

N° 814
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 septembre 2021

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

visant à inscrire les établissements à autonomie financière (EAF) dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF),

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Yves LECONTE,

Sénateur

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Pour assurer notre présence à l'étranger dans les domaines linguistiques, culturels ou dans le domaine de la coopération et de la recherche, nos postes diplomatiques s'appuient sur des établissements à autonomie financière, établis par le décret 76-832 du 24 août 1976 pris en application de l'article 66 de la loi de finances pour 1974. Ces établissements se passent de disposer d'une existence juridique propre dans leur pays d'action et sont rattachés, pour ce qui est de leur existence en droit local, aux services de nos ambassades. Ainsi, ils peuvent disposer de recettes propres, leur permettant d'adapter le volume de leur action à leurs revenus locaux. Les Instituts français à l'étranger, les Instituts français de recherche, sont dans la quasi-totalité des cas des établissements à autonomie financière (EAF). Ainsi, les recettes d'un cours de langue, d'un contrat de recherche, d'une pièce de théâtre ou d'un mécénat permettent de financer directement les dépenses qu'ils engendrent sans que la recette ne revienne au budget général de l'État et sans que la dépense ne soit impérativement programmée par le budget annuel du poste diplomatique.

Le statut des EAF n'est pas conforme aux principes d'unité et d'universalité budgétaires posés par l'article 6 de la LOLF, qui imposent l'enregistrement intégral des recettes et dépenses dans le budget général de l'État et interdisent d'affecter des recettes à des dépenses. Cette lecture, faite par le ministère des Finances, a été officiellement confirmée par le Conseil d'Etat en 2011 et reprise par la Cour des Comptes dans son enquête de 2013 sur « *le réseau culturel de la France à l'étranger* ».

Cette situation est donc particulièrement préoccupante pour la présence de la France à l'étranger si elle devait conduire à la suppression des EAF. En effet, leur suppression engendrerait une absence totale de flexibilité de nos dispositifs de présence à l'international. Nos instituts ne pourraient plus rapidement adapter leurs prestations à une nouvelle demande, car la réalisation de celle-ci engendrerait des dépenses qui n'auraient pas été budgétées. Concernant les activités financées par du mécénat, celles-ci seraient probablement réduites à néant, car un EAF peut faire appel à un tel mécanisme pour financer une activité spécifique, par exemple un concert ou une exposition, mais il est plus difficile de

convaincre un sponsor d'abonder le budget de l'État afin de programmer l'année suivante l'activité, sous réserve que le Parlement vote le budget nécessaire à la mise en place de l'activité sponsorisée... Bien entendu, des prévisions annuelles d'activité ou de sponsoring pourraient être réalisées, mais nous perdriions toute flexibilité et capacité d'accompagner rapidement l'offre à la demande. Pourtant la croissance de l'activité de nos instituts et leur adaptation aux besoins et capacités locales sont au cœur de leur mission.

Nous devons toutefois constater que l'inadéquation du statut des EAF avec les exigences de la LOLF conduit le ministère des Finances à pousser à la réduction progressive des EAF. Certains EAF ont été fermés, d'autres ont fusionné. Lorsque nous n'avons plus d'EAF dans un pays, c'est un outil rapidement adaptable que nous perdons. Lorsque deux EAF aux missions différentes (exemple un institut français et un institut de recherche), le nouvel ensemble est disparate et n'est dans son fonctionnement, sa direction et l'image qu'il renvoie, plus totalement adapté à l'ensemble de ses missions. Dans ce cas, l'EAF restant étant souvent piloté par le Conseiller de coopération et d'action culturelle, c'est alors la partie « institut français de recherche à l'étranger » qui est victime de cette fusion d'EAF.

Le décret 2017-655 du 27 avril 2017 est depuis lors intervenu pour modifier le décret du 24 août 1976, mais il n'a pas remis en question l'attribution à ceux-ci de l'autonomie financière. Le problème reste donc entier : l'attribution de l'autonomie financière à des établissements qui ne disposent pas de la personnalité juridique n'est pas conforme aux exigences de la LOLF.

Pour résoudre le problème, la solution pourrait consister à modifier le statut des EAF, soit en supprimant leur autonomie financière (ce qui passerait alors par une modification de l'article 66 de la loi de finances pour 1974 qui permet à un décret de leur reconnaître cette autonomie), soit en leur attribuant une personnalité juridique propre. Un consensus semble cependant se dégager pour considérer que ces options ne seraient pas les meilleures : d'un côté, les EAF doivent pouvoir conduire leurs activités sans disposer de la personnalité morale et percevoir, en plus des dotations de l'État, des recettes liées à leurs activités, des subventions des autorités locales et des dons et legs de mécènes privés ; de l'autre côté, ils doivent bénéficier de l'affectation intégrale des ressources perçues, en conservant à la fin de l'exercice l'excédent d'exploitation. Enfin, sous réserve que le Parlement en décide ainsi lors de la prochaine loi de finances, la non-soumission des EAF aux plafonds d'autorisation des emplois leur permettrait de recruter des salariés de droit local avec plus de souplesse,

notamment pour ajuster leurs activités à la demande locale.

De nombreux interlocuteurs au Quai d'Orsay considèrent que la LOLF doit être modifiée, ce qui est également la position des rapporteurs spéciaux de la partie du PLF 2020 relative à l'Action extérieure de l'État. MM. les Sénateurs Vincent Delahaye et Rémi Féraud considèrent que les autres options envisagées, à savoir la budgétisation des EAF au sein des ambassades et leur transformation en établissement public, « *pourraient porter atteinte au réseau culturel de la France* », position retenue par les différents rapports parlementaires sur le sujet¹.

Dès lors, si l'on admet que le statut des EAF ne doit pas être adapté à la LOLF, c'est à la LOLF qu'il convient de s'adapter aux statuts des EAF : le dispositif proposé ici part de ce postulat.

Il consiste à prévoir, au sein du chapitre III de la LOLF, relatif aux affectations de recettes, un article spécifique faisant de l'autonomie financière une modalité d'affectation. Ce dispositif prévoit les dérogations aux principes d'unité et d'universalité nécessaires à la mise en conformité du statut actuel des EAF avec la LOLF, à savoir :

- l'octroi de l'autonomie financière est décidé par un arrêté conjoint des ministres chargés du Budget, des Affaires étrangères et, le cas échéant, de l'Enseignement supérieur, ce qui permet à ce dernier d'avoir voix au chapitre en matière d'instituts français de recherche à l'étranger [*alinéa 1^{er} du nouvel article 24-1*] ;
- l'affectation des recettes perçues par les EAF à leurs bénéficiaires, sur le modèle de la procédure d'attribution de produits, à la différence que cette affectation est de droit [*première phrase de l'alinéa 2*];
- leur intégration au budget général sur le modèle des fonds de concours (article 17 II) par le truchement d'une inscription des recettes perçues en crédits supplémentaires au sein du programme concerné², avec une double « sécurité » pour les EAF : cette inscription est obligatoirement du même montant que les recettes (1) et

¹ *Rapport d'information de la commission des Affaires culturelles de l'Assemblée nationale sur le rayonnement de la France par l'enseignement et la culture réalisé par Mme Geneviève Colot, députée, mai 2010 - Rapport d'information du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger réalisé par M. François Loncle et Mme Claudine Schmid, députés, novembre 2013*

² *En l'espèce le programme 185 - Diplomatie culturelle et d'influence*

l'arrêté d'inscription de crédits est conjoint (2)
[deuxième phrase de l'alinéa 2];

- la conservation des crédits non-utilisés en fin d'année, via un report de crédits sur l'année suivante *[alinéa 3]* ;
- le non-plafonnement des dépenses et des charges des EAF, à la différence des fonds de concours *[alinéa 4]*.

Proposition de loi organique visant à inscrire les établissements à autonomie financière (EAF) dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Article unique

- ① La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifiée :
- ② 1° La seconde phrase de l'article 16 est complétée par les mots : « ainsi que de l'autonomie financière accordée dans les conditions prévues à l'article 24-1 » ;
- ③ 2° Après l'article 24, il est inséré un article 24-1 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. 24-1.* – Par arrêté conjoint du ministre chargé des finances, du ministre des affaires étrangères et, le cas échéant, du ministre chargé de l'enseignement supérieur, l'autonomie financière peut être accordée à des établissements de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger, non dotés de la personnalité morale et rattachés au ministère des affaires étrangères.
- ⑤ « Ces établissements bénéficient de l'affectation des recettes, des droits de participation, des subventions et des autres produits perçus dans le cadre de leurs activités. Ils sont directement portés en recettes au budget général et un crédit supplémentaire de même montant est immédiatement ouvert par arrêté conjoint du ministre chargé des finances, du ministre des affaires étrangères et, le cas échéant, du ministre chargé de l'enseignement supérieur sur le programme concerné.
- ⑥ « Les crédits non consommés par chaque établissement sont reportés sur l'année suivante.
- ⑦ « Les plafonds de dépenses et de charges mentionnés au 6° du I de l'article 34 ne sont pas applicables. »