

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Mission d'évaluation et de contrôle

Enseignement français à l'étranger

- Audition, ouverte à la presse, de M. Michel Leroy, directeur général du Centre national d'enseignement à distance (CNED)

Mercredi

28 avril 2010

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 41

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence
de M. David Habib,
Président**



M. David Habib, Président. Monsieur le directeur général, je vous souhaite la bienvenue. La mission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques a lancé une réflexion sur l'enseignement français à l'étranger, et l'a confiée à trois rapporteurs, MM. Jean-François Mancel, Hervé Féron et André Schneider.

Vous allez sans doute nous apporter de précieux éclaircissements, ainsi que des suggestions et des réflexions pour l'amélioration de cet enseignement. Pourriez-vous d'abord nous présenter votre établissement ?

M. Michel Leroy, directeur général du Centre national d'enseignement à distance (CNED). Le Centre national d'enseignement à distance, que j'ai l'honneur de diriger depuis maintenant un an, a fêté l'an dernier son soixante-dixième anniversaire. Établissement public administratif, il assure des formations de tous niveaux et pour tous publics, du cours préparatoire jusqu'à l'agrégation ; dans l'enseignement supérieur, il se concentre cependant sur la préparation à un certain nombre d'examens et concours, souvent en liaison avec des universités. Il assure aussi la formation tout au long de la vie.

20 % des élèves inscrits au CNED le sont dans l'enseignement scolaire. À 80 %, nous avons donc affaire à des adultes, reprenant en général leurs études, et à des étudiants préparant des concours administratifs ou des concours de recrutement de l'Éducation nationale.

La loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école du 24 avril 2005 a reconnu l'enseignement à distance comme un enseignement à part entière. Un décret du 27 février 2009 définit précisément la mission de service public du CNED. Selon ses dispositions, les élèves relevant de la scolarité obligatoire – de six à seize ans – et dits « empêchés », c'est-à-dire ne pouvant pas suivre un enseignement « présentiel », doivent bénéficier de la gratuité, ou du moins d'un tarif réglementé. Cette disposition détermine le périmètre du service public. Du fait des règles d'application des lois sur le territoire national, elle s'applique aux élèves français et étrangers en France. En revanche, elle ne s'étend pas nécessairement aux élèves français scolarisés à l'étranger.

Au-delà de ce périmètre bien défini, le CNED intervient aussi dans le secteur concurrentiel. Il doit y faire face à une cinquantaine d'autres opérateurs, publics ou, le plus souvent, privés.

À l'étranger, 15 000 inscrits environ relèvent de l'enseignement scolaire. Je tiens à votre disposition les données très précises que nous établissons à ce sujet.

À l'attention des élèves, qu'ils résident en France où à l'étranger, nous avons mis en place, à la demande du ministère de l'Éducation nationale, un outil dénommé « l'Académie en ligne ». Tous les cours du CNED, du cours préparatoire à la terminale – dans les séries générales seulement, pour le lycée – peuvent être téléchargés et utilisés librement par les élèves. Nous enregistrons en moyenne 15 000 connexions par jour, à partir de 145 pays, ce qui démontre un vif intérêt de la part des familles et des élèves. Les droits acquis par le CNED sur les textes et les images ainsi diffusées ne valent cependant que pour l'utilisation privée et individuelle. Ils ne s'étendent pas à l'utilisation collective de ces cours, ni en France, ni à l'étranger.

M. Jean-François Mancel, Rapporteur. Monsieur le directeur général, selon vous, eu égard à la place et à la qualité du CNED, son rôle au profit de l'enseignement français à l'étranger est-il suffisant ? Disposez-vous d'une évaluation précise de l'ensemble des actions qu'il mène à ce titre ?

Par ailleurs, la demande de nos résidents à l'étranger ou des étrangers s'intéressant au français est-elle stable, en augmentation ou en diminution ?

Pensez-vous pouvoir lancer des actions nouvelles ? Sous quelle forme ?

Enfin, les partenariats du CNED avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et avec les différentes institutions qui concourent à l'enseignement du français à l'étranger vous paraissent-ils fonctionner de façon satisfaisante ou, au contraire, appeler des améliorations ?

M. Michel Leroy. À la tête du CNED depuis un an, j'ai été très rapidement sensibilisé à son action à l'étranger. Les contacts que j'ai établis dès mon arrivée – et que j'ai maintenus depuis – avec le ministère des Affaires étrangères et européennes, avec l'AEFE et avec la direction des Relations européennes, internationales et de coopération du ministère de l'Éducation nationale, m'ont permis de prendre conscience de ce qui se faisait dans ce domaine et de constater que certains de nos partenaires – le ministère des Affaires étrangères, mais aussi l'AEFE, sous l'impulsion de sa nouvelle directrice, ainsi que la Mission laïque française – avaient la volonté de mieux travailler en complémentarité et en partenariat. Cette volonté s'est manifestée très concrètement par la conclusion ou le renouvellement de conventions. Grâce à la convention cadre signée ce mois-ci avec l'AEFE, des conventions particulières vont pouvoir être mises en place – il en avait déjà été conclu avec certains établissements du réseau de l'AEFE. Il s'agit de bien définir les responsabilités de chacun des partenaires, qu'il s'agisse d'actions ou de financement.

Nous allons également signer le 19 mai prochain une convention avec la Mission laïque française (MLF). À la différence de l'AEFE, avec laquelle une convention, aujourd'hui un peu oubliée, avait été déjà été signée en 1995, ce sera une première. Afin de prévenir toute difficulté dans l'action, cette convention permettra de bien préciser les missions et responsabilités de chacun des acteurs, au plus près des classes : l'action du CNED, celle de ses professeurs référents, celle des assistants pédagogiques au sein des établissements de la MLF.

J'ai aussi rencontré à deux reprises le directeur général de la Mondialisation du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le CNED est très souvent présent, à titre d'acteur reconnu, lors des événements importants concernant l'enseignement français à l'étranger : journées du réseau ou encore vingtième anniversaire de l'AEFE – la convention cadre a été signée à cette occasion. On attend visiblement beaucoup de lui et il est reconnu comme un troisième opérateur, complémentaire – et non pas concurrent – des deux opérateurs principaux que sont l'AEFE et la MLF. La demande porte sur la définition d'une politique commune, dans un environnement aujourd'hui très évolutif qui va sans doute amener le réseau à recentrer ses missions. Nombre de contraintes pèsent en effet sur l'enseignement français à l'étranger : contraintes financières, demandes fluctuantes des familles, difficulté pour le réseau dans son ensemble à mener des

missions parfois difficilement conciliables. Le CNED est prêt à jouer ce rôle d'acteur complémentaire qu'on attend de lui, au service de l'enseignement français à l'étranger.

La demande, assez fluctuante comme je l'ai dit, est plutôt en diminution. Cette diminution est très forte dans le premier degré, au niveau de l'école élémentaire. Nous y intervenons aussi bien pour des formations complètes – dites réglementées –, que nous dispensons après avis favorable du conseiller culturel, que pour des formations dites « libres » : les parents choisissent d'inscrire leurs enfants à des formations soit complètes, soit partielles.

Alors qu'en 2007 nous recensons 3 693 inscriptions pour des formations complètes – réglementées ou libres –, dans le premier degré elles n'étaient plus que 1 894 en 2009. Les raisons de cette évolution – qui constitue une difficulté non seulement pour nous, mais aussi pour d'autres opérateurs – sont les fluctuations géopolitiques, les choix politiques de certains pays, et les événements qui peuvent survenir à l'étranger. Ainsi, en Algérie, nous constatons un fort reflux des inscriptions dans les écoles avec lesquelles nous avons conclu un partenariat. En Côte d'Ivoire, où le Centre s'était partiellement substitué au lycée français après sa fermeture, la réouverture de cet établissement a fait chuter les inscriptions.

Un temps, l'institut de Toulouse – le CNED fonctionne encore pour quelque temps par instituts –, qui a pour mission principale la scolarisation des élèves du premier degré, scolarisait plus d'élèves résidant à l'étranger que d'élèves résidant en France. La scolarisation des élèves de niveau élémentaire à l'étranger – et les fluctuations de leurs effectifs – constitue donc pour nous une charge lourde.

Les effectifs des autres niveaux sont également en baisse, mais assez faible. Le nombre de formations du niveau lycée est ainsi quasiment stable.

Structurellement – et il n'y a là rien d'atypique par rapport aux établissements de la MLF ou de l'AEFE –, la demande est forte pour les formations du premier degré – malgré la baisse –, encore assez forte pour le collège, et relativement faible pour les lycées – en tout cas pour les élèves français car il faudrait nuancer l'appréciation s'agissant des élèves étrangers. Enfin, la demande de formations technologiques et professionnelles est extrêmement faible ; il faudrait sans doute s'interroger sur ce point.

Comment expliquer les caractéristiques de cette demande ? Dans le premier degré, lorsque le pays d'accueil propose un enseignement de niveau et de standard comparables à ce qui est offert en France, les expatriés y recourent assez spontanément. En revanche, tel n'est pas le cas lorsque les standards de formation ne sont pas les mêmes. C'est pour cette raison que le nombre d'inscriptions au CNED est extrêmement divers selon les pays. Nous trouvons nos inscrits plutôt en Afrique francophone. L'Amérique du Nord – en particulier les États-Unis – en fournit aussi beaucoup, pour des raisons qui relèvent plutôt de l'éloignement géographique des inscrits par rapport aux établissements qu'ils pourraient fréquenter. La demande est également très forte au Royaume-Uni. Cela tient en grande partie au grand nombre des expatriés français et à la saturation des établissements qui pourraient accueillir leurs enfants, en particulier du lycée français de Londres. Outre les nombreuses demandes des familles, nous y sommes saisis de demandes d'homologation de structures ; nous pouvons en effet offrir des homologations à des établissements étrangers moyennant le respect de certaines conditions.

M. André Schneider, Rapporteur. En règle générale, le CNED est cité comme un outil excellent, mais insuffisamment utilisé. Monsieur le directeur général, qu'en pensez-vous ?

Quel regard portez-vous sur l'évaluation, le contrôle et les nominations des personnels d'enseignement français à l'étranger ?

Enfin, il y a trois semaines, je présidais en Afrique la commission politique de l'Assemblée parlementaire de la francophonie. Quinze pays africains étaient représentés. Une demande forte et croissante de formation professionnelle s'y est exprimée. Comment, selon vous, le CNED pourrait-il y répondre ? En effet, qui dit formation professionnelle dit aussi structures et ateliers.

M. Michel Leroy. Merci, monsieur le député, pour vos propos sur le CNED.

L'un des handicaps de cet excellent outil est sans doute qu'il n'est pas toujours facilement utilisable par tous.

Les raisons en sont d'abord techniques. Le CNED continue à utiliser beaucoup le papier. Certes, la part de la diffusion en ligne de ses outils, de ses cours, s'accroît. Le taux de copies transmises et corrigées en ligne augmente également : nous en sommes à plus de 100 000 par an. Cependant, que l'Internet et le haut débit ne soient pas accessibles partout constitue une limite au développement des usages numériques. Or l'utilisation du support papier rencontre elle aussi des obstacles : manque de fiabilité des services de distribution postale dans certains pays étrangers, contraintes liées à l'envoi de cours en masse...

Aux obstacles techniques s'ajoutent des obstacles plus pédagogiques. À partir de la fin du collège, l'enseignement à distance réclame d'assez fortes capacités d'autonomie et de motivation de l'élève. Certes, celui-ci n'est pas abandonné seul face au monceau de cours et aux devoirs qu'il reçoit ; la correction des copies est aussi une forme de suivi pédagogique, qui s'exprime par les précisions et les conseils donnés ; nous mettons en place une forme de tutorat, en particulier de tutorat électronique, et même, lorsque les contraintes techniques ne s'y opposent pas, des classes virtuelles – mais cette action est plus difficile à organiser à l'étranger qu'en France. Il reste que tous les élèves n'ont pas la capacité d'autonomie requise, et que tous les parents ne disposent pas non plus du temps, de la disponibilité ou des compétences nécessaires à l'exercice du suivi de proximité dont dépend pour beaucoup le bénéfice retiré par l'élève.

Autrement dit, si la qualité des contenus n'est pas discutée, se pose la question de l'adaptation de l'outil à la diversité des publics.

Par ailleurs, si le CNED est bien connu des expatriés français et des élites francophones, et si les postes diplomatiques font, à mon sens, le nécessaire pour qu'il soit identifié comme opérateur – il suffit de consulter les sites Internet des consulats français –, sa réputation ne s'étend pas, pour le reste, au-delà du petit cercle des spécialistes de l'enseignement à distance.

Or, – du moins à ma connaissance – il présente une particularité unique au monde : si, à l'étranger, il existe des universités ouvertes, si des spécialistes sont installés sur

des niches d'enseignement à distance dans tel ou tel segment de l'enseignement scolaire, aucun organisme n'offre une gamme de formations aussi complète que le CNED.

Avec les autres opérateurs, nous n'avons peut-être pas encore suffisamment réuni nos énergies pour diffuser une information suffisante à l'attention du public potentiel de l'enseignement à l'étranger – enseignement « présentiel » ou, pour ce qui nous concerne, à distance. Trop parcellaire, l'information mériterait sans doute d'être davantage systématisée et organisée.

Mon appréciation sur l'évaluation des enseignants à l'étranger, sur leur contrôle et sur leurs conditions de nomination ne peut être que personnelle : en ma qualité de directeur général du CNED, je ne suis pas en contact avec eux. J'ai cependant eu l'occasion – notamment lorsque j'étais membre de l'Inspection générale de l'Éducation nationale – d'accomplir des missions d'évaluation de la coopération, notamment en matière de formations bilingues, et d'inspecter des professeurs à l'étranger. À cette époque – peut-être déjà un peu ancienne aujourd'hui –, j'ai perçu de leur part une forte demande de rompre une forme d'isolement : ces enseignants ont besoin de se ressourcer dans leurs disciplines, de travailler avec leurs pairs, à l'étranger ou en France, et de bénéficier d'une information permanente sur les dispositions réglementaires relatives aux examens et aux programmes. Cette demande est sans doute insuffisamment satisfaite à leurs yeux. Mais là se borne ce que je puis dire à ce sujet.

La demande de formations professionnelles est un fait, notamment venant d'Afrique. Comment y répondre, sachant que cela suppose l'organisation de stages ? Si, dans le domaine industriel, la mécanique par exemple, la chose paraît difficile, des outils de formation à distance efficaces ont été développés pour le secteur tertiaire. Ils sont sans doute trop rarement utilisés en France même.

Le CNED est également associé aux réflexions aujourd'hui conduites par le délégué interministériel pour l'éducation numérique en Afrique, sur un projet d'une autre nature : le projet *Sankoré* de formation des enseignants pour le primaire ; cependant, ce projet ne relève pas vraiment du champ de la formation professionnelle et, d'autre part, le domaine privilégié du CNED reste la formation générale.

M. Hervé Féron, Rapporteur. Monsieur le directeur général, j'ai plaisir à vous retrouver depuis notre dernière rencontre à Nancy, quand vous y étiez recteur d'académie.

Note mission d'information est évidemment tout particulièrement intéressée par la partie de l'activité du CNED dirigée vers l'étranger. Or, alors même que tous les opérateurs nous disent souhaiter travailler dans une logique de complémentarité, nos auditions nous amènent à penser que, pour rendre l'action extérieure de la France plus lisible et plus cohérente, beaucoup reste à faire à cet égard.

Dans l'activité qui est la vôtre, l'enseignement par correspondance, avez-vous établi, ou envisagez-vous, des partenariats avec l'audiovisuel extérieur de la France ?

Vous avez conclu une convention avec l'AEFE. Cependant, quoique cette agence soit très efficace, la précarité de sa situation budgétaire nous pousse à nous interroger sur sa capacité à se développer pour répondre aux besoins, en très grande partie insatisfaits. En effet,

dans bien des grandes villes étrangères, de nombreux enfants français ne peuvent trouver place dans ses écoles. Les capacités n'étant pas là, il faut inventer d'autres formules.

Chaque opérateur doit pouvoir identifier ses objectifs, ses atouts et ses faiblesses pour ensuite mieux travailler, dans la complémentarité, avec les autres et passer de meilleures conventions.

Un projet de loi – le projet de loi relatif à l'action extérieure de l'État – va venir devant l'Assemblée nationale après son examen par le Sénat. Il crée une agence chargée de l'action culturelle extérieure de la France, placée sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères. Elle aura le statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC). Ses missions comprendront « la promotion, la diffusion et l'enseignement à l'étranger de la langue française ».

Si les répercussions sur l'AEFE de la création de cette nouvelle agence devront être examinées de près – il faudra notamment éviter tout doublon –, n'y a-t-il pas là l'occasion de rendre plus cohérente l'action des nombreux opérateurs, de mieux « cibler » les publics, les territoires et les missions, et d'organiser la complémentarité des savoir-faire ?

M. Michel Leroy. Monsieur le député, vous avez bien analysé la situation. Les bonnes volontés sont là. Tous les responsables d'organismes que j'ai rencontrés depuis ma nomination partagent avec ceux du CNED le souci de travailler ensemble dans la complémentarité. Mais, outre les moyens – ce qui est peu original –, il manque l'organisation nécessaire pour concrétiser cette volonté. Aujourd'hui, nous n'en sommes encore qu'au stade d'une formalisation très générale, par le biais des conventions que j'ai déjà mentionnées.

La situation est plus avancée en matière d'enseignement du français à l'étranger. Le CNED a signé en 2008 avec le ministère des Affaires étrangères et européennes et avec le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) une convention pour la formation des professeurs enseignant le français langue étrangère. Les effets commencent à s'en faire sentir : en 2009, 4 000 professeurs étaient inscrits. Si c'est encore peu, rapporté aux 450 000 professeurs qui enseignent le français dans le monde, c'est un début non négligeable. La volonté et les structures sont là. À l'instar de ce que font d'autres pays, la création – avec l'affectation des moyens nécessaires – d'une plate-forme permettant d'assurer plus facilement, plus « industriellement » en quelque sorte, la formation de ces professeurs serait sans doute souhaitable. Je crois savoir qu'elle fait partie des projets du ministère des Affaires étrangères et européennes. Des avancées sont donc en cours.

À titre personnel, et à un moment où les ressources publiques sont rares, je vois bien l'intérêt qu'il y aurait à disposer, grâce à une agence culturelle, d'un dispositif moins disparate et d'une organisation plus visible. Le CNED pourrait dès lors répondre de façon mieux organisée à la demande là où le réseau n'est pas physiquement présent. Il reste que cela requerrait aussi de sa part un effort non négligeable, en particulier financier.

M. André Schneider, Rapporteur. Ne serait-il pas plus simple qu'un seul ministère coordonne l'ensemble de l'action ? Aujourd'hui interviennent le ministère des Affaires étrangères et européennes, le ministère de l'Éducation et le ministère des Finances. Des zones d'ombre, repérées au cours de nos auditions, pourraient ainsi être éliminées.

M. Michel Leroy. Le ministère des Affaires étrangères et européennes développe aujourd'hui des projets très intéressants pour « l'éducation à la française » et pour la création d'un label de qualité. Nous sommes associés aux réflexions liminaires. Ensuite, il faudra traiter la question des responsabilités respectives de chacun des ministères concernés.

Monsieur Féron, on voit bien quelle complémentarité pourrait être instituée entre le CNED et l'audiovisuel extérieur de la France. Cependant même si nous avons pris des contacts – avec TV5 Monde par exemple – et si des équipes de travail se sont rencontrées, le CNED n'est à ce jour engagé dans aucun projet formalisé.

M. Hervé Féron, Rapporteur. Monsieur Leroy, pourriez-vous nous transmettre des éléments précis sur l'activité du CNED, notamment à l'étranger ?

M. Michel Leroy. Très volontiers.

M. Jean-François Mancel, Rapporteur. Quelle est la part des formations proposées par le CNED qui sont spécifiquement tournées vers l'international ?

M. Michel Leroy. Le CNED offre toute la gamme des formations. Nous assurons même des formations spécifiques, par exemple pour l'enseignement du français à l'étranger. Ainsi notre préparation au diplôme d'aptitude à l'enseignement du français langue étrangère (DAEFLE) est l'un de nos fleurons.

En revanche, en dehors de ces formations très spécifiques, il nous est très difficile d'identifier pour l'étranger des formations – tant universitaires que professionnalisantes – différentes de celles que nous dispensons en France et en langue française.

Au sein des formations libres, il serait possible de distinguer les formations relevant de l'enseignement scolaire ; j'en tiens les effectifs d'inscrits à votre disposition. Pour le reste, même si nous en avons la capacité, nous ne distinguons pas très clairement l'élève inscrit aux États-Unis de celui qui l'est en Bretagne. Nous les servons identiquement où qu'ils se trouvent, sur les cinq continents. Seuls les coûts diffèrent.

M. André Schneider, Rapporteur. Lors de son précédent contrôle par la Cour des comptes, le CNED avait pris des engagements sur la gratuité des prestations fournies aux élèves, relevant de l'enseignement obligatoire, mais empêchés de se rendre en classe. Cette règle s'applique sur le territoire national. Des dispositions équivalentes ont-elles été instaurées en faveur des enfants français à l'étranger ?

M. Michel Leroy. La question, essentielle, est délicate. À l'heure actuelle, les élèves inscrits avec l'accord du conseiller culturel bénéficient d'un tarif préférentiel, soit d'une redevance. Cette redevance est assez éloignée du tarif « libre », destiné aux autres publics : dans le premier degré, par exemple, il est de l'ordre de 130 euros alors que le tarif non réglementé dépasse 600 euros.

Il y a là un point préoccupant et pénalisant pour le CNED. Le tarif de la redevance est très loin de correspondre au prix de revient industriel que nous nous efforçons de calculer pour évaluer nos tarifs. D'autre part, en vertu des règles de l'application territoriale des lois, aucune disposition particulière ne prévoit de tarif préférentiel pour les élèves français à l'étranger. Nous nous sommes interrogés à ce sujet mais nous avons mesuré le coût résultant

de l'écart entre le tarif de la redevance et le tarif libre et, compte tenu de notre situation financière fragile, il nous faudra bien prendre en compte cet élément.

M. David Habib, Président. Je vous remercie, monsieur le directeur général.