



N° 1968

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2009.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE
L'ÉDUCATION SUR LE PROJET DE LOI *de finances pour 2010* (n° 1946)

TOME I

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT
RAYONNEMENT CULTUREL ET SCIENTIFIQUE**

PAR M. HERVÉ FÉRON,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- DES CRÉDITS AU SERVICE D'UNE AMBITION ?	7
A. UN BUDGET QUI ACCOMPAGNE LES RESTRUCTURATIONS EN COURS.....	7
1. Une action culturelle et scientifique peu dynamisée.....	8
2. Un effort apparent pour l'enseignement français à l'étranger qui masque un désengagement effectif de l'État.....	10
B. UNE ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE PEU LISIBLE.....	11
II.- L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	13
A. L'AEFE, OPÉRATEUR ESSENTIEL DE LA POLITIQUE D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....	14
1. Un réseau dense et étendu.....	14
2. Des statuts adaptés au contexte local.....	15
a) <i>Les établissements</i>	15
b) <i>Les personnels</i>	16
3. Un modèle efficace et encore attractif.....	18
a) <i>L'ouverture à la langue et à la culture locales</i>	18
b) <i>La garantie d'une réussite aux examens de fin de second cycle</i>	18
c) <i>Des frais de scolarité encore compétitifs</i>	18
d) <i>Une attractivité réelle mais concurrencée</i>	19
4. Le rôle central de l'AEFE.....	22
B. UN AVENIR OBSCURCI PAR DES MISSIONS DIFFICILEMENT SOUTENABLES.....	23
1. Une situation immobilière préoccupante.....	24
a) <i>Des transferts de compétence sans transfert de ressources</i>	24
b) <i>Un report des charges sur les établissements</i>	24
c) <i>Un futur problématique</i>	25
2. Les surcoûts liés aux cotisations des pensions des fonctionnaires détachés.....	25

3. La réforme du dispositif d'aide à la scolarité	26
<i>a) Le coût exponentiel de la prise en charge doublé d'une pression sur les bourses classiques</i>	27
<i>b) La PEC, mesure inéquitable et dangereuse.....</i>	28
<i>c) Un moratoire salutaire, un accompagnement nécessaire.....</i>	30
4. Le sous-financement chronique de l'AEFE.....	30
<i>a) Les recettes des services centraux se composent d'une dotation de l'État en stagnation et d'un montant croissant de ressources propres.....</i>	31
<i>b) Les dépenses des services centraux.....</i>	32
<i>c) La réduction du déficit de fonctionnement.....</i>	35
<i>d) Un effort important pour contenir les dépenses des établissements en gestion directe</i>	35
<i>e) Les perspectives budgétaires pour 2010.....</i>	35
C. VERS DE NOUVELLES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU ?.....	36
1. Un développement du réseau fondé sur des dispositifs alternatifs d'enseignement français à l'étranger.....	36
<i>a) Les sections bilingues</i>	37
<i>b) Les programmes de « Français Langue Maternelle » (FLAM) en « after school »</i>	38
2. Le Plan de développement de l'enseignement français à l'étranger : un nouvel élan pour le réseau ?	40
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	41
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	51

INTRODUCTION

La mission « Action extérieure de l'État » est composée de trois programmes – 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires », 185 « Rayonnement culturel et scientifique » – et constitue, avec le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement », le budget du ministère des affaires étrangères et européennes.

Ses crédits, d'un montant de 2,63 milliards d'euros inscrits au projet de loi de finances pour 2010, ne progressent que très faiblement – 0,7 % ! – par rapport à 2009, tandis que son plafond d'emplois accuse une perte de 180 postes – 12 897 « équivalents temps plein travaillés » (ETPT) contre 13 077 en PLF 2009.

Cette faiblesse de moyens reflète-t-elle l'ambition réelle de cette nouvelle « diplomatie d'influence » dont le développement, selon le Président de la République, « *conditionne le rôle de notre pays dans le monde, l'avenir de nos industries culturelles et la diversité culturelle* » ⁽¹⁾? On peut le craindre, sans toutefois s'y résigner.

Le présent avis ne porte que sur les crédits proposés pour le programme « Rayonnement culturel et scientifique », dont les grandes lignes seront brièvement présentées en première partie, une analyse plus détaillée étant effectuée par le rapporteur spécial de la commission des finances.

La seconde partie du rapport, thématique, sera consacrée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, opérateur essentiel du programme, animant un réseau de près de 250 établissements implantés sur les cinq continents et scolarisant plus de 170 000 élèves. Bien qu'encore attractif, ce dernier est néanmoins fragilisé par l'alourdissement de ses charges et la réduction inexorable de ses moyens ; son avenir dépend du « Plan de développement de l'enseignement français à l'étranger », en cours de finalisation, que le ministre des affaires étrangères et européennes présentera en Conseil des ministres avant la fin de l'année.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe au **10 octobre** la date butoir pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Le rapporteur pour avis a demandé que les réponses lui parviennent le 15 septembre. À cette date, aucune réponse ne lui était parvenue.

À la date butoir, le rapporteur pour avis avait reçu plus de **97 %** des réponses.

(1) Cf. lettre de mission adressée le 27 août 2007 par M. Nicolas Sarkozy, Président de la République à M. Bernard Kouchner, ministre des affaires étrangères et européennes.

I.- DES CRÉDITS AU SERVICE D'UNE AMBITION ?

A. UN BUDGET QUI ACCOMPAGNE LES RESTRUCTURATIONS EN COURS

Le programme 185 a pour objectif de soutenir la coopération avec les États membres de l'Union européenne et les grands pays industriels développés dans les domaines culturel, audiovisuel, scientifique, technique et universitaire, et de financer le service d'enseignement public français à l'étranger.

Il s'appuie sur six opérateurs : CulturesFrance, issue de la fusion de l'association française d'action artistique (AFAA) et de l'Association pour la diffusion de la pensée française (ADPF), Campus France, agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques, l'ADIT, agence pour la diffusion de l'information technologique, le GIP FCI, Groupement d'Intérêt public France Coopération Internationale, EGIDE, opérateur de la mobilité internationale, et l'AEFE, Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Il est structuré en quatre actions : 1. « Animation du réseau » ; 2. « Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle » ; 3. « Échanges scientifiques, techniques et universitaires » ; 4. « Service public d'enseignement à l'étranger » qui mettent en œuvre les nouvelles priorités assignées à l'action culturelle extérieure : développer une politique d'attractivité en direction des élites étrangères ; placer la recherche française au plus haut niveau dans un contexte de mondialisation accrue grâce à des partenariats scientifiques et des échanges d'expertise ; repositionner la langue française comme langue européenne et internationale.

Pour répondre à ces objectifs ambitieux, le programme 185 dispose en 2010 d'une enveloppe de crédits d'un montant de 597,9 millions d'euros, qui progresse de 0,86 % par rapport à 2009 et représente 22,7 % de l'ensemble des crédits affectés à la mission « Action extérieure de l'État ».

Après avoir subi une forte baisse de 2008 à 2009 (- 206 ETPT), les emplois sont stabilisés à 1 236 ETPT qui correspondent aux 89,16 millions d'euros inscrits en dépenses de personnel (titre 2), soit 11 % de l'ensemble des dépenses.

Crédits par action du programme 185

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Ouvertes en LFI pour 2009	Demandées pour 2010	FDC et ADP attendus en 2010	Ouverts en LFI pour 2009	Demandés pour 2010	FDC et ADP attendus en 2010 *
Rayonnement culturel et scientifique	592 821 996	597 918 588	418 000	592 821 996	597 918 588	418 000
1. Animation du réseau	65 872 320	60 658 033		65 872 320	60 658 033	
2. Langue et culture française, diversité linguistique et culturelle	61 202 518	61 673 552	418 000	61 202 518	61 673 552	
3. Échanges scientifiques, techniques et universitaires	53 076 093	54 767 003		53 076 093	54 767 003	
4. Service public d'enseignement à l'étranger	412 671 065	420 820 000		412 671 065	420 820 000	

Source *Projet annuel de performance pour 2010*

* FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

1. Une action culturelle et scientifique peu dynamisée

Hors action 4 et dépenses de personnels, les crédits du programme 185 s'élèvent à 88 millions d'euros en 2010, en réduction de 4,8 % par rapport à 2009.

● *L'action culturelle et linguistique extérieure*

Les crédits sont réunis dans les actions 1 « Animation du réseau » et 2 « langue et culture française, diversité linguistique et culturelle » ; ces moyens recouvrent différentes dotations aux centres et instituts culturels, les subventions aux deux opérateurs CulturesFrance et CampusFrance, des subventions aux Alliances françaises ainsi que la mise en place de bourses ou d'échanges. Les crédits de paiement passent de 127 millions d'euros en 2009 à 122,2 millions d'euros en 2010 malgré un abondement exceptionnel de 8,26 millions d'euros destiné à soutenir les industries culturelles et dynamiser le réseau culturel à l'étranger. Les crédits de l'action 1 subissent une réduction drastique de près de 8 % (60,6 millions d'euros au lieu de 65,9 millions d'euros en 2009) ; ceux de l'action 2, connaissent une légère hausse de 0,7 % (61,7 millions d'euros au lieu de 61,2 millions d'euros).

Il est vrai que, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État présenté en conseil des ministres au mois de juillet dernier, la nouvelle diplomatie d'influence s'appuiera sur un réseau culturel et de coopération resserré, la mise en œuvre des actions culturelles et de coopération du ministère à des opérateurs étant transférée à « *des opérateurs nationaux retirant une part significative de leurs ressources du produit de leurs propres prestations* »...

► Aussi, la restructuration du réseau se poursuit, en particulier en Europe, malgré l'affirmation du ministère, selon laquelle « *les centres et instituts culturels*

ainsi que les Alliances françaises restent les vecteurs principaux de notre politique culturelle dans les pays relevant du programme 185 »⁽¹⁾. Après la suppression ou la transformation depuis 2002 de onze centres ou instituts culturels et de deux Alliances françaises, la « modernisation et le reformatage » se traduira en 2010 par la fermeture du Centre culturel de Turin et de la délégation culturelle de Venise ainsi que par la « redéfinition des priorités » pour les instituts culturels en Espagne accompagnée d'une réduction de la masse salariale, donc des effectifs.

La dotation aux instituts et centres culturels, inscrite dans l'action 1, est réduite de 18,6 millions d'euros en 2009 à 16,6 millions d'euros en 2010 ; ces établissements sont par ailleurs soumis à un plafond fixé à 1 044 emplois et leur fusion avec les services culturels des ambassades sous un label unique est en cours, l'objectif étant de faciliter leur autofinancement et de favoriser la recherche de partenariats public-privé. Quant aux subventions destinées aux Alliances françaises contenues dans l'action 2, elles subissent une diminution notable – 2,4 millions d'euros au lieu de 3 millions d'euros en 2009.

Le rapporteur pour avis redoute que cette rationalisation, nécessaire à certains égards, ne conduise à réduire de manière excessive nos implantations en Europe. Il s'inquiète des conséquences de cette évolution, notamment pour la politique gouvernementale de soutien au rayonnement de la langue inscrite dans le Plan triennal de relance du français (2006-2009) qui s'appuie précisément sur le réseau culturel pour faire de notre langue une langue européenne et internationale. Il observe que les crédits d'intervention (titre 6) de l'action 2 passent de 23,1 millions d'euros en 2009 à 20,6 millions d'euros en 2010 et que l'enveloppe globale des bourses financées sur cette action est quasiment réduite de moitié – 0,87 million d'euros au lieu de 1,55 million d'euros – et ne finance plus que 678 boursiers en 2010 au lieu de 1212 en 2009.

Les subventions accordées à CulturesFrance et à CampusFrance préfigurent le changement de statut des deux opérateurs prévu par le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État.

CulturesFrance bénéficie de moyens supplémentaires (9,7 millions d'euros en 2010 contre 6,9 millions d'euros en 2009) correspondant aux activités nouvelles qui lui ont été confiées dans la perspective de sa prochaine transformation en agence culturelle extérieure dotée du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial et chargée de relancer l'action culturelle à l'étranger.

La subvention affectée à CampusFrance, agence de promotion des formations et des échanges éducatifs et scientifiques, est reconduite (0,4 million d'euros), ses missions devant être regroupées avec celles de l'association Egide, opérateur de la mobilité internationale et des groupements d'intérêt public France Coopération Internationale (FCI) au sein d'une nouvelle agence chargée de

(1) Cf. *projets annuels de performance pour 2010 – Action extérieure de l'État* - page 116.

renforcer l'attractivité et le rayonnement de la France à travers la promotion de la mobilité des étudiants, le développement des partenariats universitaires et de l'expertise française.

• *Les crédits en faveur des « Échanges scientifiques, techniques et universitaires » (action 3)*

Consacrés au développement de l'attractivité de la France en matière de formation supérieure et de recherche, ils sont portés de 53 millions d'euros à 54,77 millions d'euros. Le rapporteur pour avis observe néanmoins que cette hausse de 3,18 % est imputable à une augmentation de 13,9 à 20 millions d'euros des dépenses de personnels (titre 2), pour laquelle il n'a pas encore reçu d'explication ; les dépenses d'intervention sont en revanche réduites (34,73 millions d'euros contre 38,9 millions d'euros), notamment celles concernant les bourses universitaires (14,1 millions d'euros prévus en 2010 au lieu de 17,4 millions d'euros en 2009), les échanges d'expertise (2,18 millions d'euros contre 3,6 millions d'euros) ainsi que les programmes d'échanges scientifiques (2,5 millions d'euros contre 3,7 millions d'euros).

2. Un effort apparent pour l'enseignement français à l'étranger qui masque un désengagement effectif de l'État

La subvention versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (action 4) progresse de 412,67 millions d'euros à 420,8 millions d'euros en 2010. Mais ces montants incluent une dotation supplémentaire de 120 millions d'euros annuels prévue pour compenser l'obligation faite à l'Agence depuis le 1^{er} janvier 2009 de payer la part patronale des pensions des personnels qui lui sont détachés. En réalité, hors dotation, la subvention de l'État à l'Agence stagne autour de 290 millions d'euros ; de plus, le montant de la dotation ne couvre pas le coût de la nouvelle charge qui s'élevait en 2009 à 126 millions d'euros et pourrait atteindre 143 millions d'euros en 2010 du fait de la hausse des taux de cotisations.

Les crédits des bourses gérées par l'AEFE, qui sont imputés sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » s'accroissent de 20 millions d'euros (passant de 86 millions d'euros en loi de finance initiale pour 2009 à 106 millions d'euros). Cette augmentation est en fait destinée à financer l'extension aux classes de seconde de la prise en charge par l'État des frais de scolarité des lycéens. Cette mesure a été mise en place à la rentrée 2007-2008 pour les élèves de terminale et appliquée à ceux de première en 2008-2009. Comme l'expose de manière plus développée la partie thématique de l'avis, l'instauration de la prise en charge a encouragé les établissements à augmenter les frais de scolarité et a donc entraîné une hausse des demandes concernant les bourses « classiques » octroyées sur critères sociaux. Il n'est pas du tout certain que la hausse des crédits suffira à compenser ce mouvement et les perspectives s'annoncent délicates pour les mois à venir.

B. UNE ACTION CULTURELLE EXTÉRIEURE PEU LISIBLE

Comme l'ont souligné les précédents rapporteurs pour avis, les crédits destinés à promouvoir l'action culturelle extérieure et la langue française sont éclatés entre différentes missions et programmes.

Le périmètre actuel du programme « Rayonnement culturel et scientifique » comprend uniquement les actions en direction des pays développés ; celles concernant les pays éligibles à l'aide publique au développement étant regroupées au sein du programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en voie de développement » de la mission « Aide publique au développement ». Cette clef de répartition basée sur la définition du Comité d'aide au développement de l'OCDE est d'autant moins pertinente que les crédits de l'AEFE (420,82 millions d'euros), qui représentent 82,7% (hors dépenses de titre 2) du programme 185 sont investis par l'Agence dans des pays relevant en majorité du programme 209 (pays d'Afrique, du Maghreb...).

De plus, les crédits affectés à l'audiovisuel extérieur, qui sont pourtant essentiels à la diffusion de l'influence française et relevaient d'ailleurs initialement du programme 185 sont rattachés depuis 2007 à la mission interministérielle « Médias », le ministère des affaires étrangères et européennes ayant la responsabilité des moyens de l'audiovisuel extérieur, le Premier ministre, celle des crédits dédiés à la chaîne d'information internationale.

Enfin, il a été indiqué plus haut que les crédits dédiés aux bourses et à la prise en charge de la scolarité des élèves scolarisés à l'étranger, qui sont gérées par l'AEFE, relèvent du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires ».

II.- L'AGENCE POUR L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Créée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), a pour principales missions d'assurer la continuité du service public d'éducation pour les enfants français, de contribuer à la diffusion de la langue et de la culture françaises auprès des élèves étrangers et de participer au renforcement des relations entre les systèmes éducatifs français et étrangers.

Établissement public administratif placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes financé par l'État et par les familles, l'AEFE gère un vaste réseau d'établissements répartis dans 130 pays à travers le monde.

Ce vaste ensemble, constitué depuis le XVII^e siècle et enrichi au fil des implantations des communautés françaises à l'étranger, représente un instrument d'influence essentiel pour notre diplomatie culturelle, à la fois soutien pour nos expatriés, appui à notre expansion économique et commerciale, et vecteur de nos valeurs et de notre langue auprès des élites étrangères.

Alors que l'élargissement de notre influence culturelle à l'étranger constitue une priorité de notre politique étrangère, l'Agence ne dispose pas des moyens matériels et humains nécessaires pour adapter son réseau aux situations nouvelles.

Les difficultés croissantes que rencontre l'AEFE pour assumer ses missions ont fait l'objet de nombreux rapports⁽¹⁾. Chargé en août 2007 par le Président de la République d'élaborer un plan de développement de l'enseignement français à l'étranger, le ministre des affaires étrangères et européennes a engagé une vaste réflexion avec l'ensemble des acteurs concernés dans le cadre des états généraux de l'enseignement français à l'étranger réunis le 2 octobre 2008.

Le présent avis se propose de dresser un état des lieux de l'organisation, du fonctionnement et de l'avenir de l'Agence et de son réseau. Pour compléter ces informations, le rapporteur pour avis s'est rendu aux États-Unis, pays de forte expansion de la communauté française, où il a visité plusieurs établissements d'enseignement français, offrant des programmes français ou hébergeant des classes d'immersion françaises, à New York et à Washington.

(1) Cf. notamment les rapports de M. Francis Cadot : « Quel avenir pour l'enseignement français à l'étranger ? » - Conseil Economique et Social 2003 ; de M. André Ferrand, sénateur représentant les Français établis hors de France, au Premier ministre : « Financements de l'enseignement français à l'étranger : réagir et s'unir pour un nouvel élan » -2000, de M. Adrien Gouteyron, sénateur : « Quelles réponses apporter à une diplomatie culturelle en crise ? » - Sénat 2008 ; de la Commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger au ministre des affaires étrangères et européennes - 2008.

A. L'AEFE, OPÉRATEUR ESSENTIEL DE LA POLITIQUE D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Héritage de l'histoire, le réseau des établissements français à l'étranger se caractérise par sa densité et son étendue, ainsi que par l'extrême diversité des établissements et des personnels.

1. Un réseau dense et étendu

L'enseignement français à l'étranger est assuré par un vaste réseau de 461 établissements implantés dans la quasi-totalité des capitales du monde ; cet ensemble qui scolarise 253 000 élèves, dont 95 000 Français, offre des capacités d'accueil triples de celles du deuxième réseau mondial, le réseau allemand, ainsi qu'une scolarité continue, à la différence des établissements autonomes d'enseignement anglo-saxon, présents dans de nombreux pays, mais qui n'assurent pas de formations standardisées ni un niveau garanti.

L'appartenance au réseau repose sur une homologation délivrée par le ministère de l'éducation nationale qui impose aux établissements le respect de plusieurs obligations fixées par le décret n° 93-1084 du 9 septembre 1993, dont les principales sont l'ouverture aux enfants français résidant hors de France, le suivi des programmes, des objectifs pédagogiques et des règles d'organisation applicables dans les établissements d'enseignement public français et la préparation aux examens et diplômes français.

Cette homologation n'est pas acquise à titre définitif, et peut être accordée, retirée, limitée à une partie ou étendue à l'ensemble des classes. L'Inspection générale de l'éducation nationale visite régulièrement les établissements et sanctionne la conformité aux critères retenus pour les différents niveaux d'enseignement. Pour chaque niveau homologué, la scolarité accomplie par les élèves est assimilée à celle effectuée en France dans un établissement d'enseignement public. Ce dispositif permet de scolariser sans rupture d'un pays à l'autre, tous les élèves, français, locaux et étrangers.

La répartition géographique, et, dans chaque pays, le type et la taille des établissements, résultent de l'histoire, en particulier coloniale, des initiatives des communautés françaises expatriées appuyées par les familles étrangères francophiles et, souvent, de l'aide des autorités locales. C'est ainsi que les zones d'expansion économique, comme l'Asie ou les pays d'Europe centrale et orientale, connaissent depuis plusieurs années un développement du nombre et des effectifs des établissements.

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ne gère pas seule ce vaste ensemble, mais collabore avec d'autres institutions comme la Mission laïque, association privée, ou d'autres formes de présence éducative, comme le Cours national d'enseignement à distance (CNED).

2. Des statuts adaptés au contexte local

Répondant au standard de qualité garanti par l'homologation, les établissements et leurs personnels n'en sont pas moins régis par une variété de statuts qui confère au réseau une grande souplesse et une capacité d'adaptation à la fois aux situations locales et à l'évolution de chaque école ou institution.

a) Les établissements

Sur les 461 établissements que compte le réseau à la rentrée 2009-2010, 77 sont actuellement gérés directement par l'AEFE (établissements dits « en gestion directe » – EGD), alors que 166 le sont par des fondations, des associations de parents d'élèves de droit privé français ou étranger qui ont passé avec l'AEFE une convention portant sur les conditions d'affectation et de rémunération des personnels titulaires, sur l'attribution de subventions et sur le versement de bourses scolaires pour les élèves français (établissements dits « conventionnés »).

Typologie des établissements de l'AEFE

Année scolaire 2008-2009	Conventionnés	EGD
Afrique	53	43
Amérique latine	28	1
Asie	39	7
Canada	5	0
États-Unis	2	0
Europe	37	26
Océanie	2	0

Source : AEFE

Les établissements en gestion directe constituent des services déconcentrés de l'AEFE qui leur verse des subventions, rémunère les personnels titulaires et finance la construction et la rénovation des bâtiments. L'Agence apporte aux établissements conventionnés un cadre juridique (la convention), un suivi de la gouvernance (grâce à une cellule d'audit-conseil des établissements conventionnés créée en son sein), ainsi qu'un savoir-faire et des moyens en personnels – elle assure la rémunération des personnels titulaires d'encadrement et d'enseignement ; les dépenses et des investissements immobiliers sont en revanche décidés par les comités de gestion, l'Agence participant toutefois de manière significative aux travaux.

Les établissements qui n'ont pas souhaité s'associer avec l'Agence pour des raisons diverses – préservation d'une identité, possibilité d'autofinancement, refus des règles générales d'organisation des établissements à programme français – forment une troisième catégorie d'établissements, dits « à homologation

simple », qui regroupe notamment des écoles d'entreprise, des établissements confessionnels, ainsi que des lycées américains. Ces établissements peuvent néanmoins bénéficier de formations dispensées par l'AEFE ainsi que de subventions ⁽¹⁾, et leurs élèves, d'aides à la scolarité.

L'évolution du réseau est caractérisée par une augmentation du nombre d'établissements homologués, une légère baisse du nombre d'établissements conventionnés et le développement, depuis 2008, d'accords de partenariat qui permettent un pilotage plus souple et au plus près de la situation particulière des établissements.

Le poids et l'efficacité de la tutelle de l'AEFE dépendent du statut de l'établissement : la fonction de contrôle est plus marquée vis-à-vis des EGD, celle de conseil l'emporte dans les établissements conventionnés ; les établissements simplement homologués échappent, quant à eux, à toute tutelle autre que pédagogique, et peuvent, notamment, fixer librement le montant des droits de scolarité.

Le respect de critères de gestion et de fonctionnement pédagogique communs est parfois délicat à imposer à des établissements créés et gérés par des associations de parents d'élèves, placés de surcroît dans des contextes juridiques, culturels et financiers très différents. C'est pourquoi l'AEFE a élaboré en décembre 2007 une charte de l'enseignement français à l'étranger destinée aux établissements simplement homologués et rappelant les principes régissant le projet pédagogique et éducatif.

b) Les personnels

Les personnels des établissements en gestion directe et conventionnés sont soit des titulaires employés sous contrat d'expatrié ou de résident (décret modifié n° 2002-22 du 4 janvier 2002), soit des personnels recrutés localement.

► Les agents expatriés sont recrutés hors du pays d'affectation par le directeur de l'Agence après examen de leur dossier par des commissions consultatives paritaires centrales où siègent des représentants du ministère de l'éducation nationale et des représentants du personnel. Ils sont détachés auprès de l'AEFE qui les rémunère, pour une période de trois ans renouvelable, ou de deux ans avec reconduction expresse si l'affectation concerne des pays difficiles ou peu demandés. Seuls personnels tenus de revenir enseigner en France, les expatriés maintiennent de ce fait un lien étroit avec l'éducation nationale, ce qui leur confère un rôle essentiel au sein des établissements : à la fois référents, animateurs et coordinateurs dans leurs disciplines respectives, ils sont également chargés de la formation des recrutés locaux. Ils bénéficient de rémunérations élevées liées à leurs fonctions et à l'obligation de mobilité. Le coût d'un expatrié est d'environ 100 000 euros annuels.

(1) Montant des subventions versées en 2008 (source : MAEE) : Établissements en gestion directe : 4,5 M€ ; Établissements conventionnés : 4,8 M€ ; Établissements homologués : 0,5 M€.

► Les agents résidents constituent les deux tiers des fonctionnaires affectés dans les établissements scolaires français à l'étranger. Ils sont recrutés par le directeur de l'Agence sur proposition du chef d'établissement, et doivent habiter dans le pays depuis 3 mois au moins à la date d'effet du contrat ou avoir suivi leur conjoint ou partenaire pacsé qui y exerce ou y réside. Comme les agents expatriés, ils sont détachés auprès de l'AEFE qui les emploie, généralement pour une période de trois ans renouvelable. Ils sont rémunérés par l'Agence sur la subvention que lui alloue l'État et sur une partie des droits de scolarité que lui reversent les établissements et qui peut couvrir l'intégralité des coûts salariaux des agents ; pour l'année 2008, ces recettes de participation se sont élevées à 110 millions d'euros, soit 23,24 % des recettes de fonctionnement de l'Agence. Les résidents perçoivent une indemnité spécifique de vie locale (ISVL) fixée par arrêté ministériel pour chaque pays et évoluant régulièrement. La gestion de ces personnels a été simplifiée à partir de 2002 grâce à une réforme réalisée à budget constant qui a rapproché leurs rémunérations de celles des expatriés et transformé des postes d'expatriés en postes de résidents. Le coût d'un résident est d'environ 40 000 euros par an.

► Les personnels dits « recrutés locaux », qui peuvent être de nationalité française ou étrangère, ne sont pas des agents titulaires de la fonction publique ; ils ont signé avec l'établissement ou son comité de gestion un contrat conforme au droit local concernant aussi bien des postes d'enseignants, que des emplois administratifs ou des postes de personnels ouvriers et de services.

Évolution des personnels titulaires du réseau AEFE

	2006-2007	2007-2008	2008-2009
Expatriés	1 263	1 271	1 277
Dont enseignants	963	960	618
Résidents	5 024	5 086	5 162
Dont enseignants	4 940	5 006	5 084
Recrutés locaux	12 277	15 937	14 591
Dont enseignants	5 814	6 963	9 013

Source : Association des Français de l'Étranger – Chiffres extraits des statistiques et ratios de l'AEFE

Le réseau des 243 établissements de l'Agence compte environ 6 450 personnels titulaires – expatriés et résidents – et 14 600 recrutés locaux. On observe que le besoin en enseignants lié à l'augmentation des effectifs d'élèves a été satisfait par des recrutements locaux ; la baisse très sensible du nombre d'enseignants expatriés en 2008-2009 risque, à terme, nuire à la qualité de l'enseignement et à l'attractivité du réseau.

3. Un modèle efficace et encore attractif

Garantie par l'homologation, la qualité de l'enseignement contribue à l'attractivité du réseau ; assurée notamment grâce à la formation continue des personnels en collaboration avec les académies partenaires de l'Agence ⁽¹⁾, elle est attestée par les résultats des élèves du réseau aux certifications et concours de l'éducation nationale.

a) L'ouverture à la langue et à la culture locales

L'enseignement dispensé est, avant tout, un enseignement en français, conforme aux programmes de l'éducation nationale, appliquant les horaires et les règles d'organisation pédagogique en vigueur ; toutefois, la diversité des publics scolarisés dans les établissements – élèves français expatriés, nationaux, ressortissants de pays tiers –, conduit l'Agence à mettre en œuvre un projet pédagogique fondé sur l'ouverture à la langue et à la culture du pays d'accueil. Cette politique se traduit par une adaptation des programmes, notamment d'histoire et de géographie, ainsi que par l'aménagement des rythmes scolaires et des dispositifs pédagogiques afin de faciliter l'apprentissage précoce et renforcé des langues, l'accueil et l'accompagnement linguistique des élèves non francophones de même que la promotion du plurilinguisme.

b) La garantie d'une réussite aux examens de fin de second cycle

La réussite globale des élèves aux différentes séries du baccalauréat en 2009 a été de 94 %, soit plus de 5 points au-dessus de celle des établissements en France. Ces résultats sont d'autant plus remarquables que la majorité des élèves étrangers préparent en même temps que le baccalauréat français les diplômes de leur propre pays. Toutefois, peu d'options sont proposées en dehors des séries classiques S (scientifique), ES (économique et social) et L (littéraire) ; de même, l'enseignement technologique et professionnel est peu représenté.

Les élèves scolarisés à l'étranger obtiennent également des récompenses au Concours général des lycées. Ainsi 14 élèves ont été distingués en 2008, principalement dans les épreuves linguistiques, mais aussi en physique-chimie, mathématiques et philosophie (trois seconds prix dans ces matières). L'origine socioprofessionnelle des familles et l'absence de classes surchargées participent à cette réussite.

c) Des frais de scolarité encore compétitifs

Le financement du réseau d'enseignement français à l'étranger repose sur une subvention versée par l'État et des droits d'écologies acquittés par les familles,

(1) Les 17 zones de regroupement géographique des établissements sont jumelées avec une vingtaine d'académies de France. Ces jumelages permettent d'importantes synergies dans les domaines de la formation continue des enseignants exerçant à l'étranger, des innovations pédagogiques, de l'orientation et de l'information des élèves.

y compris par les familles d'expatriés puisque la scolarisation des enfants français dans les établissements du réseau ne revêt aucun caractère obligatoire ⁽¹⁾.

Ces droits couvrent des dépenses diverses – participation à la rémunération des agents résidents, prise en charge de celle des recrutés locaux, équipements nouveaux, opérations de rénovation voire de construction.

Malgré une augmentation régulière et des montants différents selon le type et l'implantation des établissements, les droits d'écolage pratiqués dans le réseau de l'AEFE demeurent en moyenne moins élevés que ceux des écoles à vocation internationale concurrentes, même si, dans les établissements les plus onéreux situés aux États-Unis et au Canada, leur montant est compris entre 15 000 et plus de 20 000 euros.

Pour l'année scolaire 2008-2009, la moyenne mondiale des frais de scolarité dans le réseau s'établissait à 3 239,72 euros par élève ⁽²⁾, les frais d'écolage des enfants d'expatriés français étant généralement plus faibles que ceux des nationaux (3 099,43 euros par élève contre 3 184,23 euros), et les uns et les autres moindres que ceux acquittés par les étrangers tiers (3 435,50 euros par élève).

Mais cet atout d'un bon rapport « qualité-prix » peut à terme être remis en cause par la hausse non maîtrisable des frais de scolarité induite par les charges nouvelles qui grèvent le budget de l'Agence (voir plus loin B.).

d) Une attractivité réelle mais concurrencée

Ces différents éléments contribuent à l'attractivité du réseau, que confirme la hausse régulière des effectifs, 4 579 élèves supplémentaires à la rentrée 2006, 4 207 à la rentrée 2007, 5 620 à la rentrée 2008.

Le nombre d'élèves scolarisés dans les établissements en gestion directe ou conventionnés s'établit, pour l'année 2008-2009 à 173 592, dont 82 221 français, 68 958 nationaux et 22 413 étrangers tiers.

La saturation des capacités d'accueil des établissements induit une augmentation de la proportion des élèves français – 45 % en 2005, 47,36 % en 2008 –, la priorité étant donnée aux inscriptions d'enfants d'expatriés, tandis que la part d'élèves étrangers diminue. Par ailleurs, le nombre d'élèves français binationaux tend à s'accroître, notamment dans les établissements implantés sur le pourtour de la Méditerranée, la crise économique incitant les couples mixtes à s'expatrier dans le pays d'origine du conjoint étranger.

(1) De fait, sur 335 761 Français potentiellement scolarisables à l'étranger – enfants de 3 à 18 ans inscrits au registre des Français de l'étranger au 31 décembre 2008 –, 82 221 sont effectivement scolarisés dans le réseau AEFE en 2008-2009.

(2) Ce montant prend en compte les frais de scolarité pratiqués dans tous les EGD et établissements conventionnés, ainsi que ceux des 40 établissements simplement homologués qui ont communiqué à l'AEFE le montant des droits de scolarité qu'ils pratiquent.

Évolution des effectifs dans les EGD et les établissements conventionnés depuis 2001-2002 par nationalité (français, nationaux, étrangers tiers) et par continent

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
Afrique	58 634	59 033	58 915	59 488	57 145	58 423	59 491	62 428
Français	27 803	28 067	27 845	28 255	27 421	28 498	29 369	30 935
Nationaux	22 516	22 781	23 071	23 092	22 151	22 266	22 366	23 482
Étrangers tiers	8 315	8 185	7 999	8 141	7 573	7 659	7 756	8 011
Amérique	33 025	30 768	28 795	29 210	29 444	30 146	30 900	31 462
Français	10 726	9 983	9 122	9 415	9 508	9 830	10 085	10 455
Nationaux	19 296	18 132	17 204	17 183	17 342	17 517	17 945	18 079
Étrangers tiers	3 003	2 653	2 469	2 612	2 594	2 799	2 870	2 928
Asie	26 729	27 038	27 781	28 345	29 693	31 007	32 443	35 539
Français	11 029	11 240	11 599	11 876	12 850	13 592	14 742	16 285
Nationaux	9 977	10 091	10 289	10 623	10 583	10 643	10 875	11 970
Étrangers tiers	5 723	5 707	5 893	5 846	6 260	6 772	6 826	7 284
Europe	40 478	42 801	41 460	41 306	42 904	44 189	45 138	44 163
Français	19 039	20 546	20 085	20 928	22 019	23 543	24 444	24 546
Nationaux	16 939	17 344	16 722	15 822	16 252	16 031	16 113	15 427
Étrangers tiers	4 500	4 911	4 653	4 556	4 633	4 615	4 581	4 190
Ensemble	158 866	159 640	156 951	158 349	159 186	163 765	167 972	173 592
Français	68 597	69 836	68 651	70 474	71 798	75 463	78 640	82 221
Nationaux	68 728	68 348	67 286	66 720	66 328	66 457	67 299	68 958
Étrangers tiers	21 541	21 456	21 014	21 155	21 060	21 845	22 033	22 413

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

L'éviction des élèves étrangers est non seulement préjudiciable aux établissements – les familles étrangères acquittant des droits de scolarité supérieurs à ceux appliqués aux familles françaises –, mais elle est également contraire à la vocation du réseau puisqu'elle entraîne une baisse de la diversité culturelle.

L'attractivité de l'enseignement varie en fonction des niveaux de scolarité, l'enseignement maternel et primaire constituant la « vitrine » du réseau⁽¹⁾. Au niveau du lycée, les enjeux de la réussite scolaire conduisent les élèves étrangers à privilégier les établissements délivrant, à l'issue des études secondaires, un diplôme d'enseignement ouvrant la voie à l'enseignement supérieur (comme le baccalauréat international) plutôt que le baccalauréat français, insuffisamment

(1) Cf. rapports de M. Adrien Gouteyron, sénateur (n° 428 -2007-2008) : « Quelles réponses apporter à une diplomatie culturelle en crise ? » et de la commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger au ministre des affaires étrangères et européennes – juillet 2008.

tourné vers l'international et non reconnu par toutes les universités étrangères. Les « pertes en ligne » sont également liées, dans le cas de la poursuite d'études en France, aux problèmes posés aux élèves pour s'inscrire dans les écoles ou les universités de leur choix, sans parler des problèmes de visas.

Aussi, bien que l'on manque de statistiques suffisantes sur les parcours universitaires post-baccalauréat faute de suivi des anciens élèves du réseau, il semble qu'à la différence des élèves français, trop peu d'élèves étrangers se dirigent vers les universités et les grandes écoles françaises⁽¹⁾ malgré la mise en place d'un programme de bourses inscrit dans la politique de promotion et d'attractivité de l'enseignement supérieur français et géré en totalité depuis 2007 par l'AEFE. Ce programme comprend des bourses « Excellence-Major » et des bourses « Lauréat ».

Les bourses Excellence offrent aux meilleurs élèves étrangers des lycées français à l'étranger le financement pendant deux ans d'une classe préparatoire ou d'un premier cycle d'études universitaires en France. Le programme Major prend ensuite le relais en allouant une bourse à ceux de ces étudiants qui ont réussi leurs deux premières années d'étude afin de leur permettre de poursuivre leur cursus dans les grandes écoles ou les cycles universitaires, jusqu'à l'obtention du master 2 ou équivalent. Les moyens financiers affectés par l'AEFE et le ministère des Affaires étrangères et européennes respectivement aux bourses Excellence et Major ont été réunis en septembre 2007 dans un programme unique assurant la prise en charge des boursiers pendant cinq ans.

En 2008-2009, 842 boursiers (337 post-bac et 505 Major) ont bénéficié d'une bourse Excellence-Major (32 % du Maghreb, 24 % d'Amérique, 15 % d'Europe, 13 % du Proche et Moyen-Orient, 12 % d'Afrique sub-saharienne, 4 % d'Asie). En 2009, sur les 367 candidatures reçues, 219 nouveaux boursiers originaires de 66 pays ont été sélectionnés.

Les bourses Lauréat, quant à elles, prennent en charge la couverture sociale et confèrent le statut de boursier du Gouvernement français à des étudiants trouvant d'autres sources de financement, notamment des « bourses entreprises » (accordées par exemple par la Fondation Bouygues, les entreprises Lafarge et Saint-Gobain).

Le budget annuel du programme s'élève depuis 2007 à 6,47 millions d'euros (2,52 millions d'euros provenant du budget de l'AEFE et 3,95 millions d'euros, de la Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats – DGM – du ministère des affaires étrangères et européennes).

(1) Il convient néanmoins de signaler la création dans le programme 185 d'un nouvel indicateur « Augmentation de l'attractivité de la France en direction des élites étrangères », destiné à affiner la mesure de l'attractivité de l'enseignement supérieur français. Il regroupe l'ancien indicateur « nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat dans l'enseignement supérieur en France » et un nouveau sous-indicateur « Pourcentage de bacheliers français issus de l'enseignement français à l'étranger et poursuivant leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire ».

L'ouverture de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) dans les établissements de l'AEFE, susceptible d'attirer des élèves étrangers, reste encore modeste. Il existe actuellement quatre CPGE, trois au Maroc (143 élèves au total) et une en Autriche (25 élèves). L'Agence participe à la rémunération des enseignants titulaires et contribue ainsi à couvrir les coûts de fonctionnement de ces filières d'excellence, estimés à 1,3 million d'euros pour 2010.

4. Le rôle central de l'AEFE

La scolarisation de plus des deux tiers des élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger confère un rôle essentiel à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger. De fait, les crédits budgétaires qui lui sont alloués, regroupés dans l'action n° 4 « service public d'enseignement à l'étranger » représentent plus de 70 % des crédits du programme n° 185 consacrés au « rayonnement culturel et scientifique ». Instituée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990, l'AEFE gère et répartit depuis le 1^{er} janvier 1991 l'ensemble des moyens humains et financiers mis à la disposition du réseau scolaire, auparavant éclatés entre plusieurs directions du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération et du développement : bourses scolaires, recrutements, affectations, rémunérations des personnels, attributions des subventions aux établissements.

Sa création a ainsi eu pour objet d'assurer une gestion plus transparente du réseau et une relative sanctuarisation des crédits. En effet, comme le rappelait M. Pierre Lequiller, député, dans un rapport adressé au Premier ministre en juillet 1996 ⁽¹⁾, « *le réseau d'enseignement français de l'étranger connaissait [auparavant] une organisation très décentralisée. Le rôle essentiel était alors dévolu aux chefs d'établissement qui avaient un pouvoir beaucoup plus large que celui de leurs homologues en France. La tutelle du ministère des affaires étrangères était très discrète. Seul, le label « enseignement français » conféré par le ministère de l'éducation nationale assurait une cohérence minimale à ce système très disparate.* »

L'Agence est placée sous la tutelle de la direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM), qui remplace depuis mars 2009 la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), la direction des affaires économiques et les services économiques de la direction des Nations unies du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Son statut d'établissement public lui confère une plus grande souplesse de gestion qu'une administration puisqu'elle peut compléter la subvention que lui verse l'État par des concours financiers de toute nature – dons et legs, produits de placement, subventions d'entreprises intéressées par l'installation de leurs cadres à

(1) « *L'enseignement français à l'étranger, contribution à notre rayonnement culturel : un bilan en demi-teinte* ».

l'étranger... – ; elle peut également obtenir des prêts de la Caisse des dépôts et consignations pour les investissements que réclament l'entretien et l'extension du patrimoine immobilier des établissements.

Les missions de l'AEFE sont définies à l'article L. 452-2 du code de l'éducation, son organisation administrative ainsi que ses moyens financiers et comptables étant développés dans la partie réglementaire (articles D. 452-1 à D. 452-21). Dotée d'un conseil d'administration composé de 26 membres et présidé par le directeur général de la DGM du ministère des affaires étrangères et européennes, l'Agence est dirigée par un directeur nommé pour trois ans par décret sur proposition du ministre des affaires étrangères.

Le conseil d'administration assure la représentation des usagers : fédérations d'associations de parents d'élèves (deux membres), organismes gestionnaires d'établissements conventionnés (deux membres) et organisations syndicales représentatives (cinq membres), deux parlementaires, député et sénateur, ainsi qu'un membre du Conseil supérieur des Français de l'étranger. Les ministères impliqués y sont également représentés, ce qui permet de coordonner l'action de l'État : affaires étrangères et européennes (sept membres), éducation nationale (trois membres), budget, fonction publique et commerce extérieur (un membre chacun).

L'AEFE comprend, en France, des services centraux implantés sur les deux sites de Paris et Nantes, et à l'étranger, des établissements en gestion directe qui sont des services déconcentrés de l'Agence, ainsi que 35 groupements d'établissements en gestion directe. Les services centraux disposent de 170 emplois, dont 132 financés sur son budget et 38 mis à disposition par le MAEE ; sur les 161 emplois pourvus, 91 sont localisés à Paris et 70 à Nantes.

L'AEFE bénéficie d'une certaine autonomie pour définir les priorités de sa politique (appui logistique aux établissements, formation continue des personnels, extension des bourses d'études...); cette autonomie a été renforcée dans le domaine budgétaire et comptable par le décret n° 2003-1288 du 23 décembre 2003 qui lui a conféré des compétences immobilières sur les établissements placés en gestion directe. Toutefois, le conseil d'administration ne participe pas aux discussions concernant le budget de l'Agence, qui se déroulent entre le ministère des affaires étrangères et européennes et celui du budget, ce qui heurte les parents d'élèves, par ailleurs sous-représentés au conseil d'administration quoique principaux contributeurs du réseau.

B. UN AVENIR OBSCURCI PAR DES MISSIONS DIFFICILEMENT SOUTENABLES

Les dernières années ont constitué des moments charnières dans l'évolution du réseau en raison des contraintes supplémentaires imposées à l'Agence – transfert de compétences immobilières, versement des charges de

pensions des fonctionnaires détachés, prise en charge progressive des frais de scolarité des lycéens français.

1. Une situation immobilière préoccupante

Les décrets n° 2003-1288 du 23 décembre 2003 et n° 2005-551 du 19 mai 2005 ont autorisé l'Agence à disposer d'un patrimoine immobilier en biens propres et prévu la remise en dotation à l'AEFE des immeubles des EGD appartenant à l'État et affectés au ministère des Affaires étrangères.

a) Des transferts de compétence sans transfert de ressources

En 2006 et 2008, ont été remis en dotation à l'Agence les biens de l'État utilisés par douze établissements en gestion directe⁽¹⁾, soit une surface bâtie d'environ 95 000 m² sur les 335 000 m² que représente la totalité des EGD.

À partir de 2009, conformément à la nouvelle réglementation domaniale (cf. décret n° 2008-1248 du 1^{er} décembre 2008), les immeubles domaniaux occupés par les établissements scolaires à l'étranger seront mis à disposition de l'AEFE par des « conventions d'utilisation » qui remplacent les remises en dotation au profit des établissements publics. Cette nouvelle procédure mise en œuvre par France Domaine, opérateur immobilier de l'État créé en 2007, devrait conduire dans un délai maximum de cinq ans et à un rythme non encore déterminé, à un transfert à l'AEFE de l'ensemble des sites et bâtiments appartenant à l'État ou détenu par celui-ci en simple jouissance.

En contrepartie de ce transfert de gestion, aucune dotation budgétaire supplémentaire n'a été évoquée à ce jour.

b) Un report des charges sur les établissements

Une mission d'audit menée en 2006 avait estimé à 240 millions d'euros les crédits à mobiliser jusqu'en 2012 pour réhabiliter l'ensemble du patrimoine scolaire de l'État à l'étranger et répondre aux besoins d'extension du réseau d'enseignement français (soit 40 millions d'euros par an).

Depuis la création de son service immobilier en 2005, l'AEFE s'est engagée dans un vaste programme concernant à la fois les établissements en gestion directe, dégradés pour la plupart, qui lui ont été remis en dotation (constructions neuves et rénovation) et les établissements conventionnés (appui au montage et au suivi des projets menés par les comités de gestion).

Elle a ainsi investi 56,35 millions d'euros en 2006 et 39,85 millions d'euros en 2007, soit au total 96,2 millions d'euros, dont 30 millions d'euros consacrés à la remise aux normes des établissements vétustes. Le conseil

(1) En 2006 : lycées français de Barcelone, Francfort, Valence, Vienne, Jean Monnet de Bruxelles, Jean Mermoz de Buenos Aires, Jean Mermoz de Dakar, Charles Lepierre de Lisbonne ; en 2008 : école Saint-Exupéry à Madrid, lycée français de Tananarive, terrain destiné à la construction du nouveau lycée français du Caire, site de l'ancienne école Max Marchand à Alger.

d'administration de l'Agence a voté le 9 mai 2009 une programmation pluriannuelle immobilière concernant les EGD d'un montant total de 233 millions d'euros (dont environ 60 millions d'euros de dépenses en 2009) qui sera en grande partie réalisée par les établissements en puisant sur leurs fonds propres ou en contractant des emprunts gagés sur les frais de scolarité.

Pour sa part, le ministère des Affaires étrangères a investi en 2006, 2007 et 2008 respectivement 10 millions d'euros, 9 millions d'euros et 8 millions d'euros, soit au total 27 millions d'euros pour les opérations concernant les immeubles non remis en dotation. La programmation immobilière sur ces établissements s'élève à 4,2 millions d'euros avec des dépenses pour 2010 estimées à 3,1 millions d'euros.

c) Un futur problématique

Le désengagement progressif de l'État est d'autant plus préoccupant qu'avec 5 000 élèves de plus en moyenne par an depuis 2006, la capacité d'accueil maximale des établissements est atteinte dans la quasi-totalité des grandes villes et que, par ailleurs, l'extension du réseau est indispensable pour suivre la présence française à l'étranger (il n'y a, par exemple, pas d'école française à Bangalore, en Inde, où de nombreuses entreprises du secteur informatique se sont implantées).

En l'absence de transfert de moyens de la part de l'État, des projets de partenariats public/privé permettant d'associer le monde économique aux projets de construction des établissements ont été lancés pour la construction d'établissements français à l'étranger, notamment à Londres et au Caire. L'échec de ces expériences a montré que ce type de contrat ne convenait qu'à des opérations bien spécifiques.

L'agence ne peut plus puiser dans son fond de roulement puisque celui-ci a fortement diminué ces dernières années, passant de 75 millions d'euros en 2005 à 15 millions d'euros en 2008, ce qui ne représente plus qu'environ 12 jours de fonctionnement. Il est évident que le transfert progressif à l'Agence, conformément à la nouvelle réglementation domaniale, de l'ensemble des sites et bâtiments appartenant ou détenus par à l'État ne pourra s'effectuer sans une aide de l'État à due concurrence.

2. Les surcoûts liés aux cotisations des pensions des fonctionnaires détachés

Le décret n° 2007-1796 du 19 décembre 2007 pris dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001 a mis fin à l'exonération du versement des cotisations patronales de pensions dont bénéficiaient pour leurs agents l'AEFE, la Mission laïque française ainsi que les autres établissements à autonomie financière accueillant des fonctionnaires détachés.

Pour compenser le transfert de cette charge, l'État a prévu d'allouer à l'AEFE une dotation annuelle supplémentaire de 120 millions d'euros en 2009, 2010 et 2011. Mais le coût de la prise en charge, qui s'établit à 126 millions

d'euros en 2009, soit un surcoût de 5 millions d'euros pour l'Agence, devrait encore s'alourdir avec la hausse des taux de cotisations (60 % du salaire indiciaire en 2009, 62,47 % en 2010), et atteindre 133 millions d'euros en 2010, soit un surcoût de 23 millions d'euros. Il convient, à cet égard, d'observer que le coût de cette prise en charge a été intégralement compensé par l'État pour les établissements situés en France.

Les pistes d'économies envisagées paraissent particulièrement douloureuses pour le réseau des établissements français à l'étranger, qu'il s'agisse pour l'Agence de déconventionner certains établissements en Europe ou de réduire encore le personnel expatrié, ce qui nuirait à la qualité de l'enseignement. Les marges de manœuvre en matière de recettes sont limitées, toute augmentation des frais de scolarité ayant une répercussion sur le coût du dispositif d'aide à la scolarisation.

3. La réforme du dispositif d'aide à la scolarité

L'intervention de l'AEFE dans le domaine de l'aide à la scolarisation s'inscrit dans le cadre de sa mission générale de service public d'enseignement. Cette aide repose sur deux dispositifs - les bourses scolaires et la prise en charge de la scolarité des élèves français - dont l'octroi est décidé lors de deux réunions annuelles sur proposition d'une commission locale des bourses scolaires instituée auprès des postes diplomatiques et consulaires et après avis d'une commission nationale siégeant à Paris.

► Les bourses scolaires, qui peuvent couvrir totalement ou partiellement les frais de scolarité et certains frais parascolaires (manuels et fournitures, demi-pension, transport), sont attribuées en fonction de conditions administratives d'accès (nationalité française, résidence effective à l'étranger avec au moins un des deux parents, inscription au registre des Français établis hors de France, avoir au moins trois ans dans l'année civile de la rentrée scolaire, fréquenter un établissement homologué par le ministère de l'éducation nationale) et de conditions de ressources, basées sur un barème d'attribution établi en fonction de la situation économique et sociale de chaque pays et revu annuellement.

► Le dispositif de prise en charge (PEC) des frais de scolarité des élèves français à l'étranger a été mis en place à partir de la rentrée 2007-2008, conformément à l'engagement pris par le Président de la République lors de la campagne pour l'élection présidentielle, sous forme de bourses attribuées aux familles qui en font la demande. Les frais de scolarité sont remboursés quels que soient le revenu des familles et le statut de l'établissement ; en revanche, ne sont pas éligibles à la gratuité les familles bénéficiant déjà d'une prise en charge directe ou indirecte, notamment par leur employeur.

En raison de son impact budgétaire, la mesure de prise en charge a commencé à s'appliquer progressivement sur les trois années d'enseignement secondaire :

- 2007-2008 : remboursement des frais de scolarité des seuls élèves de terminale ;
- 2008-2009 : extension du dispositif aux élèves de première ;
- 2009-2010 : extension du dispositif aux élèves de seconde.

a) Le coût exponentiel de la prise en charge doublé d'une pression sur les bourses classiques

À la rentrée de septembre 2007, les deux tiers des 3 755 familles potentiellement concernées ont déposé un dossier, le tiers restant étant constitué de familles non éligibles ou ne souhaitant pas faire la démarche. Au total, 2 351 élèves de terminale ont bénéficié d'une aide, parmi lesquels 826 étaient déjà boursiers avant la réforme (cf. tableau ci-après 1. « Aide à la scolarité au bénéfice des enfants français résidant avec leurs familles à l'étranger »).

Pour financer cette mesure, 20 millions d'euros supplémentaires ont abondé l'enveloppe des bourses 2008, qui ont complété l'apport de 5 millions d'euros effectué en 2007.

► Pour l'année scolaire 2007-2008, le nombre de bénéficiaires au titre des deux dispositifs (prise en charge et bourses scolaires) s'élève, selon l'AEFE, à 21 959. Pour l'année budgétaire 2008, le coût des bourses scolaires peut être estimé à 51,45 millions d'euros⁽¹⁾ et la prise en charge, à près de 12 millions d'euros⁽²⁾, soit un total d'environ 63,45 millions d'euros.

L'absence de prise en charge de la totalité des élèves a permis de financer, sur l'enveloppe initiale pour 2008, l'ensemble des dépenses de bourses « classiques » qui ont connu une progression très forte.

► Pour l'année scolaire 2008-2009, le nombre de bénéficiaires estimé à l'issue de la 1^{ère} commission nationale des bourses tenue en juin 2009, serait de 25 387 (19 862 au titre des bourses scolaires et 5 525 au titre de la prise en charge). La dotation prévue dans le projet de loi de finances pour 2009 initialement portée à 86,1 millions d'euros en raison de la montée en puissance du dispositif de prise en charge, a été ramenée en loi de finances initiale à

(1) Année scolaire des pays de l'hémisphère nord (septembre à juin) ; année scolaire des pays de l'hémisphère sud (mars à décembre).

Bourses scolaires :

rythme nord : $46\,257\,427 \text{ euros} \times 6/10^6$ (mois de janvier à juin 2008) = 27 754 456 euros

rythme sud : 914 176 euros

rythme nord 2008/2009 : $49\,498\,028 \times 4/10^6$ (mois de septembre à décembre 2008) = 19 792 112 euros

(2) PEC :

rythme nord : $6\,719\,942 \times 6/10^6$ = 4 031 965 euros

rythme sud : 914 176 euros

rythme nord 2008/2009 : $17\,590\,636 \times 4/10^6$ = 7 036 254 euros

85,6 millions d'euros puis, après mise en réserve du gel de 5 % des crédits, à 81,79 millions d'euros.

Les perspectives pour la fin de l'année budgétaire 2009 s'avèrent délicates en raison de l'augmentation particulièrement soutenue des frais de scolarité, d'une parité entre monnaies défavorable à l'euro, et de l'accroissement sensible du nombre de demandes comme le montre le tableau ci-dessous (*cf.* tableau 2. « *Nombre et montant des bourses scolaires accordées de 2007 à 2009* »).

L'extension de la prise en charge aux classes de première à la rentrée 2008 n'a donc pas entraîné de baisse du volume des bourses octroyées sur critères sociaux par rapport à la rentrée 2007 (respectivement 18 357 et 18 141 bénéficiaires) ; cette situation est due à l'attractivité du réseau, au retour dans leur pays d'origine de nombreuses familles binationales mais aussi au contexte de crise internationale concourant à la paupérisation d'une partie de la communauté française ainsi qu'à l'effet « report » de la PEC (voir *infra*).

C'est pourquoi, le déblocage, dès la rentrée de septembre 2009 de la totalité des crédits mis en réserve s'impose pour permettre à l'Agence de faire face à ses engagements.

► Bien qu'il soit encore trop tôt pour tirer des conclusions sur la campagne 2009-2010 qui a vu le dispositif de prise en charge étendu aux élèves de seconde, on peut toutefois observer une augmentation du nombre de demandes sur les niveaux déjà ouverts à la PEC les années scolaires précédentes. Selon les estimations, le nombre total de bénéficiaires du dispositif d'aide devrait atteindre 29 500 (20 000 boursiers « classiques » et 9 500 pris en charge). La dotation en loi de finances initiale pour 2010 atteint 106,2 millions d'euros, soit une progression de 23 % par rapport à 2009.

Il est difficile de chiffrer avec précision le coût de cette mesure lorsqu'elle aura été étendue à tous les niveaux d'enseignement. En fonction des différentes projections (MAEE, le Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, rapport sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger), le niveau de dépenses varie entre 260 ou 300 millions d'euros hors investissements et plus de 700 millions d'euros.

b) La PEC, mesure inéquitable et dangereuse

Ces chiffres très impressionnants mettent en évidence les conséquences préoccupantes de la PEC, dont le caractère inéquitable et pervers a été maintes fois souligné, notamment par tous les interlocuteurs du Rapporteur.

La mesure n'est pas équitable parce que son attribution n'est pas liée au niveau de ressources. De plus, elle incite les familles qui n'en bénéficient pas encore à réclamer des bourses au collège et dans le primaire ; cet effet « report » génère une pression sur les bourses scolaires « classiques ». Enfin, elle fait cohabiter au sein d'un même niveau d'enseignement des lycéens, dont les études sont gratuites, et des élèves étrangers soumis à des droits d'écologie en forte

progression, ce qui provoque des tensions au sein des classes et accessoirement des difficultés en matière de droit communautaire lorsque les élèves exclus du bénéfice de la gratuité sont ressortissants d'autres pays de l'Union européenne.

La PEC produit également des effets pervers comme le désengagement des entreprises, qui prenaient auparavant en charge les frais de scolarité des enfants de leurs salariés expatriés, ou l'augmentation des frais de scolarité, notamment ceux pratiqués par les établissements homologués que l'AEFE ne peut pas encadrer et qui ont connu des hausses allant jusqu'à 20 % ; cette tendance peut, à terme, décourager les familles étrangères qui contribuent majoritairement au fonctionnement du réseau.

***Aide à la scolarité au bénéfice des enfants français
résidant avec leurs familles à l'étranger***

Année	Crédits Loi de finances initiale	Évolution	Année scolaire	Nombre de boursiers
2005	41,00 M€	+ 0,7 %	2004/2005 (rythme nord) et 2005 (rythme sud)	19 848
2006	45,94 M€ (prélèvement de 3,58 M€ sur fonds de roulement de l'AEFE inclus)	+ 12,05 %	2005/2006 (rythme nord) et 2006 (rythme sud)	19 587
2007	53,76 M€ (dont 5 M€ au titre de la prise en charge et après prélèvement sur fond de roulement de l'AEFE de 1,8 M€).	+ 17,02 %	2006/2007 (rythme nord) et 2007 (rythme sud)	19 751
2008	66,96 M€ (dont 20 M€ au titre de la prise en charge).	+ 24,55 %	2007/2008 (rythme nord) et 2008 (rythme sud)	21 959 (dont 2 351 pris en charge)
2009 <i>(chiffres provisoires après 1^{ère} commission nationale)</i>	86,10 M€ (dont 31,66 M€ au titre de la prise en charge)	+ 28,58 %	2008/2009 (rythme nord) et 2009 (rythme sud)	25 387 (dont 5 525 pris en charge)

Sources : Agence pour l'enseignement français à l'étranger – ministère des affaires étrangères et européennes.

* Année scolaire des pays de l'hémisphère nord (septembre à juin) ; année scolaire des pays de l'hémisphère sud (mars à décembre).

Nombre et montant des bourses scolaires accordées de 2007 à 2009

Période	Classes concernées	Nombre de bénéficiaires	Montant accordé en euros*	Coût moyen
Rythme nord 2007/2008	Toutes hors terminale	18 141	46 257 427	2 550
Rythme sud 2008	Toutes hors terminale et première	1 484	4 908 068	3 307
Rythme nord 2008/2009	Toutes hors terminale et première	18 357	49 498 028	2 696
Rythme sud 2009	Toutes hors terminale, première et seconde	1 506**	6 033 672	4 006

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

* Montant approximatif hors effet de change basé sur le taux de change communiqué en avril par les postes diplomatiques.

** Nombre susceptible d'évoluer avec les bilans établis en décembre par les commissions d'attribution des bourses.

c) Un moratoire salutaire, un accompagnement nécessaire

La loi de finances pour 2009 (article 133) a prévu que l'extension éventuelle de la prise en charge au-delà des classes de lycées serait précédée d'une étude d'impact transmise au Parlement et précisant notamment les modalités de son financement. Ce moratoire réduira le coût potentiel de la réforme à compter de l'exercice budgétaire 2010.

Par ailleurs, dans les rapports qu'ils ont fait paraître en 2008, la commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger et le sénateur Adrien Gouteyron ⁽¹⁾ ont réclamé un accompagnement de la mesure de gratuité sous la forme d'un double plafonnement des ressources, modulable en fonction des pays, et des droits de scolarité. Si aucun plafonnement sur la base des revenus déclarés par les familles n'est actuellement à l'ordre du jour, un plafonnement des frais de scolarité couverts pour les élèves des établissements homologués sera en revanche mis en place à compter de la campagne 2010 (rythme sud) et 2010-2011 (rythme nord).

4. Le sous-financement chronique de l'AEFE

Conformément aux dispositions du décret n° 2003-1288 du 23 décembre 2003, le budget de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger englobe les services centraux et 35 groupements d'établissements en gestion directe. Le budget global agrégé s'élève pour 2009 à 930,9 millions d'euros, l'équilibre étant obtenu par un prélèvement sur le fonds de roulement d'un montant de 9,6 millions d'euros ; la capacité d'autofinancement, de 17,2 millions d'euros, est insuffisante pour couvrir les investissements.

L'État encourage l'Agence à accroître ses capacités d'autofinancement, qui sont actuellement de 58 %, en vue d'atteindre 60 % en 2011, taux que représentaient les crédits publics dans les ressources de l'Agence en 1990 ; l'AEFE est ainsi un établissement public dont les crédits sont majoritairement de source privée.

(1) Cf. rapport d'information : « Quelles réponses apporter à une diplomatie culturelle en crise ? ».

a) Les recettes des services centraux se composent d'une dotation de l'État en stagnation et d'un montant croissant de ressources propres

- Une dotation de l'État en quasi-stagnation

Évolution des subventions accordées à l'Agence depuis 2006

Années	2006	2007	2008	2009	2010
P 185	323 000 000 €	332 569 194 €	287 874 500 €	415 000 000 €	420 820 000 €
P 151			66 960 000 €	86 100 000 €	106 200 000 €
Total	323 000 000 €	332 569 194 €	354 834 500 €	501 100 000 €	527 020 000 €

Source : Agence pour l'enseignement français à l'étranger

N.B. : Les montants indiqués correspondent aux subventions inscrites dans les projets de loi de finances avant régulation

Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, la dotation d'État (subvention et bourses) est issue depuis l'année 2007 de deux programmes de la mission « Action extérieure de l'État » : 185 « rayonnement culturel et scientifique » et 151 « Français à l'étranger et étrangers en France ».

Les subventions versées à l'AEFE pour financer l'activité de ses établissements en 2009 et 2010 incluent la dotation supplémentaire de 120 millions d'euros prévue pour compenser le coût de la prise en charge par l'Agence des pensions des fonctionnaires détachés. Ainsi, hors dotation, ces subventions stagnent depuis trois ans autour de 290 millions d'euros, montant inférieur à la masse salariale des fonctionnaires détachés auprès de l'Agence (voir plus loin b)).

- Un montant croissant de ressources propres issues de la participation des établissements scolaires et des familles

La participation des établissements, d'un montant de 132,6 millions d'euros en 2009 contre 110 millions d'euros en 2008, comprend une partie de la rémunération des personnels résidents mis à leur disposition, selon un taux qui tient compte de la capacité contributive de chaque établissement, ainsi qu'une nouvelle contribution sur les frais de scolarité instituée par l'AEFE à la rentrée 2009-2010 ; son produit, de 10 millions d'euros attendus en 2009, devrait atteindre 30 millions d'euros en année pleine (2010).

Assise sur les droits d'inscription et de scolarité, cette nouvelle contribution doit permettre à l'Agence de faire face à l'accroissement de ses charges, de couvrir son déficit de fonctionnement et de maintenir un investissement immobilier à la mesure des besoins de son réseau. Appliquée à compter du 1er septembre aux établissements en gestion directe et conventionnés selon un taux de 6 %, elle sera étendue à partir du 1er septembre 2010 aux établissements homologués en contrepartie de leur labellisation selon un taux de 2 %.

Outre ses effets inflationnistes, sur les frais de scolarité d'abord – certains établissements ont déjà compensé le manque à gagner par une nouvelle hausse des droits d'écolage –, et par ricochet, sur les bourses, cette décision intervient dans un climat déjà perturbé par la mise en place de la gratuité en faveur des lycéens français. Aussi, elle suscite un mécontentement généralisé, de la part des associations de parents d'élèves, des conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger, et des établissements, notamment simplement homologués qui ne reçoivent aucune aide financière de l'AEFE. Il est probable que plutôt que de se soumettre, nombre d'établissements préféreront rompre leurs liens avec l'Agence, au détriment de la qualité de l'enseignement et du rayonnement culturel de la France.

b) Les dépenses des services centraux

Elles devraient atteindre 628,27 millions d'euros pour le fonctionnement et 20,54 millions d'euros pour l'investissement.

Dépenses des services centraux pour 2009

Personnel	Fonctionnement*	Aide aux familles	Investissement
513 019 000	33 455 220	81 795 000	20 543 000

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

* Dont 6 210 220 € de charges non décaissables. (Amortissements et provisions).

● *Les dépenses de personnel*

Les emplois rémunérés par l'agence comprennent les emplois sous plafond dont le nombre est inscrit dans le programme annuel de performances 2009 à hauteur de 6 399 et les emplois hors plafond, entièrement financés sur ressources propres au nombre de 335 soit un total de 6 734 emplois, ainsi répartis : 1 254 emplois d'expatriés ; 5 348 emplois de résidents ; 132 postes pour les personnels du siège. À ce total s'ajoutent 3 850 emplois de recrutés locaux dans les établissements en gestion directe.

Déjà en progression de 3,4 % entre les exercices 2007 et 2008, les crédits de personnels augmentent de 36,9 % dans le budget primitif (BP) 2009 par rapport au BP 2008 principalement en raison de la prise en charge de la contribution pour pensions civiles pour les personnels exerçant à l'étranger (soit 126,48 millions d'euros). Sans ce facteur, la hausse est 3,1 % (11, 78 millions d'euros).

● *Les aides à la scolarité des enfants français*

Comme il a été indiqué plus haut, la dotation inscrite au BP 2010 est insuffisante pour couvrir les dépenses de 2009 engendrées par cette mesure.

• *Les autres dépenses de fonctionnement*

Outre les frais de déménagement des personnels expatriés, ainsi que les frais de déplacements nécessaires aux missions d'inspections et de formations des personnels, d'audit, d'aide et de conseil dans les domaines pédagogique, immobilier et financier (7,15 millions d'euros), les dépenses de fonctionnement comprennent les aides et subventions versées essentiellement aux établissements du réseau mais aussi aux établissements homologués et à la Fédération des Associations de Parents d'Élèves des Établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPEE). Leur montant global – 14,6 millions d'euros –, inchangé par rapport à 2008 malgré la forte croissance des effectifs d'élèves, traduit une réduction relative de l'aide de l'Agence au réseau.

• *Les dépenses d'investissement*

Les dépenses d'investissement des services centraux inscrites pour un total de 1,2 million d'euros couvrent les besoins en maintenance et en développement informatiques, et assurent le remplacement des matériels obsolètes. Celles concernant les établissements (19,1 millions d'euros) comprennent d'une part les opérations nouvelles (8,2 millions d'euros) financées par emprunt au titre de 2009⁽¹⁾ ou sur les fonds de l'agence⁽²⁾ ; d'autre part les opérations pluriannuelles déjà engagées avec financement par emprunt⁽³⁾. S'y ajoute le remboursement de l'emprunt contracté par l'agence pour les constructions et travaux immobiliers (0,243 million d'euros).

(1) Ankara : 3,5 millions d'euros.

(2) Barcelone, Munich, Sofia : 4,7 millions d'euros.

(3) Dakar et Ho Chi Minh Ville : 10,9 millions d'euros.

c) La réduction du déficit de fonctionnement

L'équilibre général du budget de l'Agence se réalise par un résultat prévisionnel déficitaire de 2,10 millions d'euros et par un prélèvement sur le fonds de roulement, ramené de 12,51 millions d'euros au BP 2008 à 1,88 million d'euros, malgré la charge nouvelle des pensions civiles et l'extension du réseau (+ 7 000 élèves). Cette politique d'austérité cumulée à une pression financière sur les établissements a engendré en 2009 de fortes tensions au sein du réseau.

Le budget primitif 2009 des services centraux présente un compte de résultat de 628,27 millions d'euros et un tableau des emplois de 20,54 millions d'euros **soit un budget total de 648,81 millions d'euros**.

d) Un effort important pour contenir les dépenses des établissements en gestion directe

La structure des dépenses agrégées des EGD pour 2009 prend en compte la contribution financière de 6 % destinée à l'équilibre financier du réseau.

Dépenses agrégées des EGD pour 2009

Personnel	Fonctionnement*	Investissement	Total
84 743 283,69	172 831 134,39	24 600 792,87	282 175 210,95

Source : ministère des affaires étrangères et européennes

() Dont 7 242 934 € de charges non décaissables. (Amortissements et provisions).*

Le montant total des crédits d'investissements s'élève à 24,6 millions d'euros financé par un prélèvement sur les réserves de 7,76 millions d'euros. Les crédits inscrits dans la programmation immobilière et à la charge des établissements s'élèvent à 14,09 millions d'euros.

Le budget agrégé des 35 établissements en gestion directe fait apparaître au compte de résultat un montant total de 257,57 millions d'euros euros, avec un excédent de 6,54 millions d'euros, et un montant de 24,60 millions d'euros au tableau des emplois **soit un budget total de 282,17 millions d'euros** ; il présente par ailleurs une capacité d'autofinancement de 13,08 millions d'euros.

e) Les perspectives budgétaires pour 2010

Le budget primitif de l'agence pour 2010 est en cours d'élaboration. La subvention de l'État s'élève à de 537 millions d'euros répartis entre le programme 185 (420,8 millions d'euros) et le programme 151 (106,2 millions d'euros). L'Agence recevra comme en 2009, 4 millions d'euros pour financer le transfert de la gestion des bourses Major.

Les besoins de financement de l'agence en termes de masse salariale ou d'immobilier sont partiellement couverts du fait de l'augmentation de la subvention du programme 185 de 10 millions d'euros. Si la subvention du

programme 151 augmente de 20 millions d'euros par rapport à 2009 en raison notamment des besoins liés à l'extension de la mesure de prise en charge des frais de scolarité des enfants français à l'étranger, la nécessité croissante du financement des demandes de bourses laisse entrevoir un besoin global pour l'aide à la scolarité supérieur à la subvention de 106,2 millions d'euros prévue au budget triennal 2009-2011.

Le calendrier budgétaire de l'agence prévoit la présentation au Conseil d'administration du projet de budget pour l'exercice 2010 lors de sa séance du mois de novembre 2009 au plus tard.

C. VERS DE NOUVELLES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU ?

1. Un développement du réseau fondé sur des dispositifs alternatifs d'enseignement français à l'étranger

Dans les conclusions du rapport qu'elle a remis en 2008 au ministre des affaires étrangères et européennes, la commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger préconise notamment de promouvoir les sections bilingues ainsi que le programme Français Langue Maternelle (FLAM), géré par l'AEFE depuis 2009. De fait, le déplacement que le rapporteur pour avis a effectué aux États-Unis lui a permis de mesurer l'intérêt que présentent ces dispositifs alternatifs pour l'évolution du réseau.

Trente-huit comtés ou districts scolaires américains ont choisi la langue française comme langue cible des programmes d'immersion ; ces derniers favorisent la promotion de notre langue puisqu'ils forment les futurs effectifs des lycées français, des départements d'études françaises, des alliances françaises et des chambres de commerce franco-américaines ; ils concernent actuellement près d'une centaine d'écoles publiques, 12 000 élèves, 600 enseignants et assistants.

À New York, ville qui compte une majorité de binationaux et environ 60 000 francophones⁽¹⁾, l'essor de la mixité culturelle a conduit le Département d'éducation à développer non seulement l'apprentissage des langues étrangères mais aussi l'enseignement du programme scolaire classique dans une autre langue que l'anglais.

Depuis 2005, de nouveaux programmes en langue française ont été lancés dans les écoles publiques, essentiellement à l'initiative de parents d'élèves, comme l'EFNY, « Éducation Française à New York », association de francophones attachés à la culture et à la langue françaises et désireux de partager cette langue avec leurs enfants. Ces programmes, qui offrent aux familles des options éducatives nouvelles et peu coûteuses, intéressent près de 1 000 élèves, les projections pour 2010-2011 dépassant même les 1 200 élèves.

(1) Français, Belges, originaires de l'Afrique du nord et de l'ouest.

Le dispositif scolaire, qui comprend notamment des classes bilingues et des classes en « *after school* », reçoit l'appui du service culturel de l'ambassade de France, qui organise notamment, depuis 2007, une campagne de levée de fonds ; il est également soutenu par plusieurs fondations américaines, ainsi que par d'autres partenaires comme la Délégation générale du Québec, l'Association des Sénégalais d'Amérique (ASA) et plusieurs membres actifs de la communauté haïtienne.

a) Les sections bilingues ⁽¹⁾

L'EFNY a sensibilisé les autorités éducatives de la ville aux besoins des francophones en organisant dans un premier temps des programmes français en « *after-school* » dans un nombre croissant d'écoles publiques. Cinq classes bilingues ont ensuite été ouvertes à Brooklyn, à Harlem, dans le Bronx, puis dans le Queens et l'Upper West Side, à l'initiative des parents ou de proviseurs. Selon Mme Kareen Rispal, conseillère culturelle de l'Ambassade de France, l'implantation de classes bilingues dans des quartiers difficiles valorise les écoles qui accueillent un public défavorisé et deviennent progressivement des établissements d'excellence.

À l'occasion de la rentrée 2009-2010, de nouvelles classes se sont implantées dans six écoles publiques de New York, et la ville compte actuellement vingt classes bilingues, accueillant près de 500 élèves, soit cinq fois plus de classes et d'élèves qu'en 2007-2008. Ces classes rejoignent les soixante-douze autres programmes bilingues (espagnol, chinois, russe, créole-haïtien et coréen) financés par la ville.

Les classes d'immersion s'adressent à des enfants âgés de cinq à dix ans, francophones, anglophones ou faiblement anglophones, et bilingues. L'enseignement, qui est dispensé à parité en français et en anglais, respecte les programmes nationaux.

De plus, il est gratuit. L'organisation de classes bilingues permet en effet aux établissements de recevoir de la ville des subventions dont le montant est fonction du nombre d'enfants scolarisés. Comme l'a précisé M. Christophe Monier, trésorier d'EFNY, ces programmes intéressent les familles issues des milieux intellectuels et culturels français, qui ne peuvent assumer le coût de la scolarisation dans le réseau d'enseignement français à l'étranger.

L'association tente à présent de convaincre les autorités éducatives de New York d'ouvrir des collèges bilingues, l'enseignement n'étant pour l'instant assuré que dans le primaire.

(1) L'expression « enseignement bilingue » renvoie à un cursus scolaire intégrant l'enseignement en langue française d'une ou plusieurs disciplines non linguistiques, dans un pays où le français n'est pas la langue officielle d'enseignement.

De l'avis de Mme Rispal, les classes bilingues, qui permettent de promouvoir l'enseignement français à l'étranger à partir de financements locaux, offrent une solution au problème de l'extension du réseau.

Toutefois, leur développement n'est pas sans conséquences ; en premier lieu, les besoins en enseignants bilingues qualifiés, qui sont déjà importants, seront accrus ; il sera, ensuite, indispensable de garantir la qualité de l'enseignement en mettant au point de nouvelles procédures autres que l'homologation ou le conventionnement ; enfin il sera nécessaire de renforcer les coopérations entre établissements locaux et établissements français à l'étranger (observations de cours, échanges d'expériences entre enseignants, formation aux projets d'établissements...), ce qui répond, il est vrai, à la mission de coopération éducative de l'AEFE.

Se pose par ailleurs, la question de savoir si l'ouverture de classes bilingues, utile pour resserrer le maillage du réseau, peut se substituer à l'implantation d'établissements dans les zones qui en sont dépourvues.

La stratégie à adopter - ouvrir des classes bilingues ou maintenir la pression sur les établissements et augmenter encore le volume des bourses - sera discutée et arrêtée lors de l'établissement du « plan de développement de l'enseignement français à l'étranger » et du plan d'orientation stratégique de l'Agence (POS).

b) Les programmes de « Français Langue Maternelle » (FLAM) en « after school »

Des programmes extrascolaires « Français Langue Maternelle » (FLAM) sont proposés par des parents d'élèves de l'association EFNY sous la forme de cours du soir ou en « *after school* » (après l'école), pour un coût modeste.

Neuf classes payantes, qui accueillent environ 120 enfants en majorité français et âgés de 5 à 13 ans, sont organisées dans des écoles publiques qui mettent gracieusement leurs locaux à la disposition d'EFNY pendant 2 heures ou 4 heures par semaine ; elles sont entièrement gérées par des parents bénévoles sous la direction du comité FLAM et bénéficient d'une subvention de l'AEFE qui garantit la qualité de l'enseignement dispensé.

Un comité de travail composé de parents et de spécialistes travaille activement à la création d'une école à charte (*Charter School*) qui permettrait aux élèves de suivre toute leur scolarité en français.

Le programme FLAM

Ce programme, qui a été créé en 2001-2002, s'adresse spécifiquement aux expatriés français et vise à favoriser la pratique de la langue française chez des enfants ressortissants français scolarisés localement dans une autre langue que le français. Il ne se substitue pas à la scolarité de l'enfant, mais constitue une activité extrascolaire.

► **Les objectifs :**

- Conserver la pratique de la langue française et le contact avec la culture en suivant des programmes spécifiques (atelier de lecture, cuisine, jeux, sortie au théâtre, cinéma, expositions...).

- Assurer un apprentissage linguistique dans un autre cadre, là où l'enseignement français n'est pas disponible.

► **Le public :**

- Un effectif de 10 élèves français (ou binationaux) auxquels peuvent se joindre des élèves d'une autre nationalité ;

- Les élèves de la grande section d'école maternelle (5 ans) aux classes secondaires (16 ans), scolarisés dans des établissements locaux d'enseignement non francophone.

► **Les apports :**

- L'inscription à ce programme permet de faire évaluer et valider les compétences linguistiques. L'enfant se voit donc délivrer un diplôme d'études en langue française. Cette ouverture implique pour les associations pilotes un renforcement de leur partenariat avec les services de coopération et d'action culturelle du Consulat.

► **Les débouchés :**

Le programme doit permettre aux élèves français de rejoindre des établissements scolaires à programme homologué relevant du système français, soit des sections bilingues implantées dans le pays et/ou, des cours réguliers de langue des Instituts français, Centres Culturels français et Alliances françaises.

► **Qui peut créer un programme FLAM ?**

Des parents d'élèves, par exemple, réunis en association sans but lucratif régie par le droit français (loi 1901) ou local. La totalité de l'action reste obligatoirement placée sous la responsabilité de l'association qui assure le pilotage et le financement du projet pour lequel elle a sollicité une subvention.

► **Le soutien financier :**

Il ne peut dépasser 50 % du coût total du budget. Il est prévu pour un maximum de 5 ans et se réduit progressivement chaque année ; des exceptions sont toutefois possibles et un label FLAM peut être attribué si l'association souhaite rester dans le cadre général du programme ; ce label l'autorise à se prévaloir du soutien du ministère des Affaires étrangères et européennes et à bénéficier d'autres aides accordées par le Département.

► **La gestion du programme** a été confiée en 2009 à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

2. Le Plan de développement de l'enseignement français à l'étranger : un nouvel élan pour le réseau ?

Le développement, l'organisation et le mode de fonctionnement du réseau des établissements français à l'étranger ont fait l'objet des travaux d'une commission réunie à l'initiative du ministre des affaires étrangères et européennes de janvier à juin 2008, dont les conclusions ont été débattues lors des « États généraux de l'enseignement français à l'étranger », le 2 octobre 2008.

La consultation s'est poursuivie dans chaque poste diplomatique auprès des acteurs et partenaires de la politique scolaire. La synthèse qui en a été faite doit permettre d'élaborer le « plan de développement de l'enseignement français à l'étranger » demandé par le Président de la République dans la lettre de mission adressée au ministre des Affaires étrangères et européennes.

Conjointement à cette réflexion, l'AEFE et son ministère de tutelle travaillent actuellement à la rédaction du prochain plan d'orientation stratégique de l'Agence (POS) et de son premier contrat d'objectifs et de performances (COP), qui figure parmi les suites attendues de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Ces documents stratégiques sont en cours de finalisation et seront présentés au conseil d'administration de l'Agence en décembre 2009.

Ces travaux sont accompagnés par une mission d'audit constituée à la demande du Premier Ministre dans le cadre de la RGPP et de la révision générale du fonctionnement des opérateurs, qui procède depuis le mois de juin à l'analyse de l'AEFE. Elle doit, en particulier, faire un diagnostic ainsi que des propositions de réformes sur les deux missions de l'Agence (scolarisation des élèves français et des élèves étrangers) envisagées dans le contexte de la gratuité, sur les marges de progression de l'autofinancement de l'AEFE (par rapport à ses principaux concurrents), sur l'attribution des bourses scolaires, ainsi que sur les perspectives d'évolution du réseau de l'Agence.

Quelles que soient les conclusions, le moratoire qui a été décidé sur l'extension de la gratuité au-delà du lycée confirme à l'évidence le bien-fondé des critiques formulées à l'encontre de cette mesure, non seulement inéquitable mais aussi dangereuse à la fois pour les finances de l'État donc de la collectivité nationale, et pour celles de l'Agence. Il est regrettable que l'étude d'impact n'ait pas été effectuée avant la mise en place du dispositif, au moment où il était encore possible d'affecter les fonds consacrés à la prise en charge des lycéens à des besoins plus urgents et plus authentiques comme des investissements immobiliers ou l'augmentation des bourses attribuées sur critères sociaux.

C'est notamment pour ces raisons que le rapporteur pour avis proposera un amendement visant à plafonner la prise en charge de la scolarité des enfants français, et à redéployer ces moyens pour soulager le budget de l'AEFE.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission des affaires culturelles et de l'éducation examine pour avis, sur le rapport de M. Hervé Féron, les crédits pour 2010 de la mission « Action extérieure de l'Etat : Rayonnement culturel et scientifique » au cours de sa deuxième séance du mercredi 28 octobre 2009.

Mme la présidente Michèle Tabarot. Mes chers collègues, nous aborderons, au cours de cette réunion, un sujet important, celui du rayonnement culturel et scientifique de la France et des crédits qui lui sont consacrés. Je vous informe que, de son côté, le Sénat sera saisi du sujet à l'occasion de l'examen d'un projet de loi consacré à l'action extérieure de l'État. Je souhaite que notre Commission travaille sur ce texte en amont de sa transmission à l'Assemblée nationale et en liaison avec le ministre des affaires étrangères et le ministre de la culture et de la communication. Depuis plusieurs jours, j'ai rencontré de nombreux interlocuteurs sur ce dossier sensible. Bref, tout ceci m'incite à penser que nous devons nous pencher très rapidement sur cette thématique.

Un débat suit l'exposé du rapporteur pour avis.

Mme Pascale Crozon. Je ne ferai pas d'intervention globale sur le projet de budget que nous examinons aujourd'hui, mais je souhaite poser quelques questions au rapporteur pour avis.

Premièrement, s'agissant de l'action numéro 1 « Animation du réseau » du programme 185, je constate une baisse importante des crédits, de près de 8 %, qui affectera de manière drastique les moyens des Alliances françaises et des instituts culturels français.

Certes, on nous indique que les actions culturelles du ministère des affaires étrangères seront mises en œuvre par des opérateurs nationaux, mais, dans le même temps, ceux-ci devront retirer une part significative de leurs ressources du produit de leurs prestations. Aussi, quelles seront ces prestations ? Par ailleurs, suffiront-elles à compenser la baisse des crédits ?

Deuxièmement, je m'interroge sur les motifs de la disparition programmée de certains centres culturels. La fermeture du centre culturel de Turin et celle de la délégation de Venise sont annoncées, tandis que les priorités des instituts culturels en Espagne seront redéfinies, le tout en 2010. On annonce que cette politique vise à rationaliser le réseau en Europe, pour mieux assurer le développement des autres instituts, implantés dans le reste du monde. Mais quelles sont les raisons d'une telle approche ? Cette politique reflète-t-elle une volonté d'économies ?

Troisièmement, s'agissant de l'action 2 consacrée à la langue et culture française, je constate une division par deux du nombre de bourses, qui ne manquera pas d'avoir des répercussions sur le nombre de boursiers... Qu'advient-il des étudiants qui ont été boursiers en 2009 ? Quels seront les

publics et les pays les plus touchés par ces restrictions ? Enfin, quel est l'objectif réel d'une telle politique ?

Quatrièmement, s'agissant de l'action 4, dédiée au service public d'enseignement à l'étranger, la dotation de l'État stagne, en dehors de ce qui est prévu pour compenser la prise en charge, par l'AEFE, de la part patronale des pensions des personnels qui lui sont détachés. Les 120 millions d'euros prévus pour financer l'obligation qui est ainsi faite à l'Agence permettront-ils de couvrir le coût de cette nouvelle charge ?

Pour conclure, je dirai un mot du programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » et de l'extension aux classes de seconde de la prise en charge par l'État des frais de scolarité des lycéens, pour demander si les crédits prévus permettront de compenser la hausse de ces mêmes frais.

M. le rapporteur pour avis. Je peux vous apporter les éléments de réponse suivants.

Le Président de la République a bien précisé que sa nouvelle « diplomatie d'influence » conduirait à confier la mise en œuvre des actions culturelles et de coopération du ministère à des opérateurs nationaux « *retirant une part significative de leurs ressources du produit de leurs propres prestations* ». L'approche qui est défendue est donc bien celle de l'autofinancement, ce qui ne manque pas d'inquiéter les acteurs du réseau culturel et linguistique.

Par ailleurs, depuis 2002, onze centres ou instituts culturels et deux Alliances françaises ont été supprimés ou transformés. Cette politique de « modernisation et reformatage » se traduira, en 2010, par la fermeture du centre culturel de Turin et de la délégation culturelle de Venise, ainsi que par la « redéfinition des priorités » des instituts culturels en Espagne, conduisant à une réduction de leur masse salariale, donc de leurs personnels.

Si une rationalisation du réseau est peut-être nécessaire, elle suscite néanmoins de très fortes réserves, et vous avez raison, Madame Crozon, de nous faire part des vôtres, qui sont également les miennes.

En ce qui concerne le dispositif des bourses, je prendrai pour exemple le cas du lycée français de New York, tout en précisant que les établissements connaissent des problématiques parfois très différentes les uns des autres. Les frais de scolarité du Lycée français de New York sont très élevés, puisque leur montant annuel atteint plus de 22 000 dollars. Lorsque j'ai rencontré son proviseur, ce dernier s'est présenté non pas comme un chef d'établissement classique, mais comme un chef d'entreprise, qui lève des fonds pour procurer des moyens supplémentaires à son établissement et garder la confiance du « *board* », c'est-à-dire du conseil d'administration de l'établissement. Il fait donc appel à de généreux donateurs, cette démarche étant encouragée par les exonérations fiscales qui accompagnent les versements de cette nature, à la condition toutefois que l'établissement accueille au moins 20 % de boursiers. Le Lycée français de New

York compte, selon le proviseur, 23 % de boursiers, ce pourcentage intégrant de manière quelque peu abusive les trois classes, de seconde, première et terminale, qui bénéficient d'une scolarité gratuite.

Si l'on prend cet exemple, on constate que l'extension de la prise en charge par l'État des frais de scolarité se heurte rapidement à des obstacles financiers : en effet, comment peut-on assurer le financement d'un tel dispositif quand les frais de scolarité, tout comme les demandes de bourses, augmentent ?

S'agissant de la compensation du paiement par l'AEFE de la part patronale des pensions des personnels qui lui sont détachés, on peut considérer que la dotation de 120 millions d'euros est d'ores et déjà insuffisante, puisque cette obligation a coûté, en réalité, 126 millions d'euros en 2009 et qu'elle pourrait atteindre 143 millions d'euros en 2010...

M. Bruno Bourg-Broc. Je souhaiterais poser plusieurs questions au rapporteur. Peut-on dire qu'un « vent de RGPP » souffle sur le réseau culturel et conduit à lui consacrer moins de crédits ? Que peut-on dire d'ailleurs de l'évaluation en cours de ce réseau ?

La francophonie est-elle encore de saison ? Je n'ai peut-être pas été assez attentif, mais il me semble que le mot n'a même pas été prononcé.

J'en viens à l'engagement de campagne du Président de la République concernant la prise en charge des frais de scolarité des lycéens. Ce dispositif va-t-il s'étendre aux collèges ou ne faut-il plus en parler ? Ma dernière question concernera les missions des Alliances françaises, car je me demande si elles sont officieusement ou officiellement remises en cause.

M. le rapporteur pour avis. Vous dites que le mot francophonie n'apparaît pas souvent dans mes propos, mais c'est parce qu'on ne l'entend pas souvent. Je précise par ailleurs que ce mot ne figure pas dans l'énoncé des missions de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, opérateur auquel je consacre la partie thématique de mon rapport pour avis.

M. Bruno Bourg-Broc. Certes, ce n'est pas le thème de votre travail, mais, tout de même, pourquoi ne pas employer le mot « francophonie » ?

M. le rapporteur pour avis. Je ne rapporte que ce que j'ai vu ou entendu au cours de mes déplacements et entretiens... Si vous vous étonnez de cette absence, c'est peut-être, tout simplement, parce que je n'ai, moi-même, pas entendu parler de « francophonie ».

Quant à l'extension de la gratuité au-delà des classes de lycée, je rappelle qu'elle fait l'objet d'une étude d'impact menée par les services du ministère, dont les résultats seront transmis au Parlement ; cette question et ses conséquences devrait par ailleurs être abordée dans le cadre de l'audit commandé par le Premier ministre sur l'AEFE.

En ce qui concerne les Alliances françaises, je tiens à souligner l'engagement de ceux qui dirigent ces établissements. D'une manière générale, tous les responsables d'établissements qui ont pour mission d'enseigner le français à l'étranger que j'ai pu rencontrer font preuve de dynamisme. Dans le même temps, j'ai pu sentir, sur le terrain, de fortes inquiétudes. Celles-ci sont le fruit inévitable de la restructuration – c'est le mot juste – qui est en cours.

M. Patrick Bloche. Pour avoir eu l'honneur de rapporter, il y a plusieurs années, sur les crédits de ce budget, je ne peux que noter une certaine continuité dans les analyses faites par les rapporteurs successifs. En effet, les évolutions proposées ne sont jamais réjouissantes. Même si nous parlons d'une politique aux enjeux essentiels, le constat ne change pas, car, rituellement, les crédits prévus, au mieux, stagnent, au pire, diminuent. On ne peut – hélas – que le déplorer !

Je tiens à citer deux chiffres. D'une part, les crédits de l'animation du réseau baisseront de 66 millions à 60,6 millions d'euros, soit une réduction de plus de 8 %. D'autre part, la subvention versée aux Alliances françaises diminue alors que ces établissements sont littéralement « portés » par un personnel francophile et francophone que nous ferions mieux de choyer. Malgré leurs atouts, les Alliances verront leur subvention amputée de 600 000 euros, passant ainsi de 3 millions à 2,4 millions d'euros. Ce n'est pas raisonnable.

Quant au sort réservé aux boursiers, je ne m'attarderai pas sur ce sujet, puisque d'autres l'ont déjà fait.

Je ferai maintenant une observation d'ordre général. On s'agite beaucoup autour du « rayonnement » culturel de la France. Les initiatives se multiplient. Mais celles-ci peuvent avoir des effets pas tout à fait heureux. On crée ainsi France 24, dont on pourrait dire beaucoup de choses, et dont la venue n'a pas manqué d'avoir des conséquences sur Radio France International... D'autre part, on affiche des ambitions pour l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, tandis que les crédits consacrés au rayonnement culturel se réduisent...

D'une manière générale, quelle peut être l'efficacité de démarches qui se veulent ambitieuses si on ne met pas tout en œuvre pour diffuser la langue et la culture françaises ? En effet, la promotion du rayonnement culturel de la France n'a pas de sens si l'on ne donne pas de vrais moyens à ces deux leviers d'action.

J'insiste sur ce point : la présence de la France à l'étranger ne peut se faire que par la diffusion de la culture et de la langue françaises, ces deux instruments d'influence étant indissociables.

Ainsi, on s'agite beaucoup, mais en réalité, le monde attend la France car il ne la voit ni ne l'entend pas suffisamment. Or j'ai bien peur que dans un contexte de mondialisation, le monde attende de moins en moins. Et si les efforts consacrés sont insuffisants, la France arrivera trop tard.

Pour finir, je souhaiterais interroger le rapporteur sur l'accueil des étudiants étrangers en France. Où en est-on précisément ? Est-ce le déclin annoncé du nombre de ces étudiants ?

M. Frédéric Reiss. Le rapporteur a fait le choix de se pencher sur l'AEFE. C'est son droit, et son éclairage nous permet d'examiner, en détail, la situation d'un opérateur qui mène une politique très importante pour la France.

Je ne suis pas souvent allé à l'étranger. Mais tout n'est pas aussi noir que ne laisse entendre le rapporteur pour avis. Le constat établi à New York et à Washington peut-il être « extrapolé », pour en tirer des conclusions valables pour l'ensemble du monde ? Lors de mes voyages, j'ai pu constater que les établissements d'enseignement français étaient particulièrement dynamiques. Et c'est le cas parce qu'ils sont dirigés par des personnes remarquables.

Ma deuxième question concernera les Alliances françaises. Je me permettrai de souligner que, dans celles que j'ai visitées, j'ai rencontré des enseignants et des responsables qui ont « la foi ». Quand aux centres culturels français, le contexte peut être difficile, mais il me semble, au vu de mon expérience, qu'ils fonctionnent plutôt bien. Le réseau culturel français ne subit pas, il agit.

M. le rapporteur pour avis. S'agissant des Alliances françaises, je pourrai communiquer aux membres de la Commission les réponses du ministère au questionnaire que je lui ai envoyé sur ce point.

Les données disponibles concernant le nombre d'étudiants étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger et poursuivant leurs études en France ne sont pas très fiables.

Par ailleurs, je ne voudrais pas que l'on se méprenne sur mes propos. Je n'ai pas dit que les établissements d'enseignement implantés aux États-Unis étaient dans une situation difficile, même si certains aspects de leur gestion peuvent être critiqués. Les conditions d'enseignement y sont excellentes, en tout cas bien meilleures que celles que connaissent les établissements de nos circonscriptions. Ainsi, le Lycée Français de New-York dispose d'un gymnase, d'une salle de musique, d'une salle de théâtre et d'un auditorium, soit des équipements que peu de lycées publics français peuvent offrir à leurs élèves. Mais à qui s'adresse cet enseignement ? Il est certain que les 60 000 francophones de New-York n'en profitent pas ; c'est pourquoi d'autres modes alternatifs doivent être recherchés en complémentarité.

En tout état de cause, il est difficile d'établir des comparaisons entre les établissements, qu'ils soient situés à New York – ville où les conditions d'accueil diffèrent d'ailleurs d'un quartier à l'autre –, ou à Washington, ne serait-ce qu'en raison de la diversité des publics accueillis. Les représentants de l'AEFE que j'ai auditionnés citaient ainsi le cas des Émirats Arabes Unis, dont les établissements très bien dotés sont fréquentés par les enfants de familles très riches, peu

francophones ou francophiles, mais attirées par le bon rapport « qualité-prix » de l'enseignement ; le comportement de ces élèves est toutefois si difficile à encadrer par les personnels éducatifs, qu'il conduit les parents français à retirer leurs filles de ces établissements...

De même les frais de scolarité diffèrent sensiblement entre les établissements : par exemple, de plus de 22 000 euros à New-York, ils passent à environ 600 euros annuels à Madagascar. Les comparaisons entre les différents pays sont donc, je le répète, extrêmement difficiles à établir.

Mme Colette Langlade. Je souhaite poser trois questions sur la valorisation de la langue française :

– l'accueil des élèves désireux de recevoir un enseignement français a aujourd'hui atteint sa capacité maximale. Comment, néanmoins, développer cette offre de formation qui, dans certaines villes, telle Bangalore, est totalement absente ?

– l'excellence des résultats des élèves des lycées français de l'étranger au baccalauréat – 4 points de plus que la moyenne nationale – est indiscutable, mais pourquoi les enseignements technique et professionnel sont-ils sous-représentés au sein de ces établissements ?

– comment attirer les étudiants étrangers vers les universités françaises ? Malgré une politique volontariste et des offres attractives d'octroi de bourse, les intéressés semblent en effet peu attirés par des études dans notre pays.

M. Jacques Groperrin. L'enseignement du français en France ne pourrait-il pas bénéficier des apports de l'enseignement français à l'étranger ? Ainsi à l'exemple du travail en commun qu'effectue le centre de linguistique appliquée (CLA) de Besançon avec le centre national d'études à distance (CNED) ne serait-il pas utile d'envisager une mutualisation des pratiques pédagogiques entre les CLA et les établissements d'enseignement français à l'étranger ?

M. Marcel Rogemont. Nos ambassades s'inquiètent de voir leurs liens avec les centres culturels distendus, à la suite de la centralisation de la gestion de ces derniers par CulturesFrance. Si cette information est exacte, quelles mesures doit-on envisager pour rassurer les ambassades ?

Avez-vous eu connaissance d'une prochaine fermeture de deux centres culturels en Allemagne ?

Quel est le montant des crédits alloués à la présence française à Berlin ?

M. Bernard Debré. Les États-Unis, l'Allemagne, la Suisse ne sont pas les seuls pays à souhaiter une présence de la France sur leur territoire. Au Cambodge, il existait une faculté de médecine animée, notamment, par un grand nombre de professeurs français. Cet enseignement a aujourd'hui disparu laissant la place à un

enseignement anglophone. Pourquoi laisser ces pays d'Asie en proie à la pression linguistique d'autres pays avec lesquels ils ont des liens moins anciens qu'avec la France ?

Je regrette, par ailleurs, les difficultés rencontrées par les étudiants étrangers francophones pour venir étudier en France. Leur formation dans les établissements français devrait faciliter leur entrée sur le territoire national, d'autant que cette formation contribue à créer une élite francophone qui fera ultérieurement bénéficier de ses connaissances son pays d'origine. Or, quand par hasard ces étudiants ont l'occasion de venir en France, ils n'obtiennent pas de visa. Je citerai également le cas d'un professeur de médecine chinois et francophone, chef de service de son hôpital, qui nommé pour un an à l'hôpital Georges Pompidou, a mis sept mois pour obtenir son visa !

Il me paraît donc essentiel de faciliter les déplacements des étudiants et des professeurs francophones.

M. le rapporteur pour avis. J'indiquerai tout d'abord que je partage entièrement l'avis exprimé dans cette dernière remarque ; j'ajouterai qu'elle concerne notamment les enseignants recrutés localement par les établissements français aux États-Unis, qui, pour autant, n'obtiennent pas plus facilement un visa français.

La comparaison de la qualité des centres culturels en Europe est tout aussi difficile à établir d'un pays à l'autre que l'est la comparaison des établissements français à l'étranger. Le reformatage en cours ne doit pas s'effectuer au détriment de la qualité. De fait, le réseau des centres culturels fait l'objet d'un plan de redéploiement élaboré par le ministère selon une stratégie essentiellement économique qui est appliquée à l'Italie et à l'Espagne, et qui doit être étendue à d'autres pays européens.

Si les résultats au baccalauréat général des élèves français de l'étranger sont effectivement meilleurs que ceux de l'hexagone, grâce aux bonnes conditions de travail qui sont offertes aux lycéens, les enseignements techniques et professionnels sont peu développés par les lycées français de l'étranger en raison de leur coût qui peut paraître excessif ; mais des efforts pourraient être faits.

Le partage d'expériences pédagogiques est toujours nécessaire, et il serait certainement intéressant de développer les liens entre l'enseignement français à l'étranger et les CLA.

De même, les relations entre les ambassades et CulturesFrance doivent être renforcées. J'ai pu mesurer, lors de mon déplacement aux États-Unis, l'investissement de notre personnel diplomatique. Or, il est le plus apte à nouer les contacts nécessaires avec les pays, que ce soit pour répondre à leur demande d'une présence française ou pour, au contraire, créer les conditions d'une telle demande.

S'agissant de l'enseignement français au Cambodge, je rappellerai que mon rapport pour avis a comme périmètre le programme 185 du budget de la mission « Action extérieure de l'État : Rayonnement culturel et scientifique », lequel ne concerne que les pays développés. Néanmoins, je tiens à signaler que le nombre global d'établissements français en Asie a augmenté.

M. Bernard Debré. Cette augmentation a lieu essentiellement en Chine mais pas au Cambodge ni dans les pays de l'ASEAN.

M. le rapporteur pour avis. Selon la directrice de l'AEFE, l'ouverture d'établissements français à l'étranger suit un plan de développement élaboré par le ministère, l'évolution du réseau accompagnant l'implantation des communautés française expatriées, elle-même liée à l'expansion économique de certaines zones.

Mme Monique Boulestin. J'appelle votre attention sur le Festival des Francophonies de Limoges. Ce dernier a pour mission de prospecter et de rechercher, partout dans le monde, des auteurs et des metteurs en scène francophones, notamment en Afrique et au Maghreb. Leur séjour à Limoges offre aux artistes l'opportunité de se constituer des réseaux, de faire rayonner leurs créations francophones et d'avoir une activité pérenne dans leur pays. Or, le ministère des affaires étrangères qui subventionnait ce festival avec le ministère de la culture et de la communication a annoncé son désengagement, souhaitant ne plus subventionner que les seuls établissements culturels établis à l'étranger. Pourtant, la présence de cette création francophone devrait être soutenue par CulturesFrance dont c'est la mission.

M. le rapporteur pour avis. Je considère votre intervention non pas comme une question, mais comme une interpellation que je ne manquerai pas d'adresser à CulturesFrance.

M. Dominique Le Mèner. Le rapport souligne le bon équilibre entre la qualité et le prix des frais de scolarité des lycées français à l'étranger en indiquant qu'il constitue un facteur certain d'attractivité. Dès lors, dans la mesure où l'État doit réduire sa participation, ne conviendrait-il pas que ces lycées recherchent d'autres financements, tels que des partenariats avec les entreprises françaises situées à l'étranger, dont ils scolarisent les enfants des salariés expatriés ? Quelles sont vos propositions à ce sujet ?

M. Michel Françaix. Au cours de ces cinq dernières années, la diffusion de la presse française à l'étranger a diminué de 33 %. Même si ses mesures ne sont pas des plus appropriées, le ministère de la culture et de la communication tente d'inverser ce phénomène alors même que le ministère des affaires étrangères s'en désintéresse. Avez-vous constaté, au cours de vos déplacements, ces difficultés d'offre de la presse française ?

M. le rapporteur pour avis. J'ai effectivement constaté qu'aux États-Unis, il n'était pas toujours facile d'avoir accès à la presse française à l'extérieur des hôtels internationaux. J'ai pu, en revanche, regarder les journaux

télévisés, ce qui m'a d'ailleurs permis de relever dans la présentation du G20 des différences de point de vue entre les médias français et les médias américains...

M. Michel Françaix. La diffusion de la presse française joue un rôle essentiel pour développer la place de la francophonie. Cependant, il est vrai que les journaux français ne sont pas facilement accessibles dans de nombreux pays.

M. le rapporteur pour avis. Le bon équilibre entre la qualité de l'enseignement français et son prix est apprécié par rapport à d'autres offres d'enseignement comme celles de nos partenaires britannique ou allemand, ou par rapport à l'offre locale ; celle proposée aux États-Unis, par exemple, est beaucoup plus onéreuse. Par ailleurs le Plan de développement de l'enseignement français à l'étranger qui est en cours de finalisation devrait faire des propositions pour que soit assuré le financement des établissements du réseau AEFÉ.

Contrairement aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits pour 2010 de la mission « Action extérieure de l'État : Rayonnement culturel et scientifique ».

ANNEXE :

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

- **Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE)** – Mme Anne-Marie Descotes, directrice, M. Jean-Luc Massin, chef du service des bourses scolaires, M. Jean-Paul Negrel, chef du service audit des établissements conventionnés, et M. Thomas Phan Van, chef du service du budget et des établissements en gestion directe
- **Français du Monde** – Mme Michèle Bloch, trésorière
- **Ministère des affaires étrangères – direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats** – M. Yves Carmona, directeur adjoint de la politique culturelle et du français, et M. Jean-Paul Rebaud, sous-directeur de la diversité linguistique et du français
- **Fédération des associations de parents d'élèves des établissements français à l'étranger (FAPEE)** – M. François Denis, président, et Mme Isabelle Tarde, déléguée générale
- **Syndicat des enseignements du second degré (SNES/FSU)** – M. Roger Ferrari, secrétaire national responsable du secteur hors de France
- **Union nationale des syndicats autonomes de l'éducation (UNSA Éducation)** – M. François Cencerrado, conseiller fédéral du secteur hors de France, et M. Philippe Chauveau, secrétaire général du secteur hors de France
- **Déplacement du 21 au 24 septembre 2009 aux États-Unis**
 - **M. Fabrice Jaumont**, attaché de coopération pour le français au Consulat général de France à New York
 - **Lycée français de New York** – M. Yves Thézé, proviseur
 - **Éducation française à New York (EFNY)** – M. Christophe Monier, trésorier
 - **Mme Kareen Rispal**, conseiller culturel de l'Ambassade de France aux États-Unis
 - **Brooklyn International School**
 - **École américaine publique PS58 de Brooklyn**

- **Mme Soizic Charpentier**, attachée culturelle à l’Ambassade de France à Washington, chef du service des établissements scolaires à programme français en Amérique du Nord
- **Washington International School** – Mme Kathleen Visconti, directrice chargée des admissions et des aides financières
- **M. François Rivasseau**, ministre conseiller à l’ambassade de France à Washington
- **Lycée Rochambeau de Washington** – M. Éric Vétéau, proviseur