



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

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 2018* (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 1

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Rapporteur spécial : M. VINCENT LEDOUX

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
INTRODUCTION	7
I. LE BUDGET 2018 DE LA MISSION <i>ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT</i> : LES MOYENS DU QUAI D'ORSAY REDEVIENNENT UNE PRIORITÉ.....	7
1. Un budget préservé des annulations de crédits.....	8
2. Les principaux leviers de l'action diplomatique sont confortés	13
3. La budgétisation difficile des crédits de masse salariale	16
II. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DE LA GESTION, ASSUMER LE POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT	19
1. Un réseau en expansion mais sous fortes contraintes.....	20
2. Un suivi de la performance effectif, de nouveaux leviers de développement	24
3. Lever les obstacles budgétaires et réglementaires à la croissance du réseau.....	29
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	35
ANNEXE 1 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	37
ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	39

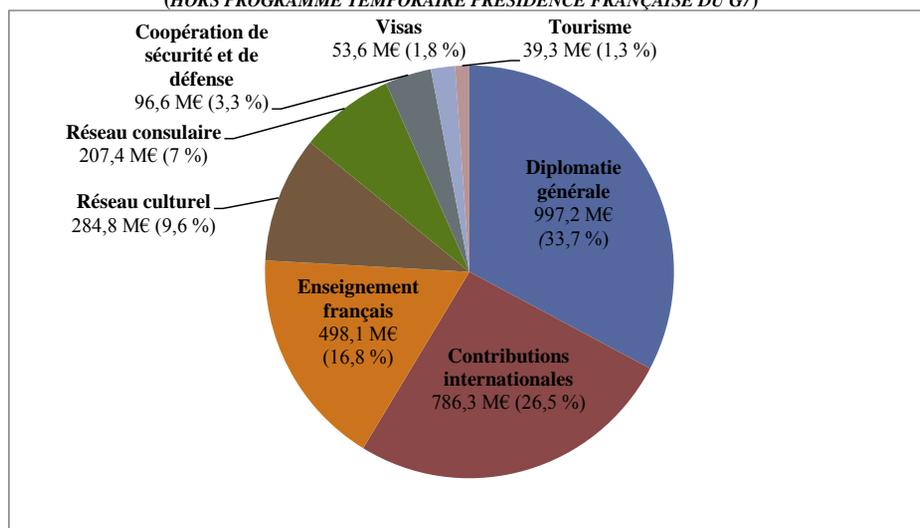
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

• *L'exécution des crédits 2018 de la mission Action extérieure de l'État*

En 2018, l'État a pleinement assumé les charges liées aux missions du Quai d'Orsay, préservé, de façon inédite, des annulations de crédits, ce qui a permis d'accroître certains postes de dépenses des services diplomatiques, longtemps sous-calibrés, comme les crédits de fonctionnement des ambassades ou les dotations des opérateurs de la diplomatie culturelle et d'influence. L'amélioration de la gestion du risque de change a par ailleurs fourni des marges de manœuvres au titre des contributions internationales.

Le ministère a pleinement appliqué un schéma d'emploi rigoureux, cependant, pour la troisième année consécutive, les dépenses de masse salariale dépassent l'enveloppe de la loi de finances, en raison de la mauvaise anticipation des effets de la compensation « change-prix » des rémunérations des personnels expatriés.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES (HORS PROGRAMME TEMPORAIRE PRÉSIDENTE FRANÇAISE DU G7)



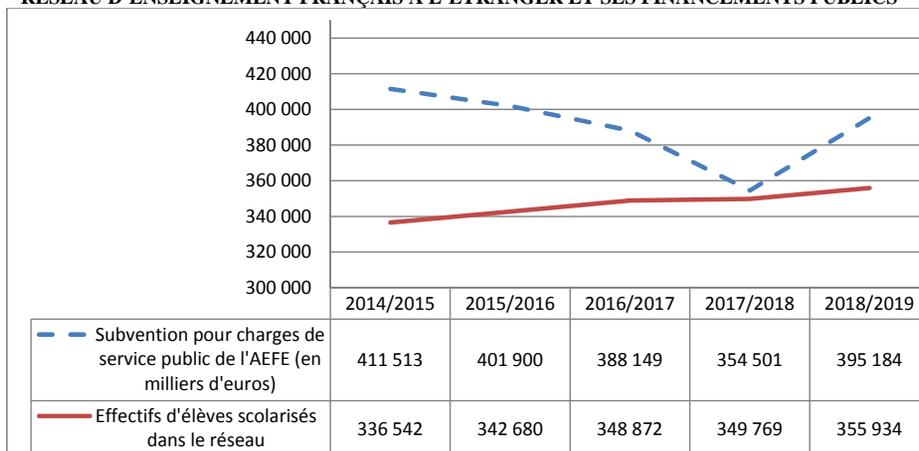
Total des CP pour les trois programmes permanents de la mission : 2 962,8 millions d'euros

• *Le réseau de l'enseignement français à l'étranger*

Des objectifs de développement du réseau de l'enseignement français à l'étranger ont été, fixés, dès 2016, par un contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2016-2018 avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), et accentués en mars 2018 par le Président de la République avec le « plan pour le français et le multilinguisme », qui prévoit le doublement des effectifs scolarisés dans le réseau d'ici 2030.

Or l'AEFE est confrontée, depuis plusieurs années, à l'effet ciseaux de la baisse des dotations publiques et d'une hausse de 1 % par an des élèves dans le réseau (350 000 en 2018, dont 125 000 français).

CONJURER LE RISQUE D'UN « EFFET CISEAU » ENTRE LES EFFECTIFS SCOLARISÉS DU RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET SES FINANCEMENTS PUBLICS



Source : Calculs à partir des réponses de l'AEFE au questionnaire du rapporteur spécial

Avec le COM 2016-2018, la tutelle s'est dotée d'un outil de suivi effectif des objectifs fixés à l'Agence, dont certains indicateurs pourraient être revus. Ce contrat reste cependant dénué d'un véritable volet de suivi des moyens donnant une visibilité pluriannuelle sur les financements.

L'Agence a amélioré sa gestion, conformément à des observations, parfois anciennes, de la Cour des comptes, en modernisant sa gouvernance administrative et financière et en introduisant des mécanismes de suivi des ressources et des dépenses des établissements en gestion directe ainsi qu'une véritable fonction achat.

L'Agence réoriente résolument sa stratégie afin de passer d'une approche, malthusienne, de gestion du réseau traditionnel vers une démarche prospective de développement pour cibler les marchés éducatifs des pays en développement. Un récent **service d'appui au développement du réseau** propose ainsi aux porteurs de projets d'écoles françaises une offre d'accompagnement.

Le **rapporteur spécial identifie plusieurs verrous budgétaires au développement du réseau**, comme la fixation d'un **plafond d'emploi dit « hors plafond »** pour les personnels recrutés localement dans les établissements en gestion directe. Il suggère un **« rebasage »** de la subvention pour charges de service public, afin de tenir compte à la fois de charges structurelles et des financements nécessaires au développement du réseau, proposant une augmentation d'environ 30 millions d'euros (+ 6 %).

Concernant l'**immobilier**, il propose d'aménager l'interdiction faite aux établissements directement gérés par l'Agence de recourir à l'emprunt et de mettre fin au blocage récent du dispositif de garantie de l'État, via l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (ANEFE), des emprunts souscrits par les établissements privés.

INTRODUCTION

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

– **105 Action de la France en Europe et dans le monde**, qui rassemble 63 % des crédits de paiement (CP) et 65 % des effectifs de la mission, comprend l'essentiel des moyens matériels et humains en administration centrale et sur **un réseau constitué de 163 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 française, et sur des opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'Institut français, Campus France et Atout France ⁽¹⁾ ;

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

S'y ajoute, en 2018 et 2019, un programme temporaire **347 Présidence française du G7**, destiné à isoler les dépenses interministérielles liées à l'organisation par la France du Sommet du G7 à l'été 2019.

Dans le cadre du **semestre de l'évaluation des politiques publiques**, les principaux travaux de contrôle du rapporteur spécial ont porté sur les **objectifs de développement du réseau de l'enseignement français à l'étranger et les leviers de mise en œuvre dont dispose l'AEFE, opérateur de ce réseau**.

I. LE BUDGET 2018 DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT : LES MOYENS DU QUAI D'ORSAY REDEVIENNENT UNE PRIORITÉ

En 2018, **2 963,4 millions d'euros en crédits de paiements (CP) ont été consommés**, en **forte hausse de 126,8 millions d'euros (+ 4,4 %) par rapport à 2017**. Les évolutions des autorisations d'engagements (AE) sont très proches.

Appréciée sur deux années, la hausse de crédits est cependant modérée, les montants de CP consommés en 2018 n'étant par exemple supérieurs que de 41,9 millions d'euros (+ 1,4 %) par rapport à 2016, comme le détaille le tableau page suivante.

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

1. Un budget préservé des annulations de crédits

Le ressaut inhabituel des crédits doit en effet s’apprécier au regard des annulations importantes de crédits opérées en cours d’exécution du budget 2017 alors que l’exécution du budget 2018 a été globalement fidèle à la prévision de la loi de finances.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DES PROGRAMMES DE LA MISSION EN 2016, 2017 ET 2018

(Montants en millions d’euros, hors fonds de concours)

	2016	2017	LFI 2018	2018	Évolution 2017-2018		Évolution 2016-2018	
P. 105	1 846,9	1 788,6	1 901,7	1 880,1	+ 91,5	+ 5,1%	+ 33,2	+ 1,8%
P. 185	730,4	676,4	718,5	719,8	+ 43,4	+ 6,4%	- 10,6	- 1,5%
P. 151	344,2	371,6	368,6	363,4	- 8,2	- 2,2%	+ 19,2	+ 5,6%
P. 347			12	0,07				
Total	2 921,5	2 836,6	3 000,8	2 963,4	+ 126,77	+ 4,5%	+ 41,87	+ 1,4%

Source : Rapports annuels de performances.

Alors que le **taux de consommation des crédits** ouverts en loi de finances **approche 99 % en 2018**, l’exécution 2017 avait ainsi présenté un taux de consommation d’à peine 94 %, et, en conséquence, une baisse inédite des crédits consommés de 84,9 millions d’euros en CP (-2,9 %) par rapport à l’année précédente.

En effet, deux décrets⁽¹⁾ avaient, en 2017, annulé 190 millions d’euros de CP hors titre 2, sur l’ensemble de la mission, dont 135 millions d’euros pour le programme 105, 12,8 millions d’euros pour le programme 151 et 60 millions d’euros pour le programme 185, dont 33 millions d’euros sur la subvention pour charges de services public de l’AEFE.

Bien qu’en forte hausse sur une année, **le niveau de dépenses en 2018 demeure conforme à la trajectoire exigeante d’évolution de crédits de la mission sur le triennal 2018-2020** fixée par l’article 15 de la **loi de programmation des finances publiques**⁽²⁾.

ÉVOLUTION TRIENNALE DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DÉFINIE PAR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022

(montants en milliards d’euros, hors contributions au CAS pensions)

Mission Action extérieure de l’État	LFI 2017	2018	2019	2020
	2,86	2,86	2,75	2,68

Source : article 15 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(1) Décrets n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 et n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance.

(2) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Hors contributions au CAS *Pensions* qui ont atteint 149,5 millions d'euros en 2018, la dépense totale s'élève en effet à 2,81 milliards d'euros, inférieure au plafond ferme de 2,86 milliards d'euros fixé pour 2018 et identique à 2017.

L'exécution des crédits est présentée ci-après par **grandes enveloppes de dépenses**, réparties entre les **trois programmes permanents**.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENTS PAR PRINCIPAUX POSTES DE DÉPENSES

En millions d'euros	2017	LFI 2018	2018	Écart à la prévision en 2018		Évolution 2017 -2018	
				en millions d'euros	Taux de consommation	en millions d'euros	En %
Diplomatie générale programme 105 : <i>personnels et moyens de fonctionnement des services centraux et des ambassades</i>	981,1	995	997,2	+ 2,2	100,2 %	+ 16,1	+ 1,6 %
Contributions internationales programme 105 : <i>financement des organisations internationales et européennes et des opérations de maintien de la paix</i>	722	809,8	786,3	- 23,5	97,1 %	+ 64,3	+ 8,9 %
Enseignement français à l'étranger programme 185 : <i>subvention pour charges de service public de l'AEFE</i> programme 151 : <i>aides à la scolarité des boursiers français</i>	455	508,7	498,1	- 10,6	97,9 %	+ 43,1	+ 9,5 %
Réseau culturel programme 185 : <i>subventions aux opérateurs culturels – Institut Français, Alliances Françaises, Campus France - et crédits de coopération culturelle et universitaire</i>	284,2	287,6	284,8	- 2,8	99 %	+ 0,6	+ 0,2 %
Réseau consulaire programme 105 : <i>moyens des services d'état civil, de représentation et d'aide aux français résidant à l'étranger</i>	218,6	207,5	207,4	- 0,1	100 %	- 11,2	- 5,1 %
Coopération de sécurité et de défense programme 105 : <i>effectifs de conseillers en postes à l'étranger, formation de cadres étrangers en France et aide logistique</i>	85,8	102,4	96,6	- 5,8	94,3 %	+ 10,8	+ 12,6 %
Visas programme 151 : <i>effectifs des services consulaires en charge des visas</i>	53,9	51,9	53,6	+ 1,7	103,3 %	- 0,3	- 0,6 %
Tourisme programme 185 : <i>principalement la subvention à l'opérateur Atout France</i>	36,4	34,2	39,3	+ 5,1	114,9 %	+ 2,9	+ 8 %
TOTAL	2 837	2 997,1	2 963,3	- 33,8	98,9 %	+ 126,3	+ 4,5 %

Source : Calculs à partir des documents budgétaire, montants arrondis, hors programme 347

• **Une exécution facilitée par la modération des montants de contributions internationales**

Des marges de manœuvre sont fournies, en exécution, sur le programme 105, par un **gain de 23,5 millions d'euros au titre des contributions internationales** et des **opérations de maintien de la paix (OMP)**, qui constituent le premier poste de dépense du programme 105.

Ces contributions sont majoritairement acquittées en dollars et francs suisses et les économies constatées proviennent à titre principal d'un **taux de change plus favorable que le « taux de chancellerie » de la programmation budgétaire**.

C'est la conséquence de l'amélioration progressive de l'utilisation par le ministère d'un mécanisme d'**ordres d'achat à terme de devises**, tirant les leçons des difficultés importantes rencontrées à ce titre, en 2015 et 2016, lorsque la baisse mal anticipée de l'euro avait occasionné une perte au change de 168 millions d'euros, entièrement compensée par des annulations sur d'autres postes sur la mission.

L'amélioration de la gestion du risque de change lié aux contributions internationales

En octobre 2015, dans une communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur *Les contributions internationales de la France*, la Cour des comptes préconisait une couverture budgétaire du risque de change pour les contributions obligatoires, comme elle existe chez certains de nos homologues. **Une demande de rapport du Gouvernement au Parlement, prévue à l'article 129 de la loi de finances pour 2016** ⁽¹⁾, a conduit à une mission conjointe des inspections générales des finances et des affaires étrangères sur le sujet.

Dans un rapport remis en août 2016 ⁽²⁾, la mission a confirmé que l'État ne dispose pas d'une vision claire des transferts de risques de change lorsqu'il budgète en euros des dépenses payées en devises. Des évolutions importantes des systèmes d'information budgétaires et comptables paraissent ainsi nécessaires pour abandonner l'actuel « *taux de chancellerie* ». La **mission relevait que la convention du 5 juillet 2006 relative aux ordres d'achat à terme de devises liant le Quai d'Orsay à l'Agence France Trésor (AFT) établissait insuffisamment les responsabilités respectives** et pourrait être inopérante en cas de nouvelle baisse significative de l'euro.

Pour le budget 2018, deux ordres d'achats à terme ont été réalisés à l'été 2017 pour 491 millions de dollars et 34 millions de francs suisses. Ils ont ainsi sécurisé près de 80 % des prévisions d'exécution au titre des opérations de maintien de la paix

Le 12 avril 2018, une nouvelle convention liant le Quai d'Orsay à l'AFT est entrée en vigueur : elle désigne désormais expressément le responsable de la fonction financière ministérielle du Quai d'Orsay comme ordonnateur des dépenses liées aux contributions internationales et lui accorde plus de flexibilité dans l'usage final des devises achetées.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) Véronique Hespel, Agnès Cukierman, Cyril Gerardon, *La couverture des risques de change sur le budget de l'État*, IGF-IGAE, août 2016.

La sous-exécution de ce poste de dépenses provient également, pour 4 millions d'euros, d'économies sur le budget général de l'ONU.

La représentation permanente de la France à l'ONU a en effet pour consigne de promouvoir, dans toutes les négociations ou instances multilatérales, une croissance nominale zéro de chacun des budgets, hors pensions.

La contribution de la France diminue par ailleurs en tendance en raison de la révision du barème des contributions, fondé sur la part des États membres dans le revenu mondial. La quote-part de la France est ainsi passée de 6,123 % fin 2012 à 4,86 % aujourd'hui et, pour le budget des OMP, de 7,55 % fin 2012 à 6,29 % aujourd'hui.

ÉVOLUTION DES CONTRIBUTIONS INTERNATIONALES DE LA FRANCE

(en millions d'euros, AE = CP)

	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	2018	Évolution 2017- 2018	
Contributions internationales payables en euros	169,7	176	169,3	159,5	161,7	164,8	+ 5,3	+ 3,2%
Contributions internationales payables en devises	197,9	239,7	210,4	210,7	211	183,6	- 27,1	- 14,8 %
Opérations de maintien de la paix	349,5	383,6	612,5	304,3	384,9	384,9	+ 80,6	+ 20,9%
Total (hors Action européenne)	717,1	799,3	992,2	674,5	757,6	733,3	+ 58,8	+ 8,7%
<i>Action européenne</i>	45,3	46,1	46,2	47,5	52,2	52,9	+ 5,4	+ 11,4%
<i>Total</i>	762,4	845,4	1038,4	722	809,8	786,3	+ 64,3	+ 8,9%

Source : rapports annuels de performances.

Sur un **total de 786,3 millions d'euros** versés à 83 organisations internationales et européennes et à 14 opérations de maintien de la paix, **la dépense totale est en hausse, sur une année, de 64,3 millions d'euros (+ 8,9 %)**, l'exercice 2017 ayant bénéficié d'économies de constatation, non reconduites en 2018, liées à la fermeture de plusieurs OMP.

La hausse des dépenses provient en outre du report sur 2018 d'appels à contributions au titre de la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud (MINUSS), pour 35,6 millions de dollars, et du Bureau d'appui des Nations Unies à la Somalie (BANUS) pour 3,2 millions d'euros de dollars, pour un total de 38,2 millions d'euros de crédits reportés.

La dépense totale reste **inférieure à la moyenne des dépenses sur ce poste depuis 2014** (4,15 milliards d'euros courants consommés en cinq années, soit 830,9 millions d'euros par an en moyenne).

• ***La quasi absence de consommation des crédits ouverts pour le programme temporaire 347, Présidence française du G7***

Un autre écart significatif à la prévision peut être constaté pour le **programme temporaire 347 qui porte 36 millions d’euros de crédits inscrits sur les deux années 2018 et 2109** pour financer les **dépenses interministérielles liées à l’organisation de la Présidence française du G7 dont le sommet se tient à l’été 2019 à Biarritz.**

Alors que 14,4 millions d’euros en AE et 12 millions d’euros en CP étaient inscrits pour 2018, seuls 180 000 euros en AE et 75 000 euros en CP ont été consommés, soit respectivement 1,25 % et 0,63 % des crédits ouverts en loi de finances. L’ensemble de la dépense est donc reportée sur 2019.

Cette situation pourrait présenter un risque dans la conduite budgétaire de ce programme, puisque ce type d’organisations occasionne habituellement des engagements plus importants l’année précédente, afin, par exemple, de négocier les marchés publics. La Cour des comptes avait au demeurant constaté les difficultés pour piloter la dépense et contenir les coûts liés, en 2011, aux Sommet du G8 à Deauville et du G20 à Cannes.

Cependant, le rapporteur spécial relève que, conformément aux recommandations formulées par la Cour des comptes à cette occasion ⁽¹⁾, la programmation des crédits du programme 347 est soumise à un secrétaire général dédié, disposant d’une vision d’ensemble des actions réalisées et des écarts ou dépassements de coûts qui pourraient compromettre le respect du plafond des crédits limitatifs du programme.

Le rapporteur spécial veut y voir une garantie de rigueur du suivi budgétaire, de respect des règles de la commande publique, de recherche d’économies d’échelle et de mutualisation des dépenses. Dans l’exercice de ses missions d’évaluation et de contrôle budgétaires, le rapporteur spécial examinera donc, tout au long de l’année 2019, les mesures prises pour optimiser ce poste de dépenses.

(1) Cour des comptes, janvier 2014, référé n°68183 relatif à l’organisation et la mise en œuvre de la Présidence française du G8 à Deauville et du G20 à Cannes en 2011

2. Les principaux leviers de l'action diplomatique sont confortés

En 2018, l'État a **pleinement assumé les charges liées aux missions du Quai d'Orsay** ainsi que l'atteste la préservation ou l'augmentation des crédits liés aux principaux postes de dépenses.

- Les **dépenses de fonctionnement des ambassades**, hors rémunérations des personnels diplomatiques, sont consommées à 99,8 % et portées à **80,1 millions d'euros, en hausse de 2,4 millions d'euros en une année (+ 3,5 %)**.

Le rapporteur spécial salue la sanctuarisation de ce poste de dépenses, alors que les moyens courants du réseau diplomatique sont comptés au plus juste.

Il souligne la hausse des recettes provenant d'attributions de produits au titre de la location d'immeubles diplomatiques et consulaires à l'étranger (pour 1,46 million d'euros en 2018, contre 0,49 million d'euros en 2017) ou pour la mise à disposition des résidences (pour 1,43 million d'euros en 2018, contre 0,77 million d'euros en 2017). C'est la conséquence des efforts des chefs de postes pour **valoriser le patrimoine immobilier et le patrimoine immatériel du ministère** par exemple en utilisant les résidences de France et les salons des ambassades comme lieux de réception et d'accueil d'événements.

- La **sous-consommation de 5,8 millions d'euros des crédits de coopération de sécurité et de défense** est liée à des transferts au profit du ministère des armées pour des frais de formation. Le total de 96,6 millions d'euros de crédits restant à la main du Quai d'Orsay présente néanmoins **une hausse de 10,8 millions d'euros (+ 12,6 %) par rapport aux montants consommés en 2016**.

Ceci permet de financer 373 postes de conseillers auprès des forces militaires et de sécurité d'États partenaires ainsi que des postes de responsables au sein des écoles nationales à vocation régionale (ENVR) formant par exemple les encadrants africains des opérations de maintien de la paix. Les crédits d'interventions financent également les formations d'élites en France, ainsi que, de façon croissante, une aide logistique directe dans les zones prioritaires (bande sahélo-sahélienne, Afrique du Nord et Moyen-Orient).

- La diminution des crédits de fonctionnement du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* est entièrement liée à la non reconduction, en 2018, des dépenses liées à l'organisation des élections présidentielles et législatives à l'étranger, pour 11,5 millions d'euros.

Le mouvement de contraction du réseau consulaire constaté depuis plusieurs années est interrompu : au terme de l'exercice 2018 on compte même **206 représentations** (consulats généraux, consulats et sections consulaires d'ambassade), contre **202 postes consulaires en 2017, 208 en 2016, 215 en 2015 et 223 en 2014**.

La **diversification des formats des postes consulaires** permet ainsi de concilier l'optimisation des moyens et des réorientations ponctuelles et stratégiques vers les pays émergents.

Les crédits liés proprement aux **affaires consulaires** sont stables, pour l'investissement dans la télé-administration comme pour les frais de tournées consulaires qui maintiennent le lien avec les ressortissants français demeurant loin des postes consulaires. Le rapporteur spécial relève que les dépenses d'aide sociale pour nos ressortissants à l'étranger sont maintenues à 13 millions d'euros.

● Le financement des **bourses scolaires des élèves français du réseau d'enseignement français à l'étranger** a consommé 102,3 millions d'euros de crédits contre 110 millions d'euros budgétés. L'économie en exécution n'a pas empêché de répondre à l'ensemble des demandes des familles éligibles, avec **24 524 bourses attribuées en 2018**.

Le rapporteur spécial relève que, pour la première fois, 300 000 euros supplémentaires ont été accordés pour des bourses spécifiques d'aide à la scolarisation d'enfants en situation de handicap.

Fin 2018, 16,7 millions d'euros de crédits demeurent en outre dans les comptes de l'AEFE au titre d'une « *soulte* » issue de trop-versés de bourses pour des exercices antérieurs à 2014, non encore entièrement consommée.

● L'exécution du budget 2018 atteste de la **nouvelle priorité accordée à la diplomatie culturelle et d'influence** : les crédits sont consommés à 99 % et sont stabilisés par rapport à 2017, alors qu'ils avaient diminué de 11 % de 2012 à 2017

Le montant total **des bourses du Gouvernement français**, vecteur d'attractivité universitaire et scientifique, atteint 53,8 millions d'euros, en hausse de 700 000 euros, et comprend, pour la première fois, 2,2 millions d'euros au titre du programme « *Make our planet great again* » qui a permis de financer quatre programmes de mobilité de scientifiques internationaux de haut niveau, avec 154 lauréats sur plus de 2 000 candidats.

Les **dotations de fonctionnement et d'opérations des 131 services culturels des ambassades** sont stabilisées à 56 millions d'euros, alors même que, dans les postes diplomatiques qui disposent d'établissements dits à autonomie financière (EAF), dont 98 ont la dénomination d'« Instituts français », le financement repose en majeure partie sur **des ressources propres et des partenariats**.

Le **taux d'autofinancement des EAF atteint ainsi 76 % en 2018**, contre 72 % en 2017, et 69 % en 2016. Leurs **ressources propres dépassent 175,4 millions d'euros, en hausse de + 2 %**. Compte tenu des 35,8 millions d'euros de crédits attribués par les postes diplomatiques concernés, l'effet de levier du financement public est donc de 4,9.

Il paraît donc plus que jamais nécessaire de **sécuriser ces ressources essentielles au réseau de la diplomatie culturelle et d'influence**. Or la Cour des comptes a relevé que le **statut spécifique des EAF** est contraire, depuis l'origine, à l'ordonnance organique de 1959 et **déroge désormais à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)**. Les principes d'unité et d'universalité budgétaires devraient en effet interdire aux EAF de conserver directement les fruits de recettes extrabudgétaires, de bénéficier de subventions de partenaires locaux, de disposer de fonds de réserves propres les dispensant de renvoyer les fonds libres au Trésor, ou encore de placer les recettes locales.

Le procureur général près la Cour des comptes a ainsi réitéré en novembre 2016 une demande au ministre de l'Europe et des affaires étrangères de rechercher avec la direction générale des finances publiques du ministère des finances « *la solution la plus pertinente pour inscrire son action dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances* ».

Dès lors **le rapporteur spécial renouvelle ses observations⁽¹⁾** visant à ce que **le quai d'Orsay et les ministères financiers accélèrent le travail interministériel** engagé afin de déterminer un mécanisme qui **préserve la souplesse de gestion liée au statut des EAF tout en lui conférant la sécurité et la régularité juridiques dont il est aujourd'hui dépourvu**.

Le rapporteur spécial suggère à nouveau d'expertiser la piste d'une modification du texte de la loi organique afin d'y définir et encadrer le statut financier des EAF. Il relève que **lors de son audition par la commission des finances réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, le secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoyne a indiqué que le Gouvernement était favorable à cette approche**, qui nécessite cependant d'identifier un vecteur législatif approprié.

● Enfin le rapporteur spécial relève que **la subvention accordée en 2018 à la Fondation d'utilité publique Alliance Française a approché 2,3 millions d'euros, montant supérieur de 960 000 euros aux 1,34 million d'euros inscrits en loi de finances (+ 72 %)**. Cet abondement exceptionnel a permis d'assainir la situation de cet **opérateur de droit privé créé en 2007 dans le but d'appuyer le réseau des associations Alliances Françaises** mais qui a eu du mal à trouver sa place et qui a été fragilisé par un contentieux immobilier avec l'Alliance française Paris Ile-de-France.

La prise en charge de dépenses liées au plan social engagé par la Fondation et au protocole transactionnel conclu avec l'Alliance française Paris Ile-de-France permet désormais d'engager le rapprochement de la Fondation Alliance française avec de l'Institut Français de Paris ce qui mettra davantage en cohérence le réseau des EAF et celui des alliances françaises conventionnées.

(1) En dernier lieu, Assemblée nationale, 11 octobre 2018, Rapport spécial Action extérieure de l'État, annexé au rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, p. 49 et 50 <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/budget/plf2019/b1302-t11-a1.pdf>

3. La budgétisation difficile des crédits de masse salariale

Entre 2007 et 2018, les effectifs du Quai d'Orsay ont diminué de 12,2 % sur le périmètre de la mission, passant de 13 502 emplois équivalent temps plein travaillé (ETPT) à 11 851.

En 2018, le ministère a dépassé les objectifs de son schéma d'emploi, supprimant 109 ETP contre 100 attendus, alors qu'en 2017 une légère hausse de la consommation du plafond d'emploi avait permis de créer 67 emplois au titre du « *plan de renforcement des moyens de lutte antiterroriste et de protection des communautés et intérêts français à l'étranger* », principalement pour la coopération de sécurité et de défense en Afrique et au Moyen-Orient, ainsi que pour des emplois de gardes de sécurité en Afrique et en Asie.

CONSOMMATION DU PLAFOND D'EMPLOIS EN 2016, 2017 ET 2018

(en ETPT)

	2016	2017	2018	Évolution 2017-2018		Évolution 2016-2018	
P 105	7 753	7 803	7 791	- 12	- 0,2%	+ 38	+ 0,5%
P 185	828	790	768	- 22	- 2,8%	- 60	- 7,2%
P 151	3 321	3 327	3 292	- 35	- 1,1%	- 29	- 0,9%
Total	11 902	11 920	11 851	- 69	- 0,6%	- 51	- 0,4%

Source : rapports annuels de performances.

Les suppressions d'emploi ont porté majoritairement sur le réseau culturel ainsi que sur les services consulaires, où des marges de manœuvres sont fournies par la dématérialisation, en cours, de nombreuses procédures (*inscription en ligne au registre des Français de l'étranger, pré-demande en ligne de passeports etc*). Les diminutions d'effectifs dans des postes diplomatiques historiquement mieux dotés, en Afrique sub-saharienne et dans les Amériques, permettent tout juste de mieux doter les postes prioritaires ou d'établir de nouvelles formes de présence là où la France est absente, en redéployant des effectifs vers l'Asie, particulièrement pour les services consulaires et de visas, ou vers le Moyen-Orient, pour les services diplomatiques et les personnels de coopération de sécurité et de défense.

Cette trajectoire continue de baisse des effectifs avait conduit le projet de loi de finances pour 2018 à présenter une baisse des dépenses de rémunérations de - 0,8 % sur le programme 105 dont - 2,5 % sur l'action 7 de ce programme, qui porte l'ensemble des rémunérations des effectifs du réseau des ambassades.

Or pour 363,7 millions d'euros de crédits de titre 2 ouverts sur cette action, la consommation s'est finalement établie à 389,9 millions d'euros, soit un écart de + 26,2 millions d'euros et un taux d'exécution de 107,2 %.

Pour l'ensemble de la mission, le total des dépenses de masse salariale atteint 954,2 millions d'euros, en hausse de 3,1 millions d'euros (+ 0,33 %). Comme le montre le tableau page suivante, cette augmentation est nettement en retrait des hausses constatées en 2015 (+ 3,2 %) et 2017 (+ 3,1 %) et même de 2016 (+ 0,6 %).

CRÉDITS DE TITRE 2, PAR PROGRAMME, EN 2015, 2016, 2017 ET 2018

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	Évolution 2017-2018	
P 105	612,9	617	641,8	650	+ 8,2	+ 1,28%
P 151	227,5	230	234	232,5	- 1,5	- 0,64%
P 185	76,5	75,3	74,2	71,7	- 2,5	- 3,37%
Total	917	922,3	951,1	954,2	+ 3,1	+ 0,33%

Sources : rapports annuels de performances.

Cependant, les montants de crédits de titre 2 consommés en 2018, **supérieurs de 30 millions d'euros aux crédits budgétés, sont exécutés à 103 %.** On constate ainsi une **surexécution des dépenses de rémunération pour la troisième année consécutive, après 101,3 % en 2017 et 104 % en 2016.**

Les difficultés récurrentes pour calibrer la prévision de dépenses proviennent en premier lieu des **indemnités de résidence à l'étranger (IRE)** versées à l'ensemble des agents de l'État à l'étranger afin de « *compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence* »⁽¹⁾.

Cette indemnité comprend en effet une **compensation de la variation change-prix**, établie chaque trimestre. Elle subit donc directement les effets des variations des taux de change ou de l'inflation, particulièrement importantes dans les pays émergents. Pour la mission *Action extérieure de l'État*, le montant total des IRE en 2018 n'est pas précisé par le rapport annuel de performances mais, selon les estimations du rapporteur spécial, au regard des derniers montants rendus publics, il pourrait dépasser 400 millions d'euros et être supérieur à 40 % de la masse salariale. L'effet sur la dynamique de la masse salariale est accentué par le fait que le ministère redéploie ses effectifs vers les pays émergents où les compléments de rémunérations liés à la résidence à l'étranger sont les plus élevés.

S'y ajoute le **renchérissement des rémunérations des personnels recrutés localement**. Le rapporteur spécial souligne que, dans ces cas, les réindexations salariales sont parfois différées pendant plus d'une année, ce qui, dans les pays à taux d'inflation élevée, peut exposer les agents concernés à des situations difficiles, contribuant à rendre moins attractifs les postes proposés par nos services, donc plus difficiles les recrutements locaux.

La rémunération des personnels du réseau, opérée, chaque mois, dans plus de 120 devises différentes, est porteuse d'un risque de change qu'il ne semble pas possible de couvrir par un mécanisme d'achat à terme, comme pour les contributions internationales, concentrées sur deux devises et portant sur un petit nombre de jalons de paiements bien identifiés.

La couverture de ce risque ne peut être que budgétaire.

(1) Article 5 du décret n° 67-290 du 28 mars 1967

En 2018, la fin de gestion des crédits de masse salariale a nécessité d'ouvrir, en loi de finances rectificative, 27,26 millions d'euros de crédits de titre 2 sur les programmes 105 et 151 et d'abonder les crédits de la mission, par décret de virement, de 3,3 millions d'euros annulés sur les crédits de masse salariale du programme 209 de la mission *Aide publique au développement*.

Afin d'assurer la paie de décembre des personnels du ministère, il a en outre été nécessaire, en toute fin de gestion, de prendre un **décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles** (DDAI) ⁽¹⁾ ouvrant 4,5 millions d'euros de crédits de contributions aux *Pensions* du programme 105, prélevé sur les ressources du programme 552, *Dépenses accidentelles et imprévisibles*.

Le rapporteur spécial souligne que le recours à un DDAI relève d'une procédure d'exception échappant au contrôle du Parlement et que la rémunération des personnels du ministère ne saurait en aucun être assimilée à des dépenses accidentelles ou imprévisibles.

La budgétisation des crédits de la mission doit manifestement être améliorée, afin d'apporter toutes les garanties de sincérité et de lisibilité du budget du Quai d'Orsay, dont la masse salariale représente 32 % de l'ensemble des crédits.

Le ministère a indiqué avoir modifié sa méthode de prise en compte du mécanisme de couverture du change-prix dans l'outil de budgétisation. Il a également proposé à la direction du budget du ministère de l'économie et des finances d'expérimenter, dès que possible un **mécanisme de compensation à partir d'une provision de l'effet prix**. Cette provision serait fondée sur les quatre derniers ajustements trimestriels des IRE ainsi que sur l'inflation pour les rémunérations des agents recrutés localement. **Les crédits provisionnés seraient donc ouverts ou annulés en fin de gestion en fonction de l'impact réel de l'effet prix.**

Le rapporteur spécial invite à expertiser tout dispositif susceptible de **réduire l'écart entre les crédits budgétés et les crédits consommés** sous réserve qu'il soit correctement calibré et qu'il ne présente pas de risque de contribuer, en lui-même, à accroître la dépense.

Le rapporteur spécial relève au demeurant que, dès le projet de loi de finances pour 2019, un effort de sincérité budgétaire a conduit à porter les crédits de titre 2 à 973,5 millions d'euros, en hausse de 19,3 millions (+ 2 %), les deux tiers de cette hausse provenant d'une meilleure prise en compte de l'effet de la compensation de la variation change-prix.

*

* *

(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

II. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DE LA GESTION, ASSUMER LE POTENTIEL DE DÉVELOPPEMENT

L'enseignement français à l'étranger et l'Agence qui en pilote le réseau ont fait l'objet, ces dernières années, de plusieurs **travaux d'évaluation communiqués au Parlement** :

– la **Cour des comptes** a examiné la **qualité de la gestion** de l'AEFE dans deux référés, en 2013 puis en juillet 2017 et des « *observations définitives* » sur la gestion des exercices 2011 à 2015, également en 2017 ;

– sollicitée par la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes a par ailleurs présenté, en octobre 2016, une **enquête sur l'enseignement français à l'étranger examinant le modèle économique du réseau** au regard des nombreuses missions qui lui sont confiées et en particulier des **enjeux d'accès des Français de l'étranger** à cet enseignement ⁽¹⁾ ;

– en juillet 2018, les Sénateurs Vincent Delahaye et Rémi Féraud ont présenté un rapport d'information soulignant **la complexité des flux financiers liant les établissements du réseau à l'Agence** ⁽²⁾ ;

– le député Frédéric Petit, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires étrangères sur les crédits du programme 185, a insisté sur la **nécessaire modernisation de l'enseignement par le « virage numérique » et par un renouvellement de la contractualisation avec les établissements partenaires** ⁽³⁾ ;

– enfin, la députée Samantha Cazebonne, **parlementaire en mission pour le Gouvernement**, a remis en février dernier un important rapport comportant **147 propositions** visant à **développer le réseau** tout en garantissant la qualité de l'enseignement, à **faciliter l'accès à un enseignement français aux enfants français non scolarisés dans ce réseau** et à renforcer le sentiment d'appartenance et d'attachement des anciens élèves à ce réseau ⁽⁴⁾ .

À l'occasion du Printemps de l'évaluation, le rapporteur spécial a cherché à examiner prioritairement **l'adéquation entre d'une part, les financements et les modes de gestion de l'AEFE et d'autre part, les objectifs de développement du réseau d'enseignement français qui lui ont été fixés dès 2016**, par un contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2016-2018, prolongé en 2019, et qui ont été **accentués en mars 2018 par le Président de la République** avec le « *plan pour le français et le multilinguisme* », qui prévoit **le doublement des effectifs scolarisés dans le réseau d'ici 2030**.

(1) Cour des comptes octobre 2016, *L'enseignement français à l'étranger, Insuffler une nouvelle dynamique*, 174 p.

(2) Sénat, 25 juillet 2018, rapport d'information n°689 sur le réseau d'enseignement français à l'étranger, 118 p.

(3) Assemblée nationale, 12 octobre 2018, rapport n°1304 avis sur le projet de loi de finances pour 2019, 104 p.

(4) *L'Enseignement français à l'étranger, une ambition réaffirmée dans un nouveau contexte international*, 332 p.

1. Un réseau en expansion mais sous fortes contraintes

Sur son périmètre le plus large, le réseau de l'enseignement français à l'étranger comprend **496 établissements homologués par le ministère de l'éducation nationale**, établis dans 140 pays, accueillant plus de **355 000 élèves**, dont 35 % de Français.

Ce réseau, très supérieur aux réseaux allemand (141 établissements dans 72 pays) ou italien (153 établissements), comprend trois catégories d'établissements selon des statuts indiquant des liens plus ou moins étroits avec l'Agence :

– **72 établissements en gestion directe (EGD)**, souvent des « *Lycées français* » établis de longue date, qui sont des **services déconcentrés de l'agence** : l'Agence y affecte directement les personnels titulaires et effectue les recrutements locaux ; les projets immobiliers sont gérés par le service immobilier de l'Agence ;

– **155 établissements conventionnés** qui font l'objet d'une gestion privée : l'Agence y prend en charge une partie de la rémunération des personnels titulaires de l'Éducation nationale ;

– **269 établissements partenaires**, de gestion privée, n'ont pas conclu d'accords en matière de personnels mais recourent à certains services de l'Agence.

Comme le détaille le tableau suivant, les **effectifs scolarisés ont augmenté de + 5,7 % en 5 années**, soit **19 392 élèves supplémentaires**, **90,9 % de cette hausse provenant d'élèves étrangers du pays de l'établissement ou de pays tiers**.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉLÈVES DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS, DEPUIS 2014

	Élèves français	Dont boursiers français	Part des boursiers	Élèves étrangers, nationaux du pays de l'établissement	Élèves étrangers de pays tiers	Nombre total d'élèves	Part des Français	Croissance annuelle du total des effectifs	
2014/2015	123 309	25 901	21 %	173 576	39 657	336 542	36,6 %		
2015/2016	124 611	25 889	20,8 %	177 616	40 453	342 680	36,4 %	+ 6 138	+ 1,82%
2016/2017	124 916	25 656	20,5 %	181 878	42 078	348 872	35,8 %	+ 6 192	+ 1,81%
2017/2018	125 749	25 354	20,2 %	181 912	42 108	349 769	36 %	+ 897	+ 0,26%
2018/2019	125 076	24 348	19,5%	188 379	42 479	355 934	35,1%	+ 6 165	+ 1,76%
Évolution 2014 – 2018	+ 1 767	- 1 553		+ 14 803	+ 2 822	+ 19 392			
	+ 1,4%	- 6 %		+ 8,3 %	+ 7 %	+ 5,7 %			

Source : Calculs à partir de réponses de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Cette dynamique atteste de **l'attractivité du réseau d'enseignement français** qui, tout en offrant un service public essentiel pour les Français résidant à l'étranger, constitue un **vecteur d'influence de premier plan**.

• *L'effet ciseau entre diminution des ressources publiques et augmentation des effectifs scolarisés*

Le budget de l'AEFE regroupe le budget des services centraux rémunérant les personnels détachés dans les EGD et dans les établissements conventionnés, ainsi que le budget des EGD eux-mêmes, en tant que démembrements de l'Agence ⁽¹⁾.

En raison de la stagnation ou de la diminution des financements publics, le total des dépenses de l'AEFE est, chaque année, depuis 2015, supérieur à ses ressources, ce qui a contraint à réduire de près de 60 % le niveau de fonds de roulement, comme le détaille le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES, DES CHARGES ET DU FONDS DE ROULEMENT DE L'AEFE
(EN MILLIONS D'EUROS)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prévision)
<i>Subvention pour charge de service public (Programme 185)</i>	411,51	401,91	388,15	354,50	395,18	380,67
<i>Bourses d'aide à la scolarité (Programme 151)</i>	106,48	89,61	87,26	99,20	102,30	102,10
<i>Autres subventions (Programme 185)</i>	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55	3,55
Total État	521,54	495,07	478,96	457,25	501,03	486,32
<i>Autres recettes</i>	666,80	705,25	667,79	704,75	696,34	704,59
Total des recettes	1 188,34	1 200,32	1 146,75	1 162,00	1 197,37	1 190,91
Dépenses totales	1 152,64	1 218,17	1 198,67	1 227,29	1 212,29	1 214,77
Fonds de roulement	356,14	358,45	309,98	217,18	209,75	146,46

Sources : Réponses de l'AEFE au questionnaire du rapporteur spécial

L'AEFE a ainsi disposé en 2018 de trois principales ressources :

• **487,5 millions d'euros de subventions de l'État, dont**

– **395,2 millions d'euros de la subvention pour charges de service public du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*** intégrant, en 2018, des crédits spécifiques pour sécuriser les établissements à hauteur de 14,4 millions d'euros. Ce niveau est très supérieur à l'année précédente, compte tenu de l'annulation de 33 millions d'euros de crédits, à l'été 2017, ramenant alors la subvention annuelle à 355,8 millions d'euros.

– **102,3 millions d'euros provenant des crédits d'aides à la scolarité des élèves français du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*** ;

(1) Cette situation occasionne des inscriptions en double, à hauteur de 200 millions d'euros, mais des modifications d'inscription comptable en cours devraient permettre de les neutraliser progressivement. Le total s'établirait, fin 2018, à 1 milliard d'euros sans doubles inscription, contre 1,2 avec double inscription.

– **3,5 millions d’euros**, sur le programme 185, **au titre des bourses Excellence Major** qui financent les études supérieures en France d’un petit nombre des très bons élèves étrangers des lycées français.

• **Environ 393 millions d’euros de produits perçus directement par les EGD** : il s’agit de droits de scolarité (326 millions d’euros), des frais de restauration et d’internat (24 millions d’euros) et de produits annexes (30 millions d’euros).

• **293 millions d’euros de « remontées » des EGD et des établissements conventionnés**. Il s’agit :

– de la **participation à la rémunération des résidents (PRR), contrepartie du fait de pouvoir disposer de personnels issus de l’éducation nationale** : 188 millions d’euros versés en 2018, provenant à 53 % des établissements conventionnés et à 47 % des établissements en gestion directe ;

– de la **participation forfaitaire complémentaire (PFC), assises sur les droits de scolarité, initialement instaurée pour financer la prise en charge des pensions civiles des fonctionnaires détachés. À la suite des annulations de crédits de l’été 2017, l’Agence avait fait passer la PFC de 6 % à 9 %**, pour un produit de 78,5 millions d’euros en 2018.

– des accessoires de rémunération intégrant le remboursement des heures supplémentaires et des indemnités de jury d’examen, pour environ 12,5 millions d’euros.

Les établissements partenaires ne versent pas la PRR car ils ne disposent pas de personnels détachés, ni la PFC, mais, selon les stipulations de leurs accords de partenariat, ils contribuent au dispositif de mutualisation de la formation des personnels à hauteur de 1 ou 2 % de leurs droits de scolarité.

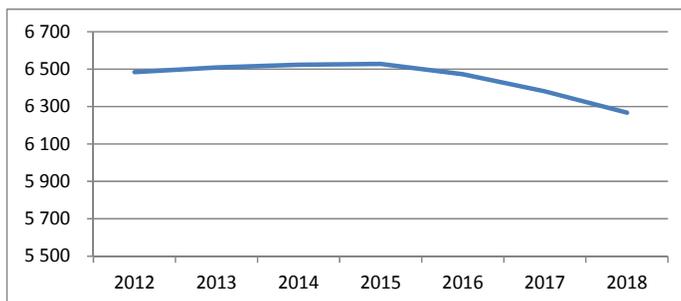
En 2017, face à la diminution des financements publics, l’Agence avait non seulement augmenté la PFC mais avancé de six mois, le calendrier des remontées de participation. Ce calendrier avancé a été reconduit en 2019 mais le taux de la PFC a été ramené à 7,5 %, réduisant le produit pour l’Agence de 78,5 millions d’euros en 2018 à 65 millions d’euros en 2019, dont 22,6 millions d’euros issus des EGD.

Pour les établissements confrontés à l’atonie durable des financements publics, l’ajustement budgétaire provient donc principalement de l’augmentation des **frais de scolarité**. S’ils diffèrent fortement selon les établissements, les frais de scolarité versés par les familles sont **en moyenne de 5 300 euros par an, en hausse de 25 % depuis 2012. Entre 2008 et 2015, les frais de scolarité ont augmenté de 56 % dans les lycées en gestion directe, et de 62 % dans les lycées conventionnés**, alors même que l’expatriation donne de moins en moins lieu à paiement des frais par l’employeur.

Pour l'Agence, une partie de l'ajustement budgétaire a porté sur l'investissement, occasionnant **des reports de programmes immobiliers mais également des annulations**, comme l'abandon du projet de rénovation du lycée Jean Mermoz de Buenos Aires (6,6 millions d'euros).

L'effort principal d'ajustement a porté sur les effectifs, le plafond d'emplois consommés passant de 6 528,4 ETPT en 2015 à 6 267 ETPT en 2018, en baisse de 261,4 emplois en 4 années, soit – 4 %.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS RÉMUNÉRÉS PAR L'AGENCE (EN ETPT)



Source : Réponses de l'AEFE au questionnaire du rapporteur spécial

À la rentrée de **septembre 2018, 180 postes de personnels résidents ont ainsi été fermés**, que devraient suivre **166 fermetures supplémentaires en septembre 2019**. Si les diminutions d'effectifs les premières années n'avaient pas compensé les effets haussiers du glissement vieillesse technicité sur les dépenses de titre 2, **on constate bien, en 2018, une réduction de la masse salariale de l'Agence**, ramenée à 628,2 millions d'euros contre 633,6 millions d'euros en 2017, en baisse de 5,4 millions d'euros (– 0,85 %).

• *Les impasses d'une approche malthusienne appellent une réorientation stratégique*

Si les ajustements budgétaires opérés par l'AEFE ont pu être nécessaires, à un moment donné, leur succession ne saurait offrir de perspectives crédibles de développement du réseau d'enseignement français car ils contraignent les effectifs enseignants des établissements, donc leur offre éducative, et entraînent le report de projets d'investissements, condamnant, à terme, à réduire l'attractivité du réseau.

Les risques liés à une diminution excessive des financements publics ont été bien identifiés à la rentrée 2017, la croissance annuelle des effectifs ayant alors été ramenée à + 0,26 % (+ 897 élèves) contre + 1,81 % à la rentrée précédente (+ 6 192 élèves).

En conséquence, en **octobre 2017, devant l'Assemblée des Français de l'étranger, le Président de la République annonçait la stabilisation des subventions versées à l'Agence en 2018 comme en 2019**.

Et il invitait le Gouvernement à présenter les **axes d'une réforme profonde du réseau, pour réexaminer l'ensemble de ses formats et de ses leviers d'intervention**, afin d'**accélérer de la croissance de ses effectifs**, l'objectif du doublement des effectifs scolarisés sur le réseau d'enseignement français à l'étranger d'ici 2030 nécessitant une hausse annuelle de + 7 à + 8 %.

2. Un suivi de la performance effectif, de nouveaux leviers de développement

Au regard des objectifs fixés par le Président de la République, le rapporteur spécial a souhaité s'assurer de la capacité de la tutelle à fixer des objectifs à l'AEFE, et de l'effectivité de leur mise en œuvre.

• La mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018

Conclu en juin 2016, un contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2016-2018 a été prorogé jusqu'en 2019. Le rapporteur spécial a pu s'assurer que la contractualisation en cours a doté le ministère d'un outil effectif de suivi des objectifs fixés à l'Agence.

Ce **contrat fixe en effet comme premier objectif le déploiement stratégique des moyens du réseau vers des zones géographiques prioritaires** identifiées comme de forte croissance des communautés françaises et comme des zones d'intérêts pour notre diplomatie globale, notamment les pays émergents asiatiques, les pays du Golfe et les pays de l'espace francophone.

Le principal indicateur de suivi associé à cet objectif est le **nombre de redéploiements d'enseignants titulaires vers les zones géographiques prioritaires** : pour une cible de 10 ETP redéployé par an, soit 30 ETP en trois ans, on compte 55 redéploiements qui remplissent cet objectif en trois ans. Le rapporteur spécial souligne la difficulté de cet exercice dans un contexte de diminution globale des effectifs de l'Agence, avec par exemple, en 2018, seulement 132 ouvertures de postes, pour 310 suppressions, ce qui restreint d'autant la marge de manœuvre pour des redéploiements.

Le COM demandait également à l'AEFE de **structurer et de développer l'offre complémentaire au réseau homologué**. Il s'agit en premier lieu du réseau des **établissements LabelFrancEducation** composé de filières d'excellence bilingues proposant un enseignement renforcé de la langue française et au moins une discipline non linguistique en français, conformément au programme officiel du pays d'accueil. Ce réseau croît à un rythme soutenu, comptant, depuis la rentrée 2018, 285 filières bilingues implantées dans 53 pays, soit 76 filières labellisées de plus qu'en 2017. L'objectif, fixé par le Président de la République, de porter le nombre de ces établissements à 500 dès 2022 paraît donc accessible. Ces établissements **scolarisent aujourd'hui 110 000 élèves dans l'enseignement primaire et secondaire, soit plus du double de l'objectif de 50 000 effectifs fixé par le contrat d'objectifs et de moyens.**

Il s'agit également du **dispositif FLAM (Français langue maternelle)**, qui soutient les initiatives extrascolaires d'associations pour la pratique de la langue française chez des enfants français ou francophones scolarisés à l'étranger dans une autre langue. Il compte désormais 163 associations dans 39 pays, dont 42 associations ayant reçu une subvention en 2018, légèrement en retrait de la cible de 175 associations partenaires.

Une seconde série d'objectifs du COM 2016-2018 tendait à ce que **le réseau des établissements scolaires français à l'étranger concoure à l'attractivité de notre enseignement supérieur**. Une cible était ainsi fixée, pour 2018, de 55 % des bacheliers du réseau d'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire : or ce n'est le cas, en 2018, que pour 46 % de ces bacheliers, en baisse d'un point en deux années.

Loin de s'inquiéter de cette évolution, le rapporteur spécial y voit plutôt la marque d'un objectif en décalage avec l'évolution du réseau qui a vocation à s'étendre toujours plus vers des élèves étrangers. Dès lors, **la promotion de l'enseignement supérieur français doit être conciliée avec la valorisation du baccalauréat comme diplôme international permettant l'accès aux meilleures universités, de par le monde, sans être restreint à des filières françaises**. Dans le cadre de la refonte de la COM à compter de 2020, le rapporteur spécial invite donc à revoir cet objectif et à définir des indicateurs plus adaptés.

Enfin, le contrat d'objectifs et de moyens **invitait l'Agence à s'inscrire plus fortement dans une démarche de performance et à optimiser sa gestion budgétaire et ses ressources humaines**.

Il convient de relativiser la portée d'un premier indicateur, repris dans les projets et rapports annuels de performance du programme 185, et qui vise à établir la « *part des ressources propres dans les ressources des établissements* » : le taux d'autofinancement atteint en effet 65,3 % en 2017, contre une cible de 61,6 %, mais sous l'effet mécanique de la baisse des concours publics et non pas d'une diversification des financements des établissements.

D'autres indicateurs du COM ont cependant permis d'établir la « *feuille de route* » de l'**harmonisation des procédures internes de l'AEFE en matière de gestion financière et budgétaire**, en reprenant des recommandations établies par la Cour des comptes dans les référés déjà mentionnés.

L'Agence s'est ainsi conformée, en 2016, aux prescriptions du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ⁽¹⁾ et a mis en œuvre, en 2017, la facturation électronique ⁽²⁾. Elle a entièrement mis en place un nouveau système d'information budgétaire et comptable (SIBC) permettant aux services centraux de mieux contrôler les activités des établissements. La mise en œuvre d'un plan de maîtrise des risques financiers (MRFC) les a ainsi conduit à revoir leurs procédures internes.

En outre, une véritable fonction achat a été introduite dans les services centraux comme dans les établissements. Le rapporteur spécial relève que les dépenses de fonctionnement des services centraux ont été contenues, l'équipement de salles de visioconférence au siège de l'Agence à Paris Montparnasse ayant par exemple permis de réduire de 20 % les frais de déplacement.

Le rapporteur spécial considère que des économies supplémentaires pourraient provenir de la mutualisation de certaines dépenses avec des services d'ambassades. Il suggère donc que les nouveaux secrétariats généraux d'ambassade (SGA), qui ont récemment repris et élargi les fonctions des chefs de services communs de gestion dans le but d'optimiser la gestion des fonctions support des différents réseaux de l'État à l'étranger, expérimentent des partenariats avec certains EGD afin de bénéficier d'économies dans l'achat public.

Enfin le COM 2016-2018 a permis de suivre la modernisation de la stratégie des ressources humaines dans le réseau, et en particulier le recentrage sur les seules fonctions d'encadrement des effectifs des personnels dits « titulaires expatriés », qui occasionnent pour l'Agence les dépenses de masse salariale les plus élevées. Ainsi que le montre le tableau de suivi de l'indicateur associé, l'Agence a ainsi divisé par dix, en trois ans, la part des personnels expatriés sur des postes d'enseignement.

INDICATEUR 3.2.1. RÉPARTITION DES PERSONNELS EXPATRIÉS DANS LE RÉSEAU

	Valeur de départ (année scolaire 2014-2015)	2016	2017	2018
Fonctions d'encadrement	51,7 %			
Cible		53 %	57 %	60 %
Réalisé		53,2 %	53,8 %	55,9 %
Conseil pédagogique	42,7 %			
Cible		42 %	42 %	40 %
Réalisé		46,2 %	45,5 %	43,6 %
Enseignement				
Cible	5,5 %	5 %	1 %	
Réalisé		0,6 %	0,6 %	0,5 %

Source : Réponses de l'AEFE au questionnaire du rapporteur spécial

(1) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

(2) Ordonnance n° 2014-697 du 26 juin 2014 relative au développement de la facturation électronique

Les principales catégories de personnels enseignants du réseau de l'AEFE

Les **personnels expatriés** (environ 960 dans le réseau) sont recrutés sur contrat (durée de trois ans, renouvelable expressément deux fois pour un an). Ils sont nommés sur des postes d'encadrement, de formation, de coordination et d'inspection. **Outre leur rémunération indiciaire, ils perçoivent une prime d'expatriation.**

Les **personnels résidents** (environ 5 100) sont recrutés par l'AEFE. Ils sont censés satisfaire une condition de résidence préalable à l'étranger d'au moins trois mois. Ils **perçoivent, outre leur rémunération indiciaire, une indemnité spécifique de vie locale (ISVL) en fonction du pays où ils exercent.**

Environ 20 000 **personnels sont recrutés localement et directement par les établissements** (EGD, conventionnés ou partenaires). Ils peuvent être français ou de nationalité étrangère. Le droit du travail local s'applique. Ils sont **rémunérés par l'établissement.**

Enfin, dans certains établissements conventionnés ou partenaires, des personnels dits « *détachés directs* » peuvent être détachés sur un contrat par l'Éducation nationale sans affiliation obligatoire au régime spécial des pensions civiles de retraite de l'État ⁽¹⁾.

● La nécessité de mobiliser de nouveaux leviers

Au regard des objectifs de développement du réseau fixés par le Président de la République, le **contrat d'objectifs et de moyens, en cours d'élaboration et qui sera applicable à compter de 2020 devra permettre de mobiliser de nouveaux vecteurs de croissance et des leviers supplémentaires de modernisation.**

Le rapporteur spécial relève que les établissements partenaires regroupaient, en 2017, 44 % des élèves tout en ne mobilisant que 6 % des financements publics, alors que les établissements en gestion directe perçoivent 42 % des financements pour 21 % des effectifs d'élèves. Le niveau d'aide financière apporté par l'Agence varie en effet très fortement selon les catégories d'établissements, comme le montre, pour 2017, le tableau suivant.

AIDE FINANCIÈRE APPORTÉE, EN 2017, SELON LES CATÉGORIES D'ÉTABLISSEMENTS

Type d'établissements	Nombre d'établissements	Nombre d'élèves	Subventions directes aux établissements (en millions d'euros)	Aide totale nette : incluant les rémunérations prises en charge et nette des remontées financières des établissements (en millions d'euros)
EGD	74	74 306	3,8	163
Conventionné	154	121 401	12,2	198
Partenaire	264	154 062	2	23,4
Total général	492	349 769	18,1	384,5

Source : Cour des comptes et AEFE

(1) 10,56 % du traitement brut pour l'année 2018 et 10,83 % pour l'année 2019

Alors que l'expansion du réseau nécessitera une plus grande diversification de ses formats, l'Agence doit donc **développer de nouveaux instruments d'appui au développement d'établissements privés homologués partenaires**, en particulier dans les pays du Sud. Pour les familles des classes moyennes des pays émergents, le réseau d'enseignement français constitue en effet un gage d'excellence éducative, au demeurant nettement moins coûteux que d'autres offres d'éducation internationale, en particulier de langue anglaise.

Le rapporteur spécial a pu constater que **l'Agence réoriente résolument sa stratégie pour s'engager dans une démarche prospective et proactive**.

En lien avec les postes diplomatiques, elle s'efforce ainsi de dresser une **cartographie fine des nouveaux besoins**, en établissant, pour chaque pays, une prospective à dix ans.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'AEFE a créé un **service d'appui et de développement du réseau**, composé de trois cadres de haut niveau, qui propose aux porteurs de projets d'établissements français une offre d'accompagnement, payante et modulée, en vue de leur homologation totale ou partielle, immédiate ou graduelle, dans le réseau. Les premiers résultats sont très encourageants, l'équipe ayant examiné 40 dossiers et conclu une douzaine de conventions.

Le rapporteur spécial invite à développer cette structure qui va insuffler une nouvelle approche dans l'ensemble des services de l'Agence, appelée à devenir, dans ces nouveaux domaines, un **prestataire qui contractualise avec des partenaires extérieurs**. Le rapporteur spécial suggère donc de doter l'Agence de l'ensemble des moyens supplémentaires qu'elle réclamerait au titre des compétences d'ingénierie.

Une stratégie de promotion et de visibilité accrue du réseau d'enseignement français devra également se fonder sur la redéfinition des conditions de l'homologation, afin de la rendre plus lisible.

Enfin, le Quai d'Orsay devra mobiliser **les chefs de postes diplomatiques et consulaires** pour qu'ils **démarchent les porteurs de projets d'établissements sous « marque France »**. Dans les pays à plus fort potentiel, comme par exemple en Afrique du Nord ou en Afrique francophone, ils doivent également **identifier et chercher à lever les freins** que certaines réglementations ou habitudes locales peuvent opposer au développement de filières privées d'enseignement français.

3. Lever les obstacles budgétaires et réglementaires à la croissance du réseau

Pour rendre les objectifs d'expansion fixés par le président de la République à la fois crédibles et soutenables, l'Agence doit donc être dotée des bons outils pour en faire un opérateur du développement du réseau.

Le rapporteur spécial a identifié plusieurs contraintes réglementaires ou budgétaires qu'il lui paraît nécessaire de lever, tout en restant exigeants sur la conduite par l'Agence de sa démarche de transformation.

● *Rehausser la subvention pour charges de service public*

Pour que l'Agence puisse pleinement mettre en œuvre les nouveaux objectifs qui lui sont assignés, elle doit, au préalable, recouvrer sa capacité à maintenir le réseau actuel, ce qui exige de rétablir son équilibre budgétaire.

Stabilisée autour de 380 millions d'euros depuis 2018, après les baisses importantes de 2016 et 2017, la subvention pour charges de service public de l'AEFE est encore inférieure de 30 millions d'euros aux montants consommés en 2014.

Selon les éléments communiqués au rapporteur spécial lors de ses entretiens au siège de l'AEFE, et détaillés dans l'encadré page suivante, la subvention pour charges de service public gagnerait à être rehaussée d'environ 30 millions d'euros, dès le projet de loi de finances pour 2020.

En outre, le rapporteur spécial suggère que **le contrat liant l'Agence à la tutelle à compter de 2020 devienne, outre un contrat d'objectifs, un véritable contrat de moyens**, donnant ainsi une visibilité sur les financements et les effectifs pour les trois prochaines années.

Une estimation du besoin de « rebasage » de la subvention pour charges de service public à l'AEFE à compter de 2020

La rédefinition d'un juste niveau de la subvention pour charges de service public de l'AEFE doit lui permettre de recouvrer sa capacité à maintenir le réseau actuel, en rétablissant l'équilibre budgétaire, mais également de **constituer une marge de manœuvre budgétaire dédiée à l'expansion du réseau.**

L'abondement visant à couvrir ces besoins pourra être **minoré à hauteur des économies de fonctionnement qui ont d'ores et déjà été réalisées par l'Agence.**

En premier lieu, le réhaussement, opéré depuis 2017, du **taux de la participation forfaitaire complémentaire des établissements** de 6 % à 9 % puis à 7,5 %, se doit de rester une mesure exceptionnelle et l'Agence doit respecter l'engagement de **ramener ce taux à 6 % en 2020.** Tout maintien à un niveau plus élevé grèverait la capacité d'autofinancement des opérations immobilières des établissements. La subvention pour charges de service public de l'Agence devra donc compenser la diminution des ressources propres de l'AEFE à hauteur de **12 millions d'euros.**

La mise en œuvre du nouveau baccalauréat et ses nouvelles modalités de passation des épreuves nécessitent de financer un **schéma directeur pour une école du numérique et la scolarisation dématérialisée** dont le coût est estimé à **2,5 millions d'euros** en 2020 et 2021.

Une enveloppe de **16 millions d'euros** par an serait nécessaire pour financer des **investissements immobiliers dans les EGD**, sauf autorisation pour ces établissements de recourir à l'emprunt. S'y ajouteraient **5 à 6 millions d'euros par an pour contribuer aux investissements immobiliers et aux dépenses de sécurité dans les établissements conventionnés ou partenaires**, qui ne disposent pas, à cette fin, de droits de tirage sur le compte d'affectation spéciale *Immobilier de l'État*, puisqu'ils ne figurent pas sur des dépendances domaniales.

Enfin le recrutement local de nouveaux enseignants nécessite de financer une **formation initiale complémentaire de près de 400 heures sur deux ans.** L'enveloppe est estimée à **2,4 millions d'euros par an**, en deux ans, pour la formation de trente personnels dans chacune des seize zones de mutualisation de l'Agence, pour un coût estimatif de 10 000 euros par personne.

Le total, qui atteint 38,9 millions d'euros pourrait être ramené à **31 millions d'euros** en tenant compte des économies procurées, sur la durée, par les mesures de performance, déjà engagées, en matière de dépenses et des ressources humaines.

• *Maintenir la présence d'enseignants français dans le réseau à un niveau suffisant*

Le rapporteur spécial considère que **le schéma d'emplois actuel ne saurait être compatible, au-delà de 2020, avec l'accélération du redéploiement des effectifs d'enseignants titulaires de l'éducation nationale vers les zones prioritaires, ni avec le maintien d'un niveau suffisant d'enseignants titulaires au sein des établissements en expansion.**

Si les effectifs titulaires de l'éducation nationale dans le réseau ne sauraient raisonnablement doubler dans la prochaine décennie, leur présence constitue cependant **garantie** de lien étroit à la France ainsi que **de qualité de l'enseignement, très clairement perçue comme telle par les familles françaises et étrangères**.

Afin que la part des professeurs de l'Éducation nationale soit **mieux adaptée aux différents contextes locaux**, il sera nécessaire de **faciliter les mouvements de professeurs**.

Ceci permettra de **réduire des disparités persistantes, selon les zones géographiques, dans le taux d'encadrement des élèves par des professeurs titulaires de l'éducation nationale** : en 2017, on comptait en moyenne un professeur titulaire détaché pour 36 élèves en Europe contre un professeur détaché pour 51 élèves en Afrique et un pour 103 élèves en Asie ⁽¹⁾.

Or une circulaire de septembre 2018 du ministre de l'éducation nationale, reproduite dans l'encadré ci-après, va apporter des garanties nouvelles de flexibilité : elle limite, à cet effet, à compter de la rentrée 2019, les nouveaux détachements sur des postes de résidents à une durée de trois années, renouvelable une fois. Applicable au flux des nouvelles affectations, l'effet de cette mesure pour faciliter les redéploiements et fluidifier les parcours pourra être perçu progressivement à compter de la rentrée 2019, et jouera à plein à compter de 2025.

Bulletin officiel de l'éducation nationale : note de service n°2018-102 du 6 septembre 2018 relative aux recrutements et détachements dans les établissements d'enseignement français à l'étranger à compter de la rentrée 2019-2020

Le **détachement est accordé** au fonctionnaire, par arrêté ministériel, **pour une, deux ou trois années scolaires**. La durée coïncide avec la période d'engagement - également fixée en années scolaires - mentionnée dans le contrat de travail proposé par l'opérateur, l'association ou l'établissement.

Le **détachement est renouvelable**. Toutefois, **afin de favoriser la mobilité des personnels** enseignants du premier et du second degrés, des personnels d'éducation et des psyEN, **les agents nouvellement détachés à l'étranger ne pourront être maintenus dans cette position de détachement au-delà de six années scolaires consécutives**. Par dérogation, cette durée pourra être portée à neuf années scolaires consécutives lorsque des circonstances exceptionnelles le justifieront. Cette limitation s'appliquera aux nouveaux détachements prenant effet à compter du 1^{er} septembre 2019, qu'il s'agisse des personnels obtenant un détachement à l'étranger comme des personnels déjà en poste à l'étranger par la voie du détachement et obtenant un détachement pour un nouveau poste à l'étranger

Le rapporteur spécial invite par ailleurs le Quai d'Orsay et le ministère de l'éducation nationale à lever, sur la durée, les difficultés rencontrées par des enseignants volontaires pour rejoindre le réseau de l'AEFE lorsqu'ils cherchent à obtenir, de la part des services des rectorats dont ils relèvent, des détachements ou des prolongements de détachements.

(1) Sénat, 25 juillet 2018, rapport d'information n°689, op. cit. p. 49

Dans un contexte de modification continue de la composition du corps enseignant, il conviendra également d'apporter de **nouvelles garanties du maintien de l'excellence des équipes éducatives en développant la formation initiale et continue, sur place, des enseignants recrutés localement.**

Le rapporteur spécial attire l'attention sur des initiatives engagées en ce sens, au Liban et au Maroc, sous la forme de **pôles régionaux de formation par des partenariats universitaires avec des établissements français**. Il invite l'Agence à procéder à leur évaluation et à en diffuser les résultats afin d'en reproduire les meilleures pratiques dans le réseau.

Enfin, le rapporteur spécial relève que la loi de finances définit, pour l'AEFE, non seulement le plafond des emplois de titulaires opposable à l'Agence (5 882 ETPT dans la loi de finances pour 2019) mais également un **second plafond, distinct, des emplois dit « hors plafond »**, autorisés à hauteur de 4 894 ETPT, dont 4 490 pour les personnels de droit local dans les EGD.

Ce plafond vise pourtant des emplois entièrement financés par les établissements, à partir de leurs ressources propres, sur des contrats de droit local. La fixation d'un tel plafond limite donc leur possibilité de recruter des personnels de droit local alors même que, dans ce cas, les rémunérations ne sont pas prises en charge par l'Agence. Le rapporteur spécial suggère de **supprimer ce plafond afin d'accompagner la croissance des effectifs scolarisés dans le réseau actuel de l'Agence**. Il souligne que l'amélioration du suivi, par les services centraux, des dépenses des EGD fournit des garanties nouvelles de maîtrise des risques liés à ces recrutements supplémentaires, qui paraissent plus adaptées aux nouveaux enjeux de développement du réseau que l'actuel plafond d'emplois.

● *Faciliter l'investissement immobilier*

Le dernier enjeu principal concerne l'immobilier des établissements du réseau, qui appelle des investissements importants.

L'Agence s'est doté de **schémas pluriannuels de stratégie immobilière** (SPSI) successifs, mais rencontre de grandes difficultés pour financer les projets du dernier SPSI en date, couvrant les années 2016 à 2020. Sur les 25 projets d'investissement immobilier de ce schéma, pour un total de 442 millions d'euros, douze opérations n'ont toujours pas pu être approuvées par le conseil d'administration, faute de financements, et dix des treize projets approuvés n'ont pas dépassé les étapes d'avant-projet ou d'études.

Or en application de l'article 12 de la loi du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques ⁽¹⁾, en vigueur jusqu'en 2022, **l'AEFE, comme tous les opérateurs de l'État ne peut contracter d'emprunt supérieur à douze mois.**

(1) Loi n°2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques (LPFP), modifiée par l'article 25 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Elle ne peut donc recourir qu'à des **avances de l'Agence France Trésor qui ne constituent pas une source adaptée à la mise en œuvre d'un schéma pluriannuel immobilier** : leur emploi, borné à l'année civile, peut donc être annulé en cas de décalage calendaire de l'engagement d'une dépense.

Le financement des dépenses immobilières repose donc principalement sur les ressources propres du réseau. Face à cette contrainte d'autofinancement, les établissements en gestion directe ont augmenté les droits de scolarité acquittés par les familles afin de constituer une **épargne destinée aux projets immobiliers, qui figure dans les fonds de roulement des établissements**.

Une telle situation paraît inadaptée aux projets immobiliers qui ont vocation à être, au moins partiellement, financés par l'emprunt afin de lisser l'effort sur le long terme et de mettre à contribution les différentes générations de bénéficiaires.

Le rapporteur spécial relève que l'accroissement des fonds de roulement des EGD a par ailleurs fragilisé budgétairement l'AEFE, puisque la direction du budget du ministère de l'économie et des finances a pu arguer de leurs niveaux élevés pour réduire la subvention pour charges de service public de l'Agence.

Le rapporteur spécial invite donc à **faciliter l'accès de l'AEFE à l'emprunt pour financer les programmes immobiliers des lycées français**. Il suggère d'instaurer des dérogations à l'interdiction d'emprunter, assorties de garanties telles que des conditions de montants, de taux et de part d'autofinancement, sous le contrôle des services des ministères financiers.

Un second obstacle concerne les **établissements privés conventionnés**, auxquels l'interdiction de recours à l'emprunt de longue durée n'est pas applicable, mais qui, dans de nombreux pays, ne peuvent **emprunter à des conditions raisonnables sans une garantie de l'État français**.

Dans ce but, l'article 89 de la loi de finances pour 1971⁽¹⁾ a élargi aux établissements privés d'enseignement français à l'étranger le mécanisme de garantie de l'État « *aux emprunts qui seraient émis par des groupements ou par des associations à caractère national, pour financer la construction et l'aménagement de locaux d'enseignement utilisés par des établissements privés préparant à des diplômes délivrés par l'État* », établi par l'article 51 de la loi de finances rectificative pour 1964⁽²⁾.

Cette garantie est **accordée par l'intermédiaire de l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (ANEFE)**, fondée en septembre 1975.

(1) Loi n° 70-1199 du 21 décembre 1970 de finances pour 1971

(2) Article 51 de la loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964 de finances rectificative pour 1964, modifié par l'article 4 de la loi n°69-1160 du 27 décembre 1969 de finances rectificative pour 1969

En plus de quarante ans, l'association s'est **portée garante de 156 établissements privés dans 97 pays**, sans que ce mécanisme ait montré la moindre faiblesse.

Les conditions d'octroi de la garantie de l'État aux emprunts des écoles françaises de l'étranger

Un décret du 19 février 1979 ⁽¹⁾ relatif aux conditions d'octroi de la garantie de l'État aux emprunts réalisés par les écoles françaises de l'étranger prévoit que :

– les emprunts garantis par l'État doivent avoir pour objet soit l'extension, le premier équipement ou les grosses réparations de locaux d'enseignement existants, soit l'aménagement ou la construction des nouveaux locaux. Les travaux doivent correspondre à une implantation rationnelle, compte tenu des besoins scolaires à satisfaire et des établissements français existants ;

– les demandes de garantie de l'État sont soumises à l'instruction d'une commission interministérielle présidée par un magistrat de la Cour des comptes et comprenant un représentant du ministre chargé de l'économie, un représentant du ministre chargé de l'éducation nationale et deux représentants du ministre chargé des affaires étrangères ;

– l'ANEFE crée un fonds de garantie alimenté notamment par les cotisations spéciales des associations locales bénéficiaires.

Or, depuis l'été 2018, la direction générale du Trésor du ministère de l'économie et des finances a décidé d'interrompre les octrois de garantie de l'ANEFE, au motif que ce mécanisme serait contraire à des règles du droit européen de la concurrence en matière bancaire.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que cette situation bloque aujourd'hui des projets importants de développement, à Mascate et à Panama, et obligerait par exemple le lycée de Conakry à emprunter au taux de 15 %, hors assurance, pour financer simplement 8 millions d'euros de travaux.

Le rapporteur spécial appelle donc à **sortir de cette impasse et à rétablir un dispositif de garantie par l'État des emprunts des établissements privés d'enseignement français**, en maintenant des conditions simples et lisibles d'attribution des garanties et de mutualisation des risques.

Il relève que **l'article 220 de la loi du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 prévoit que le Gouvernement remette**, dans un délai de six mois, **un rapport portant sur l'application des dispositions relatives aux garanties accordées par l'État aux écoles françaises à l'étranger**. Le rapporteur spécial souhaite donc que **la remise de ce rapport, qu'il espère imminente**, soit l'occasion de mettre au clair les problèmes qui pourraient soulever le mécanisme actuel, ainsi que ses perspectives d'évolutions.

*

* *

(1) Décret n°79-142 du 19 février 1979 modifié par le décret n°2008-1516 du 22 décembre 2008

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le lundi 3 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Jean-Baptiste Lemoyne, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

*

* *

ANNEXE 1 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

● **Cabinet du ministre de l'Europe et des affaires étrangères :**
M. Luis Vassy, directeur adjoint, et M. Baptiste Prudhomme, conseiller politique et parlementaire

● **Saison culturelle Afrique 2020 :** Mme N'Goné Fall, commissaire générale, et M. Noel Corbin, adjoint

● **Déplacement au siège de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**

– M. Olivier Brochet, directeur

– M. Laurent Signoles, secrétaire général

– Mme Raphaëlle Dutertre, responsable des relations avec les élus et les anciens élèves - référente égalité

– M. Fabrice Rousseau, chef du service pédagogique,
M. Sébastien Mourot, chef du service adjoint, Mme Fatima
Le Cour Grandmaison, chargée de mission coopération éducative

– M. William N'Guyen, délégué de la direction, chef du service d'appui et de développement du réseau

– Mme Morgane Beltran, adjointe à la directrice des affaires financières et du contrôle de gestion, Mme Nina Jean-Bouamar, cheffe du service de la programmation financière et de la commande publique, M. Grégory Potelleret, contrôleur de gestion « analyse et contrôle »

– M. Bernard Pujol, directeur des ressources humaines du réseau

ANNEXE 2 : SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la mission *Action extérieure de l'État*, mai 2019.

Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires étrangères, Véronique Hespel, Agnès Cukierman, Cyril Gerardon, *La couverture des risques de change sur le budget de l'État*, août 2016.

Cour des comptes, référé n°66854 à M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères, juillet 2013

Cour des comptes, quatrième chambre, troisième section, *Observations définitives : contrôle de la gestion de l'AEFE*, exercices 2011-2015, juin 2017

Cour des comptes, référé n°S2017-2425 à M. Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des affaires étrangères, juillet 2017

Cour des comptes, *L'enseignement français à l'étranger, Insuffler une nouvelle dynamique*. Communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2016

MM. Vincent Delahaye et Rémi Féraud, rapport d'information n°689 de la commission des finances du Sénat *sur le réseau d'enseignement français à l'étranger*, juillet 2018

M. Frédéric Petit, député, rapport n°1304 avis de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale *sur le projet de loi de finances pour 2019*, octobre 2018

Mme Samantha Cazebonne, députée, *L'Enseignement français à l'étranger, une ambition réaffirmée dans un nouveau contexte international*, février 2019

Agence pour l'enseignement français à l'étranger :

- Contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018 et documents de suivi
- Rapport d'activité 2017-2018, juin 2018
- Budget initial et budget rectificatif 2018 et budget initial 2019, notes de présentation communiquées au conseil d'administration et rapport de gestion 2018.
- Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
- Réponses au questionnaire du rapporteur spécial