'un certain nombre d'activités de l'agence, le cas échéant en recourant à une double comptabilité, afin de lui permettre de bénéficier des dispositions communautaires relatives au statut de donateur européen.

Mme Marie-Agnès Labarre s'est également déclarée défavorable au recours à l'EPIC dans la mesure où la multiplication de ce type d'établissements s'accompagne en général d'un désengagement financier de l'Etat.

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article 6			
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	18	Garantir une unité de commandement à la tête de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure.	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	19	Périmètre d'intervention de la future agence chargée de la coopération culturelle et linguistique et caractère interministériel présidant à l'élaboration de sa stratégie.	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	20	Amendement de coordination	Adopté
Article additionnel après l'article 6			
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	21	Institution d'un conseil d'orientation stratégique en matière d'action culturelle extérieure.	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	22	Rapport au Parlement sur le transfert de la gestion du réseau culturel à l'établissement public pour l'action culturelle extérieure.	Adopté
M. Louis Duvernois rapporteur pour avis	23	Mise en place d'un comité de suivi sur l'application du chapitre III du titre I ^{er} de la loi.	Adopté

Sous réserve de la prise en compte de ces amendements, la commission de la culture a donné **un avis favorable à l'adoption du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État.**

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 1er

Alinéa 1

Après les mots :

ont pour mission

insérer les mots :

de promouvoir la présence et l'influence de la France à l'étranger et

Article 1er

Alinéa 1

Supprimer les mots :

, notamment immobiliers,

Article 1er

Alinéa 2

Remplacer les mots :

Les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France

par les mots :

Ces établissements publics

Article 1er

Après l'alinéa 2

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Une convention pluriannuelle conclue entre l'État, représenté par les ministres concernés, et chaque établissement public contribuant à l'action extérieure de la France, représenté par le président de son conseil d'administration, définit les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en

œuvre de ses missions. Cette convention est transmise par le Gouvernement aux commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Article 1er

Alinéa 3

Remplacer les mots :

instituts de recherche indépendants

par les mots :

instituts indépendants de recherche

Article 1er

Alinéa 4

Rédiger ainsi cet alinéa :

Pour l'accomplissement de leurs missions, ces établissements peuvent disposer de bureaux à l'étranger qui font partie des missions diplomatiques. Là où ils ne disposent pas de bureaux, ils font appel aux missions diplomatiques. Leur action à l'étranger s'exerce sous l'autorité des chefs de mission diplomatique.

Article 2

Alinéa 3

Rédiger ainsi cet alinéa :

1° Deux députés et deux sénateurs désignés par les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat ;

Article 3

Rédiger ainsi cet article :

Les ressources des établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France comprennent :

1° les dotations de l'État ;

2° les recettes provenant de l'exercice de leurs activités ;

3° les subventions et contributions d'organisations internationales et européennes, de collectivités territoriales et de tous organismes publics et privés ;

4° le revenu des biens meubles et immeubles ainsi que le produit de leur aliénation ;

5° le produit des participations et placements financiers, des intérêts et du remboursement de prêts ou avances ;

6° les recettes issues du mécénat ;

7° les dons, legs et recettes diverses ;

8° les emprunts.

Titre Ier

Chapitre II

Rédiger ainsi l'intitulé de ce chapitre :

L'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales

Article 5

Alinéa 1

Rédiger ainsi cet alinéa :

I. – Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé « Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales », soumis aux dispositions du chapitre I^{er}.

Article 5

Après l'alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Le président de son conseil d'administration est nommé par décret en conseil des ministres. Il dirige l'établissement. Il est assisté d'un directeur général délégué nommé par décret, après avis du conseil d'administration.

Article 5

Après l'alinéa 1

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

.... – L'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales a notamment pour missions :

1° le développement de la mobilité internationale ;

2° la valorisation à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français ;

3° la promotion de l'assistance technique et de l'expertise internationale françaises à l'étranger.

Elle contribue notamment :

1° à la promotion à l'étranger des études en France et à l'accueil des étudiants, chercheurs et experts étrangers, en appui des universités, des écoles et des autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche ;

2° à la gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale ;

3° au développement de l'expertise technique internationale et à la maîtrise d'œuvre de projets sur financements bilatéraux et multilatéraux dans le cadre des orientations stratégiques définies par l'État.

L'agence exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Elle opère sans préjudice des missions des organismes compétents en matière d'expertise et de mobilité internationales. Elle intervient en concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics ou privés. Elle veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger.

L'agence collabore avec les organisations internationales et européennes, les collectivités territoriales, les universités, les écoles et les autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche et les organisations concernées, ainsi qu'avec des partenaires publics et privés.

Pour l'accomplissement de ses missions à l'étranger, elle fait appel au réseau diplomatique, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux établissements placés sous leur autorité ou qui leur sont liés par convention.

Article 5

Alinéas 2 à 6

Remplacer ces alinéas par deux paragraphes ainsi rédigés :

.... – L'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales se substitue, à la date d'effet de leur dissolution, à l'association « Egide » et aux groupements d'intérêt public « Campus France » et « France Coopération Internationale » dans tous les contrats et conventions passés pour l'accomplissement de leurs missions.

À la date d'effet de la dissolution de l'association « Egide » et des groupements d'intérêt public « Campus France » et « France Coopération Internationale », leurs biens, droits et obligations sont transférés de plein droit et en pleine propriété à l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales.

Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception d'impôts, de droits ou taxes, ni au versement de

salaires ou honoraires au profit de l'État, de ses agents ou de toute autre personne publique.

.... – L'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales est substituée à l'association « Egide » et aux groupements d'intérêt public « Campus France » et « France Coopération Internationale » à la date d'effet de leur dissolution pour les personnels titulaires d'un contrat de droit public ou de droit privé conclu avec l'un de ces organismes en vigueur à cette date. Elle leur propose un contrat régi par le code du travail. Ce contrat reprend les clauses substantielles du contrat dont les agents sont titulaires antérieurement au transfert, en particulier celles qui concernent la rémunération.

Les agents concernés disposent d'un délai de trois mois pour accepter les modifications de leur contrat proposées à la suite du transfert d'activité. En cas de refus de ces agents, l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales procède à leur licenciement dans les conditions prévues par les textes qui leur sont applicables.

Les salariés dont le contrat de travail est transféré demeurent à titre transitoire régis par les dispositions de la convention ou de l'accord collectif qui leur est applicable. La convention nationale applicable à l'établissement public mentionné au présent article leur devient applicable, dès que les adaptations nécessaires ont fait l'objet d'un accord ou, au plus tard, quinze mois après leur transfert.

Après l'article 5

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Sont créés, auprès de l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales :

1°) un conseil d'orientation relatif aux modalités d'accueil des étudiants et chercheurs étrangers en France, comprenant notamment des représentants des étudiants ;

2°) un conseil d'orientation relatif au développement de l'expertise technique publique et privée, comprenant notamment des représentants des entreprises qualifiées dans le domaine de l'expertise technique internationale.

Ces deux conseils comprennent également des représentants des collectivités territoriales.

Leur composition et leurs règles d'organisation et de fonctionnement sont fixées par décret.

Après l'article 5

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le gouvernement remet au Parlement, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport précisant les modalités et les conséquences du transfert à l'Agence française pour l'expertise et la mobilité internationales de la gestion des bourses destinées aux élèves étrangers du Centre national des œuvres universitaires et scolaires.

Titre Ier

Chapitre III

Rédiger ainsi l'intitulé de ce chapitre :

L'Institut français

Article 6

Alinéa 1

Rédiger ainsi cet alinéa :

I. – Il est créé un établissement public à caractère industriel et commercial, dénommé « Institut français », placé sous la tutelle du ministre des affaires étrangères et soumis aux dispositions du chapitre I^{er}.

Article 6

Après l'alinéa 1

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

Le président de son conseil d'administration est nommé par décret en conseil des ministres. Il dirige l'établissement. Il est assisté d'un directeur général délégué nommé par décret, après avis du conseil d'administration.

Article 6

Après l'alinéa 1

Insérer un paragraphe ainsi rédigé :

.... – L'Institut français a notamment pour missions :

1° la promotion et l'accompagnement à l'étranger de la culture française ;

2° le développement des échanges avec les cultures européennes, francophones et étrangères ;

3° le soutien à la création, au développement et à la diffusion des expressions artistiques du Sud et des pays en développement, ainsi que leur promotion et leur diffusion en France et à l'étranger ;

4° la diffusion du patrimoine cinématographique et audiovisuel, en concertation étroite avec les organismes compétents dans ces domaines ;

5° la promotion et l'accompagnement à l'étranger des idées, des savoirs et de la culture scientifique français ;

6° le soutien à une large circulation des écrits, des œuvres et des auteurs ;

7° la promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française ;

8° l'information du réseau, des institutions et des professionnels étrangers sur l'offre culturelle française ;

9° le conseil et la formation professionnels des personnels français et étrangers concourant à ces missions, et notamment des personnels du réseau culturel français à l'étranger, en liaison avec les organismes compétents. À ce titre, l'Institut est associé à la politique de recrutement, d'affectation et de gestion des carrières de ces personnels.

L'Institut français exerce ses missions selon les orientations définies conjointement par le ministère des affaires étrangères et le ministère chargé de la culture.

Il opère sans préjudice des missions des organismes compétents en matière de promotion et d'exportation intervenant dans les domaines spécifiques mentionnés au présent article et en complémentarité avec ceux-ci, en concertation étroite avec tous les opérateurs, qu'ils soient publics, associatifs ou privés. Il veille à répondre aux besoins exprimés par le réseau diplomatique à l'étranger.

L'Institut français collabore avec les organisations internationales et européennes, les collectivités territoriales et notamment les départements et collectivités d'outre-mer, les organisations professionnelles concernées par l'exportation des industries culturelles françaises, les institutions de création et de diffusion culturelle françaises et étrangères, ainsi qu'avec des partenaires publics et privés, dont les Alliances françaises.

Pour l'accomplissement de ses missions à l'étranger, il fait appel au réseau diplomatique, sous l'autorité des chefs de mission diplomatique, et aux établissements placés sous leur autorité ou qui leur sont liés par convention.

Article 6

Alinéas 2 à 6

Remplacer ces alinéas par deux paragraphes ainsi rédigés :

.... – L’Institut français se substitue à l’association « CulturesFrance », à la date d’effet de sa dissolution, dans tous les contrats et conventions passés par cette dernière pour l’accomplissement de ses missions.

Les biens, droits et obligations de l’association « CulturesFrance » sont transmis de plein droit et en pleine propriété à l’Institut français à la date d’effet de sa dissolution.

Ces transferts sont effectués à titre gratuit et ne donnent lieu ni à indemnité, ni à perception d’impôts, de droits ou taxes, ni au versement de salaires ou honoraires.

.... – L’Institut français est substitué à l’association « CulturesFrance » à la date d’effet de sa dissolution, pour les personnels titulaires d’un contrat de travail de droit public ou de droit privé conclu avec cet organisme en vigueur à cette date. Il leur propose un contrat régi par le code du travail. Ce contrat reprend les clauses substantielles du contrat dont les agents sont titulaires antérieurement au transfert, en particulier celles qui concernent la rémunération.

Les agents concernés disposent d’un délai de trois mois pour accepter les modifications de leur contrat qui leur sont proposées à la suite du transfert d’activité. En cas de refus de ces agents, l’Institut français procède à leur licenciement dans les conditions prévues par les textes qui leur sont applicables.

Les salariés dont le contrat de travail est transféré demeurent à titre transitoire régis par les dispositions de la convention ou de l’accord collectif qui leur est applicable. La convention nationale applicable à l’établissement public mentionné au présent article leur devient applicable, dès que les adaptations nécessaires ont fait l’objet d’un accord ou, au plus tard, quinze mois après leur transfert.

Après l’article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Pour l’élaboration des stratégies de rayonnement de la culture et de la langue françaises à l’étranger, le ministre des affaires étrangères réunit, au moins une fois par an, un conseil d’orientation stratégique qu’il préside, et auquel participent des représentants de l’ensemble des ministères concernés.

Il peut inviter le président du conseil d’administration de l’établissement public pour l’action culturelle extérieure à y participer, ainsi que des personnalités qualifiées qu’il désigne, notamment des représentants des Alliances françaises et des collectivités territoriales.

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le gouvernement remet au Parlement, au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la présente loi, un rapport sur la diplomatie d'influence de la France, évaluant notamment la mise en place de l'établissement public pour l'action culturelle extérieure et ses relations avec le réseau diplomatique. Ce rapport comporte également une évaluation des modalités et des conséquences du rattachement du réseau culturel de la France à l'étranger à l'établissement public pour l'action culturelle extérieure.

Après l'article 6

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Un comité de suivi est chargé d'évaluer l'application du présent chapitre. Ce comité comprend notamment des parlementaires membres des commissions chargées des affaires étrangères et des affaires culturelles de l'Assemblée nationale et du Sénat, des représentants du ministère des affaires étrangères et du ministère chargé de la culture, ainsi que des représentants des organismes chargés de la création et de la diffusion de la culture française à l'étranger et des partenaires publics ou privés, dont les Alliances françaises.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

• Mardi 17 novembre 2009 :

- Audition de M. François DECOSTER, conseiller diplomatique, M. David BONNEAU, conseiller parlementaire, Mme Carole MOINARD, conseiller technique au cabinet de Mme Valérie PÉCRESSE, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, et Mme Sonia DUBOURG-LAVROFF, directeur des relations européennes et internationales et de la coopération et M. Renaud RHIM, adjoint au directeur des relations européennes et internationales et de la coopération au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

• Mardi 1er décembre 2009 :

- Audition de M. Valéry FRELAND, conseiller diplomatique au cabinet de M. Frédéric MITTERRAND, ministre de la culture et de la communication, et Mme Brigitte FAVAREL, chef du département des affaires européennes et internationales au ministère de la culture et de la communication ;

- Audition de M. Dominique HENAULT, directeur général d'EGIDE ;

- Audition de M. Pierre BUHLER, directeur général de France Coopération Internationale ;

• Mercredi 2 décembre 2009 :

- Audition de M. Gérard BINDER, président du conseil d'administration, Mme Béatrice KAYAT, directrice générale et M. Éric FRANÇOIS, secrétaire général de CampusFrance ;

- Réunion de travail au Quai d'Orsay sur l'agence pour l'action culturelle extérieure avec M. Bernard KOUCHNER, ministre des affaires étrangères et européennes, M. Philippe ERRERA, directeur de cabinet du ministre, Mme Milca MICHEL-GABRIEL et M. Jean-Marc BERTHON, conseillers au cabinet du ministre, M. Christian MASSET, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, M. Stéphane ROMATET, directeur général de l'administration et de la modernisation, Mme Delphine BORIONE, directrice de la politique culturelle et du français et Mme Hélène DUCHÊNE, directrice de la politique d'attractivité et de mobilité à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du

ministère des affaires étrangères et européennes, et M. Dominique de COMBLES DE NAYVES, conseiller-maître à la Cour des comptes, auteur d'un rapport sur le projet de création d'une agence pour l'action culturelle extérieure ;

• **Mercredi 9 décembre 2009 :**

- Audition de M. Jean-Claude JACQ, secrétaire général de la Fondation Alliance française ;

- Audition de M. Christian MASSET, directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, M. Stéphane ROMATET, directeur général de l'administration et de la modernisation, Mme Delphine BORIONE, directrice de la politique culturelle et du français et Mme Hélène DUCHÊNE, directrice de la politique d'attractivité et de mobilité à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats, M. Éric BERTI, chef du service juridique interne, et M. Sébastien POTAUFEU du service juridique interne du ministère des affaires étrangères et européennes ;

• **Mercredi 22 décembre 2009 :**

- Table ronde avec les représentants des organisations syndicales du ministère des affaires étrangères et européennes :

M. Jean-Pierre FARJON, secrétaire général, et M. Didier VUILLECOT, au titre de la CFDT-MAE ;

M. Louis DOMINICI, président, et M. Jean-Robert BOURDOIS, pour l'ASAM-UNSA ;

M. Daniel VAZEILLE, secrétaire général, et M. Riad HAMROUCHI, pour la CGT-MAE ;

M. Ghislain CHABROULLET et Mme Caroline CARNEVILLIER, au titre de l'USASCC ;

Mme Nicole NOËL et M. Jean-Louis FRERET, au titre de FO-MAE ;

M. Roger FERRARI, secrétaire national, et M. Emmanuel MOUCHARD pour la FSU.

- Audition de M. Jean-Paul ROUMEGAS, sous-directeur des affaires internationales au Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

• **Mardi 12 janvier 2010 :**

- Réunion de travail au Quai d'Orsay sur l'agence pour l'expertise et la mobilité internationales avec M. Bernard KOUCHNER, ministre des affaires étrangères et européennes, M. Philippe ERRERA, directeur de cabinet,

Mme Milca MICHEL-GABRIEL et Mme Aurélia LECOURTIER-GÉGOUT, conseillères au cabinet du ministre, M. Stéphane ROMATET, directeur général de l'administration et de la modernisation, M. Serge MOSTURA, directeur du centre de crise, Mme Hélène DUCHÊNE, directrice de la politique d'attractivité et de mobilité à la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats du ministère des affaires étrangères et européennes et M. Pierre BUHLER, directeur général de France Coopération Internationale.

• **Mercredi 13 janvier 2010 :**

- Audition de M. Olivier POIVRE D'ARVOR, directeur général de CulturesFrance.

• **Mardi 26 janvier 2010 :**

- Entretien avec M. Adrien GOUTEYRON, sénateur (UMP – Haute-Loire), rapporteur spécial des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » de la commission des finances, auteur d'une proposition de loi pour le renouveau de la culture française à l'étranger et la francophonie ;

- Entretien avec Mme Monique CERISIER-BEN GUIGA, sénatrice (SOC – Français établis hors de France), rapporteur pour avis des crédits du programme « Rayonnement culturel et scientifique » de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ;

- Entretien avec M. Yves DAUGE, sénateur (SOC – Indre-et-Loire), rapporteur pour avis des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.