



...le rapport d'information

CAP 2030 : L'AEFE FACE AU DÉFI DU DOUBLEMENT DES EFFECTIFS

Rapport de M. Ronan LE GLEUT et M. André VALLINI, sénateurs, portant avis sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (2021-2023), en application de l'article 1^{er} de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État

Le contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour la période 2021-2023 vise à impulser une nouvelle dynamique afin de créer les conditions nécessaires à la satisfaction de l'objectif de doublement des effectifs à l'horizon 2030. Ce COM s'articule autour de dix objectifs stratégiques, déclinés en 28 objectifs opérationnels, évalués au travers de 20 indicateurs. L'ensemble est mis au service de la croissance d'un réseau qui est l'un des fleurons de la diplomatie culturelle de la France et l'un de ses principaux atouts en termes d'influence.

La commission, quoique favorable à cette dynamique de croissance, est réservée sur le volet « moyens » de ce COM, qui est insuffisant. Ses observations sont les suivantes :

- Le contrat d'objectifs et de moyens n'apporte aucune perspective durable en termes de moyens : ce COM ne porte en pratique que sur deux exercices et renvoie à l'annualité budgétaire. Or l'agence a besoin de prévisibilité s'agissant de l'évolution de sa subvention pour charge de service public (programme 185) et des aides à la scolarité (programme 151).
- Concernant plus particulièrement les aides à la scolarité, qui ont diminué de 10 M€ en loi de finances pour 2022, aucune garantie de retour au niveau antérieur n'est apportée. La croissance du réseau nécessite pourtant une augmentation de l'enveloppe des bourses.
- Le COM prévoit la fusion des deux contributions actuellement dues à l'AEFE par les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés. Une étude d'impact est nécessaire pour évaluer les effets de cette réforme. La logique voudrait que la contribution nouvelle ne soit pas seulement assise sur le chiffre d'affaires mais aussi corrélée aux services rendus par l'agence (aide nette) dont l'ampleur est très variable en fonction des établissements.
- Concernant la formation, qui est l'un des piliers de la stratégie de croissance du réseau, il conviendrait de pouvoir disposer d'indicateurs plus qualitatifs que ceux proposés. Il est nécessaire de connaître le nombre d'heures de formation dispensées à chaque enseignant formé, respectivement en présentiel et en visioconférence.
- Enfin, la question du financement des projets immobiliers n'est pas résolue. L'AEFE ne peut recourir qu'aux avances de l'Agence France Trésor, de courte durée (un an). Ce mécanisme n'est pas adapté et ne pourra être utilisé, à titre dérogatoire, qu'au plus tard jusqu'en 2023. Le doublement des effectifs à l'horizon 2030 nécessite d'autoriser l'AEFE à emprunter à moyen et long terme.

L'enseignement français à l'étranger, c'est :



établissements scolaires
dans le monde



élèves dont 40 % sont
français et 60 % étrangers



des élèves de terminale
venant étudier en France

1. UN RÉSEAU DONT LA CROISSANCE DOIT S'ACCÉLÉRER AU COURS DE LA PROCHAINE DÉCENNIE

Entre 2010 et 2020, le nombre d'élèves a augmenté de plus de 30 % et le nombre d'établissements est passé de 470 à 535. En 2021, on compte 543 établissements homologués par le ministère de l'Éducation nationale, de la jeunesse et des sports, dont 67 établissements en gestion directe (EGD) qui sont des services déconcentrés de l'agence et 159 établissements conventionnés, et 317 établissements partenaires. Ces établissements scolarisent 375 000 élèves.

Lors de son discours du 20 mars 2018 à l'Institut de France sur l'ambition pour la langue française et le plurilinguisme, le Président de la République a fixé l'objectif de **doubler les effectifs de l'enseignement français à l'étranger, c'est-à-dire d'accueillir 700 000 élèves, d'ici à 2030.**

Évolution des effectifs au cours de la dernière décennie



Source : AEFÉ

L'Agence observe toutefois une **baisse de ses effectifs en termes de personnel**, de l'ordre de 2 % entre 2016 et 2021. Cette baisse est due au schéma d'emplois adopté en 2017 pour la période 2018-2020 qui prévoyait la **suppression de 512 ETPT** sous plafond (résidents et expatriés). La baisse des effectifs est de 21 % pour les personnels expatriés et de 7 % pour les résidents. A l'inverse, le personnel de droit local (PDL) croît de 9 %, représentant une part croissante des effectifs de l'Agence, afin de combler la diminution des postes des personnels expatriés et résidents. Les personnels expatriés et résidents sont des fonctionnaires en position de détachement auprès de l'AEFE. Les personnels de droit local peuvent également être des fonctionnaires titulaires, en disponibilité, ou bénéficiant d'un détachement direct de l'académie vers un établissement partenaire. La croissance de la part des personnels de droit local implique

néanmoins, globalement, **un effort de formation** important pour que la croissance du réseau ne se fasse pas au détriment de la qualité qui fait la réputation de l'enseignement français à l'étranger.

Évolution des effectifs par catégories de personnel entre 2016 et 2021 (en ETPT)

	RAP 2016	RAP 2017	RAP 2018	RAP 2019	RAP 2020	LFI 2021	Evolution entre % RAP 2020/% RAP 2016
Expatriés	1 106	1 073	1 036	954	871	821	-21,23%
Résidents	5 199	5 147	5 064	4 927	4 827	5 004	-7,16%
PDL	4 159	4 206	4 282	4 388	4 544	4 690	9,25%
Siège	161	162	167	172	171	184	6,48%
TOTAL	10 625	10 588	10 549	10 440	10 413	10 699	-1,99%

ETPT : équivalent temps plein travaillé (effectifs x quotité de temps de travail x période d'activité dans l'année)

RAP : rapport annuel de performance (annexé au projet de loi de règlement rendant compte de l'exécution budgétaire)

LFI : loi de finances initiale

PDL : personnel de droit local

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2022.

2. DES OBJECTIFS AU SERVICE D'UNE NOUVELLE DYNAMIQUE DE CROISSANCE DU RÉSEAU

Tandis que **le précédent COM mettait l'accent sur l'optimisation de la gestion** (dont relevaient 4 objectifs sur un total de 9), le nouveau COM s'inscrit dans **une démarche beaucoup plus dynamique**.

L'Agence a d'ailleurs déjà amorcé le tournant souhaité, en accompagnant les nouvelles homologations et en consolidant les dispositifs de formation, grâce à la création en cours de 16 instituts régionaux de formation (IRF).

Les efforts devront s'intensifier : au rythme actuel de croissance des effectifs (+ 2 % en 2021), le doublement n'interviendrait en effet qu'après 2050. Concernant la formation qui est l'un des piliers de la stratégie de croissance, il conviendrait de prévoir un **indicateur** en nombre d'heures de formation dispensée par personne, en présentiel et en distanciel, et de pouvoir connaître le nombre de parcours diplômants.

	COM 2016-2018	COM 2021-2023
Axe stratégique n°1	<p>Le réseau de l'EFE est un des outils privilégiés de la diplomatie globale de la France</p> <p>1.1 Adapter le réseau aux priorités du ministère</p> <p>1.2 Structurer et développer l'offre éducative complémentaire</p>	<p>Accroître l'attractivité de l'EFE pour attirer de nouveaux publics</p> <p>1.1 Rendre l'offre pédagogique plus attractive</p> <p>1.2 Valoriser notre modèle éducatif</p>
Axe stratégique n°2	<p>Le réseau de l'EFE concourt à la promotion du modèle éducatif français et à son excellence</p> <p>2.1 Dispenser un enseignement d'excellence innovant, adapté au plus grand nombre</p> <p>2.2 Approfondir le suivi du programme de bourses scolaires</p> <p>2.3 Établir une relation organisée et de long terme avec les anciens élèves du réseau</p>	<p>Renforcer le rôle de l'Agence au service du développement du réseau</p> <p>2.1 Accompagner les nouveaux partenaires de l'éducation française et francophone</p> <p>2.2 Former les enseignants à l'appui du réseau de l'EFE</p> <p>2.3 Renforcer la capacité d'accueil des établissements et leur sécurité</p>

Axe stratégique n°3	Le réseau de l'EFE s'inscrit dans une démarche de performance et d'optimisation de la gestion budgétaire et des ressources humaines de l'Agence 3.1 Consolider l'équilibre financier de l'Agence 3.2 Élaborer une stratégie des ressources humaines dans le réseau 3.3 Assurer une gestion immobilière de l'ensemble du parc en portant l'effort sur les conditions de sécurité des bâtiments 3.4 Harmoniser les procédures internes de l'AEFE en matière de gestion financière et budgétaire	Développer le rôle de l'Agence au service du réseau labellisé LabelFrancEducation et des associations FLAM 3.1 Accompagner le réseau LabelFrancEducation et favoriser son développement 3.2 Consolider le dispositif Français langue maternelle (FLAM)
Axe stratégique n°4		Adapter le fonctionnement de l'Agence pour répondre aux défis du développement de l'EFE 4.1 Poursuivre la modernisation 4.2 Être une administration exemplaire au service d'un pilotage performant 4.3 Associer davantage les acteurs de l'EFE à son développement

3. UNE DYNAMIQUE QUI NÉCESSITE DE CONSOLIDER AUSSI LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Le volet « objectifs » de ce COM est, comme c'est souvent le cas, beaucoup plus développé que son volet « moyens ». Encore l'existence d'un chapitre consacré aux moyens est-elle un progrès, car ce chapitre ne figurait pas dans le précédent COM.

Depuis 2016, la subvention pour charges de service public de l'AEFE (programme 185 de la mission Action extérieure de l'État) et les aides à la scolarité (programme 151) ont évolué comme suit :

Évolution des dotations de l'AEFE

LFI	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
P185 en K€	394 410	396 113	398 707	384 007	408 607	416 928	416 928
P151 en K€	115 500	110 000	110 000	105 300	105 310	104 754	95 754
Total	509 910	506 113	508 707	489 307	513 917	521 682	512 682

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2022.

En LFI 2020, le montant de la subvention pour charge de service public de l'AEFE (programme 185) a augmenté de 24,6 M€, pour favoriser la mise en œuvre du plan de développement de l'enseignement français à l'étranger. Il s'agit d'un « rebasage » c'est-à-dire que la subvention ainsi augmentée a, depuis lors, été reconduite. Ce rebasage est toutefois intervenu **après une période de disette budgétaire**, puisqu'en 2017 l'AEFE a subi une annulation de crédits de 33 millions d'euros, nécessitant un plan d'économies et une hausse temporaire du taux de la participation financière complémentaire due par les établissements. Par ailleurs, l'augmentation observée en 2021 (+9 M€) résulte de la réintégration au programme 185 de dépenses de sécurisation des établissements, auparavant prises en charge dans le cadre du compte d'affectation spéciale 723.

S'agissant des bourses scolaires, une baisse de 10 M€ est observée en 2022. Ces bourses passent en effet de 104,4 M€ à 94,4 M€ (déduction faite du montant des aides à la scolarisation des élèves en situation de handicap, qui répondent à une problématique distincte). Cette baisse sera compensée par un prélèvement de 10 M€ sur la trésorerie de l'AEFE. Cette trésorerie sera, d'ailleurs, également mobilisée en faveur des établissements français au Liban (10 M€). Mais **le COM n'apporte aucune garantie quant au retour de l'enveloppe des bourses à son niveau antérieur.** La croissance du réseau devra s'accompagner d'une trajectoire d'augmentation des crédits budgétaires dans ce domaine.

Les ponctions sur la trésorerie de l'AEFE sont d'autant plus préjudiciables que **celle-ci ne peut pas emprunter**, au titre de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, qui dispose que les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée. **Cette interdiction s'applique à l'AEFE qui ne peut donc pas recourir à l'emprunt pour financer ses investissements immobiliers.** L'AEFE ne peut recourir qu'aux avances de l'Agence France Trésor, de courte durée (un an). Outre les avances accordées dans le cadre du plan de soutien à l'AEFE, en réponse à la crise sanitaire (plafonnées à 50 M€), l'Agence a bénéficié de 4 M€ d'AFT en 2021 pour financer son développement immobilier. En 2022, le montant des AFT inscrit en loi de finances initiale s'élève à 7,4 M€. Ces avances sont théoriquement destinées à un besoin de financement imprévu. Elles ne sont pas adaptées au financement immobilier. C'est pourquoi le COM prévoit leur mise en extinction en 2022 ou, au plus tard, en 2023.

Un groupe de travail doit dès lors être constitué pour trouver un mécanisme alternatif aux AFT. Composé de représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du ministère chargé des comptes publics et de l'AEFE, ce groupe de travail doit mettre en place un mécanisme pérenne de financement qui *« pourra reposer sur une mise en commun ponctuelle des réserves de trésorerie disponibles au sein du réseau ou la constitution d'un fonds mutualisé à partir de contributions des établissements »*.

L'atteinte de l'objectif de doublement des effectifs passe nécessairement par des opérations immobilières pour développer les capacités d'accueil des établissements en gestion directe (EGD). C'est pourquoi **l'Agence a besoin d'un mécanisme de financement compatible avec les exigences d'un investissement immobilier.** C'est d'autant plus légitime que **l'AEFE n'est pas financé majoritairement par l'État, mais par les familles**, à hauteur de 64 % du coût de fonctionnement des EGD (et de 81 % pour l'ensemble des établissements), ce qui questionne sa qualité d'organisme relevant des administrations publiques centrales. Étant donné les situations très diverses des établissements, s'agissant notamment du montant des écolages, il n'est pas certain que la voie de la mutualisation, ou celle d'une augmentation des contributions des établissements, soit facilement acceptable. Il est nécessaire de permettre à l'agence de recourir à l'emprunt.

Par ailleurs, il est regrettable que le dispositif de garantie qui se substitue à l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (ANEFE), pour accompagner les projets immobiliers des établissements conventionnés et partenaires, soit moins favorable que celui qui pré-existait. Mis en place par l'article 198 de la loi de finances pour 2021 et par un arrêté du 2 avril 2021, ce nouveau mécanisme prévoit en particulier une rémunération de la garantie par une commission variable en fonction des risques encourus, alors que cette commission était auparavant unique et mutualisée. Une première réunion de la commission interministérielle d'octroi doit se tenir prochainement. Il serait souhaitable que **le COM mentionne la mission d'instruction des dossiers confiée à l'AEFE dans le cadre de ce nouveau dispositif.**

Enfin, **les deux contributions** actuellement dues par les EGD et par les établissements conventionnés, la participation financière complémentaire (PFC) d'une part, et la participation à la rémunération des résidents (PRR), d'autre part, **seront remplacées par une contribution unique**

assise sur le chiffre d'affaires, donc a priori décorrélée des moyens mis à disposition par l'Agence.

Cette fusion est source de **nombreuses incertitudes** pour les établissements et les familles, d'autant qu'elle s'inscrit dans le cadre d'un objectif visant à « *accroître les ressources propres de l'Agence* » donc à augmenter la contribution des établissements, en tirant parti de la croissance du réseau, dans la mesure où le potentiel de diversification des ressources propres, rapidement mentionné par le COM, semble limité. Il serait logique que cette contribution soit corrélée aux services rendus par l'agence aux établissements. **Une étude d'impact est, à tout le moins, nécessaire.**



Christian Cambon

Président de la commission
Sénateur (LR) du Val-de-Marne

Commission des affaires étrangères, de la
défense et des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>



Ronan Le Gleut

Rapporteur
Sénateur (LR) représentant les Français
établis hors de France



André Vallini

Rapporteur
Sénateur (SER) de l'Isère