



LE RÉSEAU DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER A-T-IL LES MOYENS DE SES AMBITIONS ?

Rapport d'information n° 689 (2017-2018) de M. Vincent DELAHAYE, sénateur de l'Essonne, et M. Rémi FÉRAUD, sénateur de Paris, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Action extérieure de l'État »

La soutenabilité budgétaire du réseau de l'enseignement français à l'étranger est fragilisée depuis plusieurs années, au détriment des familles

■ Le « réseau » de l'enseignement français à l'étranger désigne un ensemble de **492 établissements**, scolarisant près de **350 000 élèves** dans 137 pays, homologués par le ministère de l'éducation nationale et dont le suivi est confié à l'**Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)**. Les établissements sont répartis selon **trois statuts** au degré d'autonomie croissant vis-à-vis de l'AEFE : les établissements en gestion directe (74), conventionnés (153), et partenaires (265). Les modalités de fixation des frais de scolarité varient selon les statuts.

■ Le financement du réseau repose sur **deux piliers** : les crédits publics, principalement la subvention pour charges de service public (SCSP) allouée à l'AEFE, et les bourses, ainsi que les frais de scolarité acquittés par les parents d'élèves.

■ La soutenabilité budgétaire de l'Agence est fragilisée par l'**augmentation des charges** de celle-ci (+ **19,5 %** entre 2012 et 2017) dont les causes sont multiples : une **croissance des effectifs scolarisés** (+11,4 % depuis 2012), une **progression des dépenses de personnel** (+15,5 %), **un parc immobilier vieillissant**.

■ Face à ces dépenses toujours plus importantes, l'augmentation des ressources s'est traduite par une **contribution accrue**

des familles, ce qui révèle en creux un **désengagement progressif de l'État** depuis plusieurs années. Les frais de scolarité par élève sont passés de **4 290 euros en 2012 à 5 300 euros en 2017 en moyenne**, tous statuts d'établissements confondus, soit une hausse de **23,5 % en 5 ans**.

■ L'augmentation des recettes de l'AEFE est également entravée par des **difficultés de transferts de fonds des établissements vers celle-ci** en raison de **réglementations nationales limitant les flux de capitaux**, ou de l'application de **taxes** sur ces transferts considérés comme des produits imposables. En 2017, ces recettes non recouvrées par l'AEFE s'élèvent à **58 millions d'euros**.

■ L'**annulation à hauteur de 33 millions d'euros de la subvention pour charges de service public de l'AEFE en juillet 2017** a accentué les difficultés budgétaires de l'Agence, ce qui a entraîné des **suppressions de postes d'enseignants pour les trois prochaines années**, dont 180 enseignants dès la rentrée 2018. Toutefois, **des réserves budgétaires existent** au sein du réseau, en particulier dans les fonds de roulement des établissements en gestion directe, mais ils ne font pas l'objet d'une mutualisation.

Évolution des dépenses budgétaires en faveur de l'enseignement français à l'étranger

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Subvention pour charges de service public de l'AEFE* | 414,8 | 421,3 | 410,7 | 402,7 | 387,9 | 355,8 |
| Aide à la scolarité** | 116,6 | 103,5 | 106,5 | 89,5 | 87,3 | 99,2 |
| Total crédits budgétaires | 531,4 | 524,8 | 517,2 | 492,2 | 475,2 | 455 |
| Recettes totales de l'AEFE | 1113,3 | 1166,7 | 1188,2 | 1199,8 | 1201,1 | 1165,3 |
| Part des crédits budgétaires dans les recettes de l'AEFE | 47,7 % | 45,0 % | 43,5 % | 41,0 % | 39,6 % | 39,0 % |

*Action 5 - P185 ** Action 2 - P151

Source : commission des finances, à partir des données transmises par l'AEFE et des documents budgétaires

Une crise de confiance entre l'AEFE et certains établissements se nourrit du manque de transparence dans les flux financiers

■ L'annulation de 33 millions d'euros en juillet 2017 a été facteur de **tensions** entre les établissements du réseau et l'AEFE, principalement à la suite de **la hausse de 6 % à 9 % du taux de la participation forfaitaire complémentaire (PFC)** des établissements, décidée pour pallier la réduction inattendue des recettes. Cette participation est versée par les établissements en gestion directe et conventionnés, et elle est **assise sur les droits de scolarité**. Cette hausse a été décidée à l'automne dernier, alors même que la plupart des établissements avaient déjà adopté leur budget pour l'année scolaire en cours.

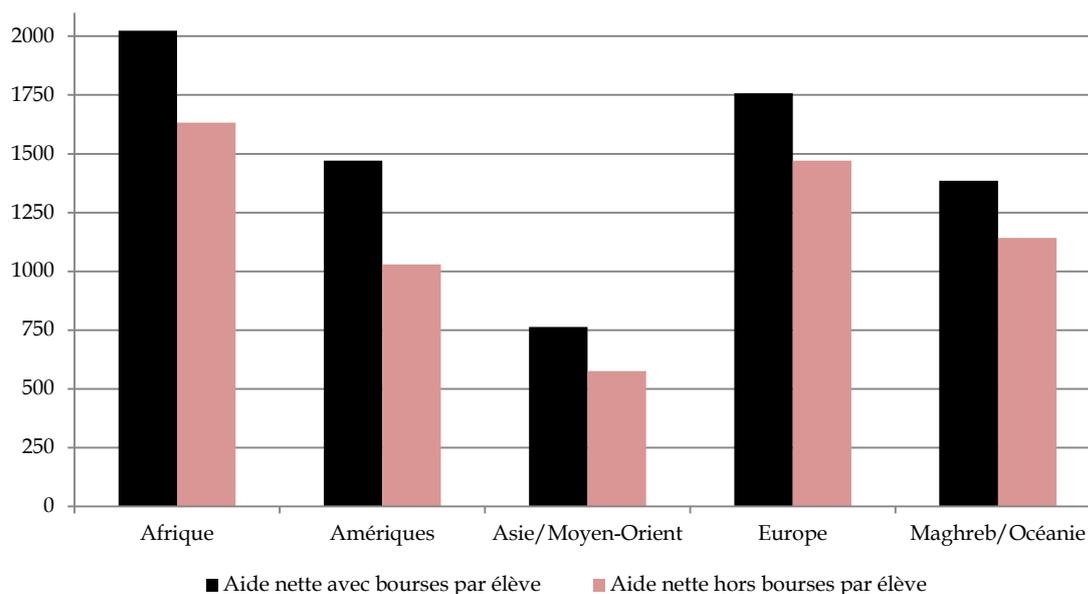
■ La **complexité** des flux financiers entre l'AEFE et les établissements résulte principalement de deux facteurs :

- **la participation financière des établissements au réseau varie selon leurs statuts**. Par exemple, les établissements partenaires ne versent pas la participation forfaitaire complémentaire, et ne contribuent pas à la rémunération des personnels de l'éducation nationale car ils n'en bénéficient pas ;
- **le processus décisionnel déterminant la contribution de l'AEFE aux établissements résulte d'une analyse au cas par cas**, avec un degré d'information du conseil d'administration différent selon le type de subvention octroyée.

■ **Très variable selon les établissements et les zones géographiques**, le montant de l'aide nette de l'AEFE **ne répond pas à des orientations politiques clairement identifiées**. Il résulte avant tout de l'agrégation des situations individuelles des établissements et du contexte historique qui a déterminé le statut des établissements.

■ Avec les crédits dédiés à l'aide à la scolarité, en 2017, le coût d'un élève scolarisé au sein du réseau s'établit en moyenne à **1 387 euros** par an pour l'AEFE, ou **2 210 euros** en limitant le périmètre aux seuls EGD et établissements conventionnés qui perçoivent l'essentiel du financement de l'AEFE. À titre de comparaison, **la dépense moyenne du ministère de l'éducation nationale par élève en France est près de 3,8 fois plus élevée**.

Aide nette par élève par secteur géographique en 2017 (en euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les données de l'AEFE

Des adaptations du réseau sont nécessaires pour satisfaire des objectifs de croissance ambitieux

■ Le développement du réseau de l'enseignement français à l'étranger a été défini comme étant la **clé de voûte du soutien à la langue française par le Président de la République**, Emmanuel Macron, lors de son discours du **20 mars 2018** à l'Institut de France. L'objectif annoncé de **doubler les effectifs scolarisés** dans le réseau d'ici 2030 interroge la **capacité d'absorption et d'attractivité des établissements**.

■ La croissance future du réseau devrait reposer essentiellement sur **les élèves étrangers**, et non sur **les élèves français qui ne représentent plus que 36 % des élèves scolarisés**, avec des disparités importantes selon les zones géographiques. Ceci s'explique par **une évolution sociologique de la population expatriée** qui se tourne davantage que par le passé vers les systèmes éducatifs locaux.

■ Le **statut d'établissement partenaire**, plus souple à mettre en œuvre, constitue la **modalité de croissance du réseau la plus aisée** à court et moyen termes. Depuis

2012, les effectifs de ces établissements ont d'ailleurs augmenté de plus de **19 %**.

■ La croissance rapide du réseau se traduirait par une **potentielle augmentation du budget des bourses qu'il conviendra d'anticiper**. Toutefois, ce risque budgétaire reste maîtrisé en raison de la faible progression du nombre d'élèves français supplémentaires chaque année, et du fait que le nombre de demandes de bourses tend à se réduire (-6 % environ depuis 2013).

■ **Le réseau de l'enseignement français à l'étranger ne saurait constituer le seul vecteur d'influence de la langue française**. Le développement de dispositifs complémentaires au réseau, telles que le **label « FrancEducation »** qui établit des partenariats avec les systèmes éducatifs locaux, permet d'élargir l'offre pédagogique disponible, sans peser davantage sur le budget du réseau de l'enseignement français à l'étranger.

Les recommandations des rapporteurs spéciaux

Préserver la soutenabilité budgétaire du réseau

Recommandation n° 1 : poursuivre le mouvement de réduction des personnels détachés au profit des recrutés locaux. Dans le cadre d'une réforme des statuts des fonctionnaires détachés à venir, des dispositifs limitant le renouvellement du détachement pourraient être introduits.

Recommandation n° 2 : sanctuariser le montant de la subvention pour charges de service public allouée à l'AEFE pour les cinq prochaines années, en tenant compte de l'évolution à venir du coût réel de la pension civile des fonctionnaires détachés.

Recommandation n° 3 : contenir l'inflation des frais de scolarité en gelant la participation des familles au financement du réseau à son modèle actuel, c'est-à-dire 60 %.

Recommandation n° 4 : conduire une réflexion sur la possibilité d'introduire des mécanismes de mutualisation des fonds de roulement entre les EGD et les services centraux et améliorer la comptabilité analytique afin de rendre plus performante la gestion financière de l'ensemble du réseau.

Recommandation n° 5 : optimiser les dépenses de fonctionnement des EGD en identifiant les fonctions supports qui pourraient faire l'objet d'une mutualisation avec les postes diplomatiques.

Recommandation n° 6 : poursuivre l'amélioration du contrôle de gestion de l'AEFE, conformément aux recommandations de la Cour des comptes formulées dans l'enquête réalisée en 2016 à la demande de la commission des finances du Sénat.

Rendre plus transparente l'aide financière versée aux établissements

Recommandation n° 7 : établir un ratio plancher d'enseignants détachés par nombre d'élèves, pour

les EGD et les établissements conventionnés, arrêté par le conseil d'administration de l'Agence, après avis du ministère de tutelle et avis du ministère de l'éducation nationale

Recommandation n° 8 : établir et formaliser des critères objectifs pour justifier les variations de la participation à la rémunération des personnels résidents.

Recommandation n° 9 : établir et publier chaque année, après délibération du conseil d'administration, les critères objectifs d'attribution des subventions pour les projets immobiliers, dépenses de sécurisation, ou toute autre subvention ponctuelle versée aux établissements du réseau.

Recommandation n° 10 : publier chaque année, après délibération du conseil d'administration de l'AEFE, le montant de l'aide nette de l'Agence par établissement au cours de l'exercice écoulé.

Adapter le réseau pour permettre une croissance ambitieuse

Recommandation n° 11 : établir une cartographie prospective des besoins de l'enseignement français à l'étranger, afin de tenir compte des évolutions de la population expatriée, des priorités diplomatiques et de mener une appréciation qualitative de la demande locale.

Recommandation n° 12 : accélérer le redéploiement du réseau en dehors de l'Europe.

Recommandation n° 13 : alléger certains critères requis pour l'homologation des établissements afin de faciliter leur création, tout en préservant la qualité de l'enseignement.

Recommandation n° 14 : développer les offres complémentaires telles que le label « FrancEducation » en assignant des objectifs de labellisation aux postes diplomatiques, tout en restant attentifs à la qualité de l'enseignement.



Vincent DELAHAYE
Sénateur de l'Essonne
(Groupe Union Centriste)

Rémi FÉRAUD
Sénateur de Paris
(Groupe Socialiste et Républicain)



Rapporteurs spéciaux de la mission « Action extérieure de l'État »



Le présent document et le rapport complet n° 689 (2017-2018) sont disponibles sur le site du Sénat : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2017/r17-689-notice.html>

