



Le 26 juillet 2017

Le Premier président

A Monsieur Jean-Yves Le Drian
Ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Réf. : S2017-2425

Objet : L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

En application des articles L. 111-1 et L.111-3 du code des juridictions financières (CJF), la Cour a contrôlé les comptes et la gestion de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), pour les exercices 2011 à 2015.

Ce contrôle s'est inscrit dans le prolongement d'un précédent examen des comptes et de la gestion de l'Agence, au titre des exercices 2005 à 2010. Celui-ci avait conduit à l'envoi d'un référé, adressé le 3 juillet 2013 au ministre des affaires étrangères, appelant à une amélioration de la gouvernance et de la gestion de l'AEFE.

Par ailleurs, une enquête de la Cour sur l'enseignement du français à l'étranger (EFE), conduite dans le cadre de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, a donné lieu à un rapport remis à la commission des finances du Sénat en octobre 2016.

À l'issue de son dernier contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du CJF, de porter à votre connaissance les observations suivantes.

3. PRINCIPAL OPERATEUR DU MINISTERE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ETRANGERES, L'AEFE A VOCATION A REpondre AUX ENJEUX DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS A L'ETRANGER (EFE)

Le réseau de l'EFE constitue un atout exceptionnel pour le rayonnement de la langue, de la culture et de la diplomatie d'influence françaises. Ses qualités sont reconnues, qu'il s'agisse de l'engagement et du professionnalisme des personnels enseignants et d'encadrement ou des résultats obtenus par les élèves scolarisés dans ses établissements.

Dans ce contexte, la Cour observe que l'AEFE doit aujourd'hui faire face à de nombreux défis tels que la croissance de la demande, la répartition géographique des établissements pour y répondre ou encore l'offre de la concurrence. L'Agence est ainsi amenée à redéfinir ses priorités dans le domaine des ressources humaines et à repenser ses équilibres financiers de long terme.

Sans revenir sur les observations d'ordre stratégique formulées dans le rapport remis au Sénat en 2016, il ne fait aucun doute que l'AEFE sera d'autant plus en mesure de satisfaire à ces nouvelles contraintes que sa gestion sera exemplaire.

Or, le dernier contrôle de la Cour a de nouveau révélé des faiblesses en matière de pilotage, dont la récurrence n'est pas sans constituer un facteur de préoccupation.

Afin de préserver le précieux atout que représente l'AEFE pour la diplomatie française, la Cour estime que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, en sa qualité de ministère de tutelle unique de l'AEFE, devrait s'attacher à accompagner l'agence dans la mise en place d'outils de gestion indispensables, seuls à même de garantir l'efficacité de son action.

II. AU REGARD DE CES ENJEUX, LA GESTION DE L'AGENCE DOIT SANS CONTESTE ETRE AMELIOREE

L'AEFE dispose d'un budget de plus d'un milliard d'euros, dont environ 474 M€¹ de crédits publics, imputés sur les programmes 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* et 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* de la mission *Action Extérieure de l'Etat*. La Cour a identifié divers types de risques de gestion.

3) L'architecture budgétaire et comptable

La Cour observe que l'évolution de l'architecture budgétaire et comptable de l'Agence n'est pas achevée, l'impact de la réforme relative à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) ayant été mal anticipé, notamment en ce qui concerne l'adaptation du système d'information financière.

Le progiciel de gestion, qui n'est toujours pas stabilisé dans son fonctionnement courant, est source de difficultés constantes et lourdes de conséquences. Alors que les retards pris par le fournisseur dans les travaux de préparation et de mise en œuvre étaient documentés et tracés tant par l'Agence que par la tutelle, aucune conséquence d'ordre juridique, en particulier par l'application des pénalités de droit, n'a été tirée de cette situation.

De même, la présentation des comptes de l'Agence fait aujourd'hui encore l'objet de débats qui n'ont pas permis, à ce jour, de résoudre la question des « doubles flux » entre l'Agence elle-même et ses établissements en gestion directe qu'elle intègre dans ses comptes. Cette situation conduit à gonfler artificiellement le bilan de l'opérateur.

¹ Source : ministère de l'économie et des finances. Rapport annuel de performance (RAP) 2016 : en consommation de crédits AEFE, 387 M€ au titre du programme 185, auxquels s'ajoutent 87M€ au titre du programme 151.

À cet égard, une solution définitive, permettant de concilier intégration comptable et autonomie des établissements, devrait être trouvée sans plus tarder afin de satisfaire à l'impératif de fidélité des comptes de l'Agence. En second lieu, les plans d'action de maîtrise des risques financiers et comptables (MRFC) de l'Agence ne permettent pas de sécuriser l'ensemble des procédures. Il en est ainsi notamment de l'organisation de la procédure dématérialisée de la dépense dans les établissements en gestion directe qui présente un risque de confusion des fonctions d'ordonnateur et de comptable secondaires.

La Cour rejoint le contrôleur budgétaire et comptable ministériel dans son souhait de voir l'opérateur faire certifier ses comptes annuels par un auditeur externe. Elle estime en effet que, compte tenu de la nature et de l'importance des enjeux financiers en cause, cette démarche serait de nature à donner une assurance raisonnable sur la qualité comptable de l'Agence.

2) L'achat public et le contrôle de gestion

Les risques identifiés par la Cour se sont matérialisés dans le domaine de l'achat public. Cette fonction pourtant essentielle de la gestion publique a été jugée « secondaire », par la direction de l'agence malgré l'alerte de la Cour dans son précédent référé, qui appelait déjà à une revue générale de l'ensemble des marchés publics de l'opérateur et de ses établissements en gestion directe.

Les irrégularités constatées portent à la fois sur les dépenses de fonctionnement courant, pour lesquels les seuils exigeant le recours à une procédure formalisée ont été régulièrement dépassés, et sur les marchés exceptionnels, comme celui du progiciel d'informations financières pour lequel la Cour s'étonne du recours à une procédure d'urgence. Il est désormais impératif et urgent que l'Agence reconstruise intégralement sa fonction achat.

Plus globalement, le caractère embryonnaire du contrôle de gestion et l'absence de mécanisme d'audit interne ne peuvent être considérés comme satisfaisants pour un opérateur de cette taille. Dès lors, la Cour considère que la mise en place d'un comité d'audit dépendant du conseil d'administration constitue une priorité.

3) Le système d'information

Le contrôle de la Cour amène à constater que l'architecture et la sécurisation des systèmes d'information, qui conditionnent l'efficacité de tous les acteurs du réseau de l'EFE, n'ont pas fait l'objet d'une vigilance suffisante. L'Agence, qui recourt à plusieurs prestataires extérieurs dans le domaine informatique, s'est placée en situation de dépendance préoccupante, sans être toujours en mesure d'en tirer les enseignements.

Aussi, la mise en place d'un comité de pilotage, d'un schéma directeur, l'internalisation des compétences métier et l'élaboration d'un plan de sécurisation des systèmes d'information s'imposent-elle comme une nécessité à court terme. Sur ce point, le rapprochement des directions des systèmes d'information de l'Agence et du MEAE gagnerait à être envisagé afin de permettre une mutualisation accrue des ressources.

**

En définitive, le contrôle de la gestion de l'AEFE a révélé, malgré les engagements du ministère, un suivi très insuffisant de l'ensemble des recommandations émises par la Cour en 2013. S'agissant des questions d'administration, la Cour estime que le suivi et le pilotage par le ministère sont trop distanciés : la tutelle, qui assure pourtant la présidence du conseil d'administration, est, à ce jour, trop peu impliquée dans le suivi de la gestion opérationnelle, y compris dans des domaines qui ont pourtant fait l'objet d'observations par le passé.

III LA QUESTION DE LA PRESIDENCE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DOIT ETRE REEXAMINEE

À la lumière de ces constats, la Cour est conduite à soulever, une nouvelle fois, la question de la pertinence de confier la présidence du conseil d'administration de l'Agence à la direction générale de la mondialisation du ministère.

Dans son référé de 2013, la Cour notait déjà que le conseil d'administration ne pouvait, en raison de la multiplicité des arbitrages de niveau variable (individuels, de gestion, stratégiques), « remplir de manière efficace sa double fonction de pilotage stratégique et de suivi de la gestion courante ». Elle appelait à redéfinir la composition du conseil, voire à le compléter d'une nouvelle enceinte de type Haut Conseil ou Conseil d'orientation, qui permettrait de recentrer l'action du conseil « sur le cœur de ses missions, à savoir la gestion de l'établissement public, la soutenabilité budgétaire de ses dispositifs et l'allocation des ressources disponibles ». La Cour soulignait qu'il pouvait apparaître contestable que le directeur général de la mondialisation, responsable d'un des programmes budgétaires finançant l'enseignement français à l'étranger, soit à la fois président du conseil d'administration et assure la tutelle de l'établissement. Elle préconisait l'examen d'un scénario alternatif, avec, d'un côté, une présidence du conseil exercée par une personnalité qualifiée et, de l'autre, un droit de veto de la tutelle sur les décisions du conseil.

Dès lors, compte tenu de ses précédentes observations, la Cour ne peut que réitérer son observation, *a fortiori* dans un contexte où le responsable de la tutelle de l'établissement peut être conduit à exercer sa surveillance sur un organisme qu'il a précédemment dirigé. Elle estime qu'il doit être mis fin à une telle situation.

*

Si l'AEFE remplit les missions que le législateur lui a confiées au service du réseau français d'enseignement dans le monde, force est de constater que, quatre années après le dernier contrôle de la Cour, la gestion de l'opérateur ne s'est pas améliorée, notamment en ce qui concerne les questions relatives à la commande publique et au pilotage informatique, secteurs pourtant cruciaux quant à la maîtrise des risques financiers.

En conséquence, la Cour a jugé indispensable d'appeler votre attention sur la nécessité de professionnaliser l'ensemble de ces fonctions et de mettre en place un suivi rigoureux de ses recommandations.

Elle formule ainsi les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1 réitérée (AEFE/DGM)** : confier la présidence du conseil d'administration de l'Agence à une personnalité qualifiée afin de mieux distinguer l'exercice de la tutelle de la gouvernance de l'établissement ;

- **Recommandation n° 2 (AEFE/DGFIP/DB)** : au sein des comptes de l'Agence, neutraliser les doubles flux financiers en exécution afin de répondre à l'obligation de fidélité des comptes de l'opérateur ;
- **Recommandation n° 3 (AEFE/CBCM)** : garantir le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable au sein de l'opérateur et de ses établissements en gestion directe ;
- **Recommandation n° 4 (AEFE/DGM)** : mettre en place un comité d'audit dépendant du conseil d'administration ;
- **Recommandation n° 5 (AEFE)** : Faire de la construction d'une fonction achat un chantier prioritaire pour la direction afin d'assurer un strict respect des règles en vigueur ;
- **Recommandation n° 6 (AEFE)** : Instaurer, au sein de l'Agence, un comité de pilotage des systèmes d'information, la doter d'un schéma directeur informatique et déployer un plan de sécurisation.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication².

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;

- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

² La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).