



N° 4195

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2020* (n° 4090),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,

Rapporteur général

Député

---

ANNEXE N° 1

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT**

Rapporteur spécial : M. VINCENT LEDOUX

Député

---



## SOMMAIRE

	Page
<b>PRINCIPALES OBSERVATIONS, DONNÉES CLÉS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION 2020 DES CRÉDITS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT</b> .....	11
<b>A. DES DÉPENSES ADAPTÉES AUX ENJEUX DE LA CRISE SANITAIRE</b> ....	12
1. Des dépenses exceptionnelles financées par redéploiements de crédits .....	13
a. Le rapatriement réussi des Français de passage à l'étranger .....	13
b. La mise en œuvre d'un « plan santé » .....	15
2. Les ouvertures de crédits de la troisième loi de finances rectificative .....	15
a. Un soutien d'envergure à l'enseignement français à l'étranger .....	16
b. Le surdimensionnement du « secours occasionnel de solidarité » .....	17
<b>B. L'ABSENCE DE MARGES DE MANŒUVRE SUR LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES</b> .....	18
<b>C. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL</b> .....	19
1. Les économies procurées par la réforme des réseaux de l'État à l'étranger .....	19
2. L'amélioration de la budgétisation des crédits de masse salariale .....	21
<b>D. LES AUTRES POINTS D'ATTENTION</b> .....	23
1. La consolidation progressive des budgets immobiliers .....	23
2. La baisse des recettes d'activités diplomatiques et consulaires .....	24
3. Un réinvestissement salubre dans la coopération de sécurité et de défense .....	25
4. Le soutien proportionné au réseau culturel français à l'étranger .....	28
<b>DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : L'ATTRACTIVITÉ ENVERS LES MOBILITÉS INTERNATIONALES ÉTUDIANTES</b> .....	31
<b>A. LE DISPOSITIF RELEVANT DU QUAI D'ORSAY A ÉTÉ ADAPTÉ À LA HAUSSE DES MOBILITÉS ÉTUDIANTES VERS LA FRANCE</b> .....	32
1. Un réseau diplomatique préservé et mieux outillé .....	33
a. Des effectifs dédiés dans les services de coopération et d'action culturelle .....	33

b. Le développement des « espaces Campus France » .....	34
c. Le déploiement de la procédure « Études en France ».....	37
2. La montée en puissance de l'opérateur Campus France.....	39
a. La structuration d'un opérateur unique, gage d'efficience.....	40
b. Un financement directement lié à l'activité de l'opérateur .....	42
c. Un pilotage effectif de la part de la tutelle .....	44
3. Des bourses d'études en France ajustées aux crédits disponibles.....	45
<b>B. L'INTENSIFICATION DE LA CONCURRENCE INTERNATIONALE INVITE À RENFORCER L'OFFRE DE BOURSES D'ÉTUDES ET À CLARIFIER NOS ORIENTATIONS STRATÉGIQUES .....</b>	<b>49</b>
1. Les bourses d'études en France doivent redevenir un levier d'influence.....	50
a. Mettre un terme à la sous-consommation des crédits .....	51
b. Établir une trajectoire lisible et sûre de hausse du nombre de bourses financées ...	54
c. Mieux évaluer les programmes de bourses en renforçant le suivi des étudiants et des boursiers .....	55
2. Tenir les objectifs qualitatifs fixés par la stratégie « Bienvenue en France ».....	57
3. Des mobilités étudiantes au cœur de la priorité africaine de la diplomatie française .....	62
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>67</b>
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL .....</b>	<b>ER</b>
<b>REUR ! SIGNET NON DÉFINI.</b>	

## PRINCIPALES OBSERVATIONS, DONNÉES CLÉS ET RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

### L'exécution des crédits en 2020

► La **dépense atteint son plus haut niveau de la législature** à 2,94 milliards d'euros en crédits de paiements (CP) en hausse de **+ 138 millions d'euros (+ 4,9 %)**, et **supérieure de + 60 millions d'euros à la loi de finances initiale**.

Le taux d'exécution de **102 %** résulte de **dépenses justifiées entièrement liées à la crise sanitaire** ;

- **38,2 millions d'euros pour le Centre de crise et de soutien** par redéploiements et dégel, dont 21,6 millions d'euros pour affréter des vols spéciaux rapatriant **12 000 Français retenus à l'étranger**. La gestion de cette opération a été **saluée par la Cour des comptes** et le coût final pour l'État est ramené à 8 millions d'euros après participations des passagers et contribution du Mécanisme européen de protection civile ;

- **12 millions d'euros de soutien aux Instituts français et aux Alliances françaises** par redéploiements au sein du programme 185 ;

- **91,7 millions d'euros versés à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)** sur des **crédits de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 (LFR3)**, soit **50 millions d'euros de compléments à sa subvention pour charges de service public et 41,7 millions pour les bourses aux élèves français**. Pour accorder des délais de paiement et avances de trésorerie à des écoles privées, l'AEFE a mobilisé **20 millions d'euros d'avances du Trésor** sur les 50 millions d'euros **inscrits par ailleurs en LFR3 sur le programme 823**.

► **L'enveloppe de 50 millions d'euros inscrite en LFR 3 pour verser un « secours occasionnel de solidarité »** était **surdimensionnée** : gelés dès septembre 2020, les crédits ont été entièrement reportés sur 2021 et sont **annulés pour moitié par la loi de règlement**. 4,7 millions d'euros d'aides ont été versés en 2020, à 29 800 bénéficiaires, par redéploiements d'aides aux associations.

► Hors mesures de soutien, **l'exécution 2020 a été contrainte par le dynamisme des contributions aux organisations internationales** et aux opérations de maintien de la paix (692 millions d'euros), supérieures de 21 millions d'euros à la loi de finances initiale.

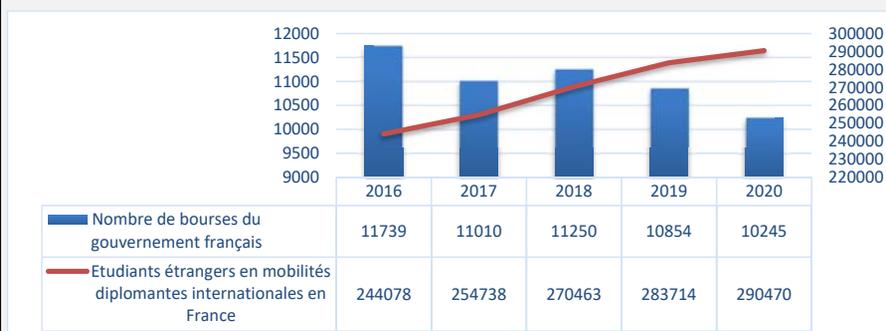
► Parmi les crédits relativement sous-consommés, il convient de sanctuariser les **crédits de coopération de sécurité et de défense**, indispensables aux partenariats avec les forces militaires et de sécurité en Afrique dont la modernisation aide à construire l'État de droit.

► Saluant **l'amélioration de la gestion des crédits de masse salariale** (980,7 millions d'euros), alors qu'une mauvaise prise en compte des effets change-prix occasionnait jusqu'alors de fortes sur-exécutions, le rapporteur spécial préconise de **les rassembler sur un programme support pour améliorer leur lisibilité et simplifier les opérations de fin de gestion**.

### La politique d'attractivité envers les mobilités internationales étudiantes

● **La mobilité des étudiants internationaux est un terrain de concurrence entre États**, qui l'ont bien identifiée comme un atout pour leurs universités et leurs économies mais aussi comme un moyen de véhiculer des valeurs et de nouer des liens durables entre sociétés.

En 2019-2020, sur les 370 000 étudiants étrangers en France, **290 000 étaient en mobilités d'études internationales, selon la définition de l'UNESCO, car ayant quitté provisoirement leur territoire national à des fins d'études**. En 10 ans, ces mobilités ont augmenté de 68 % au plan mondial mais de seulement 32 % en France.



Si le **nombre d'étudiants internationaux en mobilité en France a continué de croître ces dernières années**, notre pays, **longtemps troisième pays d'accueil derrière les États-Unis et le Royaume-Uni, est, en quinze ans, passé au sixième rang**, derrière l'Australie, l'Allemagne et la Russie et talonné désormais par le Canada.

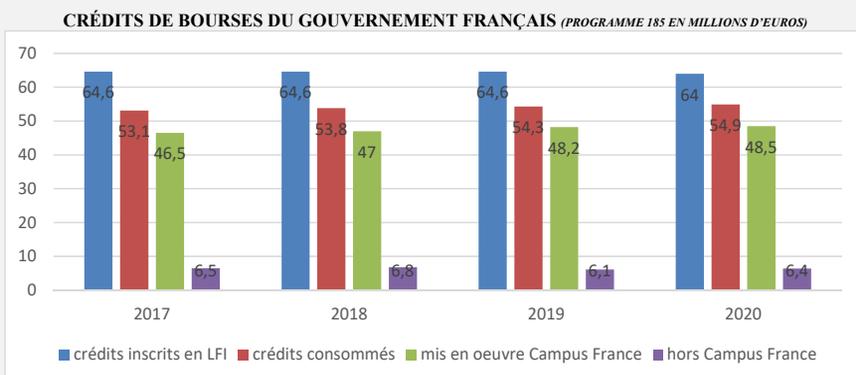
● **Pour attirer les étudiants étrangers en France, le Quai d'Orsay utilise trois leviers :**

- les **services de coopération des ambassades** avec environ 90 attachés de coopération universitaire et surtout **259 « espaces Campus France »**, dans 127 pays, composantes des ambassades chargées d'orienter les candidats étrangers, employant près de 500 personnels recrutés localement. Le rapporteur spécial recommande de **préserver les effectifs et les compétences des postes diplomatiques** en la matière, d'**achever le déploiement de la plate-forme Études en France** et de **mutualiser une partie de ses recettes d'utilisation**, passées de 11 à 20 millions d'euros entre 2017 et 2020.

- **l'EPIC Campus France**, opérateur du programme 185, issu de la **fusion, saluée par le rapporteur spécial**, de trois structures préexistantes, compétent à la fois pour **promouvoir l'enseignement supérieur français à l'étranger** et pour **gérer les programmes de mobilités et de bourses** pour le compte du Quai d'Orsay mais également d'autres partenaires.

- les crédits pour **bourses d'études en France**, répartis entre **programmes délégués aux postes diplomatiques** (30,5 millions d'euros en 2019) et **programmes centraux thématiques** (23,7 millions d'euros en 2019).

**La dépense s'établit autour de 55 millions d'euros depuis 2017, inférieure de 10 millions d'euros aux crédits inscrits en lois de finances et à la dépense constatée jusque'au milieu de la décennie 2010.**



- La France accorde désormais environ 11 000 bourses par an (contre 14 500 en 2013), dont **9 000 bourses d'études**. **Moins de 6 500 bourses comprennent une allocation de vie** contre 2 500 « bourses de couverture sociale » qui complètent des allocations versées par des États étrangers ou des entreprises privées.

Parmi les bourses avec allocation de vie, on compte **seulement 4 600 bourses sur cycles d'études longs**. Par **contraste, l'Allemagne, concurrent principal de la France, a accordé en 2019 près de 17 000 bourses de longue durée.**

- Les bourses présentent des **enjeux qualitatifs de ciblage** sur les profils et formations d'excellence, mais l'enjeu est aussi **quantitatif**.

Le rapporteur spécial recommande donc de **définir une trajectoire budgétaire lisible des crédits de bourses** et de la faire figurer dans le prochain **contrat d'objectifs et de moyens de l'opérateur Campus France** afin de clarifier **la part de ses ressources liées à la subvention de fonctionnement et à la gestion des programmes de mobilité.**

Il invite également à inciter les postes diplomatiques à **prioriser l'attribution de bourses pour études longues** et à redéployer les crédits non consommés pour **doter un grand programme central de bourses d'excellence**, plus lisible, et dont Campus France pourrait faire la promotion.

● Afin d’apprécier l’efficacité des bourses, le rapporteur spécial propose de faire figurer dans le dispositif de performance du programme 185 un **indicateur de suivi du taux de réussite des étudiants étrangers boursiers par rapport aux autres étudiants en mobilité**. Cela nécessite de **rénewer la stratégie de Campus France envers les anciens étudiants étrangers**, en renforçant le suivi des parcours professionnels et en formalisant le rôle d’animation des postes diplomatiques dans la plate-forme en ligne *France Alumni*.

● Si l’objectif du plan « Bienvenue en France » présenté à l’automne 2018 d’attirer 500 000 étudiants étrangers en 2027 est compromis par la crise, les instruments mis en œuvre vont dans la bonne direction :

- l’amélioration de la **qualité matérielle de l’accueil** avec une labellisation des établissements par Campus France ;

- la dématérialisation et **simplification des procédures en matière de visas et de titres de séjour** ;

- la possibilité de fixer des **droits d’inscription différenciés pour les étudiants extra-européens** afin de dégager de nouvelles ressources, mais dont trop peu d’universités se sont saisies à ce stade.

● Constatant que **l’Afrique va représenter la principale source de croissance des mobilités étudiantes internationales**, le rapporteur spécial invite à accentuer la coopération avec les pays d’origine :

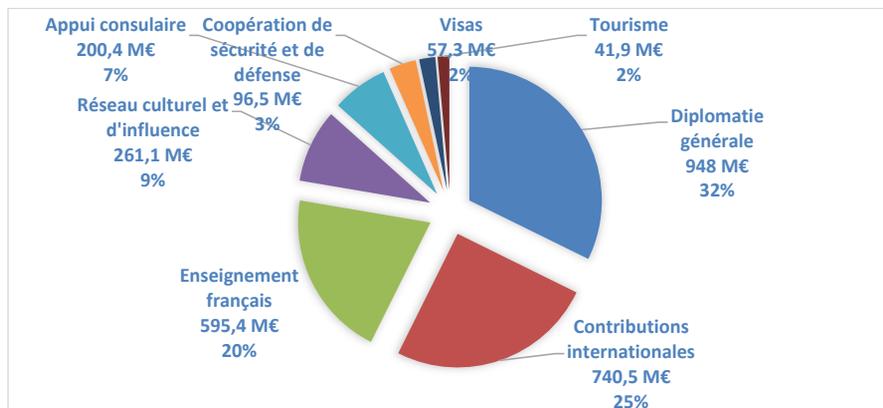
- en accélérant la **mise en place de campus franco-africains**, destinataires de crédits d’Aide publique au développement, qui accroissent les capacités des systèmes africains en partenariat avec des universités françaises ;

- en **co-définissant les priorités thématiques des mobilités d’études vers la France** et du ciblage des bourses, afin que les parcours en France soient cohérents avec les besoins locaux.

\*

\* \*

**RÉPARTITION EN 2020 DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES**



Total des CP pour les trois programmes permanents de la mission en 2020 : 2 941 millions d'euros.

**CRÉDITS DE PAIEMENTS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES**

(en millions d'euros)

	2019	LFI 2020	2020	Écart à la prévision en 2020		Évolution 2019-2020	
				en millions d'euros	Taux de consommation	en millions d'euros	En %
<b>Diplomatie générale.</b> programme 105 : <i>personnels et moyens de fonctionnement des services centraux et des ambassades</i>	931,9	956,5	947,9	- 8,5	99,1 %	+ 16	+ 1,7 %
<b>Contributions internationales.</b> programme 105 : <i>financement des organisations internationales et européennes et des opérations de maintien de la paix</i>	726	728,5	740,5	+ 12	101,6 %	+ 14,5	+ 2 %
<b>Enseignement français à l'étranger.</b> - programme 185 : <i>subvention pour charges de service public de l'AEFE</i> - programme 151 : <i>aides à la scolarité des boursiers français</i>	483	513,9	595,4	+ 81,5	115,8 %	+ 112,4	+ 23,3 %
<b>Réseau culturel</b> programme 185 : <i>subventions aux opérateurs culturels – Institut Français, Alliances Françaises, Campus France - et crédits de coopération culturelle et universitaire</i>	268,7	276,2	261,1	- 15,1	94,6 %	- 7,6	- 2,8 %
<b>Réseau consulaire</b> programme 105 : <i>moyens des services d'état civil, de représentation et d'aide aux Français résidant à l'étranger</i>	202,9	212,2	200,4	- 11,8	94,4 %	- 2,5	- 1,2 %
<b>Coopération de sécurité et de défense</b> programme 105 : <i>effectifs de conseillers en postes à l'étranger, formation de cadres étrangers en France et aide logistique</i>	92,1	104,6	96,5	- 8,1	92,2 %	+ 4,4	+ 4,7 %
<b>Visas</b> programme 151 : <i>effectifs des services consulaires en charge des visas</i>	58,4	55,3	57,3	+ 2	103,7 %	- 1,1	- 1,89 %
<b>Tourisme</b> programme 185 : <i>principalement la subvention à l'opérateur Atout France</i>	39,7	34,2	41,9	+ 7,7	122,7 %	+ 2,2	+ 5,4 %
<b>TOTAL</b>	<b>2 802,6</b>	<b>2881,4</b>	<b>2 941</b>	<b>+ 59,6</b>	<b>102,1 %</b>	<b>+ 138,4</b>	<b>+ 4,9 %</b>

Source : Commission des finances. Calculs à partir des documents budgétaires, montants arrondis.



## PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION 2020 DES CRÉDITS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Les crédits de la **mission *Action extérieure de l'État*** retracent l'action du ministère de l'Europe et des affaires étrangères dans **trois programmes permanents** :

– **105 *Action de la France en Europe et dans le monde***, qui rassemble 61 % des crédits de paiement (CP) et 67 % des effectifs de la mission, et comprend l'essentiel des moyens matériels et humains en administration centrale et dans le **réseau constitué de 164 ambassades bilatérales**, ainsi que les **contributions de la France aux organisations internationales** dont elle est membre et aux **opérations de maintien de la paix** ;

– **185 *Diplomatie culturelle et d'influence***, qui s'appuie sur les services de coopération et d'action culturelle des ambassades, sur des partenaires locaux tels les Alliances françaises, et sur des opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'Institut français, Campus France et Atout France <sup>(1)</sup> ;

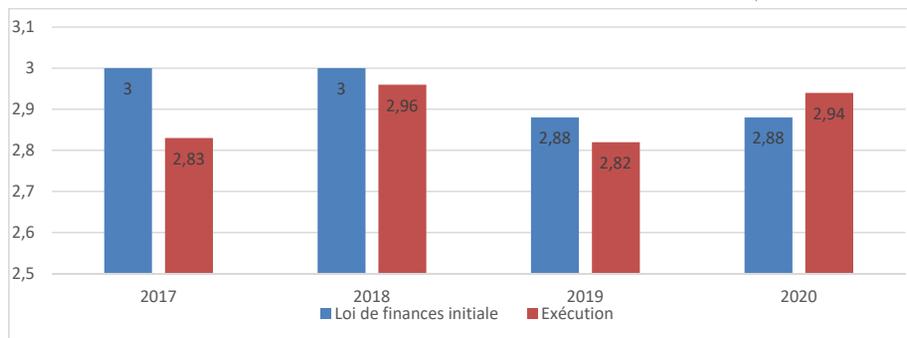
– **151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*** qui finance les **actions du réseau consulaire**. Il porte également la subvention versée à l'AEFE pour les bourses d'aide à la scolarisation des élèves français.

En 2020, **2 941 millions d'euros en CP ont été consommés sur l'ensemble de la mission, en forte hausse de + 138,4 millions d'euros (+ 4,9 %) par rapport à 2019**. Les évolutions des autorisations d'engagements (AE) sont très proches.

Le total consommé est supérieur de **+ 59,6 millions d'euros aux CP inscrits en loi de finances initiale**, et le taux d'exécution des crédits atteint **102,1 %**.

### CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT DEPUIS 2017

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances – D'après les projets et rapports annuels de performances.

(1) Mme Émilie Bonnivard examine les crédits d'Atout France dans le rapport spécial n° 2 Tourisme.

Le tableau suivant présente pour chaque programme de la mission, par action, l'évolution de la consommation des crédits entre 2019 et 2020, ainsi que les écarts à la loi de finances initiale.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT  
PAR PROGRAMMES ET ACTIONS**

En millions d'euros	Exécution 2019	LFI 2020	Exécution 2020	Écarts à la LFI 2020		Évolutions 2019-2020	
				en millions d'euros	Taux de consommation	en millions d'euros	En %
<b>P105- Action de la France en Europe et dans le monde</b>	<b>1 750</b>	<b>1 789,6</b>	<b>1 784,9</b>	- 4,7	99,7 %	+ 34,9	+ 2 %
01 Coordination de l'action diplomatique	88,9	92,2	121,8	+ 29,6	132,1 %	+ 32,9	+ 37 %
02 Action européenne	52	57	48,8	- 8,3	85,5 %	- 3,2	- 6,2 %
04 Contributions internationales	674	671,5	691,7	+ 20,3	103 %	+ 17,7	+ 2,6 %
05 Coopération de sécurité et de défense	92,1	104,6	96,5	- 8,1	92,2 %	+ 4,4	+ 4,7 %
06 Soutien	216,4	233,5	220,5	- 13	94,4 %	+ 4,1	+ 1,9 %
07 Réseau diplomatique	626,7	630,7	605,7	- 25	96 %	- 21	- 3,3 %
<b>P 151 – Français à l'étranger et affaires consulaires</b>	<b>362,9</b>	<b>372,9</b>	<b>398,9</b>	+ 26	107 %	+ 36	+ 9,9 %
01 Service public de qualité aux Français à l'étranger	202,9	212,2	200,4	- 11,9	94,4 %	- 2,5	- 1,2 %
02 Accès des élèves français au réseau de l'AEFE	101,6	105,3	140,8	+ 35,5	133,7 %	+ 39,2	+ 38,5 %
03 Instruction des demandes de visas	58,4	55,3	57,3	+ 2	103,7 %	- 1,1	- 1,8 %
<b>P 185 – Diplomatie culturelle et d'influence</b>	<b>689,8</b>	<b>718,9</b>	<b>757,6</b>	+ 38,7	105,4 %	+ 67,8	+ 9,8 %
01 Appui au réseau	42,3	40,9	44,9	+ 4	109,8 %	+ 2,6	+ 6 %
02 Coopération culturelle et promotion du français	71,7	63,5	69,2	+ 5,7	108,9 %	- 2,6	- 3,6 %
03 Objectifs de développement durable	2,3	3,3	1,5	- 1,8	46,3 %	- 0,8	- 32,5 %
04 Enseignement supérieur et recherche	81,5	93,5	76,1	- 17,4	81,4 %	- 5,4	- 6,6 %
05 Agence pour l'enseignement français à l'étranger	381,3	408,6	454,6	+ 46	111,2 %	+ 73,2	+ 19,2 %
06 Dépenses de personnel concourant au programme	70,8	74,9	69,4	- 5,5	92,6 %	- 1,4	- 2 %
07 Diplomatie économique - développement du tourisme	39,7	34,2	41,9	+ 7,7	122,7 %	+ 2,2	+ 5,4 %
<b>TOTAL sur les trois programmes permanents</b>	<b>2 802,6</b>	<b>2 881,4</b>	<b>2 941</b>	+ 59,6	102,1 %	+ 138,4	+ 4,9
<i>P. 347 – Présidence française du G7</i>	16,4						
<b>TOTAL Mission Action extérieure de l'État</b>	<b>2 819,1</b>	<b>2 881,4</b>	<b>2 941</b>	<b>+59,6</b>	<b>102,1 %</b>	<b>+ 138,4</b>	<b>+ 4,3 %</b>

Sources : Calculs à partir des documents budgétaires.

**A. DES DÉPENSES ADAPTÉES AUX ENJEUX DE LA CRISE SANITAIRE**

La réponse du Quai d'Orsay aux conséquences de la crise sanitaire pour nos compatriotes de passage ou résidant à l'étranger rend compte des principaux écarts à la loi de finances, en particulier :

- **+ 29,6 millions d'euros** par rapport à la loi de finances initiale, et un taux de consommation de 132,1 %, pour les crédits inscrits sur l'action 1, *Coordination de l'action diplomatique* du programme 105, au titre de la **gestion de crise** ;

● **+ 81,5 millions d’euros au titre de l’enseignement français à l’étranger**, répartis entre d’une part + 35,5 millions d’euros sur l’action 2, *Accès des élèves français au réseau de l’Agence pour l’enseignement français à l’étranger* (AEFE), pour un taux de consommation des crédits de 133,7 %, et d’autre part + 46 millions d’euros en subvention à l’opérateur, sur l’action 5, *AEFE*, du programme 185, pour un taux de consommation des crédits de 111,2 %.

### **1. Des dépenses exceptionnelles financées par redéploiements de crédits**

Analysant, dès le printemps 2020, les conséquences budgétaires de la crise sanitaire, le rapporteur spécial avait salué **le déploiement efficace du dispositif de gestion de crise du Quai d’Orsay** <sup>(1)</sup> reposant, d’une part, sur **le Centre de crise et de soutien (CDCS)**, service d’administration centrale chef de file pour l’anticipation et la réaction face aux crises, et, d’autre part, sur **les services diplomatiques et consulaires**.

L’urgence a pleinement justifié les dépenses importantes engagées à ce titre. Alors que la loi de finances initiale n’avait doté le CDCS que de 3,5 millions d’euros en CP, **la consommation totale s’est établie à 40,1 millions d’euros en CP**.

Une **avance de 36 millions d’euros depuis la trésorerie des opérations de maintien de la paix** a permis de couvrir la majeure partie des dépenses exceptionnelles, avant que les opérations de fin de gestion ne sollicitent :

- **le dégel de 24,2 millions d’euros de la réserve de précaution ;**

- **des redéploiements depuis des lignes budgétaires sous-consommées du fait de la crise**, par exemple, sur l’action 1 *Coordination de l’action diplomatique* du programme 105, les dépenses de protocole en administration centrale (4,9 millions d’euros consommés pour 9,6 millions d’euros inscrits) en raison d’une moindre consommation des dépenses pour conférences internationales, ainsi que des dépenses d’administration générale (12,6 millions d’euros consommés pour 17,7 millions d’euros inscrits), du fait de la baisse des frais de mission. De même sur l’action 7 *Réseau diplomatique*, du programme 105, les dépenses de fonctionnement des ambassades ont été réduites de 14,3 millions d’euros, notamment en raison d’une moindre consommation des crédits de fonctionnement courant (- 8 millions d’euros) et de représentation (- 5,2 millions d’euros).

#### **a. Le rapatriement réussi des Français de passage à l’étranger**

Après l’évacuation de ressortissants Français et européens à Wuhan en janvier 2020, la France a, dès le mois de mars, dans un contexte de quasi-arrêt du trafic aérien international, **fourni directement une solution de transport à 243 000 Français bloqués à l’étranger**.

---

(1) Assemblée nationale, 27 mai 2019, Rapport n° 2899 sur le projet de loi de règlement du budget et d’approbation des comptes de l’année 2019, Annexe n° 1 Action extérieure de l’État. p. 29 à 34.

Ainsi que la Cour des comptes l'a souligné dans son rapport public annuel pour 2021 <sup>(1)</sup>, ce succès a tenu à la qualité du fonctionnement du CDCS, à une bonne coordination interministérielle et à la préparation depuis quatre ans du réseau diplomatique et consulaire par un programme à la gestion de crises.

Bénéficiant de l'entière coopération d'Air France qui a programmé des vols commerciaux spéciaux, à des tarifs de faveur, afin d'embarquer 220 000 passagers désignés par les postes consulaires, l'État n'a eu à **affréter et financer directement que 48 vols spéciaux, pour 12 000 passagers français**, et plus de 2 600 ressortissants européens, alors que l'Allemagne devait affréter 260 vols spéciaux, faute de la coopération d'une compagnie nationale.

Ceci a permis de limiter la **dépense budgétaire à ce titre à 21,6 millions d'euros** en France contre 93 millions d'euros pour l'Allemagne. **Le coût final pour le budget général est ramené à 8 millions d'euros**, après perception, par la voie de fonds de concours, des **participations des passagers** (6,7 millions d'euros) et d'une contribution de 6,9 millions d'euros **du Mécanisme européen de protection civile** qui rembourse 75 % des coûts exposés pour les vols ayant été ouverts à des ressortissants d'États membres.

Tout en soulignant la réactivité des services ainsi que la souplesse des procédures utilisées en matière budgétaire, comptable ou d'achat public, la Cour des comptes a relevé que le ministère a initialement sous-estimé la demande, en raison d'une connaissance insuffisante des populations de Français séjournant à l'étranger mais non immatriculés auprès des consulats.

Le rapporteur spécial invite donc le Quai d'Orsay à améliorer la promotion de la plateforme Ariane qui permet l'enregistrement des Français qui partent pour de courts séjours à l'étranger.

Le CDCS ayant eu des **difficultés pour répondre à l'ensemble des appels et courriels** qui lui étaient adressés, la Cour suggère d'envisager le **recours complémentaire aux services d'un centre d'appels externalisé**. Non mentionné par la Cour des comptes, un « **centre d'appel consulaire** », issu de préconisations présentées en 2018 par la députée Anne Genetet <sup>(2)</sup>, doit au demeurant être **mis en place en 2021** pour apporter des premières réponses aux **appels adressés à des consulats en Europe** et décharger ainsi ces postes des demandes ne nécessitant pas une expertise locale : 0,5 million d'euros sont inscrits au budget 2021, et les résultats d'un appel d'offres à cette fin sont en cours d'analyse.

Le rapporteur spécial suggère donc d'examiner les pistes de mutualisation de ce centre d'appel entre les services consulaires européens et le CDCS.

---

(1) *Cour des comptes, Rapport public annuel 2021, tome 1, L'aide au retour des Français retenus à l'étranger par la pandémie de covid 19 : des opérations efficaces au coût maîtrisé* p. 45-61.

(2) *Anne Genetet, La mobilité internationale des Français, rapport au Premier ministre, juin 2018, p. 8.*

***b. La mise en œuvre d'un « plan santé »***

Le CDCS a également pu consacrer **14,5 millions d'euros à un « plan santé »** à destination des Français résidant dans des pays dont les systèmes sanitaires paraissent les moins en mesure de répondre à la crise sanitaire. Lancé dès le mois d'avril 2020, ce plan combine l'organisation d'évacuations sanitaires dédiées de nos ressortissants atteints de formes graves du Covid-19 et la dotation des postes diplomatiques et consulaires en médicaments et dispositifs médicaux essentiels, ainsi qu'un dispositif de télé-suivi médical et de télé-médecine.

Au premier semestre 2021, ce dispositif est toujours déployé dans 92 pays. Lors de son déplacement au Bénin, le rapporteur spécial a pu en constater le caractère à la fois opérationnel et proportionné, dans un pays alors faiblement atteint par la crise sanitaire. Pour la mise en œuvre du plan santé, la section consulaire de l'ambassade de France à Cotonou s'est ainsi appuyée sur une référente Franco-Béninoise, médecin libéral, et sur un organisme local d'entraide et de solidarité (OLES) partenaire, l'Association Française d'Entraide du Bénin.

Le rapporteur spécial souligne **le caractère exemplaire de ces différentes mesures de soutien, sans équivalent chez nos partenaires européens.**

Leur déploiement confirme que l'universalité de notre réseau diplomatique et consulaire constitue un atout pour la France, mais également pour l'Europe, et pourrait se voir conforté par une mutualisation européenne accrue en matière de protection consulaire.

Comme le rapporteur spécial l'avait souligné dès le premier Printemps de l'évaluation de la commission des finances<sup>(1)</sup>, les ressortissants européens s'adressent en effet de façon croissante au réseau français pour de l'assistance consulaire. Dans les nombreux pays où seuls la France et le Royaume-Uni disposent aujourd'hui d'une représentation, le Brexit achève d'orienter vers notre réseau l'ensemble des Européens. Faire des consulats Français un réseau de premier recours pour nos compatriotes européens contribuerait, sur la durée, à en amortir les frais fixes, par exemple en tarifant mieux les services rendus au titre de la protection consulaire des Européens.

**2. Les ouvertures de crédits de la troisième loi de finances rectificative**

**Les hausses de crédits les plus importantes résultent de la consommation de crédits supplémentaires ouverts par la troisième loi de finances rectificative pour 2020<sup>(2)</sup>.**

---

(1) Assemblée nationale, 13 juin 2018, rapport n° 1055 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017. Annexe n° 1 Action extérieure de l'État, p. 15-16.

(2) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

*a. Un soutien d'envergure à l'enseignement français à l'étranger*

Alors que la crise sanitaire a conduit à fermer pendant plusieurs mois la quasi-totalité des près de 540 établissements de l'enseignement français à l'étranger accueillant, dans 139 pays, 370 000 élèves, dont 125 000 Français, ce **réseau, largement financé par les droits de scolarité acquittés par les familles, a été rapidement fragilisé par des retards d'encaissement et par les surcoûts liés aux contraintes sanitaires.**

Un plan de soutien à l'enseignement français à l'étranger a conduit à inscrire des crédits importants dans la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

● **Sur le programme 185, 50 millions d'euros** ont été ouverts en complément des 408,6 millions d'euros inscrits par la loi de finances initiales pour la subvention pour charges de service public de l'AEFE. **Au final, 454,6 millions d'euros ont été versés à l'Agence dont 42,8 millions d'euros issus du complément de la loi finances rectificative.** L'Agence a ainsi pu consacrer :

- 18,4 millions d'euros d'aides à 250 établissements pour des remises sur impayés de familles d'élèves étrangers ;

- 17,5 millions d'euros pour un fonds de soutien aux établissements afin qu'ils s'adaptent aux contraintes sanitaires, avec 11,1 millions d'euros décaissés à fin 2020, le solde pouvant être versé au premier semestre 2021 ;

- 6,8 millions d'euros réservés à des aides spécifiques aux 25 établissements du Liban touchés par l'explosion du 4 août 2020.

● **Sur le programme 151, 50 millions d'euros** ont été ouverts en complément des 105,3 millions d'euros inscrits par la loi de finances initiale au titre de l'aide à la scolarité des élèves français. Au final, 140,8 millions d'euros ont été versés à l'AEFE à ce titre, contre 101,6 millions d'euros en 2019, soit une hausse de + 38 %. Ce total se répartit entre 99,1 millions d'euros de crédits habituels, après réserve de précaution, et **41,7 millions d'euros de la loi de finances rectificative**, permettant de réviser des montants des bourses déjà attribuées et d'accorder des aides à des familles jusqu'alors inéligibles.

● Par ailleurs, sur le programme 823 *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics* de la mission *Avance de l'État aux organismes gérant des services publics*, **l'AEFE n'a eu à mobiliser que 25 des 50 millions d'euros d'avance du Trésor ouverts par la loi de finances rectificative.**

L'Agence a ainsi accordé 5,3 millions d'euros d'aides remboursables à 41 établissements privés présentant des risques de trésorerie, et 19,7 millions d'euros de délais de paiement à 37 établissements conventionnés.

**Le rapporteur spécial souligne que ce plan de soutien à l'enseignement français prolonge le réinvestissement dans ce réseau qu'il avait recommandé lors du Printemps de l'évaluation 2019** <sup>(1)</sup> et qui s'était traduit par une hausse « en base », de 24 millions d'euros de la subvention annuelle à l'AEFE par la loi de finances pour 2020, reconduite au demeurant par la loi de finances pour 2021.

**b. Le surdimensionnement du « secours occasionnel de solidarité »**

La troisième loi de finances rectificative pour 2021 a également inscrit **50 millions d'euros** afin que les consulats puissent **attribuer aux familles françaises qui se trouveraient en situation de grande difficulté financière du fait de la crise sanitaire une aide dite de « secours occasionnel de solidarité »**, établie sur le modèle de l'aide de 150 euros par foyer et 100 euros par enfant à charge accordée en France pour les ménages les plus précaires<sup>(2)</sup>.

Alors que la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 <sup>(3)</sup> avait ouvert 880 millions d'euros de crédits pour l'aide versée en France, les crédits ouverts sur le programme 151 correspondaient au strict équivalent de ce montant compte tenu de la population des Français de l'étranger.

Cependant, malgré l'assouplissement des critères d'attribution en cours d'année, permettant notamment le renouvellement des versements et leur cumul avec d'autres aides, **seuls 4,9 millions d'euros ont été consommés en 2020**, pour **29 260 bénéficiaires**. À titre d'exemple, sur 3 900 Français inscrits au registre consulaire au Bénin, les services français n'ont eu à verser que 17 secours occasionnels de solidarité, pour un total de 1 236 euros.

**La charge a en outre été assumée sans recourir aux crédits ouverts par la loi de finances rectificative** mais par redéploiement de crédits sous consommés du programme 105, dont 2 millions d'euros initialement destinés au dispositif de soutien au tissu associatif français à l'étranger (STAFE) <sup>(4)</sup> dont la crise a conduit à reporter au printemps 2021 la sélection des projets à financer.

Un soutien au plus près des besoins a en outre pu être apporté à nos compatriotes les plus en difficulté par l'intermédiaire des organismes locaux d'entraide et de solidarité (OLES), partenaires des ambassades, dont les subventions ont été portées à 2,2 millions d'euros, contre 0,4 million d'euros inscrits en loi de finances initiale.

---

(1) *Assemblée nationale, 5 juin 2019, Rapport n° 1990 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, Annexe n° 1 Action extérieure de l'État, p. 19 à 34.*

(2) *Décret n° 2020-519 du 5 mai 2020 portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire aux ménages les plus précaires.*

(3) *Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.*

(4) *Il s'agit de crédits transférés, depuis 2018, du fonds pour le développement de la vie associative du programme 163 Jeunesse et vie associative de la mission Sport, jeunesse et vie associative, afin de compenser les effets de la suppression de la « réserve parlementaire » par l'article 14 de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie publique.*

En conséquence, les 50 millions d'euros de crédits exceptionnels ont été **gelés dès septembre 2020** par la direction du budget du ministère de l'économie, des finances et de la relance, puis **entièrement reportés sur 2021** <sup>(1)</sup> et **annulés pour moitié par le présent projet de loi de règlement**. Depuis janvier 2021, la consommation des crédits reportés atteindrait un million d'euros par mois.

## B. L'ABSENCE DE MARGES DE MANŒUVRE SUR LES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES

La surexécution des crédits de la mission tient également au fait que, contrairement à l'exercice précédent, aucune économie n'est provenue des **contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix (OMP)**, premier poste de dépense du programme 105.

La dépense a atteint **689,7 millions d'euros**, versés, majoritairement à titre obligatoire, à 83 organisations internationales et à 13 opérations de maintien de la paix. Cette dépense a **augmenté de 15,8 millions d'euros par rapport à 2019** (+ 2,3 %).

**Ceci a interrompu la tendance baissière constatée depuis 2018**, avec une économie de 60,4 millions d'euros (- 7,7 %) en 2019, qui paraissait confortée par la baisse tendancielle de la quote-part de la France au budget de l'ONU, fondée sur la part des États membres dans le revenu mondial, et par l'achat à terme de devises par l'Agence France Trésor (AFT) prémunissant du risque de perte au change sur les montants inscrits en euros mais que la France doit acquitter en devises.

Alors que la loi de finances initiale inscrivait un montant stable de crédits, la dépense effective est supérieure de 18,3 millions d'euros, soit un **taux d'exécution de 102,7 %**.

### CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE DEPUIS 2017

(en millions d'euros, AE = CP)

	2017	2018	2019	LFI 2020	2020	Taux de consommation en 2020	Évolution 2019-2020	
Contributions internationales <i>payables en euros</i>	159,5	164,8	169,6	168,1	162,3	96,5 %	- 7,3	- 4,3 %
Contributions internationales <i>payables en devises</i>	210,7	183,6	187	200,8	200	99,6 %	+ 13	+ 7 %
Opérations de maintien de la paix	304,3	384,9	317,3	302,5	327,4	108,2 %	+ 10,1	+ 3,2 %
<b>Total (hors Action européenne)</b>	<b>674,5</b>	<b>733,3</b>	<b>673,9</b>	<b>671,4</b>	<b>689,7</b>	<b>102,7 %</b>	<b>+ 15,8</b>	<b>+ 2,3 %</b>
<i>Action européenne</i>	47,5	52,9	52	57	48,8	85,6 %	- 3,2	- 6,2 %
<i>Total</i>	<b>722</b>	<b>786,3</b>	<b>725,9</b>	<b>728,4</b>	<b>738,5</b>	<b>101,4 %</b>	<b>+ 12,6</b>	<b>+ 1,7 %</b>

Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires.

(1) Conformément à la résolution adoptée le 8 octobre 2020 par l'Assemblée des Français de l'étranger, l'examen du projet de loi de finances pour 2021 a permis de faire figurer ces crédits parmi ceux pour lesquels il pouvait être dérogé à la limite de reports de crédits de 3 % prévue par la loi organique relative aux lois de finances.

La charge supplémentaire résulte de l'adoption par l'Assemblée générale des Nations unies, en juin 2020, d'un **budget biennal en hausse au titre des OMP**. S'y ajoute le coût de la prolongation de la Mission des Nations-Unies au Darfour (MINUAD), non anticipée lors de l'adoption de la loi de finances initiale. En outre, la France s'est engagée à verser ses contributions en avance de phase afin de sécuriser la trésorerie de l'ONU.

Le rapporteur spécial souligne que les montants consommés en 2020 sont supérieurs de 16,8 millions d'euros aux 672,9 millions d'euros inscrits sur le budget 2021, qui prévoit pourtant la hausse de contributions volontaires aux organisations de l'ONU œuvrant pour la paix et la sécurité internationales. **Le réinvestissement nécessaire de la France dans le multilatéralisme interdit donc d'envisager des marges de manœuvre pérennes sur ce poste de dépenses important.**

### C. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Alors qu'une part importante de dépenses de la mission *Action extérieure de l'État* correspond à des engagements internationaux juridiques ou à des dépenses largement contraintes, l'exécution du budget 2020 confirme que le Quai d'Orsay respecte, sur la durée, les objectifs de diminution de la dépense qui lui sont assignés.

#### 1. Les économies procurées par la réforme des réseaux de l'État à l'étranger

Comme le montrent le tableau et le schéma suivants, en 2020, la **consommation du plafond des emplois de la mission a diminué de 57 ETP** (- 0,5 %), et est inférieure de 70 ETP au plafond fixé par la loi de finances initiale.

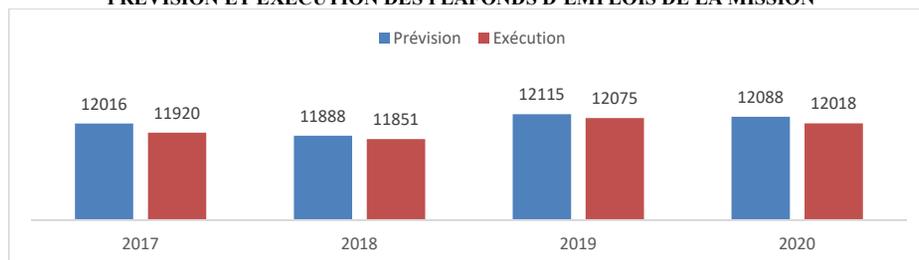
#### PLAFOND DES EMPLOIS DES PROGRAMMES DE LA MISSION DEPUIS 2017

(en ETPT)

	2017	2018	2019	LFI 2020	2020	Consommation du plafond d'emplois	Évolution 2019-2020	
<b>P 105</b>	7 803	7 791	8 114	8 062	8 122	100,7 %	+ 8	+ 0,1 %
<b>P 185</b>	790	768	759	789	745	94,4 %	- 14	- 1,8 %
<b>P 151</b>	3 327	3 292	3 202	3 237	3 151	97,3 %	- 51	- 1,6 %
<b>Total</b>	11 920	11 851	12 075	12 088	12 018	99,4 %	- 57	- 0,5 %

Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires.

#### PRÉVISION ET EXÉCUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS DE LA MISSION



Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires.

La baisse de 2020 fait suite à l'accroissement de 224 ETP de la consommation du plafond d'emplois de la mission en 2019, sous l'effet, d'une part, du transfert de 383 emplois de catégorie B et C des ambassades relevant jusqu'alors des budgets d'autres ministères, en particulier du ministère des armées et du réseau international du Trésor et, d'autre part, d'un schéma d'emploi en forte baisse

Ces évolutions s'inscrivent dans une réforme d'ensemble résultant de la démarche Action publique 2022, pour laquelle le rapporteur spécial avait plaidé lors du tout premier Printemps de l'évaluation de la commission des finances (1).

Il s'agit en effet de renforcer le **pilotage par le Quai d'Orsay des moyens des différents réseaux de l'État à l'étranger, afin d'en accroître l'efficacité**, en contrepartie d'un objectif de réduction de 10 % des dépenses de rémunération de l'État à l'étranger, d'ici 2022.

Dans ce contexte, **l'exécution du schéma d'emploi 2020 a supprimé 51 ETP** sur l'ensemble de la mission, procurant une **économie de 5,1 millions d'euros**. Cette baisse est cependant inférieure à la prévision de – 81 ETP présentée en projet de loi de finances pour 2020, en raison de la décision prise en cours d'exercice de créer 30 postes afin de préparer et de suivre la présidence française de l'Union européenne du premier semestre 2021.

#### **La stabilisation des effectifs de l'ambassade au Bénin**

Au 31 décembre 2020, l'ambassade de France au Bénin comptait 81 ETP relevant de la mission *Action extérieure et l'État* ainsi que du programme 209 *Solidarité envers les pays en développement*.

Les effectifs de l'ambassade ont été réduits chaque année entre 2015 et 2017, certaines suppressions d'emplois privant manifestement le poste de leviers d'action importants, avec :

- en 2015, la suppression du poste de conseiller régional santé ;
- en 2016, quatre suppressions de postes dont un contractuel chargé de communication à l'Institut Français, un agent contractuel chargé de mission de coopération technique, un titulaire de catégorie B chargé de mission administratif et un expert technique international (ETI) détaché auprès de la Maison de la société civile du Bénin ; en contrepartie, le service de coopération et d'action culturelle a été doté d'un poste d'agent de droit local chargé de mission administratif ;
- en 2017, la suppression d'un poste d'ETI de coopérant de sécurité intérieure.

Les crédits de rémunération du poste sont passés de 6,73 millions d'euros en 2016 à 5,95 millions d'euros en 2020, des transferts d'agents de droit local relevant précédemment des ministères de la défense et de l'intérieur, opérés en 2019, ne compensant pas les suppressions d'effectifs antérieures.

À périmètre constant, les effectifs sont stabilisés depuis 2018, un poste de volontaire international en administration (VIA) chargé de mission pour le livre ayant été transformé en un poste de contractuel recruté sur place (CRSP) aux fonctions de secrétaire général de l'Institut Français au Bénin. La suppression d'un poste d'agent comptable résulte en outre de la régionalisation de la fonction comptable à l'ambassade d'Abidjan, dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger.

---

(1) Rapport n° 1055 sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, Annexe n° 1 Action extérieure de l'État, p. 19 à 22.

## 2. L'amélioration de la budgétisation des crédits de masse salariale

Pour l'ensemble de la mission, le total des dépenses de masse salariale atteint 980,7 millions d'euros, soit 33,3 % des CP de la mission, en hausse de 20,7 millions d'euros (+ 0,6 %), après + 2,2 % en 2019 et + 0,3 % en 2018.

### CRÉDITS DE TITRE 2, PAR PROGRAMME, DEPUIS 2017

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	LFI 2020	2020	Taux de consommation	Évolution 2019-2020	
<b>P 105</b>	641,8	650	<b>672,9</b>	671,1	<b>683,4</b>	101,8 %	+ 10,5	+ 1,6 %
<b>P 151</b>	234	232,5	<b>231,2</b>	236,9	<b>227,8</b>	96,2 %	- 3,4	- 1,5 %
<b>P 185</b>	74,2	71,7	<b>70,8</b>	74,9	<b>69,5</b>	92,8 %	- 1,3	- 1,8 %
<b>Total</b>	951,1	954,2	<b>974,9</b>	982,9	<b>980,7</b>	99,8 %	+ 5,8	+ 0,6 %

Sources : rapports annuels de performances. Montants arrondis.

Le rapporteur spécial souligne que le ministère a résolu les difficultés de surconsommation des dépenses de titre 2 constatées les années précédentes : le taux d'exécution atteint 99,8 % en 2020, contre 100,2 % en 2019, 103 % en 2018 et jusqu'à 104 % en 2016.

Il s'agit d'une **amélioration significative** compte tenu des **contraintes de gestion des rémunérations du Quai d'Orsay**, en raison du grand nombre de devises dans lesquelles les salaires sont versés, ainsi que du différentiel d'inflation entre la France et le reste du monde, en particulier dans les pays émergents.

Il en résulte logiquement des difficultés récurrentes pour calibrer, dès la construction du projet de loi de finances, les effets du change sur les rémunérations des agents de droit local (ADL) ainsi que des effets combinés du change et de l'inflation sur les indemnités de résidence à l'étranger (IRE) des agents français expatriés et qui représentent près de 40 % de la masse salariale du ministère.

En 2018, des difficultés particulièrement prononcées avaient nécessité non seulement d'ouvrir plus de 27 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année, mais également, afin d'assurer la paie de décembre des personnels du ministère, de recourir à un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles (DDAI)<sup>(1)</sup> afin d'ouvrir 4,5 millions d'euros de crédits de contributions aux *Pensions* sur le programme 105, procédure d'exception échappant au contrôle du Parlement alors que la rémunération des personnels du ministère ne saurait, en aucun cas, être assimilée à des dépenses accidentelles ou imprévisibles.

En conséquence, les budgets 2019 et 2020 ont amélioré la prise en compte de l'effet combiné du change et de l'inflation sur les IRE en retenant l'impact anticipé dès l'été de l'année n, alors que la budgétisation se fondait jusqu'alors sur les seuls résultats de l'année n-1, et en inscrivant des provisions au titres des pertes dues au change et l'inflation pour les IRE et de la perte due au change pour les rémunérations des ADL.

(1) Décret n° 2018-1114 du 10 décembre 2018 portant ouverture et annulation de crédits pour un montant de 4,5 millions d'euros et rapport relatif au dit-décret.

Alors que 12 millions d'euros avaient été provisionnés sur les trois programmes de la mission, la consommation s'est établie, sur le programme 105, à 2,1 millions d'euros, sur le programme 185, à 0,2 million d'euros et sur le programme 151, à 0,7 million d'euros. L'appréciation de près de 13 % de l'euro face au dollar entre mai et décembre 2020 a en effet engendré un gain au change tant pour la rémunération des agents de droit local que pour les agents expatriés.

**Le rapporteur spécial salue ces évolutions et invite à les approfondir.**

En effet, les fins de gestion donnent systématiquement lieu, sur la mission *Action extérieure de l'État*, à des opérations de réallocation de crédits de titre 2 entre les différents programmes portant des effectifs du Quai d'Orsay : les trois programmes de la mission mais également le programme 209 *Solidarité envers les pays en développement* <sup>(1)</sup> de la mission *Aide publique au développement*.

Par exemple, la dernière loi de finances rectificative pour 2020 <sup>(2)</sup> a dû procéder à l'annulation de 5,6 millions d'euros de dépenses de titre 2 réparties entre les programmes 185 et 151 afin d'abonder à due concurrence les crédits de titre 2 du programme 105. Ces redéploiements entre programmes résultent en effet des différences de rythme d'exécution des schémas d'emplois selon les contraintes propres aux différents réseaux diplomatiques.

Certains personnels étant amenés à exercer concomitamment des missions relevant de ces différents programmes, en particulier dans les réseaux consulaires et de coopération, le ministère doit en outre procéder à des réallocations de crédits pour se conformer à la nomenclature budgétaire, opérations plus lourdes à exécuter entre programmes qu'elles ne le seraient entre actions d'un même programme.

Le ministère a ainsi été poussé à engager une réflexion, conjointement avec la direction du budget, afin de **rassembler sur le programme 105 de la mission *Action extérieure de l'État* l'ensemble des crédits de masse salariale du Quai d'Orsay, et de le doter ainsi d'un authentique programme support des ressources humaines du ministère.** Cette réforme nécessitera un important travail de modification des référentiels budgétaires, de mise à jour des applicatifs comptable et de cotation nouvelle de tous les emplois.

Le rapporteur invite donc à **mener cette réflexion à son terme, tout en prenant en compte les différents équilibres du programme 105 qui couvre à la fois des crédits d'intervention politique et des crédits de soutien** et dont le responsable de programme est le directeur général des affaires politiques et de sécurité du ministère.

---

(1) Ce programme portait, en 2020, 152,5 millions d'euros de crédits de titre 2, pour 1 506 emplois.

(2) Loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020.

## D. LES AUTRES POINTS D'ATTENTION

Parmi autres traits saillants de l'**exécution du budget en 2020**, le rapporteur spécial souligne particulièrement les enjeux suivants.

### 1. La consolidation progressive des budgets immobiliers

En août 2020, le **patrimoine immobilier du Quai d'Orsay était évalué à 618 millions d'euros en France, et 3,6 milliards d'euros à l'étranger**, soit un total de 4,2 milliards d'euros pour près de 1 800 biens, dont 215 transférés en 2019 par d'autres ministères dans le cadre de la réforme des réseaux de l'État à l'étranger.

Pour l'entretien d'un tel patrimoine à l'étranger, l'action 7 du programme 105 n'avait cependant consacré, en 2019, que **13,3 millions d'euros en CP à des travaux d'entretien lourd**.

Cette disproportion tenait au fait que les principales dépenses à ce titre étaient censées résulter de droits de tirages sur un compte d'affectation spéciale <sup>(1)</sup> alimenté par le produit de cessions des propriétés de l'État à l'étranger. Constatant que le produit des cessions immobilières du Quai d'Orsay n'a cessé de diminuer, le rapporteur spécial avait appelé à réserver ce mécanisme aux seules opérations de cessions en vue d'achats, et à **budgétiser les dépenses d'entretien lourd**.

#### **Des investissements immobiliers importants à programmer au Bénin**

Lors de son déplacement au Bénin, le rapporteur spécial a constaté que les services de l'ambassade de la France ainsi que la résidence sont rassemblées au sein d'un campus diplomatique qui a bénéficié de travaux de sécurisation mais qui nécessite la mise en conformité des installations électriques, pour un coût estimé à 530 000 euros.

La section consulaire de l'ambassade occupe encore l'immeuble de l'ancien consulat général, désormais surdimensionné et coûteux à entretenir. Sa relocalisation au sein du campus diplomatique, envisagée depuis plus de 10 ans, a été retardée faute de crédits d'investissement. Le nouvel ambassadeur a cependant obtenu l'inscription de 300 000 euros au budget 2021 pour les premières études à cette fin.

Surtout, le poste va devoir engager le déménagement de l'Institut Français, situé sur une portion du campus diplomatique qui jouxte la résidence de la Présidence de la République et que l'État Béninois envisage de préempter : la construction d'un nouveau bâtiment pourra nécessiter de 3 à 5 millions d'euros d'ici quatre ans, et, dès le prochain budget, 500 000 euros au titre d'études préalables et d'une assistance à maîtrise d'ouvrage.

Alors que la loi de finances initiale pour 2020 portait ces crédits à 17,5 millions d'euros, en hausse de 4,1 millions d'euros (+ 30 %), la dépense s'est finalement établie à **14,7 millions d'euros en CP, en hausse de 1,4 million d'euros (+ 10 %)**, les contraintes sanitaires ayant ralenti le lancement de projets et la conduite de travaux.

En outre, distinctes du financement de l'entretien lourd, les enveloppes pour investissement dans la sécurité passive des postes diplomatiques et consulaire n'ont

---

(1) Il s'agit du programme 723 Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État de la mission Gestion du patrimoine immobilier de l'État.

pu être consommées qu'à hauteur de 7 millions d'euros, contre 12,9 millions d'euros inscrits au budget, la fermeture des frontières n'ayant pas permis de réaliser les travaux relevant d'entreprises françaises.

L'année 2020 a cependant été mise à profit pour programmer de nouvelles opérations d'entretien lourd, permettant de **porter ce poste de dépenses à 41,6 millions d'euros dans la loi de finances pour 2021**, soit 26,9 millions d'euros de plus que la dépense effective en 2020 (+ 183 %).

Le rapporteur spécial salue ce rattrapage indispensable qui doit désormais s'inscrire dans une **programmation pluriannuelle lisible** afin d'éviter le « **stop and go** » qui renchérit les coûts des travaux.

## **2. La baisse des recettes d'activités diplomatiques et consulaires**

Alors qu'en 2019, les droits de chancellerie au titre de visas avaient procuré **222 millions d'euros** au budget général de l'État, en 2020 l'effondrement des déplacements internationaux **a diminué de 80 % l'activité des services de visas de nos consulats**, occasionnant une **baisse de 180 millions d'euros des droits de chancellerie**.

Le rapporteur spécial rappelle que les visas constituent une activité rémunératrice pour l'État, puisque la recette totale habituelle est plus de quatre fois supérieure aux crédits inscrits à l'action 3 du programme 151 pour rémunérer les personnels consulaires chargés d'en instruire les demandes (57,2 millions d'euros de dépenses de titre 2 en 2020, pour 824 ETP).

La baisse d'activité constatée en 2020 a en outre pour conséquence, en 2021, **une baisse des montants de droits de visas reversés à la mission Action extérieure de l'État au moyen du compte d'attribution de produits** qui répartit 3 % des recettes de l'année précédente, pour un quart sur le programme 151, afin de financer le recrutement de vacataires, et aux trois quarts sur le programme 185, afin de financer des actions de promotion à l'étranger de la destination France, menées par l'opérateur Atout France.

Alors que la progression dynamique des droits de visas ces dernières années avait permis d'accroître l'attribution de produits de 24 % en 3 ans, celle-ci devrait être ramenée à 1,3 million en 2021, en baisse de 5,4 millions d'euros.

Enfin, la crise sanitaire a **occasionné des pertes de recettes directes pour les postes diplomatiques**, issues en particulier de **l'utilisation de leurs implantations**, comme les résidences de France et les salons des ambassades, en tant que lieux de réception et d'accueil d'événements.

Comme le montre le tableau suivant, les **baisses d'attributions de produits et fonds de concours correspondants** représentent, hors attribution des droits de visas, une **perte de 5,9 millions d'euros pour les services diplomatiques et consulaires**.

NIVEAUX D'ATTRIBUTIONS DE PRODUITS ET FONDS DE CONCOURS DE LA MISSION  
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT EN 2019 ET 2020 (MONTANTS EN AE=CP)

(en millions d'euros)

Programme	Attributions de produits et fonds de concours		2019	2020	Écarts	
105	1-3-00240	Contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger	4,89	0,61	- 4,27	- 87,5 %
	1-3-00982	Participation d'organismes extérieurs aux projets menés à l'étranger par les postes diplomatiques	0,91	0,23	- 0,68	- 74,7 %
	2-3-00001	Location d'immeubles situés à l'étranger	1,63	2,35	+ 0,7	+ 44,2 %
	2-3-00447	Valorisation du patrimoine immatériel à l'étranger	2	0,77	- 1,23	- 61,5 %
185	2-3-00002	Location d'établissements culturels et d'enseignements situés à l'étranger	2,35	1,9	- 0,45	- 19,1 %
TOTAL			11,78	5,86	- 5,92	- 50,3 %

Sources : réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.

Les conséquences de la baisse de 87,5 % des recettes pour « **contributions de tiers au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger** » peuvent être relativisées : provenant principalement du parrainage de la fête nationale du 14 juillet, ces recettes contribuaient à des dépenses elles-mêmes fortement réduites compte tenu du contexte sanitaire.

En revanche, la baisse de 61,5 % des recettes issues de la « **valorisation du patrimoine immatériel à l'étranger** », c'est-à-dire de la location ponctuelle des locaux diplomatiques, est préjudiciable à leur entretien courant et à la conduite de petits travaux de rénovation, que ces redevances contribuent à financer.

### 3. Un réinvestissement salutaire dans la coopération de sécurité et de défense

À plusieurs reprises, le rapporteur spécial a attiré l'attention sur l'importance des **crédits de coopération de sécurité et de défense**, inscrits sur l'action 5 du programme 105, indispensables aux **partenariats avec les forces militaires et de sécurité en Afrique, dont la modernisation aide à construire l'État de droit**.

En 2019, 92,1 millions d'euros de CP avaient été consommés, pour un taux d'exécution particulièrement faible de 87,6 % présentant un écart de - 13 millions d'euros à la loi de finances.

En 2020, le **taux de consommation des crédits est porté à 92,2 % en 2020**, pour **96,5 millions d'euros de CP consommés, en hausse de + 4,4 millions d'euros**, l'écart à la loi de finances étant ramené à - 8,1 millions d'euros.

CRÉDITS DE COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE DEPUIS 2017

(en millions d'euros)

	2017		2018		2019		2020		Évolutions 2019- 2020	
	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution		
<b>TOTAL</b>	106,4	<b>85,8</b>	102,4	<b>96,6</b>	105,1	<b>92,1</b>	104,6	<b>96,5</b>	+ 4,4	+ 4,8 %
- Dépenses de titre 2	71,1	<b>60,4</b>	66,1	<b>66,8</b>	67,7	<b>64,2</b>	67,2	<b>70,2</b>	+ 6	+ 9,3 %
- Dépenses hors titre 2	35,3	25,4	36,3	29,8	37,4	27,9	37,4	26,3	- 1,6	- 5,7 %
- dont dépenses d'intervention	29,3	20,5	32,4	26,4	32,4	24,3	32,4	23,1	- 0,6	- 2,5 %
- Activités de formation	19	<b>10,4</b>	21,5	<b>13,6</b>	21,5	<b>14,6</b>	21,5	<b>15,2</b>	+ 0,6	+ 4,1 %
- Missions d'expertise	0,2	2,9	3,7	3,2	3,8	3	3,8	1	- 2	- 66 %
- Aide logistique directe	10	7,1	7,1	9,7	7,1	6,8	7,15	6,9	+ 0,1	+ 1,5 %

Sources : Commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

L'exécution plus dynamique des crédits est tirée par la hausse de dépenses pour formation, passée de 10,4 à 15,2 millions d'euros entre 2017 et 2020 et par les dépenses de titre 2, en hausse de + 9,3 % entre 2019 et 2020, en raison d'une meilleure consommation du plafond des emplois.

EFFECTIFS DE COOPÉRATION DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE RÉMUNÉRÉS SUR CRÉDITS DE L'ACTION 5 DU PROGRAMME 105, DEPUIS 2017 (EN ETPT)

2017		2018		2019		2020	
LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution
386	368	374	370	366	362	364	367

Sources : Commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

Les crédits rémunèrent en effet des officiers français détachés des ministères des armées ou de l'intérieur sur des emplois de la direction de coopération de sécurité et de défense (DCSD) du Quai d'Orsay qui les met à disposition des États partenaires.

**La coopération de sécurité et de défense entre la France et le Bénin**

Lors de son déplacement à Cotonou, le rapporteur spécial a pu mesurer le rôle essentiel des coopérants français pour aider l'État béninois à structurer ses forces armées et ses services de sécurité intérieure.

La France fournit ainsi un coopérant qui exerce les fonctions de conseiller du chef d'Etat-major général du ministère de la Défense nationale du Bénin, un coopérant auprès de l'armée de terre Béninois chargé d'aider à sa transformation d'une « armée de recrutement » en une « armée d'emploi », ou encore un coopérant à l'action de l'État en mer, pour la lutte contre la piraterie et la contrebande dans le Golfe de Guinée.

De même, un officier supérieur de gendarmerie est en charge du renseignement et de la lutte anti-terroriste auprès du directeur général de la nouvelle « Police républicaine », issue de la fusion des services de police et de gendarmerie.

La France affecte également deux officiers au sein du Centre de Perfectionnement aux actions post-confliktuelles de déminage et de dépollution (CPADD) de Ouidah, école nationale à vocation régionale dans les domaines du déminage humanitaire et de la lutte contre la prolifération d'engins explosifs, dont la France est le premier contributeur au budget de fonctionnement.

Présentes dans 13 pays d'Afrique, les **22 écoles nationales ou internationales à vocation régionale (ENVR ou EIVR) en activité en 2020** sont en outre des vecteurs majeurs de **coopération régionale**, pour la paix et la sécurité, **très loin de toutes les représentations révolues de la « Françafrique »**.

Si ces écoles sont le fruit de coopérations bilatérales fortes entre la France et chaque pays hôte, elles accueillent des élèves issus de l'ensemble de leurs sous-région voire du continent. Outre les contributions de la France, ces établissements bénéficient de financements provenant de tiers, les infrastructures du CPADD de Ouidah étant par exemple financées par l'aide publique au développement du Japon.

Depuis 2017, la nouvelle priorité accordée par la France et ses partenaires a abouti à la création de trois nouvelles structures :

- **L'école nationale de cybersécurité à vocation régionale de Dakar, au Sénégal**, annoncée par le ministre Jean-Yves Le Drian lors du Forum Paix et Sécurité de Dakar en novembre 2017, est pleinement fonctionnelle depuis octobre 2020. Elle vise à renforcer **les capacités des États africains à lutter contre la délinquance, le terrorisme ou la radicalisation** et à développer des moyens d'investigation numérique contre les cybercriminels.

La France finance notamment deux experts techniques français (le directeur des études et un formateur), la dotation en matériel informatique du plateau technique ainsi que l'organisation de formations régionales professionnelles.

- **L'Académie internationale de lutte contre le terrorisme (AILCT), à Jacqueville en Côte d'Ivoire**, résulte d'un **partenariat franco-ivoirien initié en par les Présidents Emmanuel Macron et Alassane Ouattara en 2017**. Elle comprend une école interministérielle des cadres nationaux de la lutte contre le terrorisme (hauts fonctionnaires, officiers supérieurs, magistrats), un centre d'entraînement des unités d'intervention spéciales et un institut de recherche stratégique. Mis en œuvre depuis deux ans, avant même l'inauguration de l'école en juin 2021, les premiers cycles de formations de haut niveau et les cycles d'entraînement ont bénéficié à 500 stagiaires. La France en a cofinancé les infrastructures et finance trois postes de coopérants.

- Enfin, le déménagement à **Tica** au nord-ouest de la **Guinée Équatoriale** de « l'Escuela Naval » de Bata, qui a ainsi pu être érigée, en 2019, en ENVR dédiée à la **formation des forces armées africaines en matière de surveillance et de sécurité des espaces maritimes**, et qui a accueilli, en 2020, 150 élèves provenant de plus de 20 pays africains. La France contribue notamment par la présence de deux coopérants militaires techniques.

#### 4. Le soutien proportionné au réseau culturel français à l'étranger

En 2020, **l'activité du réseau culturel a été fortement impactée par la crise sanitaire**, au plus fort de laquelle 105 des 117 Instituts français étaient fermés, ainsi que 650 Alliances françaises.

**L'impact sur les ressources propres du réseau a été hétérogène** selon que les services culturels des ambassades, établissements dotés d'une autonomie financière (EAF), ou les Alliances françaises, structures associatives, ont pu continuer de percevoir des recettes au titre de cours de langue française, d'organisation d'examens, de certifications ou de diffusion d'œuvres culturelles, soit en présentiel, soit en recourant aux outils numériques.

Ainsi que l'établit le dispositif de performance de la mission <sup>(1)</sup>, **le taux d'autofinancement des EAF est passé de 75 % en 2019 à 68 % en 2020**, ce qui constitue une **baisse beaucoup moins importante que la chute de 52 % des montants de participations externes mobilisées par le réseau culturel et de coopération**, passés de 175 millions d'euros en 2019 à 83 millions d'euros en 2020.

La baisse des cofinancements résulte en effet de l'annulation de manifestations culturelles mais leur impact financier est atténué par des diminutions concomitantes de charges. Cette baisse atteint au demeurant 80 % pour nos postes situés en Amérique qui sont parmi les plus dépendants de mécénats pour organiser des manifestations culturelles.

Les trésoreries des différents établissements à fin 2020 permettent ainsi de distinguer **trois situations principales** :

– une **trentaine d'Instituts français présente une situation budgétaire fragile**, comprenant notamment de grands établissements ayant des coûts de structures élevés alors qu'ils ont dû annuler leurs manifestations les plus lucratives (États-Unis, Chine, Japon, Turquie et certains établissements en Europe et au Moyen-Orient) ;

– une **trentaine font l'objet d'une surveillance accrue en Afrique du Nord**, en Amérique Latine (Argentine, Mexique) et en Asie du Sud-Est (Indonésie, Vietnam) ;

– enfin un **dernier tiers d'instituts culturels n'ont montré aucun signe de difficultés** (Algérie, Sénégal, Côte d'Ivoire, Inde, Russie et certains pays européens).

Le rapporteur spécial a ainsi pu constater que l'Institut français du Bénin (IFB) n'a pas eu à solliciter de subvention complémentaire de l'ambassade, car il a préservé ses ressources propres issues de cours de français et des épreuves de certification de langue, poursuivant leur développement continu depuis plusieurs années, avec 461 inscrits en 2020, contre 80 en 2012.

---

(1) Indicateur 4.1 Autofinancement et partenariats, de l'objectif 4 Dynamiser les ressources externes, du programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence.

L'établissement a cependant dû fortement réduire ses manifestations culturelles, accueillant 7 000 spectateurs à ce titre en 2020, contre 41 000 en 2019.

Au total, par une utilisation prudente et raisonnable des fonds de roulement des établissements, **le ministère a pu limiter à 12 millions d'euros les compléments de subventions en soutien aux Instituts français et aux Alliances françaises sur l'ensemble du réseau.**

La dotation de fonctionnement aux EAF, sur l'action 1 du programme 185, a ainsi été portée à 42,6 millions d'euros contre 33,3 millions d'euros prévus par la loi de finances initiale. De même, la subvention aux Alliances françaises, sur l'action 2 de ce programme, a été portée de 5,9 à 8,7 millions d'euros.

Ce soutien proportionné n'a pas requis l'ouverture de crédits en loi de finances rectificative mais des redéploiements, au sein du programme 185, depuis les dotations pour des projets reportés du fait de la crise, vers les dotations de fonctionnement, et depuis les autres enveloppes sous-consommées : pour 5 millions d'euros au titre des bourses d'étudiants internationaux, soit 6 % de l'enveloppe initiale, et pour 6,2 millions d'euros au titre des financements dédiés aux échanges d'expertises et échanges scientifiques, soit 45 % de l'enveloppe initiale, en particulier au titre des courts séjours et invitations, les plus fortement impactés par la crise sanitaire.

\*

\* \*



## DEUXIÈME PARTIE – THÈME D'ÉVALUATION : L'ATTRACTIVITÉ ENVERS LES MOBILITÉS INTERNATIONALES ÉTUDIANTES

Présentée par le Premier ministre en novembre 2018, la **stratégie *Bienvenue en France*** a fixé l'objectif que la France accompagne pleinement la **hausse des mobilités internationales étudiantes** et que nos établissements d'enseignement supérieur soient en mesure d'accueillir au moins **500 000 étudiants étrangers par an à compter de 2025**, contre 370 000 étudiants étrangers en 2019.

Si **l'attractivité internationale de la France dans ce domaine dépend en premier lieu de ses établissements d'enseignement supérieur et de recherche**, la stratégie mise en œuvre pour favoriser les **mobilités internationales vers la France relève, de façon éminente, de notre diplomatie : elle est en effet un terrain de concurrence entre États**, qui l'ont bien identifiée comme un atout pour leurs universités et leurs économies mais aussi comme un moyen de véhiculer des valeurs et de nouer des liens durables entre sociétés.

**Trois composantes de la politique d'attractivité envers les mobilités internationales étudiantes relèvent ainsi directement du ministère de l'Europe et des affaires étrangères** et sont, à ce titre, financées par des crédits du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, de la mission *Action extérieure de l'État* :

– au sein du **réseau diplomatique à l'étranger**, les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) peuvent comprendre des effectifs dédiés à la coopération universitaire et aux études en France et disposer d'espaces d'accueil et d'orientation des candidats étrangers aux études en France ;

– le programme 185 porte la plupart des crédits pour **bourses du gouvernement français (BGF)** et autres aides au séjour scientifique en France, attribuées par les postes diplomatiques ou relevant de programmes centraux du ministère ;

– enfin, un opérateur du programme 185, **l'établissement public industriel et commercial Campus France**, est chargé de promouvoir les études en France, notamment en appui des établissements d'enseignement supérieur français, et de gérer la grande majorité des bourses pour études en France relevant du Quai d'Orsay.

Dans le cadre du Printemps de l'évaluation de la commission des finances, le rapporteur spécial a donc souhaité présenter, **au regard des objectifs et des contraintes de cette politique d'attractivité, une revue des dépenses du Quai d'Orsay qui s'y rattachent** ainsi que **les évolutions qui paraissent devoir y être apportées**.

## A. LE DISPOSITIF RELEVANT DU QUAI D'ORSAY A ÉTÉ ADAPTÉ À LA HAUSSE DES MOBILITÉS ÉTUDIANTES VERS LA FRANCE

En 2020, la France comptait environ 370 000 étudiants étrangers, représentant 14 % de l'ensemble des étudiants en France. Cet effectif a augmenté de + 32 % entre 2008 et 2018 et de + 23 % entre 2014 et 2020, selon une évolution comparable à celle du Royaume-Uni sur la même période.

Pour mesurer l'attractivité de la France par rapport à ses voisins, les comparaisons internationales se fondent sur la définition, introduite par l'UNESCO en 2013, des étudiants « en mobilités internationales » c'est-à-dire ayant quitté provisoirement leur territoire national dans le but de poursuivre leurs études et qui sont inscrits dans un programme d'enseignement dans un pays étranger.

Ce périmètre est donc plus étroit que celui des étudiants de nationalité étrangère inscrits dans l'enseignement supérieur en France, qui inclut par exemple des personnes de nationalités étrangères nées en France ou y résidant depuis longtemps avant d'y poursuivre des études supérieures.

Sur ce périmètre, on comptait, à la rentrée 2019, plus de 290 000 étudiants en mobilité internationale, soit 10,7 % des étudiants en France, effectif ramené à environ 230 000 étudiants en mobilité diplômante, hors échanges universitaires.

### ÉTUDIANTS ÉTRANGERS EN MOBILITÉS INTERNATIONALES DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS

	2015 - 2016	2016 - 2017	2017- 2018	2018 - 2019	2019 - 2020	Évolutions 2015 - 2019	
Universités	183 869	187 642	195 600	202 151	202 140	+ 18 271	+ 9,9 %
Formations d'ingénieurs hors université	11 592	12 634	12 371	13 379	14 226	+ 2 634	+ 22,7 %
Écoles de commerce, gestion et vente	17 476	21 276	25 860	30 907	34 653	+ 17 177	+ 98,3 %
Autres	31 141	33 186	36 632	37 277	39 451	+ 8 310	+ 26,7 %
<b>Ensemble</b>	<b>244 078</b>	<b>254 738</b>	<b>270 463</b>	<b>283 714</b>	<b>290 470</b>	<b>+ 46 392</b>	<b>+ 19 %</b>
<b>Part dans le total d'étudiants</b>	<b>9,7 %</b>	<b>10 %</b>	<b>10,3 %</b>	<b>10,6 %</b>	<b>10,7 %</b>		

Hors inscriptions simultanées licence – classes préparatoires aux grandes écoles.

Source : Commission des finances, d'après les réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.

**Depuis 2015, les mobilités internationales en France se sont accrues de 46 000 étudiants, en hausse de + 19 %, avec une hausse de près de + 10 % des effectifs dans les universités mais de + 22 % dans les écoles d'ingénieurs hors universités et un doublement des effectifs recensés dans les écoles de commerce. La part des étudiants étrangers en mobilité internationale en France est ainsi passée de 9,7 % à 10,7 % de l'ensemble des étudiants de France.**

En premier lieu, c'est au regard de cette hausse continue des effectifs d'étudiants étrangers se rendant en France que le rapporteur spécial a souhaité examiner la capacité du Quai d'Orsay à exercer dans de bonnes conditions mais avec des moyens contraints les missions qui lui reviennent à ce titre.

## 1. Un réseau diplomatique préservé et mieux outillé

### a. Des effectifs dédiés dans les services de coopération et d'action culturelle

La France dispose du troisième réseau diplomatique mondial, après les États-Unis et la Chine, avec 131 services de coopération et d'action culturelle (SCAC) complété par 5 services pour la science et la technologie (SST) aux États-Unis, en Chine, au Japon, en Russie et en Allemagne.

Dans ce réseau, des effectifs dédiés ont pour mission d'œuvrer à la coopération universitaire et scientifique en identifiant des opportunités et en appuyant nos établissements d'enseignement supérieur afin qu'ils développent de nouveaux partenariats. Ils jouent un rôle de facilitation, notamment auprès des autorités nationales, et mobilisent des co-financements public et privés, en particulier pour des programmes d'échanges d'étudiants ou de chercheurs.

Dans un contexte de baisse régulière des effectifs du ministère ayant eu pour effet, entre 2007 et 2018, de supprimer, à périmètre constant, 12 % des emplois sur l'ensemble de la mission et plus du tiers des emplois sur le seul programme 185, le rapporteur spécial constate que **les effectifs relevant de la coopération universitaire ont été préservés.**

Passés de 86 emplois en 2012 à 94 en 2021, ils sont en hausse globale de + 9,3 %, comme le montre le tableau suivant.

**EFFECTIFS DES AMBASSADES DANS LES DOMAINES DE LA COOPÉRATION UNIVERSITAIRE ET DES MOBILITÉS ÉTUDIANTES INTERNATIONALES**

	Attachés de coopération universitaire	Chargés de mission universitaire et responsables des antennes <i>Campus France</i>	Total
2012	32	54	86
2013	29	56	85
2014	31	60	91
2015	30	65	95
2016	31	61	92
2017	30	57	87
2018	28	62	90
2019	28	66	94
2020	23	68	91
2021	23	71	94

Source : Réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.

Les représentants du ministère ont considéré que la répartition géographique de ces emplois est aujourd'hui adaptée aux enjeux de notre coopération. Le rapporteur spécial sera particulièrement vigilant sur ce point à l'avenir, dans la mesure où la suppression ou la transformation d'un poste d'attaché de coopération universitaire peut durablement affecter notre capacité à disposer de relais de coopération dans un pays ou une sous-région.

Les représentants du ministère ont par ailleurs indiqué ne pas disposer d'éléments consolidés sur la masse salariale correspondant à ces effectifs.

Il a cependant paru possible au rapporteur spécial de proposer une estimation à partir des montants de coûts moyens des emplois du programme 185 figurant dans le rapport annuel de performance pour 2020, en retenant, par convention, pour les attachés de coopération universitaire, le coût moyen des emplois de titulaires dans le réseau et, pour les chargés de mission, le coût moyen des emplois de contractuels à durée déterminée <sup>(1)</sup>.

La masse salariale correspondante peut donc être estimée à **8,7 millions d'euros en 2021**, hors contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*, dont 3,2 millions d'euros au titre des 23 attachés de coopération universitaire et 5,4 millions d'euros pour 71 chargés de mission.

La hausse globale des effectifs depuis 2012 s'accommode d'une **stabilisation de la masse salariale en raison de l'évolution de la composition des effectifs** : la hausse de 31 % des effectifs de chargés de mission, pour un coût estimé à 12,9 millions euros, est en effet presque entièrement compensée par l'économie liée à la baisse de 28 % des effectifs d'attachés de coopération universitaire, estimée à 12,7 millions d'euros.

Ces effectifs sont très majoritairement des universitaires détachés pendant quelques années sur des emplois de titulaires ou de contractuels au sein du ministère des affaires étrangères. Les représentants du Quai d'Orsay ont indiqué au rapporteur spécial que leurs modalités de recrutement, sur la base d'un vivier de profils, paraissent satisfaisantes. Un travail est cependant en cours afin de mieux prendre en compte les qualités administratives des personnes recrutées.

Leur action est en outre désormais confortée par la plateforme « CurieXplore », nouvellement lancée par le ministère chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Alimentée tant par des moisonnages automatiques de données que par les contributions des postes diplomatiques, elle doit faciliter l'information des établissements français sur les opportunités offertes par les systèmes d'enseignement supérieur étrangers. En outre, le réseau de coopération renseigne la plateforme annexe à accès réservé « CurieXplore + » avec des analyses et des commentaires sur les politiques de leurs pays de résidence et sur la stratégie de la France, afin, le cas échéant, d'alerter les établissements sur des spécificités ou des risques, non communicables au grand public.

#### ***b. Le développement des « espaces Campus France »***

Le réseau diplomatique et consulaire constitue également le **premier point d'entrée vers la France** pour les candidats étudiants au moyen de **lieux d'accueil dédiés**, implantés le plus souvent au sein d'Instituts français ou d'Alliances françaises, et qui sont des **composantes des ambassades chargées d'orienter les candidats étrangers**.

---

(1) Les coûts moyens chargés hors contributions aux pensions sont, respectivement, de 140 883 euros et de 76 330 euros.

**Sous l'autorité du conseiller de coopération et d'action culturelle, ces services de proximité doivent promouvoir l'enseignement supérieur français auprès des étudiants des pays dans lesquels ils sont implantés.**

Ils les accompagnent pour sélectionner les formations correspondant à leur profil, les guident dans la construction de leur projet d'études et les aident à s'acquitter des démarches administratives préalables à leur départ.

Ce réseau bénéficie désormais d'une **appellation homogène** d'« **Espaces Campus France** », **bien qu'il n'ait pas de lien organique avec l'opérateur public du même nom** (voir *infra*). L'opérateur Campus France leur fournit cependant des outils de communication et des actions de formation des personnels.

**L'articulation entre la validation du projet d'études en France et les règles relatives à l'entrée et au séjour**

Hors Union européenne, les services des Espaces Campus France fournissent le **feu vert pédagogique** au projet d'études en France qui est un **prérequis à l'instruction par les services consulaires de la demande de visa d'études de plus de trois mois**.

La décision en matière de visa de long séjour d'études en France relève de la **compétence exclusive des autorités consulaires, qui vérifient les ressources financières et, pour un nombre restreint de pays, appliquent les mesures de vigilance**. L'obtention d'un avis favorable par le service de coopération et d'action culturelle n'emporte donc pas délivrance automatique du visa.

Depuis 2015, le début de validité des visas est décalé pour permettre aux étudiants de venir s'installer ou pour suivre une formation linguistique avant le début des cours.

En outre, les détenteurs de visas long séjour valant titre de séjour (VLS-TS), doivent faire valider ce visa dans les trois mois de leur arrivée en France. En lieu et place de l'envoi d'un dossier papier à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et de l'attente d'une convocation pour obtenir une vignette visa, cette validation se fait désormais en ligne.

**Le renouvellement de la carte de séjour en France nécessite que les établissements d'accueil attestent du caractère réel et sérieux des études menées par l'étudiant international**. Depuis 2020, les demandes de renouvellements de titres de séjour sont également dématérialisées sur la plateforme dédiée du ministère de l'intérieur.

En constant développement, ce réseau comprenait, en 2020, dans 128 pays, **280 espaces, complétés, le cas échéant, par des antennes régionales**, soit une hausse de + 44 % depuis 2012, comme le détaille le tableau page suivante.

ÉVOLUTION DU RÉSEAU DES ESPACES ET ANTENNES CAMPUS FRANCE

Année	Nombre d'Espaces et Antennes	Nombre de pays	Dont pays à procédure Études en France	Nombre de personnes travaillant dans les Espaces Campus France
2012	194	110	31	336
2013	208	114	33	365
2014	229	117	33	365
2015	235	121	35	461
2016	255	120	36	519
2017	256	123	40	515
2018	256	126	42	510
2019	259	127	44	503
2020	280	128	44	490

Source : Réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.

Ce réseau est financé principalement par **les droits acquittés par les candidats à la mobilité en France** dont les montants peuvent varier fortement selon les pays et qui sont conservés même quand le candidat ne voit pas son projet arriver à terme.

À ce titre, les services culturels des ambassades **emploient désormais 490 ETP, en hausse de + 46 % depuis 2012**, dont 72 % de femmes et 65 % d'agents de droit local. Les effectifs doivent utilement mêler des personnels recrutés sur place connaissant les enjeux du pays, et susceptibles de bien communiquer avec les étudiants non parfaitement francophones, et des personnels ayant une connaissance récente des études en France, dont des français volontaires internationaux en administration (VIA).

Dans des postes confrontés à des volumes de candidatures élevées, ou à des pressions pour délivrer l'avis pédagogique souvent perçu comme un « sésame vers la France », il convient en outre de bien veiller à l'adéquation entre les profils et les enjeux opérationnels ainsi qu'aux compétences des encadrants dans le domaine des ressources humaines : des profils juniors de VIA ne peuvent pas remplacer partout des chargés de mission plus couteux mais aguerris...

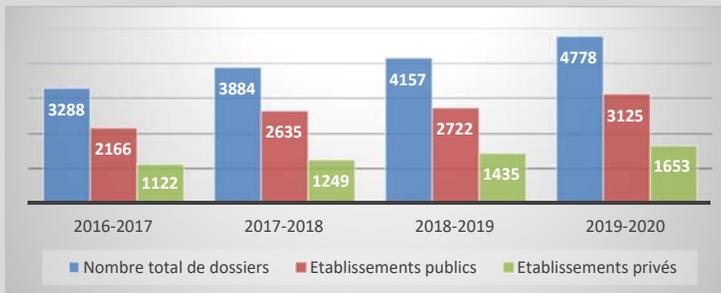
### L'activité de l'espace Campus France au Bénin

L'Espace Campus France au Bénin est animé par **cinq conseillers permanents dont une recrutée en 2020 pour soutenir l'action de l'équipe auprès de la communauté étudiante béninoise. Les effectifs peuvent être portés à 13 en période de forte charge de travail.**

L'équipe est coordonnée par un responsable sous statut de Volontaire International qui travaille sous la tutelle de l'attaché de coopération scientifique et universitaire.

L'activité de l'espace Campus France connaît une croissance continue depuis plusieurs années avec un **doublé du nombre de dossiers traités en l'espace de 5 ans**, dans un contexte d'augmentation forte et continue de la démographie étudiante béninoise, les candidatures s'adressant à des établissements français d'enseignement supérieur publics ou privés, selon la répartition présentée dans le schéma ci-après.

#### NOMBRE DE DOSSIERS TRAITÉS PAR L'ESPACE CAMPUS FRANCE AU BÉNIN



Source : Commission des finances, d'après les réponses du service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France au Bénin.

60 % des candidats sont de femmes. Plus de 80 % candidatures portent sur des études de Bac + 1 à Bac + 3 et moins de 20 % au-delà.

**66 % des candidatures reçoivent un avis favorable du service, mais, parmi celles-ci, seule une moitié reçoit l'accord d'un établissement français.**

Les frais de dépôts de dossier à Campus France (70 000 FCFA soit 105 euros par dossier) représentent près de 60 % du budget de l'Institut Français du Bénin (IFB) et la plus grande partie de ses ressources propres.

En outre, les recettes de l'IFB provenant des cours de Français ou de certifications de langue proviennent en bonne part de candidats aux études en France.

#### c. Le déploiement de la procédure « Études en France »

La procédure *Études en France* est un service dématérialisé, opéré par le Quai d'Orsay, accessible dans des espaces Campus France, permettant l'inscription depuis l'étranger dans un établissement d'enseignement supérieur en France.

La procédure va de la création du dossier de candidature à la sélection des établissements, et se clôt par les dossiers pré-consulaires sur lesquels s'appuie la délivrance des visas.

**252 000 dossiers avaient été créés sur la plate-forme *Études en France* en vue de la rentrée universitaire 2020, pour 158 256 dossiers finalisés par les candidats, comportant 960 000 vœux de formation, chaque candidat pouvant présenter jusqu'à sept vœux. 97 300 dossiers ont bénéficié d'une validation pédagogique pré-consulaire et 59 999 visas ont été délivrés au final.**

Depuis son lancement en 2007, et depuis 2015 dans sa version actuelle, ce service a été progressivement déployé dans le réseau, en priorité dans les postes enregistrant les plus importants flux d'étudiants internationaux vers la France. En avril 2021, sur les 103 postes consulaires hors Europe qui délivrent des visas pour études, **46 ambassades mettent en œuvre cette procédure, représentant 85 % de la mobilité entrante extra-européenne.**

Outre ses atouts en termes de visibilité, de lisibilité et de pilotage statistique, la plateforme constitue également un levier de notre attractivité : chaque poste où elle a été mise en place a constaté un accroissement des candidatures.

Dans un rapport public thématique de septembre 2019 sur la mobilité internationale des étudiants <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes a recommandé de faire de cette plate-forme le « point de passage unique d'inscription pour les étudiants extra-communautaires », de « mieux en exploiter les données » et d'y indiquer « clairement si la formation proposée par l'établissement permet d'obtenir un diplôme national ou un diplôme d'établissement ».

Les représentants du ministère ont indiqué au rapporteur spécial qu'afin d'appliquer ces recommandations, **un effort exceptionnel a été initié en 2020 pour généraliser la procédure, d'ici 2023, à l'ensemble des pays hors Union européenne.** Au 1<sup>er</sup> octobre 2021, début de la campagne de candidatures pour la rentrée 2022, 76 ambassades devraient ainsi être en mesure d'utiliser la procédure.

Une bascule avec la plate-forme *Parcoursup* est également prévue pour la rentrée 2023, afin d'automatiser l'accès à *Études en France* des étudiants extra-communautaires candidats à des formations françaises sélectives post-bac, par exemple les bacheliers étrangers des lycées français à l'étranger.

Tous pays confondus, **les recettes acquittées par les candidats utilisateurs de la plate-forme *Études en France* ont atteint 19,7 millions d'euros en 2020** contre 13,2 millions d'euros en 2019, 13 millions d'euros en 2018 et 11 millions d'euros en 2017.

**C'est une hausse de + 79 % en trois ans, appelée à se poursuivre dans les prochaines années.**

Assumé par le programme 185, le **coût de conception de la plate-forme a approché 2 millions d'euros.** Le Quai d'Orsay conserve une partie des recettes

---

(1) Cour des comptes, *La mobilité internationale des étudiants : s'organiser pour les défis à venir*, Rapport public thématique, septembre 2019. 247 p.

annuelles afin de couvrir les coûts de maintenance opérationnelle passés de 200 000 euros par an depuis 2015 à 350 000 euros en 2021, en raison d'évolutions importantes pour améliorer l'expérience utilisateur (ergonomie, guides pratiques, passerelles automatisées vers d'autres applications).

Un besoin de refonte de la structure de la plateforme devrait nécessiter un budget complémentaire de 350 000 euros par an. Le rapporteur spécial sera attentif à la pleine disponibilité de ces crédits d'investissement et de fonctionnement dans les prochains budgets.

Les ressources principales sont conservées par les services de coopération des ambassades, qui assument directement les coûts de mise en place locale.

**Les frais de procédure acquittés par les candidats varient de 90 à 300 euros en fonction des postes diplomatiques.**

Approuvées par les services centraux du ministère, les grilles tarifaires établies par chaque poste doivent se fonder sur le coût de la vie locale, sur le coût du service rendu aux étudiants, en tenant compte, le cas échéant, d'économies d'échelle, ainsi que sur les tarifs pratiqués par nos concurrents directs. Les postes doivent proposer un tarif plein ainsi que des cas de tarifs réduits ou de gratuité.

**Dans certains postes, les recettes couvrent tout juste les charges de fonctionnement et de rémunération des espaces Campus France.**

**Dans plusieurs postes, les recettes sont bien supérieures et peuvent être utilisées par les Instituts Français pour l'ensemble de leurs activités, y compris lorsqu'elles ne présentent pas de lien évident avec la promotion des études en France.**

Le rapporteur spécial recommande donc d'examiner l'ensemble des pistes permettant **d'utiliser au mieux cette ressource croissante**, par exemple pour **renforcer les actions de promotion de l'enseignement supérieur en France**, pour abonder des enveloppes de bourses d'études ou pour **soutenir des postes situés dans des pays en crise et confrontés à des difficultés de financement de leurs espaces Campus France.**

Recommandation n° 1 : Mener à terme la généralisation et la modernisation de la plate-forme Études en France et envisager la mutualisation d'une partie des ressources supplémentaires procurées par son utilisation.

## **2. La montée en puissance de l'opérateur Campus France**

Le deuxième levier du Quai d'Orsay pour l'attractivité envers les mobilités internationales étudiantes est un **opérateur créé par l'article 6 de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État** <sup>(1)</sup> : l'Agence française pour

---

<sup>(1)</sup> Loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et décret n° 2011-2048 du 30 décembre 2011 relatif à Campus France.

la promotion de l'enseignement supérieur, l'accueil et la mobilité internationale, dénommée **Campus France**.

*a. La structuration d'un opérateur unique, gage d'efficience*

**Sous la forme d'un établissement public à vocation industrielle et commerciale (EPIC)** placé sous la tutelle conjointe du Quai d'Orsay et du ministère chargé de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, **Campus France a rassemblé trois structures préexistantes :**

- **l'association Egide (Centre français pour l'accueil et les échanges internationaux), qui assurait l'accueil d'étudiants et de chercheurs étrangers boursiers pour le compte du ministère des affaires étrangères** et prenait en charge les invités français et étrangers des pouvoirs publics et des entreprises ainsi que les experts mandatés à l'étranger par des personnes publiques ou privées ;

- **l'ancien groupement d'intérêt public (GIP) Campus France** qui avait succédé en 2007 à l'agence EduFrance créée en 1998, chargé de promouvoir l'enseignement supérieur français à l'étranger et de contribuer à la mobilité internationale des étudiants, des enseignants, des enseignants-chercheurs ou des chercheurs étrangers ;

- **le service des activités internationales du Centre national des œuvres universitaires (Cnous), qui gérait une partie des bourses du gouvernement français (BGF) et des bourses des gouvernements étrangers.**

La loi du 27 juillet 2010 dispose que Campus France a pour missions :

1° La valorisation et la promotion à l'étranger du système d'enseignement supérieur et de formation professionnelle français, y compris par le suivi régulier des ressortissants étrangers ayant accompli tout ou partie de leur cursus dans le système français d'enseignement ou le réseau d'enseignement français à l'étranger ;

2° L'accueil des étudiants et chercheurs étrangers, y compris l'aide à la délivrance des visas et l'hébergement, en appui aux universités, aux écoles et aux autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ainsi qu'aux collectivités territoriales ;

3° La gestion de bourses, de stages et d'autres programmes de la mobilité internationale des étudiants et des chercheurs ;

4° La promotion et le développement de l'enseignement supérieur dispensé au moyen des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

Dès ses premières années de mise en œuvre, **la conduite de cette fusion a été saluée par la Cour des comptes** <sup>(1)</sup> et le développement des activités de l'établissement a bénéficié, depuis lors, d'une remarquable stabilité de ses équipes dirigeantes.

---

(1) *Cour des comptes. Rapport particulier. Campus France, exercices 2012-2013. Mai 2014, 50 p.*

Ainsi que l'indiquait notre collègue la députée Marion Lenne, en novembre 2017, dans l'avis rendu par la commission des affaires étrangères sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens de Campus France, l'établissement « a achevé la période de transition issue de la fusion des opérateurs et a refondé son organisation autour de nouvelles priorités (...) il a opéré une **montée en puissance remarquable et la qualité des équipes est unanimement reconnue. C'est un exemple à suivre de restructuration.** »<sup>(1)</sup>

Par un accord d'entreprise d'octobre 2013, l'établissement est notamment parvenu à harmoniser dans de bonnes conditions financières les statuts des agents issus de trois structures antérieures et qui relevaient du droit privé ou du droit public. Depuis 2016, la gestion des ressources humaines est confortée par une cartographie des métiers à partir des emplois, des qualifications et des niveaux de rémunération.

Alors même qu'il développait ses activités et ses champs d'intervention, **l'établissement est ainsi parvenu, depuis sa création, à réduire ses effectifs de 11 % et sa masse salariale de 9 %**, comme le montre le graphique suivant.

#### EFFECTIFS ET MASSE SALARIALE DE L'OPÉRATEUR CAMPUS FRANCE

(Effectifs en ETPT et masse salariale en millions d'euros)



La masse salariale 2020 a été renchérie de 300 000 euros de régularisation au titre de la taxe sur les salaires.

Source : Commission des finances à partir des réponses de Campus France au questionnaire du rapporteur spécial.

<sup>(1)</sup> Assemblée nationale, rapport d'information n°431, 30 novembre 2017, p 11.

***b. Un financement directement lié à l'activité de l'opérateur***

• De 2013 à 2020, Campus France a reçu chaque année du Quai d'Orsay une **subvention pour charges de service public de 3,77 millions d'euros sur le programme 185**, complétée par 1,77 millions d'euros du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*, de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, montants conformes à la loi de finances. Le total de 5,54 millions d'euros de subventions publiques a représenté **entre 19 et 21 % de ses budgets annuels**.

**Pour 2021, la subvention** inscrite sur le programme 185, **a, pour la première fois, été minorée de 400 000 euros** par un amendement du Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances.

• **Les principales ressources de Campus France sont directement liées à son activité et à la qualité des prestations rendues par l'établissement.**

**Le développement des activités de promotion internationale et d'organisation de manifestations** a procuré des ressources croissantes issues des participations financières demandées aux établissements d'enseignement supérieur présents dans les salons organisés par Campus France.

**Les produits des manifestations et des promotions sont ainsi passés de 4 % du chiffre d'affaires de l'établissement en 2013 à 10,7 % en 2019**, avant une forte chute à 3,1 % en 2020 en raison de la crise sanitaire qui a contraint à annuler ces manifestations.

Campus France tarifie également l'adhésion des établissements d'enseignement supérieur au « Forum Campus France », groupe de réflexion et structure collaborative qui rassemble, en 2020, 370 établissements et qui peut émettre des propositions sur la stratégie et les actions conduites par Campus France en matière de valorisation et de promotion internationales de l'enseignement supérieur français, ce qui représente environ 2 % de ses ressources.

• **La majorité des ressources de Campus France provient de l'application de tarifs pour gérer les programmes de mobilité d'étudiants ou de chercheurs dont elle a le mandat, comme détaillé dans le tableau suivant.**

**ÉVOLUTION ET PROVENANCE DES PRODUITS DE GESTION DE PROGRAMMES DE MOBILITÉS PERÇUS PAR L'ÉTABLISSEMENT CAMPUS FRANCE**

(en millions d'euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total des produits de gestion</b>	<b>14,91</b>	<b>13,52</b>	<b>13,13</b>	<b>12,45</b>	<b>12,27</b>	<b>12,46</b>	<b>12,92</b>	<b>10,26</b>
<i>Ministère de l'Europe et des affaires étrangères</i>	7,81	7,61	7,28	6,93	6,65	6,92	6,97	4,99
<i>Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation</i>	0,17	0,14	0,14	0,14	0,15	0,14	0,14	0,79
<i>Nouvelle-Calédonie</i>	0,61	0,53	0,45	0,38	0,37	0,38	0,37	0,45
<i>Libye</i>	0,77	0,08						
<i>États étrangers</i>	3,12	3,45	3,68	3,21	3,21	3,08	3,73	3,19
<i>Autres mandants dont Union européenne</i>	2,42	1,68	1,57	1,79	1,88	1,93	1,69	1,54

Source : Commission des finances d'après les réponses de Campus France au questionnaire du rapporteur spécial.

La moitié du chiffre d'affaires issu de ces mandats provient de **programmes gérés pour le compte du Quai d'Orsay**, en légère réduction sur la décennie, passant de 52,4 % de l'ensemble des mandats en gestion en 2013 à 48,6 % en 2020.

L'autre moitié, en légère croissance sur la décennie, provient des mandats de gestion de mobilité vers la France conclus avec d'autres partenaires, dont des **États étrangers finançant des bourses pour études en France**, et un **partenariat durable avec la Nouvelle-Calédonie pour des formations de cadres**. L'établissement répond en outre de façon régulière à des **appels d'offre européens**.

- Les grilles tarifaires appliquées par Campus France comportent des forfaits d'ouverture de dossier pour la création et la mise en place de la mobilité et des tarifs mensuels pour le suivi et la gestion de la mobilité dont les taux varient selon les programmes. La gestion de programmes de courtes durées, à l'exemple de certaines missions et invitations pour le compte du Quai d'Orsay, peut être facturée au forfait. Campus France peut également facturer des missions supplémentaires, s'ajoutant à la gestion de bourses, comme un accompagnement pédagogique spécifique inclus dans certaines conventions de mandats.

Sur l'ensemble des mandats, **les frais de gestion s'élèvent en moyenne en 10,2 %** des montants en gestion.

Le volume des financements gérés par Campus France au nom et pour le compte de tiers a ainsi été d'**environ 120 millions d'euros en gestion annuelle entre 2017 et 2019, ramenés à 100 millions d'euros en 2020**, la crise sanitaire ayant réduit les échanges universitaires.

Les montants gérés pour le compte de l'État atteignaient 58,9 millions d'euros en 2019, ramenés à 42,1 millions d'euros en 2020 sous l'effet de la crise sanitaire, en baisse de - 16,8 millions d'euros (- 28,5 %), selon la répartition détaillée dans le tableau suivant.

RÉPARTITION DES FONDS GÉRÉS PAR CAMPUS FRANCE POUR LE COMPTE DU MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020	Évolutions 2019-2020	
Bourses - postes diplomatiques	34,1	32,2	32,3	26,5	- 5,8	- 18 %
Bourses - programmes centraux	12,3	12	12,3	11,7	- 0,6	- 4,9 %
Programmes d'échanges - postes diplomatiques	8,7	8,7	8,9	2,2	- 6,7	- 75,3 %
Bourses scientifiques Partenariats Hubert Curien	5,3	5,3	5,4	1,5	- 3,9	- 72,2 %
Stage Français langue étrangère	0,4	0,1	0,1	0,1	0	0
Total	60,8	58,2	58,9	42,1	- 16,8	- 28,5 %

Source : Commission des finances d'après les réponses de Campus France au questionnaire du rapporteur spécial.

*c. Un pilotage effectif de la part de la tutelle*

Le rapporteur spécial a pu s'assurer de **l'effectivité du pilotage de l'opérateur par la tutelle**, qui dispose de tous les moyens pour **calibrer finement ses demandes et ses contributions en fonction de l'activité de l'établissement**.

Comme chaque opérateur de l'État qualifié par la loi d'« établissement public contribuant à l'action extérieure de la France »<sup>(1)</sup>, **Campus France exerce ses missions conformément à un contrat d'objectifs et de moyens (COM) qui définit les grandes orientations assorties d'indicateurs de suivi**.

Le COM 2017-2020 a fixé trois objectifs stratégiques : la promotion et la valorisation de l'enseignement supérieur français à l'international, le positionnement de l'établissement comme un acteur central de la mobilité, et l'amélioration de son efficacité et de sa gestion administrative et financière. Compte tenu de la crise sanitaire, le COM en cours a été prorogé jusqu'en 2021 et le nouveau projet de convention sera transmis pour avis aux commissions des affaires étrangères du Parlement d'ici la fin de l'année.

Ces orientations générales sont en outre déclinées dans des lettres de mission annuelles, adressées à la directrice générale de Campus France, dont les objectifs déterminent la part variable de sa rémunération.

Une convention cadre de mandat, également triennale, définit les modalités administratives, budgétaires et comptables de gestion des missions confiées par le Quai d'Orsay. La convention en cours, modifiée en janvier 2018, a permis de simplifier la grille tarifaire appliquée par Campus France mais n'a pas conduit aux revalorisations réclamées par l'opérateur.

La direction de Campus France avait pourtant fait valoir que les tarifs pour gestion des bourses d'études n'avaient pas été modifiés depuis 2012, rendant plus difficile la couverture de certains coûts fixes dans un contexte où les volumes gérés pour le compte de l'État baissent en tendance.

(1) Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

Le rapporteur spécial relève que Campus France est exposé à un risque de gestion en raison de la part de ses ressources qui repose sur des programmes, dont le niveau peut être aléatoire et n'est parfois connu qu'en cours d'exercice. Le contexte de forte réduction, même transitoire, des volumes d'échanges du fait de la crise sanitaire rend cet enjeu d'autant plus prégnant.

Le rapporteur spécial préconise donc que l'élaboration de la prochaine convention de mandat souscrite par le Quai d'Orsay avec Campus France permette de **réexaminer le niveau approprié des tarifs de gestion** consentis à l'opérateur. En tenant compte du montant de sa subvention pour charges de service public, il convient désormais de **garantir une juste couverture de l'ensemble des coûts de structures et de fonctionnement liés aux commandes et missions confiées à l'opérateur par ses tutelles.**

Recommandation n° 2 : Réexaminer la grille tarifaire de Campus France pour la gestion des programmes confiés par l'État afin de garantir la couverture de l'ensemble des coûts de structure et de fonctionnement qui y sont liés.

### 3. Des bourses d'études en France ajustées aux crédits disponibles

Le troisième levier de notre politique d'attractivité consiste dans le financement bourses, **vecteur essentiel de la diplomatie d'influence française** qui participe de la promotion du système d'enseignement supérieur français et contribue à son attractivité en direction des élites des pays en développement.

Les **bourses du gouvernement français (BGF)** relèvent de trois catégories principales de bourses définies par un arrêté du 27 décembre 1983<sup>(1)</sup> :

- les **bourses d'études** sont destinées aux étudiants inscrits en France dans une formation diplômante, en licence, master ou doctorat ;

- les **bourses de séjour scientifique de haut niveau (SSHN)** s'adressent principalement aux chercheurs, post-doctorants et doctorants non-inscrits en France pour financer leurs séjours scientifiques dans des établissements français éligibles ;

- les **bourses de stage** visent à soutenir les **formations qualifiantes mais non diplômantes** des étudiants ou des bénéficiaires exerçant déjà une activité professionnelle. Dans cet ensemble, les **bourses de français langue étrangère (FLE)** soutiennent des étrangers souhaitant apprendre ou perfectionner leur maîtrise de la langue française.

Les BGF bénéficient de la gratuité des frais de visa, de l'exonération des droits d'inscription universitaire et de la cotisation au régime étudiant de la sécurité sociale, avec dans de nombreux cas la prise en charge du voyage aller et retour.

---

(1) Arrêté du 27 décembre 1983 sur le régime des bourses accordées par le ministre des relations extérieures aux étrangers boursiers du gouvernement Français.

**Le taux de « l'allocation de vie » varie selon la bourse attribuée et peut être complété de différentes indemnités.** Depuis janvier 2019, une nouvelle nomenclature des bourses établie par l'opérateur Campus France en a réduit les catégories de 18 à 9, ce qui a rendu l'offre plus lisible et compréhensible pour le public étudiant et simplifié le travail de gestion.

Des programmes d'excellence, comme les bourses Eiffel ou le programme Excellence Major destinés aux meilleurs bacheliers étrangers du réseau de l'AEFE, attribuent des bourses d'études avec des niveaux de prise en charge majorés.

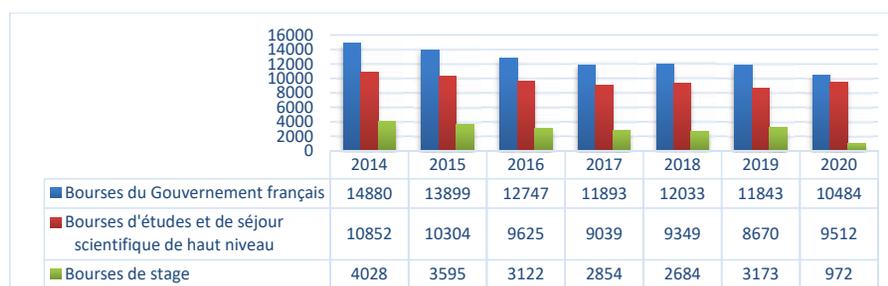
Dans le cadre de programmes cofinancés avec un partenaire, la France peut ne prendre à sa charge que les seuls frais de couverture sociale, accordant dans ce cas des bourses dites de couverture sociale (BCS).

Les bourses du gouvernement français sont financées à 90 % par des crédits du programme 185 et à hauteur de 10 % par des crédits du programme 209, *Solidarité envers les pays en développement* pour certains programmes d'aide publique au développement.

En 2020, les boursiers provenaient pour 26 % d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, pour 25 % d'Afrique subsaharienne, pour 20 % d'Asie-Océanie, pour 19 % d'Europe et pour 10 % des Amériques.

Ainsi que le montre le tableau suivant, **le Quai d'Orsay finance désormais entre 11 000 et 12 000 bourses par an**, contre 14 880 en 2014, avec une baisse globale de près d'un quart en six ans, répartie entre une baisse d'un tiers des bourses pour stages et une baisse de 12 % des bourses pour études.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BOURSES DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS (PROGRAMMES 185 ET 209)**



Source : commission des finances, d'après les réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.

- Les bourses attribuées se répartissent entre :
  - **des bourses attribuées directement par les postes diplomatiques**, pour lesquels elles constituent un levier de notre coopération bilatérale et de notre politique d'influence au plus près du terrain : environ **30 millions d'euros de crédits sont consommés en moyenne annuelle au titre de bourses des postes diplomatiques** ;

- des bourses relevant de **programmes centraux**, pour environ **25 millions d'euros en moyenne annuelle désormais**. Selon des critères définis par des programmes répondant à des priorités globales, notamment thématiques, ces bourses sont attribuées par les services centraux, mais après avis consultatif des postes diplomatiques sur les candidatures provenant de leur pays de résidence.

Il s'agit par exemple du programme d'excellence **Eiffel** ou du programme **Make our Planet Great Again** (MOPGA), initiative lancée en juin 2018 par le Président de la République à destination des universitaires et scientifiques internationaux de haut niveau.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS CONSOMMÉS POUR BOURSES DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS ENTRE LES POSTES (PROGRAMME 185)**

(en millions d'euros)

	Crédits consommés	Bourses des postes diplomatiques		Programmes centraux	
<b>2016</b>	63,7	41,5	65,1 %	22,2	34,9 %
<b>2017</b>	53	32,5	61,3 %	20,5	38,7 %
<b>2018</b>	53,8	30,5	56,7 %	23,3	43,3 %
<b>2019</b>	54,2	30,5	56,3 %	23,7	43,7 %
<b>2020</b>	54,9	28,6	52,1 %	26,3	47,9 %

Source : commission des finances, d'après les réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.

En 2020, sur les **54,9 millions d'euros de crédits attribués par les postes diplomatiques ou par les services centraux, 48,5 millions d'euros, soit 88,3 %**, étaient gérés par l'opérateur **Campus France**, alors que 6,4 millions d'euros de crédits étaient gérés par des tiers, dont l'Université Franco-allemande (UFA) ou le programme de bourses franco-américaines Fulbright.

- **La diminution du nombre de bourses attribuées par la France ces dernières années est la conséquence de la stagnation des crédits disponibles**, la dépense effective s'établissant **autour de 55 millions d'euros depuis 2017**, montants inférieurs de 10 millions d'euros aux crédits inscrits chaque année dans les lois de finances et inférieurs également de 10 millions d'euros à la dépense constatée jusqu'au milieu de la décennie 2010.

En réduisant le nombre de bourses attribuées, le ministère a cherché à tirer le moins mauvais parti de la contrainte budgétaire.

Dans un **effort qualitatif visant à éviter le saupoudrage, les bourses ont été ciblées vers les filières les plus prioritaires et vers les formations d'excellence aux niveaux du mastère et du doctorat**, ce qui correspond à des **bourses de montants plus élevés, attribuées sur des durées plus longues**.

Les services se sont également efforcés de **soutenir les partenariats universitaires les plus performants et de favoriser le développement de la mobilité encadrée**, dont la qualité est en moyenne meilleure que celle de la mobilité spontanée et dont le suivi est plus facile à assurer.

### **L'attribution de bourses du gouvernement Français au Bénin**

En 2020, le service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France au Bénin a consacré 202 500 euros aux bourses du gouvernement français, soit 45 % de ses crédits d'intervention, finançant « une file active » de 43 boursiers.

Le poste peut attribuer seulement une **dizaine de nouvelles bourses chaque année**, mais **il doit examiner des demandes de plus en plus nombreuses** : 201 demandes en 2018, 262 en 2019 et 290 en 2020.

Le taux de sélection, déjà très élevé, s'accroît donc année après année.

Le poste tente de dégager des marges de manœuvre en privilégiant, à qualité de dossier égale, des bourses cofinancées, ou en répondant à des demandes qui, tout en correspondant à des cycles d'études longs, n'en couvrent pas l'intégralité ; par exemple un soutien en master 2, ou en licence 3, ou bien encore un financement de thèse à partir de la deuxième année...

Si, sur les trois dernières années, les demandes ont porté à 45 % sur des études de niveau licence, à 46 % sur des études de niveau mastère et à seulement 9 % sur des études de niveau doctorat, **les bourses actives financent à 68 % des doctorats**, à 23 % des mastères et à 9 % des licences.

Alors que plus de 60 % des demandes proviennent de garçons, 64 % des bourses actives sont attribuées à des filles.

**Les bourses attribuées couvrent les grands domaines prioritaires de la coopération entre la France et le Bénin** : 30 % des boursiers étudient la médecine, 27 % les mathématiques et les sciences de l'ingénieur, 18 % l'agriculture et le développement durable, 14 % le climat, l'environnement et la ville durable et 11 % la culture, le patrimoine et le développement touristique.

## **B. L'INTENSIFICATION DE LA CONCURRENCE INTERNATIONALE INVITE À RENFORCER L'OFFRE DE BOURSES D'ÉTUDES ET À CLARIFIER NOS ORIENTATIONS STRATÉGIQUES**

● Si les **mobilités internationales étudiantes vers la France ont augmenté de + 32 % en dix ans, leur croissance au plan mondial s'élevait alors à + 68 %**. Sur la même période, la progression de la mobilité étudiante en France est également très inférieure à celle d'autres grands pays d'accueil : + 58 % aux États-Unis, + 93 % en Australie ou encore + 140 % pour le Canada.

Selon les comparaisons établies par l'UNESCO, la **France est ainsi passée en dix années du quatrième au sixième rang des pays d'accueil des mobilités internationales étudiantes**. Alors qu'elle était longtemps le premier pays non anglophone d'accueil, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie, elle se trouve **désormais derrière l'Allemagne et la Russie et talonnée par le Canada**.

Avec 25 000 doctorants en mobilité, la France est encore troisième dans le dernier classement OCDE, mais elle est le seul des dix premiers pays à voir ses effectifs de doctorants étrangers baisser entre 2013 et 2018, avec une baisse de - 9 %, alors que l'Allemagne a vu ses effectifs croître de + 57 %<sup>(1)</sup>.

● C'est à **l'aune de ce recul relatif** que le rapporteur spécial examine, dans un deuxième temps, **les mesures susceptibles de préserver durablement l'attractivité de la France envers les mobilités internationales étudiantes**.

En novembre 2018, la **stratégie *Bienvenue en France*** a clairement établi le risque qui pèse sur notre **attractivité auprès des étudiants excellents ou appartenant aux futures élites** et qui peuvent, aujourd'hui, préférer les États-Unis, le Canada, l'Allemagne ou le Royaume-Uni, y compris lorsqu'ils sont originaires de pays francophones.

Alors que les diplômés français sont attractifs, l'intensification de la concurrence internationale exige donc que la France soit en mesure :

- de **dédier suffisamment de moyens publics pour l'amélioration de l'accueil des étudiants internationaux ;**

- d'**améliorer le taux de réussite en France des étudiants internationaux**, aujourd'hui relativement bas autour de 50 % ce qui passe, outre l'amélioration de l'accueil, par une meilleure sélection, une meilleure orientation et une meilleure préparation ;

- de **bien identifier les pays pour lesquels la France doit continuer à être ou doit devenir une destination privilégiée pour des études supérieures à l'étranger**.

● Au préalable, le rapporteur spécial relève que **la crise sanitaire a constitué un premier test de la détermination et de la capacité du Quai d'Orsay à œuvrer au renforcement de l'attractivité des études en France**.

---

(1) *Campus France. Chiffres clés de la mobilité étudiante dans le monde. Mars 2021. p. 68.*

Sous réserve de la parution de données comparatives internationales consolidées, les représentants du ministère ont indiqué que **la baisse de la mobilité étudiante vers la France en 2020 pourrait être significativement moindre que celles des grands pays comparables.**

Si, pour un part, cela tient à un effet de composition, puisque nos concurrents britanniques, américains ou d'Europe de Nord sont plus fortement dépendants des mobilités étudiantes venant d'Asie, très affectées par la crise, pour une large part cela tient également au fait que **le Quai d'Orsay a précocement identifié les enjeux de la crise sanitaire pour les étudiants internationaux et pris des mesures fortes afin d'en atténuer les conséquences :**

- les **procédures sanitaires ont été adaptées pour les étudiants venant de zones rouges** et priorité a été donnée dans les services consulaires à la **délivrance des visas pour études ;**

- les **espaces Campus France des ambassades** ont tous mis en œuvre des **plans de continuité du service ;** ils ont adapté les calendriers de campagnes de candidature et accéléré la dématérialisation des procédures d'inscription ;

- les **bourses d'études ont été exceptionnellement prolongées** pour les étudiants bloqués en France et **leur versement a été autorisé avant l'arrivée sur le territoire français ;**

- enfin, certaines universités ont offert des cours à distance, permettant par exemple de débiter un cursus dans le pays d'origine afin de faciliter l'arrivée ultérieure en France.

## **1. Les bourses d'études en France doivent redevenir un levier d'influence**

**Si le rapporteur spécial a souligné l'effort qualitatif opéré ces dernières années pour concentrer des moyens contraints des bourses sur les secteurs prioritaires, il est indéniable que les bourses pour études en France présentent également un enjeu quantitatif.**

Si le Quai d'Orsay peut attribuer désormais **entre 10 000 et 11 000 bourses par an, contre 14 500 en 2013,** ceci représente **9 500 bourses d'études,** hors bourses de stages, dont seulement **7 000 comprennent une allocation de vie,** puisqu'on compte 2 500 « bourses de couverture sociale » complétant des allocations versées par des États étrangers ou des entreprises privées.

**Sur ces bourses avec allocation de vie, on compte seulement 4 600 bourses sur cycles d'études longs couvrant la totalité d'un mastère ou d'un doctorat.**

Par contraste, selon les données communiquées au rapporteur spécial par Campus France, **l'Allemagne,** désormais principal concurrent de la France, accorde **61 000 bourses d'études par an pour des mobilités entrantes,** dont **17 000 bourses de longue durée** pouvant aller jusqu'à cinq années d'études.

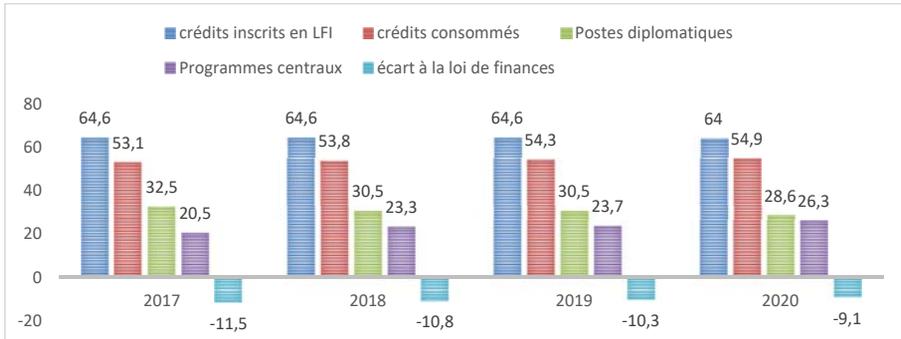
### a. Mettre un terme à la sous-consommation des crédits

En tant que **dépenses d'intervention** (titre 6) considérées comme « pilotables », les crédits inscrits au budget au titre des bourses d'études en France sont plus fortement exposés au **risque de devenir, en exécution, une variable d'ajustement du programme 185**, contraint par les enveloppes plus rigides des subventions pour charges de service public aux opérateurs du réseau culturel ou à l'enseignement français à l'étranger.

Comme l'illustre le schéma suivant, sur les quatre derniers budgets exécutés, près de 15 % des crédits pour bourse n'ont pas été consommés, l'écart à la loi de finances initiale s'établissant, en moyenne, à 10 millions d'euros.

#### CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES SUR LE PROGRAMME 185 ET CRÉDITS CONSOMMÉS

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les réponses du ministère de l'Europe et des affaires étrangères au questionnaire du rapporteur spécial.

Selon le ministère, il existerait, pour l'ensemble des bourses, une sous-consommation structurelle estimée à 4 % des budgets, en raison de la difficulté d'anticiper certains refus de visas ou le choix final par le candidat d'un autre pays de destination.

#### • Mieux piloter les crédits délégués aux postes diplomatiques

Le rapporteur spécial relève cependant que la sous-exécution se concentre sur les crédits délégués aux postes diplomatiques et que ce phénomène s'est accru depuis quatre ans, les montants consommés sur le programme 185 passant de 32,5 millions d'euros en 2017 à 30,5 millions d'euros en 2018 et 2019 et 28,6 millions d'euros en 2020.

Le rapporteur spécial y voit en premier lieu les effets d'une pression générale, depuis de nombreuses années, sur les budgets des services de coopération et d'action culturelle, qui a pu inciter certaines ambassades à redéployer des crédits aux détriments des bourses d'études.

Or, dès lors qu'un poste s'engage dans une telle approche malthusienne, celle-ci peut être aggravée par des effets de second tour :

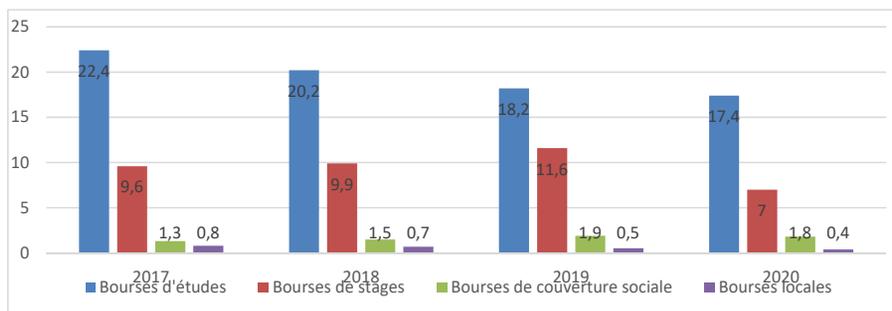
- les ordonnateurs locaux se voient contraints à une sous-programmation prudentielle pour limiter les effets des « récurrences » puisqu’une bourse programmée une année impacte toutes les années de scolarité qui suivent ;

- dans un contexte de concurrence internationale accrue, alors que d’autres États déploient des budgets pour bourses bien plus importants, les postes s’exposent alors à un risque d’assèchement du vivier de bons candidats.

Comme le montre le graphique suivant, la baisse des crédits attribués par les postes affecte principalement les **crédits pour bourses d’études**, passés de 22,4 à 17,4 millions d’euros entre 2017 et 2020, en baisse de 5 millions d’euros (- 22,3 %). Inversement, **les crédits pour bourses de stages, qui n’occasionnent pas de récurrences, ont progressé** entre 2017 et 2019, passant de 9,6 à 11,6 millions d’euros, en hausse de + 2 millions d’euros (+ 20,8 %), avant que la crise sanitaire ne les réduise fortement en 2020.

#### RÉPARTITION DES CRÉDITS POUR BOURSES ATTRIBUÉS PAR LES POSTES DIPLOMATIQUES (PROGRAMMES 185 ET 209)

(en millions d’euros)



Sources : Commission des finances d’après les réponses de Campus France au questionnaire du rapporteur spécial.

Les représentants du ministère ont indiqué au rapporteur spécial avoir, à partir de 2019, **renforcé le pilotage du réseau afin d’améliorer la consommation des budgets pour bourses délégués aux postes diplomatiques**. Des instructions leurs ont été adressées afin de sensibiliser au bon usage des bourses comme outil de notre diplomatie d’influence. Des ateliers géographiques ont été organisés pour échanger avec les postes sur les bonnes pratiques.

**Il est cependant nécessaire d’aller plus loin et le rapporteur spécial propose d’interdire formellement que les postes redéployent des crédits des bourses vers d’autres dépenses. Il suggère de fixer des objectifs de progression dans les postes où de fortes sous-consommation de crédits sont constatées.**

Recommandation n°3 : Améliorer le pilotage des crédits pour bourses délégués aux postes diplomatiques, afin d’éviter tout redéploiement vers d’autres dépenses et pour mettre un terme aux situations de sous-consommation de crédits injustifiées.

**Il ne saurait en aucun cas s’agir d’une recentralisation des bourses relevant des postes, car les enjeux d’influence** et la qualité des systèmes éducatifs et d’enseignement supérieur, sont très variables d’un pays à l’autre et **doivent être appréciés au plus près du terrain**. Les postes diplomatiques sont donc les mieux à même d’adapter l’usage de nos moyens à nos objectifs locaux d’influence et d’attractivité des meilleurs étudiants.

Au demeurant, lors de son déplacement au Bénin, le rapporteur spécial pu constater que, malgré la contrainte budgétaire, une démarche volontariste et une appréciation fine des domaines prioritaires de coopération universitaire entre la France et le Bénin avaient permis au poste diplomatique d’améliorer la consommation de ses crédits pour bourses, la dépense globale augmentant de + 9,1 % entre 2016 et 2020.

**CRÉDITS POUR BOURSES DU GOUVERNEMENT FRANÇAIS CONSOMMÉS PAR  
L’AMBASSADE DE FRANCE AU BÉNIN**

(en millions d’euros)

2016	2017	2018	2019	2020
185,6	181,5	176,7	204,1	202,5

Source : Service de coopération et d’action culturelle de l’ambassade de France au Bénin.

• **Abonder les programmes centraux par des crédits sous-consommés**

Afin d’accroître le nombre de bourses attribuées, il convient en outre d’abonder les programmes centraux par des crédits non consommés, le cas échéant, par les postes diplomatiques.

Le rapporteur spécial suggère par exemple **de systématiser le lancement, en fin de gestion, de compléments aux programmes de bourses centraux, utilisant l’ensemble des reliquats de crédits**.

Il relève que le ministère paraît s’engager dans cette voie puisque des fonds non consommés en 2020 en raison de la crise permettront de financer des programmes exceptionnels de bourses en 2021, dont un **programme d’urgence pour les étudiants libanais et la poursuite du programme Élysée pour les étudiants réfugiés syriens**.

Il suggère que les sous-consommations constatées, le cas échéant, en 2021 abondent utilement le nouveau volet du programme MOGPA, annoncé à la suite du succès considérable rencontré dans le milieu universitaire et scientifique international de la première édition voulue par le Président de la République, qui doit porter en particulier sur les enjeux sanitaires et environnementaux selon le principe « une seule santé, humaine et animale ».

Recommandation n°4 : Abonder, en fin de gestion, les programmes centraux des crédits de bourses sous-consommés par les postes diplomatiques.

**b. Établir une trajectoire lisible et sûre de hausse du nombre de bourses financées**

Alors que la contrainte budgétaire a contraint, ces dernières années, à réduire le nombre de bourses attribuées, l'inversion de cette tendance nécessite non seulement d'améliorer la consommation des enveloppes actuelles mais également d'envisager une hausse des crédits inscrits au budget.

**• Adosser au prochain contrat d'objectifs et de moyens de Campus France une programmation budgétaire des crédits pour bourses**

L'établissement d'une trajectoire haussière des crédits pour bourses est d'autant plus nécessaire que l'opérateur Campus France s'est vu, dès sa création, privé d'une bonne visibilité sur son plan de charge, en raison de **l'écart croissant entre les montants inscrits en loi de finances et les montants effectivement délégués par le Quai d'Orsay**.

Comme le montre le tableau suivant pour les crédits relevant à la fois du programme 185 et du programme 209, cet écart est passé, en quatre ans, de 6,8 à 18,2 millions d'euros, en hausse de + 11,4 millions d'euros (+ 167 %).

**CRÉDITS INSCRITS EN LOIS DE FINANCES POUR LES BOURSES D'ÉTUDES ET CRÉDITS DÉLÉGUÉS À CAMPUS FRANCE (PROGRAMMES 185 ET 209)**

(en millions d'euros)

		2017	2018	2019	2020
P185	Crédits inscrits	59,3	65,7	65,3	64,6
	Crédits délégués	54,1	55,1	52,7	52,7
	Écart	- 5,2	- 10,6	- 12,6	- 11,9
P209	Crédits inscrits	7,5	7,9	7,9	9,8
	Crédits délégués	5,9	5,4	5,3	4,8
	Écart	- 1,6	- 2,5	- 2,6	- 5
Total	Crédits inscrits	66,8	73,6	73,2	74,4
	Crédits délégués	60	60,5	58	56,2
	Écart	- 6,8	- 13,1	- 15,2	- 18,2

Sources : Commission des finances, d'après les réponses de Campus France au questionnaire du rapporteur spécial.

Les représentants du ministère ont indiqué au rapporteur spécial être pleinement conscients de la **nécessité pour Campus France de disposer, sur la durée, d'une programmation budgétaire lui permettant de calibrer au mieux son activité et ses coûts de fonctionnement**.

Afin de doter Campus France de la **visibilité sur les stratégies d'attractivité qu'il devra mettre en œuvre**, le rapporteur spécial recommande donc de **définir une trajectoire budgétaire lisible des crédits de bourses du gouvernement français et de la faire figurer dans le prochain contrat d'objectifs et de moyens de Campus France**.

Recommandation n° 5 : Faire figurer dans le prochain contrat d'objectifs et de moyens de Campus France une trajectoire des crédits pour bourses de mobilité qui lui seront délégués.

• *Améliorer la lisibilité de l'offre de bourses d'études en France*

À l'appui d'un redressement de la trajectoire des crédits, se pose en outre la question de la visibilité et la lisibilité internationales des différents programmes de bourses pour études en France.

**Les représentants de Campus France ont ainsi présenté au rapporteur spécial une proposition de lancement d'un grand programme de bourses « France Excellence », qui regrouperait, dans un premier temps, les bourses des postes.** Attribués selon des standards de sélection et de suivi communs, ces bourses ouvriraient droit à une exonération des droits d'inscription dans les établissements d'enseignement supérieur jusqu'à 5 000 euros et à une allocation mensuelle de frais de vie de 1 000 euros en licence et master.

Cette « marque » dédiée procurerait un gain de communication manifeste, au bénéfice d'une appellation plus attractive que celle, désuète, de bourses du gouvernement français. Campus France pourrait plus aisément en faire la promotion.

Cependant, les représentants du ministère ont fait valoir que certains programmes locaux disposent aujourd'hui d'une forte identité. La mise en place d'appels à candidature mondiaux selon des critères unifiés ne permettrait pas de répondre aux singularités locales et présenterait le risque de réduire la capacité des ambassades à conduire des partenariats adaptés.

Le rapporteur spécial recommande donc d'expertiser la mise en place d'un nouveau label et de nouvelles procédures communes tout en garantissant que les postes conservent la souplesse souvent nécessaire en raison des calendriers universitaires, des programmes spécifiques cofinancés par des partenaires locaux ou des nouvelles opportunités que peuvent susciter les évolutions des situations politiques.

Recommandation n°6 : Expertiser la mise en place d'un grand programme de bourses, plus lisible, dotant les postes diplomatiques de procédures communes, avec des garanties de souplesse de mise en œuvre.

*c. Mieux évaluer les programmes de bourses en renforçant le suivi des étudiants et des boursiers*

Les exigences de bonne utilisation de la dépense publique dictent que toute programmation éventuelle de hausse des crédits pour bourses soit assortie de garanties d'efficacité, ce qui nécessite de se doter d'outils d'évaluation adaptés.

Le pilotage des programmes de bourses est aujourd'hui effectué en regard du nombre de candidatures et du taux de sélectivité qui en découle, ainsi que de la notoriété du programme auprès des partenaires universitaires internationaux.

En 2017, dans un rapport d'évaluation<sup>(1)</sup> commandé par le ministre à un cabinet de conseil, il avait été souligné que l'impact des bourses d'études en France reste difficile à évaluer, faute d'indicateurs précis permettant par exemple **d'identifier si l'attribution ou non de la bourse a eu un effet déclencheur sur le choix d'étudier en France.**

En particulier, il paraît difficile de savoir si un étudiant excellent a choisi la France plutôt qu'un autre pays grâce à l'obtention d'une bourse et si nous parvenons à attirer les candidats les plus excellents au niveau mondial grâce à ce levier. Le rapporteur spécial suggère donc que Campus France et les postes diplomatiques procèdent à une analyse qualitative plus précise des cas de candidats qui auraient renoncé à la France faute de l'obtention d'une bourse.

Par ailleurs, selon les derniers chiffres communiqués par l'opérateur, au titre de l'année universitaire 2018-2019, les taux de réussites des étudiants boursiers du gouvernement français atteignent 98 % au niveau du doctorat et 88 % pour les études de niveaux inférieurs.

Ces taux sont donc plus élevés que pour l'ensemble des étudiants en France et bien plus élevés que pour l'ensemble des étudiants internationaux, comme relevé par la Cour des comptes dans son rapport, déjà mentionné, sur la mobilité internationale des étudiants <sup>(2)</sup>. En effet, en licence, le taux de réussite à l'université des étudiants internationaux n'est que de 59 % contre un taux de réussite globale de 71 %. Cet écart de 12 points serait similaire en écoles de commerce et en universités mais atteindrait 16 points en écoles d'ingénieurs.

Afin d'**apprécier l'efficacité des bourses au regard de l'objectif d'attirer les meilleurs étudiants internationaux**, le rapporteur spécial propose donc de **faire figurer dans le dispositif de performance du programme 185 un indicateur de suivi du taux de réussite des étudiants étrangers boursiers par rapport aux autres étudiants en mobilité.**

Recommandation n° 7 : Faire figurer dans le dispositif de performance du programme 185 un indicateur de suivi du taux de réussite des étudiants étrangers boursiers par rapport aux autres étudiants en mobilité.

À ce titre, une fiabilisation des données communiquées au Parlement nécessitera d'**améliorer le suivi pédagogique des boursiers par Campus France** alors que le taux de réponse aux questionnaires que l'opérateur leur adresse est actuellement faible : 32 % de la part des boursiers de niveau doctorat et 59 % de la part des boursiers d'études des niveaux inférieurs. Il s'agit d'un pré-requis à la **rénovation de la stratégie de Campus France envers les anciens étudiants étrangers**, qui devra comporter un **suivi de leurs parcours professionnels.**

---

<sup>(1)</sup> *Cabinet Cota, Michel Leroy et al. Évaluation stratégique des « bourses du gouvernement français », rapport d'évaluation final, janvier 2017, 88 p.*

<sup>(2)</sup> *Cour des comptes, op. cit. p. 38-39.*

Le rapporteur spécial suggère donc que le prochain COM de Campus France fixe l'objectif de **mettre en place un suivi des boursiers**, à commencer par les boursiers des programmes centraux gérés de bout en bout par Campus France.

Il convient en outre de **s'appuyer pleinement sur le réseau « France Alumni » mis en place avec succès par Campus France** et qui fédère désormais **330 000 membres**, à peine six années après sa création.

Ce réseau est animé à partir d'une plateforme [www.francealumni.fr](http://www.francealumni.fr) déclinée localement dans 124 pays et qui permet l'accès à l'annuaire mondial des anciens élèves, à des offres d'emploi, à un agenda d'événements, à un forum d'échanges ainsi qu'à des actualités sur la France.

Afin que cette **plate-forme facilite le suivi qualitatif des anciens élèves et des boursiers**, il conviendrait d'y améliorer le taux de remplissage des profils, aujourd'hui relativement faible : par exemple, seulement 370 boursiers du gouvernement français y sont identifiés comme tels.

Cela suppose que les postes diplomatiques s'investissent dans l'animation des réseaux d'anciens alors qu'ils sont peu nombreux à mobiliser des effectifs sur le sujet. Il s'agit pourtant d'un authentique **outil d'influence française et de promotion des études en France**, qui facilite par exemple **la mise en relation des étudiants avec les entreprises françaises** susceptibles de leur proposer un stage ou un emploi à l'issue de leur formation, ou encore qui **médiatise les nominations d'alumni à des postes de responsabilités**.

Recommandation n° 8 : Renforcer le suivi professionnel des anciens étudiants internationaux et des boursiers, notamment en utilisant toutes les ressources fournies par le réseau *France Alumni*.

## **2. Tenir les objectifs qualitatifs fixés par la stratégie « Bienvenue en France »**

La stratégie *Bienvenue en France* a été présentée par le Premier ministre en novembre 2018, dans un contexte de forte croissance du nombre d'étudiants internationaux en mobilité dans le monde, l'UNESCO prévoyant alors 9 millions de mobilités étudiantes dans le monde en 2025, contre 5,3 millions en 2017.

C'est donc à l'aune de cette hausse prévisionnelle de + 69 % qu'a été fixé l'objectif d'accueillir en France 500 000 étudiants étrangers d'ici 2025. L'atteinte de cette cible paraît cependant hors de portée au regard du retard accumulé avant même que n'intervienne la crise sanitaire, et aggravé depuis lors.

Si la mise en œuvre de la stratégie *Bienvenue en France* s'est heurtée à la crise sanitaire et au reflux des mobilités étudiantes dans le monde entier, **ses principaux axes conservent toute leur pertinence et ont commencé à être mis en œuvre avec succès**.

• En premier lieu, l'objectif d'**améliorer l'accueil dans les établissements d'enseignement supérieur** a conduit à instaurer un **label *Bienvenue en France*** qui fixe un standard de qualité en la matière.

Il s'agit à la fois d'un outil d'information à destination des étudiants internationaux sur les conditions réelles d'accueil au sein des établissements, d'un levier de valorisation des initiatives prises par les établissements français dans ce domaine et, enfin, d'une démarche qualitative d'amélioration continue. Ce label est **attribué par Campus France qui s'est doté, à cette fin, d'une cellule dédiée.**

Au printemps 2021, 191 établissements d'enseignement supérieur se sont engagés institutionnellement dans la démarche de labellisation, dont 137 qui ont déposé leur auto-évaluation et **120 établissements qui ont effectivement été labellisés par Campus France.**

Afin d'accompagner le lancement du label, la loi de finances pour 2019 avait inscrit 10 millions d'euros sur le programme 150 de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, au titre de deux appels à projets permettant par exemple de financer des bureaux d'accueil des étudiants étrangers au sein des établissements.

• L'attractivité de la France nécessite ensuite de tenir l'objectif de **simplification des démarches administratives pour les étudiants internationaux, notamment la procédure de demande de visas.**

Le rapporteur spécial a déjà relevé que des progrès rapides ont été accomplis en matière de simplification et de numérisation des démarches : priorisation du public étudiant dans les consulats et les préfectures, assouplissement des conditions d'hébergement avant l'arrivée en France, dématérialisation accrue de l'ensemble des procédures de candidatures aux études, d'obtention du visa et de renouvellement du titre de séjour.

L'enjeu paraît désormais être de **lever les freins à la poursuite d'une activité professionnelle en France au terme du cycle d'études** et de mettre en place des mobilités circulaires professionnelles mutuellement bénéfiques pour la France et le pays d'origine.

À l'issue de leur formation, les diplômés étrangers de l'enseignement supérieur français, de niveau licence professionnelle ou master, ont la possibilité de solliciter la **carte de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise »** qui leur permet de **séjourner et de travailler pendant un an** afin de trouver un emploi ou de créer une entreprise <sup>(1)</sup>.

Si ce dispositif semble constituer un avantage comparatif pour la France par rapport à nombre de pays européens, il est **moins généreux que celui de nos grands concurrents anglo-saxons :**

---

(1) Article L. 422-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

- Au Canada, les *alumni* disposent de six mois après leur diplôme pour solliciter un permis de travail spécifique pour une durée de trois ans ;

- En Australie, les *alumni* peuvent solliciter un titre de séjour de diplômé temporaire et résider entre deux et quatre ans après leurs études, selon le niveau de diplôme. La famille du diplômé peut aussi bénéficier de ce titre de séjour ;

- Au titre de sa nouvelle stratégie d'influence « post Brexit », le Royaume-Uni vient d'établir un parcours de migration des diplômés (*Graduate immigration route*) permettant, à compter de l'été 2021, de demander une extension de visa de deux ans dans l'objectif d'une recherche d'emploi. Le système de points pour obtenir cette prolongation prend en compte le statut de l'employeur ainsi que les niveaux de diplôme et de rémunération.

Le rapporteur spécial souligne que les consulats ont aussi la possibilité de **délivrer un visa de circulation à entrées multiples aux étudiants étrangers diplômés de l'enseignement supérieur français qui en sont primo-demandeurs** <sup>(1)</sup>, dès lors que leur mobilité peut conforter la relation bilatérale.

Cette catégorie de visa a été en particulier promue auprès des étudiants africains à la suite du discours présidentiel de Ouagadougou, en novembre 2017. Cependant, les représentants du Quai d'Orsay ont indiqué au rapporteur spécial ne pas disposer d'éléments d'appréciation sur son utilisation effective.

● Enfin, la stratégie *Bienvenue en France* a retenu le principe que les universités publiques pourraient désormais **appliquer des droits d'inscription plus élevés pour les étudiants extra-européens afin de dégager de nouvelles ressources susceptibles de financer l'amélioration des conditions d'accueil** <sup>(2)</sup>.

Pour les étudiants extra-européens en mobilité internationale, les droits d'inscription en licence peuvent ainsi être portés à 2 770 euros au lieu de 170 euros pour les autres étudiants, les droits d'inscription à taux réduit étant portés à 1 846 euros, au lieu de 113 euros pour les autres étudiants.

**Le rapporteur spécial rappelle qu'il avait salué cette orientation car la grande majorité des étudiants en mobilité internationale ne font pas principalement le choix d'une destination d'études en fonction de la gratuité ou quasi-gratuité des droits d'inscriptions, y compris lorsqu'ils viennent de pays en développement.**

À titre, d'exemple, un quart des étudiants effectuant une mobilité internationale en France depuis un pays d'Afrique sont inscrits dans des écoles de commerce ou d'ingénieurs où ils acquittent des droits bien plus élevés qu'à l'université. Loin de nuire à l'attractivité internationale des universités françaises, une augmentation des droits acquittés par les étudiants internationaux est

---

(1) Ce visa est valide pour plusieurs périodes de 90 jours sur 180 jours. Sa durée totale peut aller jusqu'à 5 ans.

(2) Les tarifs figurent au tableau 2 de l'annexe 1 de l'arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

susceptible de fournir un « signal prix » de qualité aux candidats, tout en restant bien plus raisonnables que les tarifs de nos principaux concurrents.

Au demeurant, dans le cadre du travail interministériel mené avec le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, le Quai d'Orsay avait plaidé avec succès pour **l'exonération des nouveaux droits d'inscription différenciés des étudiants internationaux au niveau du doctorat.**

Le code de l'éducation<sup>(1)</sup> a en outre donné au ministre des affaires étrangères le pouvoir « d'exonérer partiellement les étudiants étrangers du paiement des droits d'inscription afférents à la préparation d'un diplôme national ou du titre d'ingénieur (...) La décision prend en compte la politique étrangère culturelle et scientifique de la France et la situation personnelle des usagers, y compris leur parcours de formation ».

Le Quai d'Orsay peut ainsi accorder jusqu'à 14 000 exonérations du paiement des frais différenciés aux étudiants internationaux les mieux classés, dont 10 000 sur le continent africain<sup>(2)</sup>.

**La stratégie *Bienvenue en France* a donc défini une bonne orientation, susceptible de dégager, sur la durée, de nouvelles ressources et assortie de toutes les garanties pour éviter qu'elle ne décourage certains candidats aux études en France.**

En avril 2021, selon des données transmises au rapporteur spécial par Campus France, sur **130 établissements français d'enseignement supérieur susceptibles d'établir des droits différenciés**, 32 n'avaient toujours pris aucune délibération sur le sujet. Sur les **98 délibérations adoptées** :

- **55 prévoient une « exonération partielle générale »** c'est-à-dire les mêmes frais d'inscriptions pour les étudiants ressortissants de l'Union européenne ou extra-communautaires ;

- **34 établissements prévoient bien des droits différenciés mais assortis de dispositifs d'exonération spécifiques** au regard de critères de solidarité internationale, de promotion de la francophonie, de cursus ou d'excellence.

Le rapporteur spécial regrette donc qu'**à ce jour, trop peu d'universités se soient saisies de ce nouvel outil**, alors qu'il pourrait les aider, sur la durée, à mieux financer l'accueil des étudiants internationaux.

---

(1) Article R. 719-49-1 et décret n° 2019-344 du 19 avril 2019 relatif aux modalités d'exonération des droits d'inscription des étudiants étrangers suivant une formation dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

(2) Arrêté du 24 mai 2019 fixant le nombre maximal, le montant et la durée des exonérations des droits d'inscription attribuées par le ministre des affaires étrangères aux étudiants étrangers suivant une formation dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

● Enfin, les objectifs quantitatifs de la stratégie *Bienvenue en France* relatifs aux mobilités internationales « entrantes » sont **tributaires de l'internationalisation « sortante » de nos établissements d'enseignement supérieur** et des flux d'étudiants français effectuant une partie de leurs études à l'étranger. La mobilité sortante des étudiants français facilite en effet les mobilités entrantes, non seulement dans les cas où, très concrètement, elle libère des places d'accueil à l'université, mais aussi parce qu'elle traduit une démarche d'ouverture et de partenariats internationaux nécessairement réciproques.

Dans son rapport déjà mentionné de septembre 2019, la Cour des comptes avait déploré le cloisonnement des approches entre « mobilité entrante » et « mobilité sortante », estimant que la mobilité internationale n'est « ni comprise ni conçue comme un ensemble » mais est « organisée en silo au gré des différentes compétences des acteurs concernés... »<sup>(1)</sup>

Ce constat pose en particulier la question du **positionnement de Campus France, compétent seulement pour l'accompagnement des étudiants internationaux entrants mais pas pour l'accompagnement des étudiants français allant à l'étranger.**

Campus France n'est pas non plus compétent pour accompagner les étudiants européens Erasmus, dont le programme européen Erasmus + qui finance les mobilités étudiantes en Europe. La gestion de ces financements relève d'une structure distincte, le GIP Erasmus +, relevant de la tutelle du ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

Par contraste, en Allemagne, la mobilité des étudiants, enseignants et chercheurs, qu'ils soient allemands ou étrangers, est confiée à un opérateur unique le *Deutscher Akademischer Austauschdienst* (DAAD), association de droit privé. Le DAAD met également en place la partie universitaire des programmes européens, dont Erasmus +.

**Une approche d'ensemble paraît nécessaire pour que la France tire pleinement parti des opportunités offertes par les programmes Erasmus, en particulier pour accroître notre attractivité en Europe centrale et orientale et dans les Balkans ou encore dans les nouveaux masters conjoints « Erasmus Mundus » qui offrent des bourses aux meilleurs étudiants du monde.**

Si les représentants du Quai d'Orsay ont fait valoir au rapporteur spécial qu'une fusion de Campus France et du GIP Erasmus + exposerait, à brève échéance, à des difficultés de pilotage et de ressources humaines, ils ont indiqué avoir inscrit dans la lettre de mission de la directrice générale de Campus France l'objectif de « renforcer le dialogue et l'articulation avec Erasmus +, y compris par des collaborations pérennes ».

---

(1) *Cour des comptes, op.cit. p. p.90-93.*

Le rapporteur spécial considère donc que le développement des coopérations entre les deux agences devra être inscrits, par leurs tutelles respectives, dans les documents d'orientation stratégique qui leur sont applicables. Il suggère en outre que cet objectif figure dans le prochain contrat d'objectifs et de moyens de Campus France, assorti d'un indicateur de résultats dédié.

Recommandation n° 9 : Renforcer les liens entre Campus France et les GIP Erasmus +.

### **3. Des mobilités étudiantes au cœur de la priorité africaine de la diplomatie française**

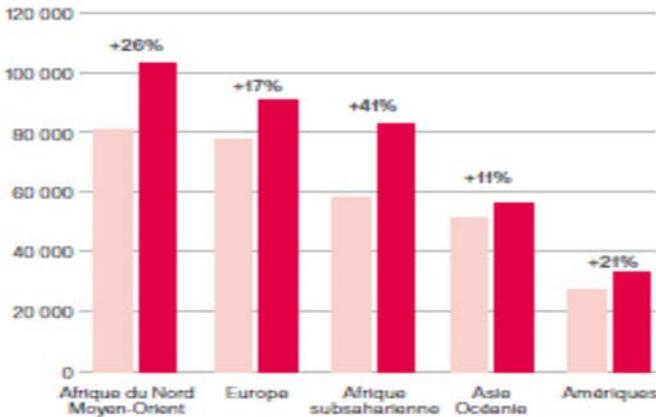
La stratégie *Bienvenue en France* définit de façon expresse des objectifs de renforcement de l'attractivité de la France dans la zone indo-pacifique et dans les pays émergents, où nous sommes aujourd'hui moins présents que nos concurrents, notamment anglo-saxons. Elle vise également à ce que la France améliore sa part de la mobilité étudiante provenant d'Europe, où l'Allemagne est souvent prédominante.

Le rapporteur spécial salue ces orientations mais souhaite souligner que **les mobilités étudiantes supplémentaires que la France est susceptible de susciter en Asie ou en Europe ne sont pas appelées à se substituer aux mobilités provenant d'Afrique, et particulièrement d'Afrique sub-saharienne**, à rebours de certaines représentations qui opposent encore les échanges « traditionnels » avec l'Afrique aux mobilités « prioritaires » attendues d'autres pays émergents comme l'Inde ou l'Asie Pacifique.

En effet, **les classes moyennes et moyennes supérieures africaines, dans les pays francophones comme anglophones, s'inscrivent pleinement dans les mobilités internationales et vont tendanciellement en représenter les plus forts contingents, compte tenu de leur démographie**. Au demeurant, les nouvelles générations étudiantes africaines sont bien identifiées comme les leviers de croissance par nos partenaires et concurrents, qui, en Afrique, ne sont pas seulement britanniques, allemands ou canadiens mais aussi turcs, russes, saoudiens ou chinois...

Comme le montre le schéma suivant, entre 2014 et 2019, le plus fort taux de croissance parmi les étudiants étrangers en France est venu des ressortissants d'un pays d'Afrique subsaharienne, en hausse de + 41 %. Ils représentent désormais 23 % de l'ensemble, contre 20 % en 2014.

## ÉVOLUTION DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS PAR RÉGION D'ORIGINE ENTRE 2014 ET 2019



Source : Campus France. Chiffres clés de la mobilité étudiante dans le monde. Mars 2021. p. 59.

De même, la totalité de la hausse de + 1,4 % des effectifs accueillis par la France entre 2017 et 2019 vient des étudiants Africains alors qu'on constatait des baisses de - 5 et - 8 % des étudiants venant d'Amérique ou d'Asie et une stabilité des Européens hors Erasmus.

Sur les 158 256 dossiers finalisés par des candidats et déposés sur la plateforme *Études en France* en vue de la rentrée 2020, **95 % provenaient du continent africain**, 1 % d'Asie, 1 % d'Europe hors Union européenne et 3 % Amériques.

Cependant, l'Afrique sub-saharienne ne représente aujourd'hui qu'un quart des boursiers internationaux, l'Afrique du Nord un autre quart.

**Notre politique d'attractivité envers les mobilités internationales étudiantes, y compris en matière d'attribution de bourses, va donc devoir pleinement tenir compte du fait que les flux supplémentaires d'étudiants étrangers en France proviendront très majoritairement d'Afrique.**

Ces mobilités devront être gérées en coopération avec les pays d'origine, afin qu'il y ait une **cohérence entre leurs besoins et les parcours d'études en France**, suivis, le cas échéant, de premières expériences professionnelles en France valorisées ensuite au profit du pays d'origine.

### **L'appui de la France à la stratégie du Bénin pour moderniser son enseignement supérieur**

En 2020, plus de 70 % des étudiants des établissements universitaires du Bénin sont inscrits dans des filières de sciences humaines qui offrent peu de débouchés économiques. Le Gouvernement béninois cherche à rompre avec ce legs d'une époque où un diplôme universitaire semblait viser essentiellement à former aux carrières administratives ou para-administratives.

Le Bénin cherche à accroître l'employabilité des jeunes diplômés en structurant un **enseignement supérieur technique et professionnel** au travers d'Instituts universitaires d'enseignement professionnel (IUEP), semblables à nos Instituts universitaires technologiques (IUT). Le Programme d'action du Gouvernement béninois 2016-2021 établit également un lien entre la recherche publique et « les besoins réels et les contraintes fondamentales de l'économie (ainsi que les) réalités naturelles, culturelles et socio-économiques du pays ».

Relevant d'une agence de développement dédiée, la **ville durable « Sèmè City »** doit accueillir des universités, grandes écoles, centres de recherche et incubateurs pour favoriser l'innovation et les partenariats internationaux.

En cohérence, le **cadre général de partenariat conclu entre la France et le Bénin** vise à accompagner le Bénin dans la coopération internationale et le **développement de filières d'enseignement orientées vers le marché du travail et l'entrepreneuriat** et à soutenir des travaux de recherche en lien avec la vie des populations dans les domaines de l'environnement et du climat, du développement rural, de la culture, du patrimoine et du tourisme, de la santé, et enfin, des mathématiques et des sciences de l'ingénieur.

C'est dans ce but que le Président de la République a fait figurer dans la stratégie *Bienvenue en France* l'objectif de **doubler le nombre de partenariats universitaires avec l'Afrique**, notamment sous la forme de **campus établis en Afrique afin d'y délivrer des diplômes français répondant aux besoins de qualification locaux**.

Tout en offrant un autre débouché à la demande d'études en France, il s'agit d'**accroître les capacités des systèmes africains et de permettre aux universités françaises partenaires de développer une offre éducative dans des secteurs stratégiques pour les économies émergentes**.

### **Une opération phare de Campus France en 2019 : la journée Afrique des formations agricoles**

En juin 2019, en partenariat avec le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, Campus France a organisé une journée d'information et d'échanges sur les formations agricoles, axe fort de la stratégie française sur le continent et domaine prioritaire pour la quasi-totalité des gouvernements africains où l'agriculture représente 65 % de l'emploi et 36 % du produit intérieur brut.

Cette journée thématique a permis aux 13 établissements français d'enseignement supérieur agricole (écoles d'ingénieurs, écoles vétérinaires) et à 13 lycées agricoles proposant des brevets de techniciens supérieurs, d'échanger avec les représentants de neuf États d'Afrique subsaharienne (Angola, Côte d'Ivoire, Kenya, Madagascar, Maurice, Nigéria, Sénégal, Soudan et Tanzanie) et des réseaux de coopération universitaire français.

À ce jour, les initiatives les plus avancées de **campus franco-africains concernent Dakar et Tunis**, sous la forme de campus à vocation régionale et ayant pour ambition de devenir des *hubs* de formation et de recherche en Afrique francophone puis de permettre, à plus long terme, des mobilités croisées intégrant des étudiants français.

- **Le Campus franco-sénégalais**, constitué en établissement public à caractère administratif, résulte d'un accord intergouvernemental, d'octobre 2017 et renouvelé en novembre 2019, axe central de la « Feuille de route enseignement supérieur et recherche » du Sénégal. Dès la rentrée 2019, dix formations ont été proposées, permettant d'accueillir plus de 300 étudiants.

À ce jour, le CFS forme 677 étudiants au titre des deux promotions en cours. Un nouvel appel à projets clôturé en avril permettra l'ouverture d'une quinzaine de nouvelles formations en septembre 2021.

- **L'université franco-tunisienne pour l'Afrique et la Méditerranée (UFTAM)** a été constituée sous le statut de société anonyme, avec apport du terrain du futur campus par l'État tunisien.

Six universités françaises partenaires<sup>(1)</sup> et les trois universités publiques tunisiennes de Tunis, Tunis El Manar et Carthage, ont élaboré **six masters franco-tunisiens** dans les domaines de la gestion de l'environnement et des métiers de l'eau, des data sciences, du génie électrique et de l'informatique industrielle, des mutations digitales, de l'intelligence économique africaine et de l'économie et développement. À ce jour, l'UFTAM compte 54 étudiants, dont un quart provenant d'Afrique subsaharienne. Un accord intergouvernemental devrait bientôt doter l'établissement d'une gouvernance adaptée à la croissance attendue du nombre d'étudiants.

- Pour financer l'amorçage de ces deux projets, les postes diplomatiques ont pu mobiliser, en 2019 et 2020, des crédits du Fonds de solidarité pour les projets innovants (FSPI), financés par le programme 209 *Aide publique au développement*, à hauteur de 500 000 euros au Sénégal et un million d'euros en Tunisie, auxquels s'ajoutent la prise en charge d'un expert technique au Sénégal et la mise à disposition par l'université Côte d'Azur de la direction exécutive du campus de Tunis.

L'agence française de développement a prolongé la phase d'amorçage en accordant à chaque pays partenaire 200 000 euros issus des Fonds d'études et de renforcement de capacités (FERC) afin de financer des études juridiques et économiques. Au Sénégal, l'appui de l'Agence a été complété d'un fonds d'amorçage de 1,5 million d'euros pour le lancement de formations et de recherches et pour recruter des personnels dédiés à la coordination et l'animation.

---

(1) Paris 1 Panthéon Sorbonne, Aix-Marseille Université, l'Université Côte d'Azur, l'École nationale supérieure de techniques avancées (ENSTA) Paris, l'École normale supérieure (ENS) et Paris Saclay.

• Enfin, la coopération universitaire franco-africaine au sens large peut désormais s'appuyer sur :

- des **appels à projets « Appui au développement de l'enseignement supérieur français en Afrique »** (ADESFA) financés par le Quai d'Orsay sur le programme 209 : 4,7 millions d'euros sont mobilisés pour 17 projets retenus par la première édition (2019-2020) et 26 projets retenus par la deuxième (2020-2021). Ce programme permet d'accompagner les initiatives de coopération des établissements français sur l'ensemble du continent africain en les appuyant dans leurs démarches exploratoires ;

- le **programme « Partenariats avec l'enseignement supérieur africain » (PEA)**, financé par l'Agence française de développement (AFD), qui peut consacrer jusqu'à 20 millions d'euros par an pendant 5 ans à la construction de coopérations universitaires en lien avec les besoins socio-économiques des pays partenaires, à l'appui à la modernisation institutionnelle et la gouvernance des établissements et à la mise en place de systèmes d'évaluation, d'accréditation et d'assurance qualité.

#### **Les trois projets du Bénin éligibles au programme PEA de l'AFD**

Sur quinze propositions pré-sélectionnées par l'AFD pour des financements du programme PEA, trois sont des initiatives franco-bénoises.

Il s'agit des programmes :

- BIOVALOR, « Renforcement de la démarche compétences et de la culture entrepreneuriale dans la formation supérieure agronomique : leviers pour l'insertion professionnelle et le développement de la bioéconomie au Bénin », conjointement porté par l'université d'Abomey-Calavi et par l'université de Lorraine, qui associe l'Institut Sup-Agro Montpellier et le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD) ;

- INSPIRE, « Innovation Santé Publique Internationale Recherche Enseignement », conjointement porté par l'université d'Abomey-Calavi et par l'université de Limoges, qui associe l'Institut de recherche pour le développement (IRD) ;

- PUFABEN-ForMViD, « Partenariat Universitaire Franco-Bénois pour la Formation aux Métiers de la Ville Durable », conjointement porté par l'Université Nationale des Sciences, Technologies, Ingénierie et Mathématiques du Bénin et par Normandie Université, qui associe le Conservatoire National des Arts et Métiers, Cergy Paris Université, l'Institut National des Sciences Appliquées de Rennes et l'université de Lorraine.

\*

\* \*

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion du 1<sup>er</sup> juin 2021 au soir, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Vincent Ledoux, rapporteur spécial des crédits de l'Action extérieure de l'État.*

*La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le portail dédié de l'Assemblée nationale. Le compte-rendu est également consultable sur le site.*

\*

\* \*



## PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

**Campus France** : Mme Béatrice Khaiat, directrice générale, M. Patrick Le Stunff, secrétaire général, M. Olivier Chiche-Portiche, directeur du département de la coordination géographique, M. Nouredine Manamanni, directeur des relations extérieures et institutionnelles, secrétaire général du Forum Campus France, M. Patrice Goujet, chargé de mission auprès de la direction.

**Ministère de l'Europe et des affaires étrangères** : M. Matthieu Peyraud, directeur de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau à la direction générale de la mondialisation, M. Baptiste Bondu, chef du pôle « pilotage des opérateurs et stratégies sectorielles », sous-direction de l'enseignement supérieur et de la recherche

### Déplacement au Bénin :

- M. Marc Visy, ambassadeur de France au Bénin
- Mme Sylvia Hartlief, cheffe de la délégation de l'Union européenne
- M. Aurélien Agbenonci, ministre des affaires étrangères et de la coopération du Bénin
- M. Laurent Gangbes, directeur général de l'Agence de promotion des Investissements et des exportations du Bénin (APIEX)
- M. Edmond Toli, directeur général de l'Agence nationale de promotion des patrimoines et de développement du Tourisme du Bénin (ANPT), M. Alain Godonou, directeur du programme Musées de l'ANPT, Mme Nathalie Blanc Chekete, chargée du tourisme mémoriel et coordonnatrice de projets Banque mondiale, M. Paul Akogni, expert en gestion du patrimoine culturel
- M. K. Antoine Louis Djedou, Maire d'Abomey, M. Gabriel Médéhou, premier adjoint, M. Gabin Djimassé, chargé du tourisme
- M. Maxime da-Cruz, recteur de l'Université d'Abomey-Calavi
- M. Jérôme Bertrand-Hardy, directeur de l'Agence Française de développement au Bénin
- Mme Isabelle Le Guellec, conseillère de coopération et d'action culturelle, directrice de l'Institut Français au Bénin, Mme Solene Kerloch, attachée de coopération langue française et Mme Cathy Ralay, responsable de l'espace Campus France Bénin

– M. Gérard Brun, professeur des universités, attaché de coopération scientifique et universitaire

– M. Alexis Chaigneau, directeur de recherche – océanographe, physicien à l’Institut de Recherche pour le Développement (IRD)

– M. le lieutenant-colonel Alain Magdelin, attaché de défense

– Visite du Centre de Perfectionnement aux Actions post-confliktuelles de Déminage et de Dépollution (CPADD) à Ouïdah : M. le chef de Bataillon Abdou Moudjibou Abdoulay, directeur, M. le lieutenant-colonel Ludwig Loubette, directeur des études, coopérant français de sécurité et de défense

– M. le Colonel Michel Ciabrini, attaché de sécurité intérieure

– M Daniel Riou, secrétaire général de l’ambassade

– Mme Caroline Mantovani, cheffe de section consulaire, Docteur Lise-Hélène Adjahi-Pourteau, médecin conseil de l’ambassade

– Visite de l’Établissement Français d’Enseignement Montaigne : M. Gilles Emard-Lacroix, proviseur, M. Achile Ahissou Hodonou, proviseur adjoint, M. Laurent Montout, directeur administratif et financier

– Visite de l’Espace France volontaires : M. Eugène Some, délégué de France volontaires et des volontaires de solidarité internationale (VSI) français et béninois

– Rencontre de Volontaires internationaux en entreprise (VIE) français.

– M. Sébastien Yves-Menager, directeur de la société Béninoise de Brasseries (Sobebra), président des Conseillers du commerce extérieur français

– MM. Franck et Francis Zanhoundaho, entrepreneurs, société Atingan solutions

– Visite du projet de développement du site lacustre de Ganvié. M. Ghyslain Degbeni, M. Isaïe Akpodji, M. Wenceslas Adjognon

– Rencontre d’artistes béninois partenaires de l’Institut Français : M Sedjro Giovanni Houansou, écrivain, M. Sébastien Boko, sculpteur, M. Médard Agbayazon animateur d’un fablab numérique, Mme Eliane Aisso, plasticienne, photographe, M. Dine Alougbine, acteur, metteur en scène de théâtre, Mme Gloria Glele, cinéaste.