



...le rapport d'information

SUR LES CRÉDITS DE L'ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT DU PLF 2022

Les réseaux d'enseignement français à l'étranger et d'action culturelle ont été très durement touchés par la crise sanitaire mondiale, suscitant dès 2020 des craintes sur leur pérennité. En 2021, les perspectives s'améliorent pour de nombreux établissements, même si la situation est très contrastée d'une zone géographique à l'autre et fortement dépendante de l'évolution de la pandémie.

Le rapporteur constate que le plan de soutien au réseau d'enseignement français, voté en troisième loi de finances rectificative pour 2020, a permis d'éviter sa fragilisation structurelle. Depuis le printemps 2021, la tendance générale est au rétablissement. Certaines situations locales demeurent toutefois difficiles, en particulier au Liban, en Amérique du Sud et en Asie. Même si aucune fermeture d'établissement n'est à déplorer, certains sont dans un état plus critique que d'autres, ce qui doit inciter à la vigilance.

Dans le PLF pour 2022, l'opérateur du réseau, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), voit sa subvention stabilisée. **Cette reconduction de moyens peut être vue comme positive, mais aussi comme limitante à l'heure du développement du réseau,** voulu par le Président de la République. **Dès 2018, le rapporteur avait pointé le caractère peu réaliste de l'objectif de doublement des effectifs à l'horizon 2030.** Celui-ci l'est encore moins depuis la survenue de la crise.

Le réseau d'action culturelle continue de connaître un fonctionnement perturbé, même si certains instituts français et certaines alliances françaises ont pu rouvrir au public. L'essor des activités linguistiques et culturelles à distance a joué un rôle d'amortisseur de la crise, mais il n'a pas pu enrayer la dégradation du bilan économique des établissements.

Pour les soutenir, le Gouvernement a fait le choix de procéder uniquement à des redéploiements de crédits. **Cette gestion pragmatique est louable, mais le rapporteur doute qu'elle suffise à redresser les structures financièrement très fragilisées.** La transformation numérique du réseau est également pensée comme un levier de la reprise. Si cette démarche de modernisation et de renforcement de l'attractivité du réseau culturel français par les technologies numériques a toute sa pertinence dans le contexte concurrentiel mondial, **le rapporteur regrette que le ministère en fasse l'alpha et l'oméga de son action de réponse à la crise.**

1. L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : UN RÉSEAU RÉSILIENT DONT LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT NÉCESSITERAIT PLUS QU'UNE SIMPLE STABILISATION BUDGÉTAIRE

Chiffres clés, à la rentrée 2021, du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

→ **543 établissements** dans 138 pays, tous homologués par l'Éducation nationale, mais selon trois statuts aux liens plus ou moins étroits avec l'AEFE :

- 67 établissements en gestion directe (EGD) : 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 ;

- 159 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 ;

- 317 établissements partenaires, de gestion privée, qui n'ont pas conclu d'accord en matière de personnels mais recourent à certains services de l'Agence.

→ Au total, environ **375 000 élèves** sont scolarisés dans ces établissements.

A. UN RÉSEAU TRÈS FRAGILISÉ PAR LA CRISE MAIS EN VOIE DE RÉTABLISSEMENT GRÂCE AU DÉPLOIEMENT DU PLAN DE SOUTIEN

1. Une amélioration globale des conditions de fonctionnement des établissements, mais des situations locales encore très évolutives et hétérogènes

L'année scolaire 2020-2021 s'est caractérisée, pour les établissements du réseau, par une forte dépendance à l'évolution de la pandémie et une grande hétérogénéité des situations. Après une nette amélioration enregistrée en novembre 2020, le contexte s'est à nouveau dégradé en fin d'année et l'est resté jusqu'en avril 2021. Depuis cette date, **la situation s'est globalement améliorée, malgré le maintien de disparités liées aux conditions sanitaires locales et aux décisions prises par les autorités des pays considérés.** En fin d'année scolaire, des situations très variables étaient ainsi observées selon les zones géographiques. Si en Afrique et en Europe, le fonctionnement des établissements était quasiment revenu à la normale (98 % d'entre eux avaient recouvré le présentiel), le mode dégradé était encore majoritaire dans les Amériques (seuls 33 % des établissements étaient en présentiel), en particulier en Amérique latine. Au Maghreb et dans l'Océan indien, les conditions de fonctionnement des établissements marquaient une nette amélioration (81 % d'entre eux travaillaient en présentiel). En revanche, au Moyen-Orient et au Proche-Orient, la situation restait très compliquée (seulement 11 % des établissements étaient ouverts en présentiel). En Asie, un léger mieux était constaté (50 % des établissements ont fini l'année scolaire en présentiel contre 40 % un mois plus tôt).

À la rentrée 2021, la tendance à l'amélioration s'est confirmée, le fonctionnement en présentiel atteignant 84 % sur l'ensemble du réseau contre 65 % en juin. Certaines situations locales demeuraient toutefois difficiles, en particulier **au Liban, en Amérique du Sud et en Asie. L'année scolaire 2021-2022 devrait rester compliquée dans ces zones, avec des situations locales toujours très évolutives.**

Le développement de l'enseignement à distance pendant la crise

La fermeture des établissements à partir de fin janvier 2020 en Asie, puis progressivement de l'ensemble des établissements du réseau dans les mois suivants, a conduit l'AEFE à mettre en place, dans l'urgence, **un dispositif d'enseignement à distance afin de permettre la continuité pédagogique et la poursuite des apprentissages par les élèves.** La totalité des établissements a connu ce mode de fonctionnement au cours du premier semestre 2020. Par la suite, beaucoup ont poursuivi en 100 % distanciel (notamment en Amérique du Sud et au Moyen-Orient), tandis que la majorité a eu recours à des formules hybrides. Dans ce contexte, les outils et méthodes de travail développés au printemps 2020 ont été conservés et même améliorés.

Au plus fort de la crise, l'AEFE a impulsé et accompagné le développement de l'enseignement à distance en direction des établissements homologués, au moyen de différents leviers : envoi d'un premier *vademecum* fin février 2020, actualisé à trois reprises, puis d'un second en mai, centré sur les conditions de réouverture des établissements ; organisation d'actions de formation des enseignants à la maîtrise des outils numériques ; accompagnement des équipes pédagogiques par les inspecteurs de l'Agence et les enseignants formateurs du réseau.

L'AEFE poursuit sa politique de développement numérique des établissements, principalement dans le cadre de sa politique de formation des personnels.

Si, au début de la crise, la mise en place de l'enseignement à distance avait suscité des craintes et des contestations de la part de certaines familles qui considéraient que le service rendu n'était pas à la hauteur de leur contribution financière, presque deux ans plus tard, il semble que la satisfaction soit globalement au rendez-vous, **les personnels enseignants ayant montré leur grande capacité de mobilisation et d'adaptation, que le rapporteur tient à saluer.**

2. Une tendance générale à la reprise de la croissance des effectifs, néanmoins assombrie par de fortes inquiétudes à propos de certaines zones géographiques

À la rentrée 2021, la tendance générale serait à **la reprise de la croissance des effectifs** (+ 2,1 % en prévisionnel, les chiffres stabilisés n'étant pas encore disponibles), après la baisse enregistrée à la rentrée 2020 (- 0,2 %), qui avait suscité de fortes inquiétudes sur l'avenir du réseau dans certaines zones géographiques.

Des différences notables selon les zones et même en leur sein sont toutefois à relever (en prévisionnel) :

- **au Moyen-Orient et au Proche-Orient**, une baisse globale est envisagée, à l'instar du Liban qui pourrait perdre jusqu'à 10 % de ses effectifs, la très grave crise politique, économique et sociale que traverse le pays dépassant le seul cadre de l'épidémie de Covid-19. À l'inverse, d'autres pays, comme l'Égypte ou les Émirats Arabes unis, en gagneraient ;
- **en Europe**, une augmentation de 1 % est prévue, laquelle devrait compenser les légères pertes enregistrées en 2020 ;
- **dans l'Océan indien**, une faible augmentation des effectifs est attendue, après la baisse subie l'année dernière ;
- **au Maghreb**, une forte progression, de l'ordre de 5 %, est escomptée, confirmant la position de la zone comme deuxième pôle de l'enseignement français à l'étranger après le Liban ;
- **en Afrique**, une croissance des effectifs est également projetée, portée par le dynamisme des réseaux sénégalais et ivoirien ;
- **aux Amériques**, les établissements d'Amérique du Nord devraient regagner des effectifs, tandis que ceux d'Amérique du Sud peineraient à conserver les leurs, la zone étant encore très affectée par la pandémie ;
- **en Asie**, la baisse des effectifs se poursuivrait, le fonctionnement des établissements demeurant fortement perturbé par les règles restrictives de déplacement qui ont empêché le retour de nombreux expatriés.

Des disparités sont également observables **selon la nationalité des élèves** : les effectifs d'étrangers dits « tiers » augmenteraient de 8,1 % (+ 5 500 élèves) et ceux des étrangers dits « nationaux » de 2,7 % (+ 3 500 élèves) – preuve du maintien de l'attractivité de l'enseignement français auprès des familles étrangères, tandis que les effectifs d'élèves français diminueraient de presque 1 % (- 1 100 élèves), essentiellement en raison du non-retour de nombreux expatriés.

Au global, l'année 2021-2022 devrait être une année de rétablissement sur le plan des effectifs, mais avec des points d'inquiétude majeurs concernant l'Amérique du Sud, l'Asie et surtout le Liban, dont la situation dramatique appelle une vigilance toute particulière, alors qu'il s'agit du premier pôle d'enseignement français à l'étranger.

Le Liban, principale source d'inquiétude pour le réseau

Les 57 établissements libanais du réseau (7 conventionnés, 4 conventionnés « temporairement » - statut spécifique destiné à aider les établissements en grande difficulté – et 46 établissements partenaires) sont confrontés à trois difficultés majeures :

- une déperdition de leurs enseignants recrutés localement, leur salaire ayant été divisé par dix ;
- une insolvabilité croissante des familles liée à la dévaluation de la livre libanaise ;
- une baisse des effectifs, ceux-ci étant passés de 61 349 en 2019 à 59 388 en prévisionnel 2021.

3. Une montée en charge du plan de soutien au réseau qui a permis d'éviter sa fragilisation structurelle

Le 30 avril 2020, pour aider le réseau d'enseignement français à l'étranger à faire face à la crise sanitaire, le Gouvernement a annoncé **un plan de soutien** qui s'est concrétisé budgétairement dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative (LFR 3) du 30 juillet 2020. Le plan est composé de trois grands volets d'action :

- **un accompagnement aux familles françaises en difficulté**, grâce à un abondement de l'aide à la scolarité **à hauteur de 50 millions d'euros** sur le programme 151 (bourses scolaires), visant à élargir le nombre de bénéficiaires du dispositif (avec deux publics-cibles : les familles qui n'en bénéficiaient pas mais dont la situation s'était dégradée du fait de la crise, les familles déjà boursières *via* la prise en compte, à titre exceptionnel, de leurs revenus de l'année en cours) ;
- **une aide aux familles étrangères en difficulté et aux établissements quel que soit leur statut** (établissements en gestion directe, conventionnés ou partenaires) – avec une attention particulière portée aux établissements partenaires, particulièrement touchés par la crise –, qui s'est traduite par le versement d'une subvention supplémentaire de **50 millions d'euros** sur le programme 185 ;
- **une enveloppe d'un montant maximum de 50 millions d'euros d'avances de l'Agence France Trésor (AFT)** sur le programme 823, permettant à l'AEFE d'aider les établissements à affronter leurs difficultés de trésorerie.

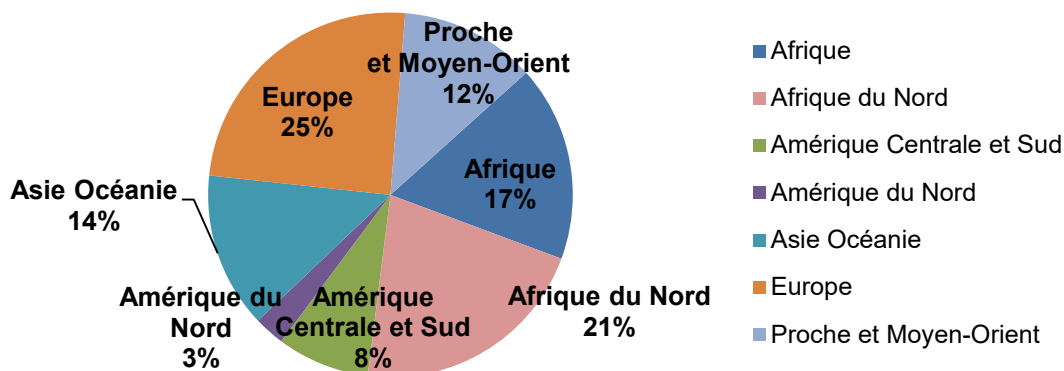
À l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, **le rapporteur a souhaité dresser un état des lieux du déploiement du plan d'urgence au réseau.**

- Sur les 50 millions d'euros supplémentaires destinés à **l'aide aux familles françaises, un montant de 41,7 millions d'euros a, en pratique, été versé à l'AEFE** en 2020 après une réévaluation à la baisse des besoins des familles.

Le dispositif de recours gracieux de l'aide à la scolarité a été assoupli à travers la prise en compte des revenus du début d'année 2020, permettant à la fois de réviser la quotité des familles déjà boursières et d'attribuer des bourses à de nouvelles familles. Le calendrier de dépôt de demande de bourses pour l'année scolaire 2020-2021 a également été aménagé et certains critères ont été revus afin de tenir compte de l'incidence de la crise sur les capacités financières des familles.

Le montant total des aides exceptionnelles accordées par l'AEFE s'est élevé à un peu plus de 1,5 million d'euros pour 2 085 boursiers, dont près de 755 000 euros au bénéfice de 1 331 élèves déjà boursiers en 2019-2020 et environ 782 000 euros pour 754 nouveaux boursiers.

Répartition des boursiers ayant bénéficié d'aides exceptionnelles



Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, réponse au questionnaire budgétaire

En outre, pour l'année scolaire 2020-2021, le montant total des bourses accordées a atteint 111,8 millions d'euros, soit **11,1 millions d'euros en plus** par rapport à l'année scolaire précédente (+ 11 %).

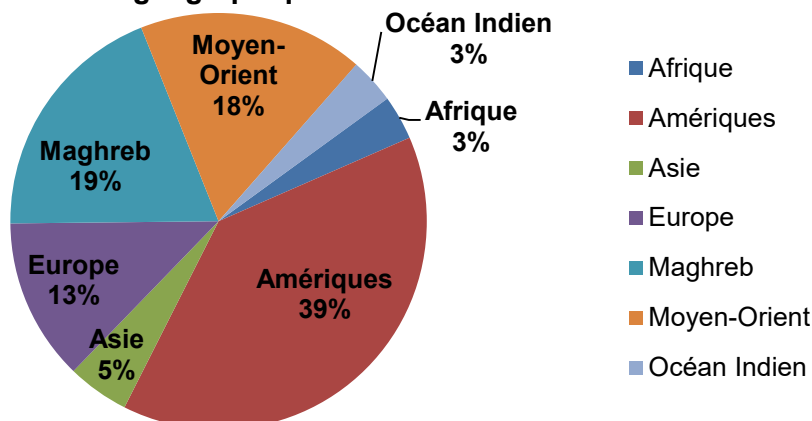
Au global, ce sont 12,6 millions d'euros supplémentaires au titre des bourses qui ont pu être attribués grâce à la dotation exceptionnelle de 41,7 millions d'euros. Le solde des crédits (de l'ordre de 29 millions d'euros, sous réserve des bilans définitifs) sera, selon le ministère, mis en œuvre pour poursuivre le soutien aux familles dans le cadre de l'année scolaire 2021-2022.

Après les réserves qu'il avait émises l'année dernière au regard de la faible consommation des crédits de cette enveloppe, le rapporteur constate une amélioration cette année, même si le nombre de rejets de dossiers a été important. Comme le lui a indiqué l'AEFE, le traitement des demandes a nécessité de trouver un équilibre entre la bienveillance attendue dans le contexte de crise et la nécessaire rigueur dans la gestion de deniers publics.

- Sur les 50 millions d'euros votés en LFR 3 au titre du **soutien aux familles étrangères en difficulté et aux établissements**, l'intégralité de la somme a été versée à l'AEFE en 2020.

S'agissant de l'aide aux familles étrangères, des commissions d'examen locales ont été constituées dans chaque établissement demandeur d'une aide afin d'examiner la situation des familles étrangères en difficulté financière pour payer les frais de scolarité de l'année 2019-2020. Au total, **l'aide engagée au bénéfice de ces familles a concerné 18 336 élèves scolarisés dans 250 établissements (142 partenaires, 78 conventionnés et 30 en gestion directe), pour un montant total de 13,4 millions d'euros.**

Ventilation des aides aux familles étrangères par zone géographique



Source : Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, réponse au questionnaire budgétaire

Le cas particulier du Liban

Compte tenu du nombre élevé d'élèves concernés au Liban, **le dispositif d'aide aux familles étrangères a été adapté à la situation particulière de ce pays**. L'aide a ainsi été prolongée sur **l'ensemble de l'année scolaire 2020-2021** afin de stabiliser les inscriptions. Elle a bénéficié à 9 038 élèves, pour un montant d'aide total de près de 5 millions d'euros, soit une aide moyenne de 553 euros par élève.

Avec la persistance de la crise, **une phase complémentaire d'aide** a été lancée sous la forme d'une reconduction du dispositif de soutien aux familles étrangères dans le cadre de l'année scolaire 2020-2021, pour un montant prévisionnel de **2,9 millions d'euros** (hors besoins des familles libanaises).

Le rapporteur constate que ce volet « soutien aux familles étrangères » a très bien fonctionné et qu'il a sans doute participé au maintien de la confiance accordée par ces familles au réseau d'enseignement français.

S'agissant du soutien aux établissements, une aide spécifique de près de 5 millions d'euros a été accordée aux établissements conventionnés de la Mission laïque française, particulièrement affectés par la crise sanitaire en raison de contextes locaux difficiles. En outre, **un soutien de 6,8 millions d'euros** a été apporté à 25 établissements d'enseignement français au Liban touchés par les explosions du port de Beyrouth le 4 août 2020.

À la suite de ces premières mesures, **une deuxième étape** a consisté à instaurer un fonds de soutien aux établissements pour répondre à leurs besoins dans quatre domaines prioritaires : le numérique, l'accompagnement des élèves en difficulté, l'application des protocoles sanitaires et la formation des personnels à l'enseignement à distance. Le montant des crédits accordés à ce titre s'est élevé à **17,8 millions d'euros**.

Une enveloppe de **1 million d'euros** a également été attribuée à des établissements partenaires en grande difficulté pour les aider à surmonter la période de crise.

Le rapporteur note avec satisfaction que, grâce à ces actions, aucune fermeture définitive parmi les 543 établissements du réseau n'est à déplorer, même si la situation financière de certains d'entre eux reste préoccupante, notamment parmi les petits établissements partenaires des zones les plus touchées par la pandémie (Amérique du Sud, Asie).

Au total, 47 millions d'euros sur les 50 millions versés ont été engagés au titre de l'aide aux familles étrangères et aux établissements. Le solde des crédits sera, selon les informations recueillies par le rapporteur, consacré à un nouveau plan de soutien aux familles étrangères des établissements du Liban.

- Dans le cadre du troisième volet du plan d'urgence, **l'AEFE a mobilisé une avance de trésorerie auprès de l'AFT à hauteur de 20 millions d'euros sur les 50 millions ouverts**. Ce montant, destiné à 37 établissements, sera remboursé en décembre 2021.

L'Agence a par ailleurs accordé **des avances à 41 établissements sur sa trésorerie propre à hauteur de 5,2 millions d'euros**.

Le rapporteur constate que le court délai de remboursement (12 mois) imposé par le dispositif d'avances de l'AFT n'a pas permis une consommation plus grande de l'enveloppe dédiée. In fine, c'est surtout l'AEFE qui a été amenée à accorder des avances sur sa propre trésorerie.

L'érosion conjoncturelle du taux de recouvrement des droits de scolarité

Compte tenu des conséquences financières de la crise sanitaire sur les familles, les établissements en gestion directe et conventionnés ont rencontré des difficultés de recouvrement des droits de scolarité, lesquelles se sont répercutées sur leur capacité à honorer leur participation financière à l'égard de l'AEFE au titre de la rémunération des personnels résidents et des frais de scolarité. Les problèmes de recouvrement ont été particulièrement importants en Asie, au Moyen-Orient, en Afrique et au Maghreb.

Sur un volume de facturation de 252,2 millions d'euros réalisé en 2020, le montant recouvré s'est établi à 217,3 millions d'euros, soit **un taux de recouvrement de 86 %**. Ce taux est **en baisse de 11 points par rapport à la moyenne de recouvrement des exercices précédents** (sur la période 2014-2019), entraînant un déficit de financement pour l'Agence de plus de 27 millions d'euros. Cette baisse conjoncturelle du taux d'autofinancement a été compensée, en gestion et de manière provisoire, par des crédits du plan de soutien et le report de dépenses tant dans les services centraux que dans les établissements. Un redressement du taux de recouvrement est escompté à partir de 2022.

B. UNE STABILITÉ BUDGÉTAIRE QUI INTERROGE SUR LA FAISABILITÉ DES ORIENTATIONS STRATÉGIQUES DÉFINIES EN DÉBUT DE QUINQUENNAT

1. Une subvention à l'opérateur stabilisée en 2022

Le PLF pour 2022 maintient la subvention pour charges de service public versée à l'AEFE au niveau voté en loi de finances initiale pour 2021, à savoir **417 millions d'euros**, confirmant ainsi les augmentations adoptées les deux dernières années :

- la hausse de 24,6 millions d'euros (+ 6,4 %) à laquelle avait procédé la loi de finances initiale pour 2020 au titre du « **rebasage** » de la subvention, que le rapporteur avait **appelé de ses vœux** depuis qu'en 2017, une réduction de 33 millions d'euros de son montant avait exposé le réseau à d'importantes difficultés budgétaires ;
- l'abondement de 9 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2021 pour permettre à l'AEFE de financer des mesures de sécurisation des établissements, en particulier les établissements privés conventionnés ou partenaires qui n'avaient pas pu bénéficier, pour leurs investissements à ce titre, du mécanisme, initié les deux années précédentes, d'avances depuis le compte d'affectation spécial (CAS) « *Patrimoine immobilier de l'État* », auquel ne sont éligibles que les seuls bâtiments dépendants du domaine public.

2. Un plafond d'emplois maintenu en 2022, mais une tendance à la baisse sur l'ensemble du quinquennat révélatrice d'un choix stratégique contestable

En 2022, le plafond d'emplois de l'Agence est pratiquement stable, enregistrant la perte d'un seul ETPT, transféré vers le plafond d'emploi de l'Institut français.

Pour le rapporteur, cette quasi-stabilité ne doit cependant pas masquer **la tendance continue à la baisse des emplois sous plafond depuis 2016** (- 8 % sur la période 2016-2021) qui s'est accompagnée, dans le même temps, d'**une hausse continue des emplois hors plafond** (+ 11 % sur la même période).

Évolution des emplois rémunérés par l'AEFE

(en ETPT)

	2016	2017	2018	2019	2020	LFI 2021	PLF 2022
Emplois sous plafond	6 083	5 991	5 898	5 708	5 541	5 605	5 604
Emplois hors plafond	4 542	4 597	4 650	4 732	4 872	5 094	5 161
Total	10 625	10 588	10 548	10 440	10 413	10 699	10 765

Source : projet annuel de performances et réponses du ministère au questionnaire budgétaire

Ce double mouvement est caractéristique du choix stratégique fait par le Gouvernement dans le cadre de son plan de développement du réseau défini en 2018, dont l'objectif principal est d'accueillir davantage d'élèves : **augmenter le nombre d'enseignants recrutés localement et supprimer des postes d'enseignants résidents titulaires**. Cette orientation s'est traduite par la création, à partir de 2018-2019, d'instituts régionaux de formation (IRF), au nombre de 16 actuellement, destinés à former sur place des personnels de droit local.

En outre, en pleine gestion de la crise, **le réseau a poursuivi sa politique d'expansion** en homologuant de nouveaux établissements *via* une procédure désormais simplifiée. Dans le cadre de la campagne de juin 2021, cinq nouveaux établissements ont ainsi été accueillis au sein du réseau. Une prochaine campagne est d'ores et déjà prévue, les demandes d'homologation étant en augmentation.

Le rapporteur réitère ses interrogations sur le risque qu'une telle politique, combinant augmentation des recrutements locaux et assouplissement des critères d'homologation, **pourrait, à terme, faire peser sur la qualité de l'enseignement dispensé, l'excellence pédagogique du réseau constituant son atout historique**.

3. Le doublement du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau à l'horizon 2030 : un objectif peu réaliste dans le calendrier imparti

Indépendamment du contexte de crise, le rapporteur a toujours estimé que l'objectif présidentiel du doublement des effectifs du réseau à l'horizon 2030, pour atteindre 700 000 élèves, n'était raisonnablement pas atteignable. Il l'est encore moins depuis la survenue de la crise qui a entraîné une baisse conjoncturelle des effectifs.

En tant qu'opérateur de l'État, l'AEFE s'est certes mise en ordre de marche pour se donner les moyens d'y parvenir, mais ses efforts sont nécessairement limités par la stabilité de sa subvention pour charges de service public et celle de son plafond d'emplois.

L'Agence reconnaît d'ailleurs que **des moyens supplémentaires permettraient de donner plus d'ampleur au plan de développement du réseau**, notamment en renforçant les actions de soutien aux établissements les plus fragiles et en déployant plus de personnels formateurs dans les IRF.

2. UN RÉSEAU CULTUREL ENCORE TRÈS PERTURBÉ PAR LA CRISE ET DONT LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE EST CONSIDÉRÉE COMME LE PRINCIPAL LEVIER DE LA REPRISE

A. UN RÉSEAU FINANCIÈREMENT TRÈS FRAGILISÉ, UNIQUEMENT SOUTENU PAR DES REDÉPLOIEMENTS DE CRÉDITS

1. Un fonctionnement encore fortement perturbé et marqué par le développement de l'offre culturelle à distance

La crise sanitaire mondiale a très fortement perturbé l'activité du réseau culturel. Au plus fort de celle-ci, au premier semestre 2020, 105 des 117 instituts français étaient fermés, ainsi que 650 des 830 alliances françaises. Après une réouverture progressive entre juin et octobre 2020, nombre d'établissements du réseau ont dû à nouveau réduire drastiquement leurs activités à partir de la fin de l'année 2020. Au printemps 2021, la situation s'est améliorée notamment en Europe, permettant la réouverture des établissements dans des conditions adaptées à la situation sanitaire. En revanche, l'activité des établissements de la zone des Amériques est restée très ralentie. Les zones Asie, Océanie, Afrique du Nord et Moyen-Orient ont connu des situations plus contrastées, variables selon les pays et très évolutives.

À l'été 2021, la moitié des instituts français était en mesure d'accueillir du public et avait repris l'ensemble de leur activité, tandis que plus d'un tiers ne les avait reprises que partiellement (par exemple, pour permettre l'accès à la médiathèque ou à l'espace Campus France, pour faire passer des certifications ou pour dispenser des cours dans un

format adapté). **12 instituts français étaient cependant encore fermés au public. Parmi les alliances françaises, un tiers connaissait un retour à la normale, un tiers n'avait repris qu'une partie de ses activités (par exemple, pour dispenser des cours de langue) et le dernier tiers était fermé au public.**

Dans ce contexte encore très perturbé, **les établissements, incités par leur tutelle, ont fortement développé leurs activités à distance.** En juillet 2021, les deux tiers des instituts français proposaient une offre de cours de langue et une offre culturelle en ligne. À la même date, la moitié des alliances avaient mis en place une offre de cours à distance et plus d'un quart proposait des activités culturelles en ligne. **Sur le moyen terme, un certain nombre d'établissements envisagent de conserver une offre culturelle sous forme hybride,** qui présente l'avantage d'attirer de nouveaux publics.

2. Un redressement financier suspendu à la sortie de la crise sanitaire

Si la mise en place d'activités à distance a joué un rôle clé pour la résilience du réseau depuis le début de la crise sanitaire, celle-ci n'a pas permis d'éviter **la dégradation du bilan économique des établissements culturels.** En effet, les mesures de fermeture prolongées des locaux aux publics, la baisse des activités génératrices de revenus, telles que les cours de langues, l'organisation d'examens et de certifications, ainsi que le ralentissement du mécénat ont entraîné **des pertes importantes de recettes** (- 27 % en 2020). Celles-ci devraient toutefois se redresser en 2021 pour atteindre 145 millions d'euros, un niveau cependant encore inférieur à celui d'avant crise.

Le taux d'autofinancement, qui était de 75 % en 2019, **a diminué mais moins que prévu** (68 % contre 65 % en prévisionnel) grâce à la diversification de l'offre et à la réduction des dépenses de structure. Une légère amélioration est attendue pour 2021 et 2022 - des prévisions respectivement à 70 % et 72 % - mais beaucoup d'incertitudes demeurent quant à l'évolution de la pandémie et la capacité des établissements à retrouver leurs publics. **La réouverture en présentiel et la reprise des mobilités internationales apparaissent comme des conditions déterminantes à la sortie de crise.**

3. Un soutien de l'État sous forme de redéploiement de crédits et d'incitation à la transformation numérique du réseau qui pourrait ne pas suffire

Depuis le début de la crise, **le ministère a fait le choix de soutenir le réseau en procédant à des redéploiements de crédits,** en particulier à partir des reliquats constatés sur les dispositifs de mobilités étudiantes de courte durée et les échanges d'expertise qui n'ont pu se faire en raison des restrictions de mobilité liées à la crise sanitaire. En 2020, 7 millions d'euros ont ainsi été reversés aux instituts français et 3 millions d'euros aux alliances françaises. En 2021, de nouveaux redéploiements ont permis de fournir 1 million d'euros de soutien aux postes les plus en difficultés (Cuba, Espagne, Irlande, Japon, Liban, République centrafricaine, Rwanda, etc...).

Le rapporteur salue cette gestion pragmatique des crédits, mais doute que celle-ci suffise à redresser financièrement les établissements les plus touchés. Des mesures de soutien spécifique devront, selon lui, être envisagées si les réouvertures venaient à être encore repoussées.

Le ministère mise, par ailleurs, sur son **plan de transformation numérique du réseau culturel,** dont le déploiement des mesures s'échelonne selon un calendrier triennal (2021-2023), pour accompagner la sortie de crise. À l'été 2021, un appel à projets, doté d'une enveloppe de près de 2,9 millions d'euros, a été lancé à destination des établissements dans l'objectif de financer la montée en charge qualitative et quantitative de leurs équipements et logiciels.

Si le rapporteur encourage pleinement cette démarche de modernisation et de renforcement de l'attractivité du réseau culturel français par les technologies numériques, il estime que celle-ci ne doit pas prévaloir sur l'action de réponse à la crise, alors qu'un nombre important d'instituts et d'alliances connaissent encore une situation financière très préoccupante.

4. La confirmation du rôle d'appui au réseau de l'Institut français de Paris

Dans le contexte de prolongation de la crise sanitaire, l'Institut français de Paris a **confirmé son rôle d'interface entre les instituts culturels et les alliances françaises**, participant activement au développement des activités à distance (mise à disposition de plateformes numériques, organisation de formations sous forme de visioconférences...). L'opérateur travaille d'ailleurs de concert avec le ministère au déploiement du plan de transformation numérique du réseau.

Le rapprochement fonctionnel entre l'Institut français de Paris et la Fondation Alliance française, qui a longtemps été bloqué mais qui est désormais sur la bonne voie, participe également de cette dynamique de meilleure coordination entre les instituts et les alliances.

B. UN BUDGET 2022 QUI SUSCITE DES INQUIÉTUDES

1. Une légère augmentation des financements en faveur du réseau culturel, seulement liée à la réforme des ressources humaines du ministère

Le PLF pour 2022 prévoit que les crédits de fonctionnement destinés au réseau culturel, composé notamment des instituts français et des alliances françaises, augmenteront de 3 millions d'euros afin d'initier un plan de rattrapage des écarts de rémunération existant entre les agents de droit local du réseau et leurs homologues des ambassades, dans le cadre de la réforme des ressources humaines du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE).

En dehors de cet abondement ciblé sur une mesure de masse salariale, **aucune aide spécifique au secteur du fait de la crise n'est budgétée**, ce qui laisse le rapporteur sceptique quant à la pérennité financière des établissements les plus fragilisés.

2. Le mauvais signal que constitue la baisse soudaine de la subvention à l'Institut français de Paris

En LFI pour 2021, l'Institut français de Paris avait vu sa subvention pour charges de service public stabilisée à **28,8 millions d'euros**. Or, dès le mois de janvier de cette année, l'opérateur s'est vu notifier par le MEAE, sans explication, **une baisse de 500 000 euros sur sa subvention**, soit une perte de 2 % du montant de celle-ci.

Cette diminution intervenue en tout début d'exercice a été **de facto reconduite dans le PLF pour 2022**, qui fixe ainsi la subvention à 27,4 millions d'euros. Cette inscription automatique inquiète beaucoup les dirigeants de l'Institut, qui y voient le signe d'une possible pérennisation. Or ils font valoir, à juste titre, **les risques que ferait peser une baisse des moyens** à l'heure où l'opérateur voit le périmètre de ses missions étendu (en particulier, à la transformation numérique du réseau), ses modalités d'intervention et ses publics diversifiés (sous l'effet notamment de l'essor du distanciel).

Pour le rapporteur, cette baisse de crédits, qui ne fait toujours l'objet d'aucune explication, constitue un signal très négatif, alors que le début du quinquennat avait été marqué par un rétablissement du niveau de la subvention versée à l'Institut.



Laurent Lafon

Président
de la commission
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Claude Kern

Rapporteur pour
avis
Sénateur
du Bas-Rhin
(Union Centriste)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

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

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022_com.html