



N° 3354

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 décembre 2015.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES ET DE L'ÉDUCATION

**sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence pour
l'enseignement français à l'étranger,**

ET PRÉSENTÉ PAR

M. CHRISTOPHE PREMAT,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE RÉSEAU DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER, UN PRÉCIEUX ATOUT POUR LA FRANCE DONT LE MODÈLE ÉCONOMIQUE EST CEPENDANT FRAGILISÉ PAR LA CONTRACTION DE SES RESSOURCES	7
A. UN OUTIL ÉDUCATIF ET DIPLOMATIQUE UNIQUE AU MONDE DANS SES AMBITIONS ET SON ÉTENDUE	7
1. Un vaste réseau assumant une double mission de service public d'éducation pour les Français de l'étranger et de levier d'influence et d'attractivité	7
2. Le cas du « plan écoles » à Londres	9
3. Des ressources faisant essentiellement appel aux familles mais dépendant du soutien financier de l'État	10
B. UN RÉSEAU ATTRACTIF FRAGILISÉ PAR UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE DE PLUS EN PLUS FORTE	12
1. Des besoins financiers importants attisés par l'attractivité du réseau, le dynamisme de la population des Français de l'étranger et le vieillissement de certaines infrastructures	12
2. Des ressources limitées par la contrainte budgétaire et la nécessité de freiner la dérive des droits de scolarité	15
II. UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS QUI MAINTIENT INCHANGÉES LES AMBITIONS ASSIGNÉES AU RÉSEAU TOUT EN PÉRENNISANT LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE : LA DERNIÈRE ÉTAPE AVANT L'HEURE DES CHOIX ?	17
A. LE MAINTIEN D'OBJECTIFS EXIGEANTS TANT POUR LA SCOLARISATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER QUE POUR L'ACCUEIL DES ENFANTS ÉTRANGERS	17
1. La mission diplomatique : mieux s'inscrire dans les priorités définies par le ministère des Affaires étrangères	18
a. Valoriser l'atout diplomatique qu'est l'existence du réseau	18
b. Mieux inscrire l'implantation du réseau en cohérence avec les priorités stratégiques identifiées par la France	20
2. La mission éducative : conserver un haut niveau d'excellence	22

B. DES MOYENS TRÈS CONTRAINTS, QUI NE DEVRONT PLUS BAISSER SAUF À IMPOSER UNE RÉVISION DES MISSIONS ASSIGNÉES À L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER.....	25
CONCLUSION	29
TRAVAUX DE LA COMMISSION	31
ANNEXES	47
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	47
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES AYANT REMIS UNE CONTRIBUTION ÉCRITE	49

INTRODUCTION

L'article 1^{er} de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de la France prévoit que les établissements publics contribuant à l'action extérieure de la France concluent des conventions pluriannuelles avec leur ministre de tutelle afin de définir, au regard des stratégies fixées, les objectifs et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de ses missions. Le projet de convention est transmis par le Gouvernement, avant sa signature, aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui peuvent formuler un avis dans un délai de six semaines.

Comme elle l'avait fait pour le contrat d'objectif et de moyens (COM) 2013-2015 de l'établissement Campus France, la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation a décidé d'user de cette faculté en formulant un avis sur le premier projet de contrat d'objectif et de moyens liant l'État, représenté par le ministre des affaires étrangères et du développement international, à l'Agence de l'enseignement français à l'étranger (AEFE), pour la période 2016-2018.

Le rapporteur insiste dès ce stade pour indiquer qu'il s'agit de se réapproprier une stratégie avec une vision claire des objectifs pour pouvoir disposer au mieux des moyens. La deuxième chose à évaluer est celle des moyens dont nous disposons pour pouvoir penser au mieux une stratégie réseau. En d'autres termes, il faut être en mesure de pouvoir évaluer le coût global du réseau pour pouvoir obtenir un pilotage plus rigoureux.

Notre pays a en effet la chance de disposer **du plus important réseau scolaire au-delà de ses frontières au monde**. Accompagnant la mobilité croissante des familles françaises à l'international tout en offrant à notre pays un levier d'influence décisif grâce à l'intégration d'élèves de nationalités étrangères, qui représentent près des deux tiers des effectifs, ce réseau, dont la qualité et l'attractivité sont unanimement saluées, s'est même considérablement étoffé au cours des vingt dernières années, accueillant 50 % d'enfants et de jeunes adultes en plus dans cent trente-six pays.

De manière plus originale encore, notre pays est le seul qui ait fait le choix de se doter d'un dispositif d'enseignement à l'étranger d'ampleur exceptionnelle **financée pour une part importante par des fonds publics**, limitant d'autant la contribution des familles aux frais de scolarité. Cependant, cette force est aussi aujourd'hui une faiblesse particulière lorsque se confrontent **une demande toujours dynamique**, induite par la forte attractivité du réseau et le dynamisme de la population des Français de l'étranger, **et la nécessaire modération budgétaire** imposée par l'effort d'assainissement budgétaire conduit par notre pays.

Sauf à faire reposer l'accroissement des dépenses sur les familles, qui acquittent des frais de scolarité qui ont d'ailleurs fortement progressé avant que l'État ne décide d'endiguer cette inflation en 2012, l'AEFE, qui coordonne le réseau, doit faire face à une lourde contrainte financière que perpétue le présent projet de contrat d'objectifs et de moyens. Son défi est de parvenir à concilier cet effort financier avec la capacité de nos établissements à assumer efficacement les missions d'éducation et d'attractivité que l'État leur assigne.

C'est à cette aune, ambitieuse, que doit être appréciée la qualité du projet de contrat sur lequel la Commission se prononce. La question qui se pose est en effet de savoir si l'AEFE peut remplir correctement les missions qui lui sont dévolues en fonction des moyens dont elle disposera entre 2016 et 2018. Il importe d'avoir une transparence sur le coût global du réseau pour comprendre qui en sont les acteurs et les bénéficiaires.

L'autre défi consiste à se poser la question de l'identité du réseau AEFE lorsqu'on examine la diversité des établissements (établissements en gestion directe, établissements conventionnés, établissements partenaires) et des contrats (expatriés, résidents, locaux). Si on sait que le réseau a pour particularité une disparité de situations locales qui rendent parfois difficile son harmonisation, **le COM 2016-2018 doit être l'occasion de se poser la question de son pilotage efficient.**

I. LE RÉSEAU DE L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER, UN PRÉCIEUX ATOUT POUR LA FRANCE DONT LE MODÈLE ÉCONOMIQUE EST CEPENDANT FRAGILISÉ PAR LA CONTRACTION DE SES RESSOURCES

A. UN OUTIL ÉDUCATIF ET DIPLOMATIQUE UNIQUE AU MONDE DANS SES AMBITIONS ET SON ÉTENDUE

1. Un vaste réseau assumant une double mission de service public d'éducation pour les Français de l'étranger et de levier d'influence et d'attractivité

Créée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, opérateur de l'État, assure le suivi et l'animation du réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger qui ont reçu une homologation de la part du ministère de l'Éducation nationale.

Ce réseau est **exceptionnel, tant par l'ampleur de ses missions** – de service public **d'éducation** au profit des deux millions de Français vivant à l'étranger mais aussi **d'influence et d'attractivité** en direction des élèves étrangers accueillis au sein des établissements – que par **l'étendue de ses implantations**.

Ainsi, à la rentrée de septembre 2015, 329 647 élèves, dont 205 959 étrangers et 123 588 Français, étaient scolarisés dans les 494 établissements scolaires homologués dans 135 pays.

L'Agence assume la direction et la gestion stratégique du réseau en ayant pour mission, en application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, « *en tenant compte des capacités d'accueil des établissements,*

1° D'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation ;

2° De contribuer au renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers au bénéfice des élèves français et étrangers ;

3° De contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises ;

4° D'aider les familles des élèves français ou étrangers à supporter les frais liés à l'enseignement élémentaire, secondaire ou supérieur de ceux-ci, tout en veillant à la stabilisation des frais de scolarité ;

5° D'accorder des bourses aux enfants de nationalité française scolarisés dans les écoles et les établissements d'enseignement français à l'étranger dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'éducation, du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération. »

Sur les 494 établissements du réseau, l'AEFE en gère directement **74**, dénommés « **établissement en gestion directe** » (EGD), qui sont en quelque sorte ses services déconcentrés. Leurs budgets sont donc agrégés à celui de l'Agence, qui nomme et prend en charge la rémunération de leur équipe dirigeante (chef d'établissement et directeur administratif et financier), de leurs personnels expatriés (qui ont vocation à assumer des tâches de coordination et d'encadrement) et une partie, variable, de celle de leurs personnels résidents (essentiellement dévolus aux tâches d'enseignement).

Elle a en outre passé des conventions avec **156** autres **établissements conventionnés**, qui sont des établissements privés, souvent créés à l'initiative de parents d'élèves, gérés par des fondations ou des associations de droit local ou de droit français, et liés à l'AEFE par une convention. En contrepartie des **engagements pédagogiques précis et exigeants** qu'ils prennent, ces établissements perçoivent des **subventions** versées par l'Agence, qui assure également la rémunération de leurs personnels de direction et une partie de celles de leurs enseignants, mis à leur disposition sous statut d'expatriés ou de résidents, selon des modalités fixées par chaque convention.

Enfin, les **264** autres acteurs sont les **établissements partenaires**. Gérés par des associations, fondations ou structures *sui generis*, ces établissements disposent d'une **totale autonomie de gestion**. Ils recrutent directement leurs personnels d'encadrement et d'enseignement et ils ne peuvent engager des personnels titulaires du ministère de l'Éducation nationale que lorsque ces derniers obtiennent un statut de détachement administratif. Pour bénéficier de l'homologation et donc de la « marque » valorisée qu'est l'enseignement français à l'étranger, ces établissements ont signé un **accord de partenariat**, soit spécifique avec l'AEFE, soit collectif s'ils appartiennent au réseau de la mission laïque française, la MLF, qui regroupe 107 établissements dans 47 pays, scolarisant plus de 40 000 élèves dont 80 % d'étrangers, traditionnellement regroupés dans les pays du pourtour méditerranéen. Certains interlocuteurs ont précisé au rapporteur leur souhait de voir un rapprochement plus conséquent avec le réseau de la MLF notamment lorsqu'il s'agit de développer l'offre pédagogique complémentaire.

L'homologation des établissements partenaires garantit l'existence d'un contenu pédagogique fondé sur les programmes et les standards français et repose sur le respect des dispositions d'une Charte de l'enseignement français à l'étranger modernisée en 2013. L'aide fournie par l'AEFE se limite toutefois ici à l'intégration de leurs personnels aux **plans régionaux de formation** continue mis en place par ses « établissements mutualisateurs » et à la **fourniture de services** d'inspection, d'ingénierie pédagogique, de conseil en gestion et de gouvernance, d'orientation scolaire. En contrepartie, les établissements partenaires versent une participation financière dont le montant est fixé dans le partenariat. Leurs élèves sont cependant éligibles au bénéfice des bourses scolaires ouvertes à tous les enfants de Français de l'étranger scolarisés dans le réseau. Leur niveau est toutefois limité, comme il est légitime dans la mesure où ces établissements

disposent d'une totale liberté dans la fixation de leurs tarifs, aux frais de scolarité de l'EGD ou de l'établissement conventionné le plus proche.

2. Le cas du « plan écoles » à Londres

Une stratégie réseau vise à comprendre les équilibres entre ces différents types de statuts. L'harmonisation du réseau, son homogénéité pédagogique sont du ressort de l'Agence. Il est évident que la modification de l'équilibre actuel entre les EGD, les établissements conventionnés et les établissements partenaires a un impact important sur la stratégie globale.

Le « plan écoles » à Londres est un exemple intéressant de la manière dont le poste diplomatique a conçu une démarche de mise en réseau au service d'objectifs identifiés localement. Lancé à la fin de l'année 2007 par l'ambassade de France au Royaume-Uni, le « plan écoles » devait remplir trois objectifs principaux afin de permettre le développement de l'enseignement français d'une part et des enseignements en langue française d'autre part. Il s'agit toujours aujourd'hui de répondre aux besoins de deux publics distincts : les enfants français et francophones, et les enfants bilingues et anglophones. **L'ambassade de France à Londres a initié une démarche novatrice en créant un « plan écoles » réunissant autour de la table des acteurs privés et publics du système éducatif français autour de trois grands objectifs :**

- l'augmentation du nombre de places dans les établissements français ;
- le développement du bilinguisme ;
- le renforcement des programmes FLAM (Français Langue Maternelle).

Ce plan écoles tente de trouver des solutions à l'augmentation sensible de la communauté française de Londres dont on évalue le nombre à 300 000, ce dont s'est vanté avec humour le maire de Londres, Boris Johnson, en déclarant que Londres était la sixième ville de France. **Le plan écoles a permis la création du collège franco-britannique de Londres en 2011, une école privée bilingue scolarisant 700 élèves de la maternelle à la troisième.** Avec le lycée Winston Churchill, ce sont plus de 1 070 places créées dont 700 réservées. **En réalité, ce qui pose problème avec ce type d'établissements, c'est le montant des frais de scolarité qui de facto sélectionne les publics.** Plus de 10 000 livres sterling par an avec des places forcément réservées aux bailleurs de fonds, à savoir certaines grandes entreprises françaises à Londres. L'augmentation des frais de scolarité reste un problème important, certaines familles ayant du mal à suivre la scolarisation de leurs enfants dans le système français. Les frais de scolarité sont nettement plus élevés au lycée Churchill qu'au lycée de Gaulle, fragilisant par conséquent l'ensemble du réseau.

C'est ici qu'une certaine approche de l'enseignement français à l'étranger trouve ses limites : soit nous créons plus d'établissements français en

partenariat avec l'AEFE avec une hausse des frais de scolarité, soit nous acceptons une limite et essayons de protéger les lycées existants en favorisant un accès juste des familles. En d'autres termes, l'alternative se situe entre une approche par dilution, les moyens publics contribuant à l'éclosion d'établissements privés aux frais de scolarité élevés et tournant le dos à la mixité sociale et une approche par immersion où nous nous concentrons sur le développement de filières bilingues nécessitant des moyens pédagogiques et permettant laborieusement de créer des passerelles humaines et concrètes entre nos deux pays.

Le rapporteur privilégie cette **approche par immersion** qu'il convient de concrétiser en accord avec les missions de l'AEFE. La mise en place du bilinguisme pourrait d'ailleurs recevoir le soutien du Centre international d'études pédagogiques qui œuvre à la formation des professeurs agissant en milieu bilingue ⁽¹⁾. Cet établissement public est sous la tutelle directe du ministère de l'Éducation nationale, son rôle peut être accru dans l'accompagnement de cette stratégie réseau. Le CIEP vient de célébrer les 30 ans du diplôme d'études de langue française (DELFDALF). Le 29 janvier 2013, l'AEFE et le CIEP ont signé une convention de partenariat sur la mutualisation de ressources en termes de formation au bilinguisme et de professionnalisation du réseau FLAM ⁽²⁾.

Dans les auditions menées, plusieurs interlocuteurs ont montré que l'offre pédagogique complémentaire pouvait se décliner par zones géographiques. En Europe, les possibilités d'innover en matière de bilinguisme sont beaucoup plus fortes. Des partenariats plus étroits sont à trouver avec le CNED par exemple pour que nos communautés françaises à l'étranger et de plus en plus de populations binationales puissent avoir un contact structurant avec la langue française tout au long de la vie. Ainsi, on pourrait passer d'un FLAM vers une école bilingue puis un lycée français à l'étranger et/ou revenir en France si l'offre pédagogique est adaptée.

3. Des ressources faisant essentiellement appel aux familles mais dépendant du soutien financier de l'État

Le réseau de l'enseignement français à l'étranger dispose de deux grandes ressources.

L'État assume directement *via* l'Agence le financement d'une fraction importante des **dépenses de personnels des établissements en gestion directe et des établissements conventionnés**. Il prend à sa charge l'intégralité des rémunérations des personnels expatriés (environ 1 150 dans le réseau), qui sont recrutés pour un contrat de trois ans, renouvelable expressément deux fois pour une durée d'un an, et ont normalement vocation à assumer des missions d'encadrement, de formation, de coordination et d'inspection. Il assume également le financement d'une fraction variable du traitement des personnels résidents

(1) <http://www.ciep.fr/expertise-audit-langues/langue-francaise>.

(2) <http://www.aefe.fr/rechercher-une-ressource-documentaire/convention-entre-le-ciep-et-laefe>.

(environ 5 350), recrutés eux aussi par l'AEFE sur proposition du chef d'établissement, pour des contrats de trois ans renouvelables sans limitation. Il verse enfin à ces établissements des **subventions** pour les activités pédagogiques, les équipements scolaires ainsi que pour les aménagements immobiliers et de sécurité.

En outre, la puissance publique a fait le choix de mettre en place un système de **bourses sous condition de ressources en direction des Français à l'étranger** en permettant à l'Agence, en application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, d'accorder une aide à la scolarité aux « *enfants de nationalité française scolarisés dans les écoles et les établissements d'enseignement français à l'étranger dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé de l'éducation et du ministre chargé des affaires étrangères* ».

Le nouveau système mis en place en 2012 pour succéder au très onéreux, inflationniste et injuste dispositif de prise en charge (PEC) sans condition de ressources de l'intégralité des frais de scolarité des élèves des lycées instauré en 2007, se fonde sur une **enveloppe globale** fixée chaque année en loi de finances, qui est ensuite répartie selon le respect d'un **barème d'attribution** lié aux ressources des familles et à la situation économique et sociale de chaque pays. Ce barème est revu annuellement afin que le montant total des bourses versées coïncide avec l'enveloppe déterminée par le Parlement.

Ces deux dotations mobilisent dans le projet de loi de finances pour 2016 394 millions d'euros au titre de la subvention pour service public versée à l'AEFE à partir du programme 188 *Réseau d'enseignement français à l'étranger* et 116 millions d'euros sur le programme 151 *Aides à la scolarité des élèves français du réseau d'enseignement français à l'étranger* de la mission *Action extérieure de l'État*, soit un effort budgétaire de l'État de **510 millions d'euros**.

Le rapporteur se fait l'écho d'une manière de piloter plus efficacement ces bourses. Il n'est pas possible d'annoncer une enveloppe et de ne pas l'utiliser au prétexte que les besoins sont couverts. Il n'y a pas de déscolarisation massive du fait de la baisse de la quotité des bourses, mais la question du choix des familles de scolariser leur enfant dans le réseau AEFE ne doit pas être éludée. Certains interlocuteurs ont pu estimer l'investissement moyen d'une famille pour la scolarité d'un enfant à l'étranger : il faut compter 100 000 euros, ce qui est un montant important surtout lorsqu'il y a des fratries. Le dispositif de prise en charge (PEC) avait le désavantage de reporter le coût des frais de scolarité sur les familles étrangères, ce qui contredit la double mission de l'AEFE qui est de scolariser des enfants français et étrangers. Tous nos interlocuteurs ont rappelé avec force la nécessité de ne pas fragiliser cette double mission.

Outre d'autres ressources d'apport relativement marginal, **l'essentiel des autres revenus du réseau** provient des **droits de scolarité acquittés par les parents**. Il importe à cet égard de rappeler, comme il a été vu *supra*, que la majorité des élèves sont étrangers, accueillis au titre de la mission de rayonnement

et d'influence de la France. Il est naturel qu'ils acquittent des frais de scolarité, certes dans les faits plus élevés que ceux facturés aux Français mais cependant dans beaucoup de pays très inférieurs à ceux qu'ils auraient dû acquitter dans des établissements comparables de leur système éducatif national. Dans une même logique, ces frais couvrent essentiellement dans les EGD et les établissements conventionnés les dépenses d'infrastructure, qui sont normalement assumées en métropole par les collectivités territoriales en contrepartie de cotisations locales que n'acquittent pas nos compatriotes expatriés.

Le montant des frais de scolarité s'établissait en 2013 à **1 417 millions d'euros**, dont 847 millions d'euros au bénéfice des EGD et des établissements conventionnés. Le ratio entre les ressources publiques et les ressources propres est donc globalement d'environ 30/70 pour l'ensemble du réseau et de 40/60 dans les établissements gérés directement ou indirectement par l'AEFE.

Ces évaluations imposent d'abord d'obtenir une nécessaire transparence du coût global du réseau afin d'avoir une meilleure prospective. L'analyse économique du réseau est nécessaire pour connaître le montant réel des charges au-delà du coût des services centraux et des établissements en gestion directe. Une vision économique totale de la zone est nécessaire pour mesurer son impact. Le rapporteur suggère que les parents soient davantage associés à ce pilotage pour s'approprier cette **stratégie globale**, à l'image de la recommandation formulée dans le rapport d'information (n° 2117) du 9 juillet 2014 présenté par Mme Valérie Corre, au nom de la commission des Affaires culturelles et de l'Éducation, de renforcer l'implication des parents en instituant un véritable contrat de co-éducation. À l'étranger, les parents sont vigilants quant au suivi scolaire des enfants et au choix de la langue de scolarisation.

B. UN RÉSEAU ATTRACTIF FRAGILISÉ PAR UNE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE DE PLUS EN PLUS FORTE

1. Des besoins financiers importants attisés par l'attractivité du réseau, le dynamisme de la population des Français de l'étranger et le vieillissement de certaines infrastructures

Très réputé, l'enseignement français à l'étranger bénéficie d'une **attractivité remarquable**, nourrie par la robustesse de ses performances pédagogiques (avec notamment en 2015 des taux de réussite au baccalauréat dépassant 96 %, soit 8 points de plus que la moyenne nationale, et des taux de mention très bien atteignant 21 %) et par la conduite d'une politique dynamique d'orientation assurant à ses élèves des débouchés valorisés dans l'enseignement supérieur français.

Les établissements bénéficient en effet d'un **accompagnement, un suivi et une formation pédagogiques très ambitieux** mis en œuvre dans dix-neuf plans régionaux, notamment au profit des agents recrutés localement, sous la responsabilité de vingt inspecteurs de l'Éducation nationale (IEN) en résidence et

des sept inspecteurs académiques-inspecteurs pédagogiques régionaux que pilote le chef du service pédagogique de l'Agence (IA-IPR). Ils se nourrissent aussi d'approches innovantes, avec une part de plus en plus significative donnée à l'adaptation de l'enseignement au contexte international et local et à l'initiation à la langue du pays d'accueil.

Depuis 2010, 12 % d'élèves nouveaux ont ainsi rejoint les établissements. Cette croissance, qui concerne tous les continents et toutes les catégories d'élèves, qu'ils soient Français ou étrangers, est particulièrement forte en Asie et en Océanie (+ 17 %) en raison du dynamisme économique de ces zones où le nombre de Français expatriés progresse très vivement (+ 25 %).

Toutefois, la croissance de l'offre a manifestement peiné à suivre celle de la demande. Elle s'est par conséquent traduite par une modification des équilibres économiques traditionnels, **l'augmentation et la mutation des besoins pour satisfaire l'ensemble des missions assignées** au réseau **coïncidant avec une raréfaction croissante de ses ressources publiques** ne laissant d'autres choix aux établissements que de refuser un nombre croissant de demandes d'intégration et/ou d'accroître dans le même temps leurs frais de scolarité. Pour cela, beaucoup d'établissements ont établi des critères de priorité pour opérer une véritable sélection et mettre en place des listes d'attente parfois très importantes dans des pays où la population française est dense, comme c'est par exemple le cas à Londres.

Il importe en effet de rappeler que le **nombre de Français** inscrits au registre des Français établis hors de France a **crû de 37 % au cours des dix dernières années**. S'il est vrai que le rythme d'augmentation est plus soutenu en Asie et en Océanie, la vaste majorité en **volume de ces effectifs croissants** reste en Europe où la communauté française est **très fortement implantée** (50 %), mais là aussi où les rémunérations et les frais immobiliers, sont les plus élevés. Viennent ensuite, l'Afrique (15 %), où le réseau français est traditionnellement étoffé mais dont les infrastructures sont anciennes et exigent d'importants efforts de rénovation, puis l'Amérique du Nord (13 %) où l'éducation connaît une importante inflation de ses coûts. Le Proche et Moyen-Orient et l'Asie n'accueillent ensuite « que » 9 et 8 % des Français de l'étranger.

En outre, les **caractéristiques** du profil de nos compatriotes expatriés ont significativement **évolué**. Comme le soulignent Mme Claudine Lepage, sénatrice, et M. Philip Cordery, député, dans leur rapport de décembre 2014 sur l'enseignement français à l'étranger⁽¹⁾, *« l'image de l'expatrié français détaché par une grande entreprise pour quelques années à l'étranger n'est plus de mise »*. Avec une certaine banalisation de l'expatriation, particulièrement dans l'Union européenne, et une jeunesse croissante de cette population dont 26 % est mineure

(1) *Rapport de Mme Claudine Lepage et M. Philip Cordery sur l'enseignement français à l'étranger – Recommandations visant à limiter l'augmentation de frais de scolarité, remis en décembre 2014 au ministre des Affaires étrangères et du développement international et au secrétaire d'État chargé du Commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger.*

contre 20 % en métropole, « *la réalité des Français à l'étranger a beaucoup évolué ces dernières années : ils sont **plus nombreux, plus jeunes**, forment des familles et ne disposent **pas des mêmes avantages économiques et financiers** que les expatriés traditionnels ».*

En Europe, on trouve beaucoup d'anciens Erasmus ayant fondé une famille multiculturelle et s'expatriant pour revenir dans le pays dans lequel ils avaient effectué leur première mobilité. Les binationaux sont de plus en plus importants. Ils constituent une ressource affective pour l'avenir. En effet, en étant plongés dans un autre pays et en naviguant entre deux cultures, ils sont susceptibles de cultiver un désir francophone qui est essentiel pour l'image de notre pays dans le monde. La communauté binationale a une part déterminante dans l'identité francophone. C'est pour cela que le rapporteur soutient avec force une approche différenciée permettant de tableer sur une offre pédagogique complémentaire en Europe au regard des nouvelles populations et des nouveaux besoins. Il serait bon de jouer la carte des coopérations européennes quand elle est possible pour que nous mutualisions nos réseaux avec certains pays comme l'Espagne, l'Italie, l'Allemagne et le Royaume-Uni. Cela étant, cette stratégie européenne passe peut-être par le changement de statut de certains établissements pour qu'ils soient adaptés à ces orientations bilingues. Cela permettrait également de mettre les moyens sur des zones défavorisées dans le monde où la scolarité française est précieuse quand il y a des systèmes éducatifs locaux fragiles.

En même temps qu'elle doit faire face à ces besoins nouveaux, l'AEFE assume des **frais inéluctables** sur lesquelles elle ne dispose pas de réelle marge de manœuvre.

65 % des ressources du réseau des EGD et des établissements conventionnés sont ainsi consacrées aux **dépenses de personnel**, dont le simple renouvellement sans aucune création de postes induit, en raison notamment du glissement vieillesse-technicité, une augmentation annuelle incompressible d'environ 1,2 % des dépenses globales.

S'ajoutent **l'entretien et le renouvellement d'un patrimoine immobilier vieillissant**, en particulier dans ses zones d'implantation les plus anciennes comme au Maghreb, et celui des nouvelles acquisitions au foncier beaucoup plus onéreux, notamment au Royaume-Uni, aux États-Unis ou en Suisse où se concentrent 40 % des Français établis à l'étranger. De manière générale, force est de constater que l'AEFE a hérité d'un patrimoine immobilier dégradé, impliquant des coûts structurels de rénovation, de réhabilitation et de mise aux normes importants et onéreux. Une option serait de permettre à l'Agence de contracter des emprunts pour réaliser ces modifications sur l'immobilier plutôt que de viser un autofinancement immédiat. Cela participe d'une stratégie sur le long terme avec un investissement sur certains projets. Le fait d'avoir à supporter le coût des rénovations immobilières limite considérablement l'Agence dans ses capacités à assumer l'ensemble de ses missions. Néanmoins, au regard de la nécessaire maîtrise des budgets publics, le rapporteur est défavorable à cette option.

Il reprend en revanche à son compte des options du rapport Cordery/Lepage consistant à **solliciter la banque européenne d'investissements** pour certains projets en Europe.

Ainsi, de 2006 à 2014, l'AEFE a dû mener des opérations de construction, de rénovation ou d'extension dans les seuls EGD pour 240 millions d'euros, dont 64 millions d'euros financés directement par ses services centraux. Cette dépense atteindrait 28 millions d'euros en 2015, auxquels s'ajouteraient 48 millions d'euros d'opérations pluriannuelles engagées mais non encore payées à ce jour.

Enfin, l'intensité de la menace contre notre pays, dont chaque établissement d'enseignement français à l'étranger est un emblème et peut donc malheureusement constituer une cible, exige la **conduite rapide de travaux et d'opération de mise en sécurité**, dont a été chargé le service de sécurité diplomatique (SSD) du ministère chargé des affaires étrangères dans la circulaire n° 5777 du Premier ministre du 26 mars 2015, relative à la sécurité des agents et des implantations de la France à l'étranger.

2. Des ressources limitées par la contrainte budgétaire et la nécessité de freiner la dérive des droits de scolarité

Ces défis importants coïncident avec l'assainissement budgétaire qui s'est imposé avec une **force particulière au réseau de l'enseignement français à l'étranger**.

Depuis 2010, la subvention de service public versée à partir du programme 188 précité est passée de 426 millions d'euros consommés dans la loi de règlement pour 2010 à 394 millions d'euros inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016, soit une **baisse de 30 millions d'euros (-7,4 %)**. L'Agence a subi et continue de subir, comme l'ensemble des opérateurs de l'État, une réduction forfaitaire de ses moyens de 2 % par an, à laquelle s'est ajouté un effort supplémentaire de 1,4 % dans le projet de loi de finances pour 2016 portant la diminution de ses crédits à 3,4 %. La proposition 1 du rapport Cordery/Lepage visait à sanctuariser le budget global de l'enseignement français à l'étranger alors que le budget de l'Éducation nationale est à la hausse en France : « *La somme des lignes budgétaires consacrées à l'enseignement français à l'étranger (l'action 5 du programme 185 et l'action 2 du programme 151) devrait donc être stable en 2016, 2017 et 2018* ».

Dans le même temps il est vrai, les **moyens dévolus aux aides** à la scolarité ont fortement progressé de 20 millions d'euros (+ 19 %), l'essentiel de la hausse s'effectuant toutefois entre 2010 et 2012 avant que les crédits inscrits dans le programme afférent se **stabilisent**.

Cette situation difficile a été aggravée par les choix schizophréniques de la précédente législature.

Cette dernière a ainsi, d'un côté, fortement **alourdi les contraintes budgétaires pesant sur le réseau**, intégrant notamment en 2009 aux charges assumées par l'AEFE la part patronale des pensions civiles des personnels auparavant financée par l'État en ne la compensant qu'à hauteur de 130 millions d'euros par an. Or cette charge est très dynamique, mobilisant dès 2016 près de 173 millions d'euros. L'Agence a donc dû en répercuter le coût sur les membres de son réseau, en instaurant à la rentrée 2009 une contribution de 6 % assise sur les frais de scolarité des EGD et des établissements conventionnés et, à partir de la rentrée 2010, de 2 % pour les établissements partenaires.

Dans un mouvement inverse de parfaite **imprévoyance budgétaire**, l'État a décidé brutalement en 2007 de **prendre à sa charge**, sans plafond jusqu'en 2010, **l'intégralité des frais de scolarité acquittés par chacun des lycéens du réseau**, encourageant ainsi les établissements à laisser dériver les frais de scolarité auxquels les familles devenaient ainsi indifférentes puisqu'elles ne les payaient plus. C'est, selon votre rapporteur, un piège qui peut guetter l'Agence et faire que le réseau ne soit plus qu'un réseau d'expatriés français. Cette politique-là est inefficace et injuste eu égard la double mission initiale de l'AEFE.

Cet effet de ciseau entre des ressources publiques déclinantes et des charges nouvelles imposées au réseau a logiquement alimenté une **très vive accélération des frais de scolarité**, passés en moyenne de 3 337 euros à 4 904 euros par élève entre 2007 et 2013, soit une hausse de 45 %, il est vrai « limitée » à 34 % pour les EGD et à 41 % pour les établissements conventionnés. Dans cette inflation générale, les EGD sont parvenus à maintenir les tarifs les plus bas du réseau, inférieurs d'environ 400 euros à ceux des établissements conventionnés et de 800 euros à ceux des établissements partenaires.

Il n'empêche que cette forte augmentation, il est vrai attisée par certaines circonstances locales particulières telles que le plan pluriannuel d'évolution des droits de scolarité établi en accord avec l'État d'accueil en Tunisie et au Maroc qui rassemblent près de la moitié des EGD, a diminué d'autant le pouvoir d'achat des familles de toutes les zones du réseau. Cette augmentation a ainsi atteint + 58 % en Afrique, + 52 % en Asie, + 45 % en Europe et + 43 % dans les Amériques.

Bien qu'elle se soit **stabilisée depuis 2013**, grâce en particulier à la forte volonté de l'État de préserver les Français de l'étranger d'une inflation incohérente avec l'ambition de leur offrir un service public éducatif de qualité et abordable, et qu'elle soit désormais **compensée par la mise en place d'un système de bourses aidant plus efficacement les ménages aux revenus modestes**, il est évident que **la voie des hausses de frais de scolarité n'est plus une alternative réaliste** à l'assèchement des dotations publiques. Dans cet esprit, le rapport précité de Mme Claudine Lepage et de M. Philip Cordery propose que chaque convention indique désormais précisément le montant maximal des frais de scolarité pour limiter cette tendance à la hausse systématique.

II. UN CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS QUI MAINTIENT INCHANGÉES LES AMBITIONS ASSIGNÉES AU RÉSEAU TOUT EN PÉRENNISANT LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE : LA DERNIÈRE ÉTAPE AVANT L'HEURE DES CHOIX ?

L'adoption du premier contrat d'objectif et de moyens de l'AEFE intervient dans un contexte financier complexe et inquiétant. Il a néanmoins le mérite de placer la puissance publique devant ses responsabilités en lui imposant d'analyser les objectifs qu'elle assigne à son réseau et **d'évaluer avec lucidité si ces ambitions peuvent être poursuivies avec les seuls moyens qu'elle lui accorde**, la présente majorité se refusant résolument à recourir à une nouvelle augmentation massive des frais de scolarité.

Ces réflexions doivent en outre intégrer une dimension nouvelle mais prégnante : **notre réseau d'éducation s'intègre dans un marché mondial de plus en plus compétitif**. Sa survie implique donc que notre pays soit capable de **consolider la qualité de son offre éducative** pour qu'elle reste attractive et innovante et puisse ainsi répondre aux demandes de familles de plus en plus exigeantes, tant sur les contenus et les méthodes d'enseignement qu'en matière d'organisation de la vie scolaire et de qualité des infrastructures.

A. LE MAINTIEN D'OBJECTIFS EXIGEANTS TANT POUR LA SCOLARISATION DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER QUE POUR L'ACCUEIL DES ENFANTS ÉTRANGERS

À la suite de longs travaux préparatoires, marqués notamment par la transmission d'un référé par la Cour des comptes à l'automne 2013⁽¹⁾, qui constatait que s'il souhaitait « *préserver le précieux atout que représente pour la France ce dispositif d'enseignement à l'étranger, domaine où elle dispose encore d'un avantage comparatif certain [...] l'État, prenant toute la mesure des défis à relever face à une concurrence croissante, [devra] s'attache[r] à mieux formaliser la stratégie d'ensemble et veille[r] ensuite à améliorer la gestion de son opérateur principal, l'AEFE* », puis par la définition par Mme Hélène Conway-Mouret, alors ministre déléguée chargée des Français de l'étranger, d'un plan d'action en faveur de l'enseignement français à l'étranger en août 2013, et, enfin, par la publication du rapport précité de Mme Claudine Lepage, sénatrice, et M. Philip Cordery, député, en décembre 2014, **l'État a fait le choix**, dans le plan d'orientation stratégique 2014-2017 adopté par le conseil d'administration de l'Agence le 12 juin 2014, de **préserver les deux missions fondatrices** que sont la scolarisation des enfants des Français de l'étranger et l'accueil, à des fins d'attractivité et d'influence, des élèves étrangers, **sans renier sur l'une ou sur l'autre**.

(1) *Cour des Comptes, L'enseignement français à l'étranger, 12 septembre 2013, page 2.*

Le projet de contrat d'objectifs et de moyens atteste de ces ambitions inchangées, bien qu'elles soient manifestement malmenées par l'intensité de la contrainte budgétaire. La baisse drastique des moyens peut en effet nuire à cette double mission.

1. La mission diplomatique : mieux s'inscrire dans les priorités définies par le ministère des Affaires étrangères

La première mission d'attractivité traverse les deux premiers objectifs stratégiques du projet de COM, dénommés « *le réseau de l'enseignement français à l'étranger est un des outils privilégiés de notre diplomatie globale* » et « *le réseau des établissements scolaires français à l'étranger concourt à l'excellence de notre modèle éducatif* ».

Elle se traduit principalement par deux grandes innovations.

a. Valoriser l'atout diplomatique qu'est l'existence du réseau

En premier lieu, le choix est fait de **mieux valoriser l'atout que représente l'existence de ce réseau exceptionnel**, dans un domaine éducatif où la France jouit d'une forte légitimité assise sur le rayonnement traditionnel de ses valeurs et la réputation flatteuse de ses méthodes pédagogiques.

À cette fin, tout d'abord, le projet de COM invite clairement le réseau à **améliorer ses synergies avec les autres outils du réseau diplomatique**, en favorisant l'implication des établissements français à l'étranger dans les activités déployées par les ambassades, les Instituts français et les Alliances françaises et en mobilisant davantage la communauté scolaire et éducative dans les projets culturels des Instituts français et des services de coopération et d'action culturelle. De manière générale, les missions de l'AEFE, de Campus France et de l'Institut français en particulier doivent cesser d'être cloisonnées pour dégager les synergies indispensables à l'efficacité de l'action de la France à l'étranger. La formation d'une diplomatie globale étant la priorité, une forte collaboration entre tous ces opérateurs est plus que jamais indispensable.

Cette proposition est très opportune. Le rapporteur ne peut en effet que déplorer la persistance de pratiques locales faites d'isolements et d'indifférences aux activités menées par les autres membres de l'appareil diplomatique. Cette volonté n'est **cependant concrétisée par aucune mesure nouvelle ni aucun indicateur** permettant d'en mesurer les progrès. Le rapporteur regrette notamment que le projet ne reprenne pas la proposition formulée par Mme Claudine Lepage et M. Philip Cordery dans leur rapport précité de mettre en place dans chaque poste diplomatique un « conseil de l'enseignement », présidé par l'ambassadeur, qui aurait pour responsabilité de coordonner tous les acteurs diplomatiques, d'optimiser les modèles économiques des établissements, de développer des partenariats avec les États hôtes et les institutions internationales présentes dans le pays et avec les entreprises, d'identifier et de mobiliser les compétences au sein de

la communauté française au bénéfice des établissements. Pour ne pas multiplier les conseils (conseils d'influence...), le rapporteur souhaite que d'emblée cette coordination des moyens puisse faire l'objet d'instructions encore plus fortes pour que notre réseau soit renforcé.

La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 a en effet refondé la représentation des Français établis hors de France, en créant au côté de l'Assemblée de Français de l'étranger des conseils consulaires, nouvelles instances représentatives des Français établis hors de France. Dans cette logique, le rapport précité de Mme Claudine Lepage et M. Philip Cordery a insisté opportunément sur le rôle que doivent jouer les conseillers consulaires dans la gestion quotidienne des conseils d'établissement des lycées français à l'étranger auxquels ils assistent désormais.

Ensuite, une nouvelle attention est apportée à la **valorisation à long terme des opportunités que constitue l'éducation d'un vaste nombre d'étrangers et de Français** dans la plupart des zones géographiques du monde, notamment **pour accroître notre potentiel économique** grâce à **l'intégration d'étudiants étrangers dans nos filières d'éducation supérieure** les plus prometteuses (il faut rappeler que la moitié des titulaires de doctorat en France sont étrangers) et **pour garantir notre rayonnement** au travers du maintien de liens forts avec des anciens élèves qui appartiennent souvent à l'élite intellectuelle, politique et économique locale. Trois indicateurs sont définis pour évaluer le succès des actions entreprises dans ces domaines.

Les deux premiers visent à faire passer de 52 % à 55 % et de 50 à 52 % le pourcentage de respectivement tous les bacheliers et des seuls bacheliers étrangers du réseau d'enseignement français à l'étranger qui poursuivent leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire. Pour y parvenir, le projet de COM invite l'AEFE à travailler étroitement avec Campus France, comme elle a d'ailleurs su le faire en promouvant l'intégration de ses anciens élèves dans le réseau de la plateforme *France Alumni* mise en place par cette Agence. Est ainsi repris l'objectif de renforcer les liens développés par l'association des anciens des lycées français dans le monde figurant dans le Plan d'orientation stratégique 2014-2017 qui a servi de base à la constitution du projet de COM. L'enjeu est de savoir si cette plateforme pourra permettre réellement de construire un portail de la mobilité. Le rapporteur est plutôt dubitatif quant aux moyens réalistes pour construire ce réseau *France Alumni*. Certains interlocuteurs s'interrogent quant à sa dénomination. La proximité avec Campus France est néanmoins fondamentale pour travailler à une meilleure attractivité de notre enseignement supérieur.

Un troisième indicateur tend à faire progresser de 780 à 900 le nombre d'élèves bénéficiant du **programme de bourse Excellence-Major**. Ce programme, géré par l'AEFE, est destiné à **aider les meilleurs élèves étrangers des lycées français à poursuivre des études** dans l'enseignement supérieur français en leur délivrant des bourses tout au long de leur cursus universitaire ou

de leur parcours dans les grandes écoles, jusqu'à l'obtention du grade de master. Son coût est évalué à 3,6 millions d'euros en 2016, au bénéfice de 780 boursiers issus de 80 nationalités différentes. En 23 ans, ce programme a contribué à former plus de 3 500 étudiants. Le rapporteur ne peut qu'approuver la volonté de faire prospérer un programme dont l'attractivité est manifeste, comme en témoigne la progression d'un quart en cinq ans du nombre de ses candidats. Il a lui-même pu constater l'exceptionnel enthousiasme de leurs bénéficiaires en assistant le 17 juin dernier à l'Assemblée nationale à une réception en l'honneur des étudiants en 5^e année de bourse Excellence-Major inaugurée par la présidente de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, qui elle-même d'ailleurs avait été scolarisée dans un lycée français à l'étranger.

b. Mieux inscrire l'implantation du réseau en cohérence avec les priorités stratégiques identifiées par la France

En second lieu, l'adéquation entre le réseau d'enseignement et la stratégie diplomatique de la France passe par **l'évolution de ses implantations**.

Comme le soulignait la Cour des comptes dans son référé précité, « *le ministère des affaires étrangères a fait le choix de développer de façon maîtrisée le réseau, en conservant globalement les implantations actuelles et en ouvrant de nouveaux sites dans les pays où des intérêts stratégiques et une demande solvable le justifient* ». Avec la raréfaction des moyens dévolus à l'Agence, cette approche, « *encore trop marquée par l'effet cliquet de toute nouvelle ouverture* », est **difficilement conciliable avec une extension du réseau** dans les nouvelles zones prioritaires de notre diplomatie.

Le rapporteur constate que les fermetures d'établissements demeurent exceptionnelles, même lorsque la population d'expatriés ou la demande locale se tarissent. À l'exception des établissements partenaires dont la présence est conditionnée par l'existence d'entreprises françaises, dites « écoles d'entreprises », qui ferment une fois la mission de l'entreprise achevée, seuls trois établissements ont fermé depuis 2010, dont deux, au Pakistan et au Yémen, en raison de crises politiques, et un seul, le groupe scolaire Paul Gauguin d'Agadir, dans le cadre d'une opération de rationalisation de l'offre locale d'enseignement français.

Le projet de COM retient dès lors une **approche très prudente des redéploiements de moyens**, en « *repositionnant lentement* » le réseau vers les aires prioritaires de l'influence française. Si les zones prioritaires sont clairement identifiées, « *notamment les pays émergents asiatiques, les pays du Golfe, les pays de l'espace francophone* », un seul indicateur se borne à viser un nombre de redéploiements d'expatriés et de résidents sous plafond de l'AEFE vers les zones géographiques prioritaires d'ailleurs limité à 10 postes par an sur la durée du contrat, soit **0,5 % des effectifs concernés**.

À côté de ces mouvements modestes, le projet de COM atteste d'une nette volonté de **relayer le réseau en développant de nouvelles alternatives** répondant à la demande croissante d'éducation à la française de manière plus innovante et moins onéreuse pour la puissance publique.

L'Agence est ainsi invitée à fortement accroître le nombre d'établissements bénéficiaires du **label FrancEducation**. Ce label, créé par le décret le 12 janvier 2012, a pour objet de promouvoir les **filières bilingues francophones** dans des établissements scolaires étrangers qui contribuent au rayonnement de l'éducation, de la langue et de la culture françaises. Pour encourager cette progression, le décret du 10 décembre 2014 a d'ailleurs assoupli les critères de labellisation. Les établissements doivent désormais dispenser en français au moins 20 % du total des heures d'enseignement, dans au moins une discipline non linguistique (DNL), et recruter au moins un enseignant francophone titulaire d'un master sans qu'il soit maintenant nécessaire de disposer d'un enseignant détaché de l'Éducation nationale pour chaque degré d'enseignement.

55 établissements étrangers sont bénéficiaires du label, scolarisant 28 717 élèves. Le projet de COM propose de faire passer ce nombre à 50 000 élèves en 2018, soit une progression spectaculaire de 75 %.

Si cette croissance est utile, le rapporteur estime toutefois qu'**en aucune manière le label FrancEducation ne saurait se substituer au réseau des établissements homologués**, dont les exigences pédagogiques sont d'une intensité incomparable. Outils précieux de diversification des ressources éducatives en français à l'étranger et éléments importants de notre politique d'influence, les établissements du label ne peuvent, par la **modestie des critères d'habilitation qui leur sont appliqués**, dispenser une éducation à la mesure de celle des lycées français. Les auditions ont permis de rassurer le rapporteur sur ce point.

La seconde source de diversification provient du programme **Français langue étrangère (FLAM)**, créé en 2001 afin d'apporter un soutien à des initiatives extrascolaires visant à favoriser la pratique de la langue française chez des enfants français ou francophones scolarisés à l'étranger dans une autre langue. L'objectif retenu est de faire passer le nombre d'associations bénéficiaires de 138 à 175 à la fin de la période du COM. Les enjeux sont ici cependant très modestes, les subventions n'atteignant pas aujourd'hui le million d'euros.

Il faut en effet rappeler que les programmes FLAM sont des expérimentations, dépendant des initiatives des parents. Si certaines structures ont fait leurs preuves comme dans l'Ouest des États-Unis avec par exemple le projet Éducation française de la Bay area (EFBA)⁽¹⁾ ou au Royaume-Uni avec l'association Parapluie FLAM⁽²⁾ qui s'étend à l'Europe du Nord, ces programmes n'ont pas toujours la capacité de se muer en une alternative durable. EFBA n'est

(1) Voir le site <http://www.efba.us/fr>.

(2) <http://www.parapluieflam.org>.

ainsi accréditée aux États-Unis que comme école à temps partiel. Les FLAM permettent très utilement à des enfants d’avoir un accès au français mais l’idéal est que ces derniers puissent ensuite intégrer une école bilingue voire une école française. Le rapporteur insiste dès lors sur le nécessaire développement des filières bilingues précitées, il est vrai coûteuses et parfois difficiles à accompagner sur le long terme dans la mesure où elles nécessitent en particulier le recrutement de personnels aux compétences pédagogiques adaptées.

Dans le cadre de la stratégie réseau, il semble qu’une stratégie différenciée pourrait mettre en évidence deux politiques adaptées, une politique européenne avec des établissements conventionnés et des filières bilingues homologuées dans des établissements publics locaux. Certains interlocuteurs du rapporteur ont évoqué l’idée d’un espace européen éducatif commun à construire en mutualisant les ressources de certains réseaux éducatifs existants. La coopération franco-allemande par exemple, reposant sur cette idée de coopération éducative affirmée dans le traité de l’Élysée de 1963, peut permettre d’avancer progressivement dans ce domaine. Ce choix-là impliquerait une politique de conventionnement sur objectifs en Europe.

L’autre stratégie francophone impliquerait de redéfinir avec quelques partenaires francophones notre politique éducative pour les impliquer davantage. Les EGD sont des établissements adaptés à la zone francophone pour contribuer à une coopération éducative efficace.

2. La mission éducative : conserver un haut niveau d’excellence

La deuxième grande mission du réseau, l’accueil des enfants des Français de l’étranger, est intégrée dans le projet de COM dans la problématique plus vaste de la qualité de l’offre éducative offerte par le réseau de l’AEFE.

Le rapporteur ne peut ainsi que **déplorer qu’aucun indicateur ne vienne concrétiser des objectifs précis** en termes de **nombre ou de proportions de Français à l’étranger scolarisés dans le réseau**, **ni** en termes d’**évolution maîtrisée des frais de scolarité** qui leur sont appliqués, au moins dans les établissements les mieux contrôlés par l’AEFE que forment les EGD et les établissements conventionnés, **ni** en termes de croissance du nombre des **bénéficiaires des bourses**.

Les objectifs éducatifs assignés à l’opérateur, d’ailleurs non assortis d’indicateurs, ne sont ainsi que de deux ordres et d’une **portée essentiellement déclarative**.

Le premier est de « *favoriser la diversité des publics scolarisés au sein des établissements français à l’étranger, en accompagnant les élèves en situation de handicap, en dispensant un accompagnement personnalisé pour les élèves en difficulté afin de lutter contre l’échec scolaire et en favorisant l’accès aux établissements scolaires aux élèves issus de milieux défavorisés, qu’ils soient*

français notamment grâce à l'aide à la scolarité, ou étrangers grâce à des dispositifs locaux complémentaires autofinancés par les établissements ».

Le deuxième est d'« *innover dans le contenu et la forme des enseignements dispensés en renforçant l'utilisation du numérique, en développant l'apprentissage précoce des langues, en particulier celle du pays d'accueil, en initiant une réflexion sur l'enseignement technique et professionnel et l'ouverture de classes technologiques STIDD et STMG* ⁽¹⁾ » dès lors que ces dernières, dans une précision très révélatrice, « *ne nécessitent pas d'infrastructures lourdes* ».

S'agissant enfin des **bourses**, le projet se contente de demander à l'AEFE de « *transmettre à la tutelle un suivi de l'exécution du paiement des bourses scolaires et des délégations de crédits aux établissements* » tout en prévoyant la **stabilisation** à 125 millions d'euros **des crédits** afférents jusqu'en 2018.

Le rapporteur se félicite en revanche que **l'Agence ait étroitement resserré ses liens avec le ministère de l'Éducation nationale**. Pour la première fois en effet, une réunion de concertation interministérielle sur l'enseignement français à l'étranger s'est tenue le 20 novembre 2014 en présence des ministres respectivement en charge des Affaires étrangères et de l'Éducation nationale, tous deux efficacement associé au pilotage politique renforcé de l'Agence. Les ministres ont notamment décidé de l'organisation d'une conférence annuelle des ressources humaines et des moyens, associant toutes les parties prenantes nécessaires au développement maîtrisé du réseau et à la juste répartition des ressources humaines, dont la première s'est tenue le 1^{er} juillet 2015.

Si l'éducation est une priorité du quinquennat 2007-2012 en étant le premier budget de l'État, cette **priorité doit en effet pouvoir se retrouver dans l'éducation française à l'étranger**. Le rapporteur suggère que le ministère de l'Éducation nationale soit davantage associé aux actions de l'AEFE. Outre les homologations et les détachements de personnel, le ministère de l'Éducation nationale gagnerait à renforcer sa coopération pour compléter ses propres dispositifs d'internationalisation. C'est le cas par exemple du programme Jules Verne qui vise une mobilité des professeurs avec un objectif de réciprocité. Ce programme permet à des enseignants de passer une année dans un établissement étranger, d'observer un autre système éducatif et de ramener une expérience pédagogique renouvelée. Ce programme a néanmoins un coût, il visait à l'origine un échange de professeurs avec les pays étrangers. Le rapporteur suggère que les professeurs en mobilité Jules Verne puissent également avoir une relation privilégiée avec les établissements de l'AEFE à l'étranger afin que leur mission puisse être valorisée et en phase avec la mission de coopération de coordination éducative de l'AEFE.

Enfin, il importe de relever que le projet de COM invite sans ambiguïté l'AEFE à garantir **l'élaboration de véritables « partenariats » entre les lycées**

(1) *STIDD : sciences et technologies de l'industrie et du développement durable ; STMG : sciences et technologies du management et de la gestion.*

français et les établissements des pays hôtes, en particulier ceux disposant de filières bilingues labellisées, afin de « *favoriser la mutualisation des bonnes pratiques* » et d'assurer au profit des derniers des « *actions de formation* » dont, mystérieusement, le projet précise qu'elles ne devront pas « *peser sur le budget de l'AEFE* ». Le rapporteur pense que ces partenariats doivent être rigoureusement construits afin que les futurs lycées ne ressemblent pas à ce qu'il s'est passé avec le lycée Churchill de Londres. Il y a un équilibre réel à trouver.

Cette volonté de renforcer la qualité et la proximité avec le réseau français des établissements du label FrancEducation, sous les limites toutefois exposées *supra* par le rapporteur, s'inscrit dans une démarche prometteuse. Il n'est effectivement **pas illégitime**, en particulier dans les pays, par exemple européens, où le système éducatif est d'une qualité tout à fait comparable au nôtre, **que l'État hôte organise dans ses propres établissements des filières aptes à conserver aux ressortissants français**, qui paient fréquemment leurs impôts de ce pays, un lien avec leur langue. Comme le soulignaient Mme Claudine Lepage et M. Philip Cordery dans leur rapport précité, les aspirations des familles françaises ou francophones établies à l'étranger sont très diverses et pour nombre d'entre elles, « *installées durablement dans un pays, l'enseignement " comme à la maison ", n'est plus nécessairement une obligation* ».

Pour autant, le rapporteur estime que **l'existence d'une offre homologuée**, à tout le moins dans des établissements partenaires, **cohérente et suffisante**, est une **nécessité absolue là où les conditions d'éducation locale apparaissent insatisfaisantes** ou impropres à garantir le maintien d'un lien suffisant avec notre pays **et là où des frais de scolarités trop élevés** rendent nécessaires, au nom de la solidarité nationale, l'existence d'écoles ouvrant droit aux bourses délivrées par l'AEFE.

Il importe également de repenser les **conditions de mobilité des enseignants et des personnels administratifs**. En effet, l'excellence éducative repose très largement sur les enseignants qui ont à cœur de mener leur mission dans les meilleures conditions. Les statuts des enseignants reposent sur trois types de contrats (expatriés, résidents, enseignants recrutés en droit local). Si les contrats d'expatriés et de résidents répondent à des critères de droit public, les contrats d'enseignants locaux relèvent du droit privé avec un recrutement assuré par l'établissement. L'évolution du réseau d'établissements a un impact sur la mobilité des enseignants. L'AEFE se félicite d'avoir assuré une gouvernance grâce à un réseau de proviseurs expérimentés. Certains lycées français à l'étranger ayant traversé des périodes de crise, comme par exemple le lycée français de Mexico, il est important que les missions des personnels d'encadrement et des enseignants soient bien comprises avant de se rendre dans le pays.

Le rapporteur suggère que les personnels en mission puissent bénéficier d'un stage organisé en commun avec le stage des nouveaux partants du réseau culturel. Comme les opérateurs travaillent en synergie, tous les personnels en mission gagneraient à accéder à ces formations très utiles avant de partir. Certains

y participent, mais une amélioration de l'information et un apprentissage de la mobilité se révèlent nécessaires.

Les conditions d'exercice des personnels sont également à observer. On ne peut maintenir l'universalité du réseau si on ne propose pas des conditions équitables d'exercice, même s'il existe toujours des particularismes locaux. Dans cette optique, une réforme du décret n° 2002-22 du 4 janvier 2002 relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger pourrait être envisagée.

Il existe une disparité trop grande entre les contrats, locaux, expatriés, résidents et faux-résidents pour ceux qui ont accès à un logement dans certains cas. Cette disparité ne favorise pas l'idée de mobilité partagée, à laquelle le rapporteur est sensible. On doit permettre une mobilité dans de bonnes conditions et éviter les situations d'injustice comme c'est le cas par exemple à Abu Dhabi où des professeurs sont obligés de s'endetter pour pouvoir se loger, les ajustements de l'Indice de la Vie Locale ne suffisant pas.

En outre, il est important de se préoccuper de la limite dans le temps des mobilités. Au-delà de neuf ans, un contrat de professeur résident pourrait être transformé en contrat local. Si cette réalité est prise en compte dès le départ, on favorise une mobilité équitable et utile avec des liens resserrés avec la France. Un rapprochement avec le ministère de l'Éducation nationale permettrait également de valoriser les enseignants du réseau entrant en France, comme le suggère le rapport d'Hélène Conway-Mouret.

B. DES MOYENS TRÈS CONTRAINTS, QUI NE DEVRONT PLUS BAISSER SAUF À IMPOSER UNE RÉVISION DES MISSIONS ASSIGNÉES À L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Comme il a été vu *supra*, **l'AEFE subit depuis 2010 une réduction importante de sa subvention pour charges de service public**, diminuée au total de 30 millions d'euros, soit 7,4 %, conformément à la baisse de 2 % par an fixée pour tous les opérateurs de l'État par le cadrage financier du Premier ministre pour le *triennum* 2015-2017, à laquelle s'est ajoutée une mesure de régulation supplémentaire de 1,4 % dans le projet de loi de finances pour 2016.

Face aux charges rigides, en particulier humaines et immobilières, auxquelles elle fait face, **l'Agence a d'abord sollicité** les établissements et donc les **parents** qui acquittent les frais de scolarité, en instaurant en 2009 une contribution de 6 % assise sur les frais de scolarité des EGD et des établissements conventionnés et en 2010 de 2 % sur ceux des établissements partenaires. Elle a parallèlement dû diminuer, de manière cependant modérée, la fraction de la rémunération des personnels résidents qu'elle prend en charge dans les EGD et les établissements conventionnés. Par suite, l'engagement de ne pas augmenter les frais de scolarité la conduira à opérer en 2016 un **prélèvement** de 84 millions d'euros **sur le fonds de roulement** des établissements du réseau, qui se repliera

ainsi à 218 millions d'euros, soit environ 90 jours du budget annuel hors bourses. Enfin, les **effectifs** font l'objet d'un ajustement significatif dans le projet de loi de finances pour 2016 avec la **suppression de 27 postes** équivalents temps plein (ETP) **d'expatriés** (sur 1 120 demeurant dans le réseau), **55 postes de résidents** (sur 5 406) tandis que 5 postes sont créés au siège de l'Agence (sur 171) et 45 nouveaux personnels sont recrutés sous statut local par les établissements.

Face à l'épuisement progressif mais manifeste de ses sources de financement, il est **indispensable que l'AEFE parvienne à consolider sa situation financière** conformément au troisième et dernier objectif qui lui est assigné dans le projet de COM.

Les engagements financiers de l'État y sont en effet limités, sous réserve bien sûr des décisions prises par le Parlement lors du vote des prochaines lois de finances, à des dotations figées en 2017 à leurs niveaux proposés dans le projet de loi de finances pour 2016, soit 394 millions d'euros pour la subvention de service public à l'Agence et 115 millions d'euros pour les aides à la scolarité. Aucune perspective n'est tracée pour 2018.

Dans ce contexte, le projet explore trois axes d'économies et de rationalisations dans l'ambition affirmée de **faire baisser le coût moyen annuel par élève pour la puissance publique** (dont il importe de relever pour apprécier à la fois la part prise par le financement par les familles et l'efficacité du système, qu'il ne dépasse pas 2 000 euros, contre plus de 9 000 en métropole) de 2,5 % en Amérique et en Asie, de 3 % en Europe et de 4 % en Afrique.

Le projet de COM enjoint d'abord l'AEFE à **harmoniser ses procédures de gestion financière et budgétaire**, en mettant en œuvre, comme tous les opérateurs de l'État, la réforme de la gestion budgétaire et comptable publique dès le 1^{er} janvier 2016, en poursuivant le déploiement du contrôle interne comptable dans les établissements à gestion directe et en procédant à son évaluation et en réalisant un audit de gestion de l'ensemble des établissements en gestion directe. Dans un esprit comparable, le projet prévoit que l'Agence réalisera sans tarder un inventaire complet du patrimoine immobilier dans le cadre de son schéma pluriannuel de stratégie immobilière, en liaison avec France Domaine, en veillant particulièrement au « *renforcement de la sécurité face aux risques potentiels en fonction du contexte local* ».

Ensuite, une **rationalisation de la gestion et surtout de la répartition des ressources humaines** est **encouragée**, selon le principe cohérent évoqué *supra* selon lequel les personnels expatriés, dont les primes d'expatriation sont plus élevées, soient affectés aux tâches de coordination et d'encadrement et non aux tâches d'enseignement, plus logiquement confiées aux personnels résidents. À cet effet, un indicateur prévoit de faire passer le pourcentage d'expatriés occupant des postes d'encadrement de 52 % aujourd'hui à 60 % en 2018, de conseil pédagogique de 43 à 40 % et d'enseignement de 6 % à 0. Étant donné la baisse de ces effectifs au regard des missions importantes de l'AEFE, le rapporteur suggère

qu'elle soit accompagnée de la suppression des postes de coordonnateurs de zone afin que le pilotage des crises soit assuré directement par l'Agence. En outre, le projet de COM mentionne très utilement le numérique comme une priorité, permettant notamment de soulager l'effort budgétaire de l'AEFE, comme l'avaient recommandé Mme Claudine Lepage et M. Philip Cordery dans leur rapport précité.

Surtout, le projet encourage l'AEFE à **diversifier ses ressources**, en lui assignant pour objectif de faire passer les financements par les pays hôtes de presque rien aujourd'hui à 15 millions d'euros en 2018, tandis que la valorisation de ses locaux et de ses services dégagerait près de 4 millions d'euros de recettes.

Le rapporteur ne peut cependant ici, tout en relevant l'évidente opportunité de s'attacher à découvrir ces nouvelles sources de financement, que constater que **l'importance prévue de leur augmentation** fait courir à l'Agence un nouvel aléa de financement qui, **conjugué à l'absence de toute perspective étayée de maîtrise de ses deux coûts principaux que sont les personnels et les opérations immobilières, ne permet pas au Parlement de disposer d'une appréciation documentée des sources d'économies envisagées** pour parvenir à atteindre les objectifs évoqués de baisse des coûts moyens par élèves.

CONCLUSION

L'appréciation globale du présent projet ne peut dans ce contexte qu'être nuancée.

De toute évidence, **le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018**, s'il trace des perspectives prometteuses pour l'avenir du réseau et maintient, tant bien que mal, l'essentiel des moyens indispensables à sa préservation, **est sans doute le dernier qui puisse épargner à la puissance publique de trancher** sur l'avenir de son précieux réseau d'enseignement à l'étranger. Certains interlocuteurs du rapporteur se sont même demandé si l'AEFE pourrait honorer une mission de délégation de service public dans ces conditions à l'avenir.

En sauvegardant toutes les missions actuelles de l'AEFE, le projet permet **de repousser l'heure du choix entre, d'un côté, un réseau prioritairement centré sur l'attractivité et l'excellence**, qui serait resserré sur les établissements homologués, moins « rigides » en gestion que les EGD et associant plus efficacement les parents à la vie du lycée, dans les zones prioritaires de la diplomatie française (francophonie, Moyen-Orient et Asie), tandis que les Français à l'étranger seraient de plus en plus scolarisés dans des établissements labélisés, et, de l'autre, le maintien d'un noyau historique raffermi dans les principales zones d'habitation des expatriés, donnant la primauté à la scolarisation à un coût abordable de nos jeunes compatriotes.

Le rapporteur insiste sur le fait qu'il y a un choix à faire en termes de stratégie. La tentation qu'il pourrait y avoir de multiplier les partenariats mènerait à une dilution du réseau qui se trouverait privé de toute capacité de pilotage. Le partenariat coûte moins cher à l'Agence et demeure attractif pour les établissements locaux dans la mesure où ils ont une autonomie de gestion. Le risque est que cet effet de dilution entraîne une transformation totale de la philosophie de l'Agence. Le rapporteur préconise la maîtrise d'un équilibre entre les EGD, les établissements conventionnés et les établissements partenaires. Il suggère pour cela que les postes diplomatiques puissent lancer des « plans écoles » dans plusieurs pays pour évaluer les besoins, les moyens et décliner les objectifs de l'AEFE. Un plan écoles s'avère plus particulièrement nécessaire dans certains pays comme Madagascar où plusieurs établissements dans des situations diverses assurent un enseignement du français. La synthèse des plans écoles aurait pour mérite en retour d'éclairer la stratégie globale du réseau et de rendre plus transparents les moyens mis à disposition par zone géographique. Selon le rapporteur, la synthèse de ces plans écoles pourrait également contribuer à affiner cette stratégie différenciée avec une approche bilingue en Europe, fondée sur des partenariats et des établissements conventionnés, et une approche francophone reposant sur des EGD pilotant la coopération éducative de la zone.

Le rapporteur recommande de **supprimer les coordonnateurs de zone** pour faire des économies d'échelle, et de permettre que l'Agence ait un suivi des différentes zones géographiques, ce qui importe pour son pilotage. En revanche, il prône **l'extension du dispositif « plan écoles » permettant de décliner les objectifs et les moyens éducatifs propres à chaque zone géographique**. Cette stratégie différenciée pourra être mise en application grâce à la double zone d'influence de la France, en Europe et dans le monde francophone. Cela suppose un choix différent en termes d'établissements dans ces deux zones. Le rapporteur rappelle la nécessité de **maîtriser l'équilibre entre EGD, établissements conventionnés et établissements partenaires**. Il est préférable de créer des filières bilingues dans des établissements publics locaux.

Il suggère aussi que la mobilité des enseignants et des personnels de recrutement soit repensée en refondant le décret de 2002.

L'Agence arrive à un tournant de son histoire, il importe de redéfinir sa stratégie et de ne pas masquer derrière la promotion de notre excellence éducative un paysage scolaire disparate et peu lisible.

En servant, difficilement mais efficacement, la double mission de l'AEFE dans un contexte d'assainissement budgétaire sans précédent, le présent projet de contrat doit être approuvé. Mais son exécution doit être mise à profit, dès à présent, pour trouver les moyens pérennes de préserver l'extraordinaire atout qu'est notre réseau d'enseignement à l'étranger, qui participe d'évidence à la priorité que notre pays doit donner à sa jeunesse et à l'école de la République, sur quelque territoire qu'elle soit implantée.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission des Affaires culturelles et de l'Éducation procède à l'examen du rapport d'information présenté par M. Christophe Premat, rapporteur, lors de sa séance du mardi 15 décembre 2015.

M. le président Patrick Bloche. Nous examinons cet après-midi, sur le rapport de notre collègue Christophe Premat, le projet de contrat d'objectifs et de moyens (COM) de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pour les années 2016-2018. Il s'agit du premier projet de ce type pour l'AEFE dont les statuts et les missions ont été redéfinis par la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de la France. Outre sa mission éducative en direction des jeunes Français de l'étranger, l'AEFE est un instrument essentiel de la présence et du rayonnement de la langue mais aussi de la culture françaises dans le monde, car, nous le savons, culture et langue sont indissociables.

Ce projet de contrat d'objectifs et de moyens nous fournit une occasion de débattre des orientations de cet opérateur, de ses difficultés et de l'articulation possible des priorités et des contraintes dans un contexte de vigilance budgétaire qui s'impose à l'ensemble des opérateurs de l'État.

Monsieur le rapporteur, dans les quelques semaines que vous laissait la loi du 27 juillet 2010 pour procéder à l'examen de ce projet de COM de l'AEFE, vous avez conduit de nombreuses auditions, qui vous ont permis de nourrir et de documenter votre rapport. Je vous remercie de votre investissement personnel dans l'analyse de ces sujets qui vous tiennent à cœur pour plusieurs raisons. Vous représentez l'Assemblée nationale au sein du conseil d'administration de l'AEFE et vous connaissez nombre de nos concitoyennes et nos concitoyens très directement concernés par le sujet sur lequel vous vous êtes penché en tant que député des Français établis en Europe du Nord.

M. Christophe Premat, rapporteur. Monsieur le président, mes chers collègues, en application de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de la France, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et le ministère des affaires étrangères et du développement international ont élaboré un projet de contrat d'objectifs et de moyens qui nous a été transmis par le Gouvernement le 10 novembre dernier. Usant de la faculté qui lui est reconnue par cette loi, notre commission a décidé de formuler un avis sur ce projet.

Notre réseau d'enseignement à l'étranger, l'un des principaux atouts de notre diplomatie, a deux fortes particularités.

Premièrement, il est le plus étendu au monde. Il offre à 125 000 de nos jeunes concitoyens expatriés un lien irremplaçable avec la culture française. Par

ailleurs, il représente pour notre pays, grâce à l'accueil de 205 000 élèves des pays d'implantation, un levier d'influence à nul autre pareil.

Deuxièmement, c'est le seul réseau scolaire international à être financé pour une part importante par des fonds publics. À côté des familles qui assument 60 % du coût des établissements gérés directement ou indirectement par l'AEFE - à hauteur de 850 millions d'euros -, l'État consacre chaque année plus de 500 millions aux établissements du réseau, dont 115 millions au titre des aides à la scolarité liées aux ressources des familles, au seul bénéfice des jeunes Français.

Cette force constitue cependant aujourd'hui une faiblesse particulière lorsque se confrontent une demande toujours dynamique grâce à l'attractivité confirmée du réseau - avec une hausse de 50 % du nombre d'élèves depuis 1990 - et la nécessaire modération budgétaire imposée par l'effort d'assainissement entrepris par notre pays. La dotation budgétaire attribuée à l'AEFE depuis 2010 a ainsi baissé de 7,4 % alors même que ses effectifs augmentaient de 6 %. Or recourir au relais des familles n'est plus envisageable lorsque l'on sait qu'entre 2007 et 2012, les frais de scolarité ont augmenté de 45 %.

Dans ce contexte, la question posée par le contrat d'objectifs et de moyens que nous examinons est presque existentielle : l'agence peut-elle remplir correctement les missions qui lui sont assignées à partir de moyens en nette diminution ? La tutelle et l'agence ont-elles saisi l'opportunité de la signature du COM pour revoir le modèle et le pilotage du réseau de l'enseignement français à l'étranger afin de servir au mieux, avec des ressources plus rares, ses deux ambitions : le service public d'enseignement pour les Français à l'étranger et le levier d'influence auprès des futures élites des pays d'accueil ?

Le réseau de l'enseignement français à l'étranger rassemble trois types d'établissements qui ont en commun de bénéficier d'une homologation du ministère de l'éducation nationale. Les 74 établissements en gestion directe (EGD), pilotés directement par l'AEFE, et les 156 établissements conventionnés, liés à l'agence par une convention leur permettant de bénéficier d'importantes subventions en contrepartie d'engagements pédagogiques très précis et exigeants, forment le cœur du réseau. Autour d'eux gravitent les 264 établissements partenaires, en totale autonomie de gestion, qui ne reçoivent pas d'aides de l'État autrement que sous forme d'actions de formation des enseignants et de services d'ingénierie pédagogique et dont l'homologation repose sur un contenu pédagogique fondé sur des programmes et des standards français ainsi que sur le respect d'une charte revue en 2013.

Très réputé, affichant de remarquables performances qui se traduisent par un taux de réussite au bac de 96 % et de mention « Très bien » de 21 %, bénéficiant dans de nombreux pays d'un coût attractif, le réseau fait face à une forte demande, nourrie notamment par le dynamisme de la population des Français de l'étranger qui a crû de 37 % au cours des dix dernières années.

Si les nouvelles zones du dynamisme économique international forment les principaux pôles de croissance, avec entre autres une augmentation de 40 % en Asie et Océanie, il importe de souligner que les plus forts contingents de Français à l'étranger continuent de se situer principalement en Europe – 50 % –, en Afrique – 15 % – et en Amérique du Nord – 13 %.

Or, plus particulièrement dans ces régions, l'AEFE fait face à de réelles difficultés pour accueillir un nombre de candidats sans cesse croissant en raison de la raréfaction de ses ressources financières.

D'une part, ses dépenses demeurent structurellement dynamiques : 66 % d'entre elles, consacrées au personnel, connaissent une croissance – obligatoire – de plus de 1 % par an ; l'entretien et le renouvellement d'un patrimoine immobilier vieillissant, notamment au Maghreb qui rassemble 40 % des lycées français, et l'acquisition de nouvelles structures là où les Français de l'étranger sont les plus nombreux, notamment à Londres, lui imposent d'importants efforts financiers encore alourdis par les urgentes opérations de mise en sécurité induites par la menace terroriste.

D'autre part, ces défis coïncident avec la baisse des moyens que j'ai déjà évoquée : l'AEFE subit, comme tous les opérateurs de l'État, une réduction forfaitaire de 2 % par an de sa dotation pour charges de service public. À cela s'ajoute une coupe supplémentaire de 1,4 % opérée dans le projet de loi de finances pour 2016, que les sénateurs se sont refusé à adopter il y a quelques jours. La voie fortement sollicitée de l'augmentation des frais de scolarité, passés en moyenne de 3 340 euros à 4 900 euros par élève entre 2007 et 2013, ne peut plus être empruntée sans fragiliser gravement la situation de nombreuses familles, même s'il faut reconnaître que la réforme des aides mise en œuvre en 2013 pour les concentrer sur les familles disposant des ressources les plus faibles a apporté sur ce point une indispensable éclaircie.

L'adoption du premier contrat d'objectifs et de moyens de l'AEFE intervient donc dans un contexte financier complexe et inquiétant.

Du côté des objectifs, on peut dire que le choix est fait de ne pas choisir en maintenant inchangée les deux priorités que sont la scolarisation des Français de l'étranger et l'accueil, à des fins d'attractivité et d'influence, des élèves étrangers. Cette dernière mission, que l'on peut qualifier de diplomatique, est toutefois mieux articulée avec les priorités de la diplomatie française. Le projet de COM invite clairement le réseau à améliorer ses synergies avec les autres outils de notre appareil diplomatique, en particulier Campus France et les instituts français. Cet objectif, louable et nécessaire, n'est malheureusement pas étayé par des indicateurs précis et je ne peux que regretter que le contrat ne reprenne pas la proposition formulée par nos collègues la sénatrice Claudine Lepage et le député Philip Corderoy dans leur rapport de 2014 sur l'enseignement français à l'étranger, consistant à donner un rôle plus dynamique de coordination aux conseillers consulaires.

Dans le même esprit, de nombreux indicateurs invitent l'AEFE à mieux veiller à faire profiter nos établissements d'enseignement supérieur en France du vivier d'excellence que représentent les élèves du réseau, en particulier les élèves étrangers, en multipliant les passerelles entre les lycées français et nos universités et grandes écoles. À cet égard, nous pouvons nous réjouir que le projet de COM maintienne et amplifie le programme des bourses Excellence-Major.

Enfin, si un effort est entrepris pour redéployer les moyens vers les zones prioritaires de la diplomatie, clairement identifiées comme les pays du Golfe, les pays francophones et les pays émergents asiatiques, il est toutefois très timide puisqu'il ne concerne que 0,5 % des effectifs d'enseignants.

La mission éducative fait elle aussi l'objet d'adaptations, mais là encore modérées et progressives. On le sent bien, le projet de contrat hésite entre, d'une part, un modèle traditionnel, resserré sur le noyau historique des établissements en gestion directe et des établissements conventionnés, raffermis dans les principales zones d'habitation des expatriés, donnant la primauté à une scolarisation à un coût abordable de nos jeunes compatriotes, et, d'autre part, un nouveau modèle, allant vers des établissements plus autonomes dans les zones prioritaires de la diplomatie française, tandis que les Français de l'étranger suivraient de plus en plus leurs études, en particulier dans les pays où la qualité de l'éducation est proche de la nôtre, dans des établissements locaux faisant une meilleure place au bilinguisme.

Ainsi le projet de COM fixe à l'AEFE un objectif très ambitieux de progression de 75 % des élèves scolarisés dans des établissements bénéficiant du label FrancÉducation créé en 2012 pour promouvoir les filières bilingues francophones dans les écoles étrangères et dont les critères ont d'ailleurs été largement assouplis en 2014.

Dans un même esprit, il fait une part importante à la deuxième source de diversification de l'agence, qui est le programme « France langue maternelle », dit FLAM, créé en 2001 pour apporter un soutien aux initiatives périscolaires favorisant la pratique du français.

Le moins que l'on puisse dire est que le degré d'ambition fixé pour les objectifs ne se retrouve pas dans les moyens. Le contrat maintient en effet pour 2017 la trajectoire tendancielle d'une baisse de 2 % par an de la subvention pour charges de service public de l'agence, sanctuarisant toutefois les moyens dédiés aux bourses à leur niveau actuel, supérieur de 20 % à celui de 2012.

Compte tenu du dynamisme spontané des dépenses, cela place l'agence dans une situation difficile lui imposant notamment en 2016 une ponction de 85 millions d'euros, soit près de 30 % du fonds de roulement des établissements du réseau ainsi que la suppression de vingt-sept postes d'expatriés et de cinquante-cinq postes de résidents, partiellement compensée, selon une tendance qui s'affirme de plus en plus nettement, par quarante-cinq recrutements locaux de personnel.

Le projet de COM prolonge ce mouvement en assignant à l'agence une réduction d'environ 3 % du coût annuel moyen par élève, qui n'est que partiellement étayée par les trois sources d'économies identifiées : la modernisation de la gestion financière ; la rationalisation des ressources humaines, avec en particulier l'affectation exclusive du personnel expatrié, mieux rémunéré, aux tâches d'encadrement ; la diversification de ces ressources sollicitant en particulier le financement des pays hôtes.

La tension constatée dans le présent projet de COM entre les objectifs et les moyens est telle qu'il me paraît lucide de dire qu'il est le dernier qui puisse épargner à la puissance publique de trancher sur l'avenir de notre précieux réseau d'enseignement à l'étranger. De nombreuses questions, pourtant décisives, sont ainsi repoussées. Quel équilibre définir entre établissements gérés par l'agence et établissements partenaires ou labellisés ? Quelle cohérence trouver entre les statuts éclatés des personnels – expatriés, résidents, recrutés locaux – dont les conditions de travail, de renouvellement des contrats et de rémunération sont si diverses alors que leurs missions sont souvent si proches ? Quelles priorités fixer pour l'implantation du réseau entre les zones où les Français de l'étranger sont certes nombreux mais où l'offre locale, même bilingue, apparaît satisfaisante, les pays où nos concitoyens expatriés n'ont pas de réelle alternative et les espaces où l'influence française doit absolument être préservée voire renforcée ?

Parce qu'il sert difficilement mais efficacement cette double mission dans un contexte d'assainissement budgétaire sans précédent, le présent contrat doit être approuvé. Toutefois, il faudrait que son exécution soit mise à profit dès à présent afin de trouver des moyens pérennes et réaliser les réformes nécessaires pour préserver l'atout extraordinaire qu'est notre réseau d'enseignement à l'étranger.

M. Hervé Féron. Toutes mes félicitations, monsieur le rapporteur, pour cet excellent travail.

Cette année encore, le budget de l'AEFE s'inscrit dans un contexte de rationalisation et de participation à l'effort public. Depuis 2010, la subvention pour charges de service public a été diminuée de 30 millions d'euros, soit une baisse de 7,4 % du budget total. Des économies sont opérées à travers non seulement la fermeture de postes de fonctionnaires détachés dans les établissements relevant de l'AEFE et des prélèvements sur le fonds de roulement des lycées, mais aussi une diminution de 10 millions d'euros des bourses versées aux enfants de nationalité française, soit une réduction de près 8 % par rapport à l'an dernier.

Après nous être félicités d'avoir mis fin en 2012 au système injuste de la prise en charge (PEC) des frais de scolarité des lycéens français à l'étranger, sans aucune condition de ressources, mis en œuvre par Nicolas Sarkozy, il nous faut à présent nous inquiéter devant la fragilisation du système des bourses, plus juste et plus équilibré, que nous sommes parvenus à établir. Alors même que le nombre

d'enfants qui étudient au sein des établissements du réseau ne cesse d'augmenter et que le Président de la République a fait de la jeunesse et de l'éducation ses priorités, il est indispensable de compléter le budget global de l'AEFE par des moyens publics plus importants. Ceci est d'autant plus urgent que l'une des missions principales de l'agence mise en lumière dans le présent COM est la coopération éducative dans l'ensemble des pays où nous sommes présents, aux côtés de l'enseignement en français pour le rayonnement et l'attractivité de la France – dont les enjeux économiques sont évidents – et de la formation des élites étrangères. Grâce à cette coopération éducative, nous sommes en mesure d'offrir le bénéfice d'un enseignement au sein d'un établissement de l'AEFE à des jeunes étrangers qui n'auraient pas les moyens de s'acquitter de frais de scolarité élevés. Nous devons maintenir les moyens à un niveau suffisant pour continuer à attribuer des bourses d'excellence aux étudiants étrangers, notamment dans les pays émergents et néo-émergents.

J'estime donc nécessaire de mettre fin à la tendance baissière des crédits de l'AEFE, qui constitue, comme l'a rappelé le rapporteur, le plus important réseau scolaire hors frontières nationales au monde. Nous sommes ainsi favorables à la proposition n° 1 du rapport Cordery-Lepage qui vise à sanctuariser le budget global de l'enseignement français à l'étranger, à l'instar du budget de l'éducation nationale.

Monsieur le rapporteur, vous consacrez une partie importante de votre rapport à l'augmentation des frais de scolarité qui ont bondi de 45 % en moyenne entre 2007 et 2013, même si nous sommes parvenus à endiguer cette inflation à notre arrivée en 2012. Cette explosion était une conséquence directe de la PEC qui a constitué un effet d'aubaine pour certains établissements scolaires. Vous prenez l'exemple révélateur du « plan écoles » à Londres où le montant des frais de scolarité est tel qu'il opère *de facto* une sélection des publics : plus de 10 000 livres sterling sont exigées des familles désireuses de scolariser leur enfant dans l'un des établissements d'enseignement français. L'objectif de mixité sociale, qui est au cœur de notre projet politique, tant à travers la loi pour la refondation de l'école de la République que de la réforme du collègue, ne peut être atteint avec de telles pratiques discriminatoires. Certains de vos interlocuteurs, précisez-vous, ont estimé l'investissement moyen d'une famille pour la scolarité d'un enfant à l'étranger à 100 000 euros, montant particulièrement important, surtout lorsqu'il y a des fratries.

Le rapport Cordery-Lepage propose que chaque convention indique précisément le montant maximal des frais de scolarité pour contenir leur inflation et éviter que le réseau de l'AEFE ne soit plus qu'un réseau de Français expatriés aux moyens financiers élevés. Pensez-vous que cette proposition pourrait être mise en application ?

Bien sûr, comme nous l'avons déjà proposé il y a quelques années, il faut favoriser des dispositifs innovants moins coûteux, par exemple le dispositif FLAM.

Selon votre rapport, les enseignants du réseau de l'AEFE seraient désormais recrutés dans leur quasi-totalité en droit local. Il serait même prévu de faire passer le pourcentage d'expatriés occupant des postes d'enseignement de 6 % à 0 %. Or les contrats d'enseignants locaux, qui relèvent du droit privé à travers un recrutement assuré par l'établissement, sont souvent bien moins avantageux que les primes d'expatriation. Ce recours aux contrats locaux pour les postes d'enseignants ne risque-t-il pas d'entraîner un manque d'attractivité pour de jeunes professeurs français qui auraient pu être tentés par l'expatriation, comme c'était le cas dans les années quatre-vingt-dix ?

Enfin, la grande disparité entre les différents contrats au sein de l'AEFE - locaux, expatriés, résidents, voire faux résidents qui ont accès à un logement - donne lieu à de grandes inégalités selon les pays. Vous citez le cas de certains professeurs du lycée d'Abou Dabi qui sont contraints de s'endetter pour pouvoir se loger. Ne serait-il pas possible de remettre un peu d'équilibre dans tout cela ?

Mme Claudine Schmid. J'adhère à vos observations, monsieur le rapporteur, et souhaiterais y apporter quelques compléments.

L'AEFE constitue à l'évidence un instrument important de la présence française à l'étranger, un levier d'influence, comme vous l'avez souligné. Il faut toutefois bien avoir à l'esprit que ses établissements sont confrontés à une forte concurrence de la part de très nombreux établissements privés. C'est une variable à prendre en compte dans les analyses locales.

En outre, le nombre d'établissements en gestion directe et d'établissements conventionnés est resté stable depuis les années quatre-vingt-dix, les modifications ayant surtout concerné les établissements homologués. L'agence fait preuve d'une grande frilosité quand il s'agit d'ouvrir de nouveaux établissements mais aussi d'en reconnaître. Il importerait sans doute de créer de nouveaux labels, spécifiques aux zones francophones ou aux zones frontalières, le label FrancÉducation ne s'appliquant qu'aux zones non francophones. Nous avons formulé à plusieurs reprises des propositions à cet égard qui sont, pour l'instant, restées lettre morte. Il serait intéressant de connaître la position de l'agence à ce sujet.

Comme vous l'avez souligné, 50 % des Français établis hors de France habitent en Europe. Cela implique de mieux prendre en compte la question des zones frontalières en se préoccupant de la continuité entre primaire et secondaire. Aujourd'hui, nombre de communes françaises se déclarent incapables d'accueillir dans leurs collèges des enfants résidant au-delà de la frontière. Si l'on ne résout pas ce problème criant, les écoles primaires françaises à l'étranger ne pourront plus se maintenir.

Pour les frais de scolarité, il n'y a pas de solution miracle. Les familles ne pourront bientôt plus les acquitter. Dans certains pays, ils atteignent 20 000 euros

par enfant : faute de pouvoir scolariser tous leurs enfants dans l'établissement français, des familles se voient contraintes de recourir aux établissements locaux.

Concernant le personnel, l'agence pourrait réformer certaines dispositions. Si ma mémoire est bonne, les personnels fonctionnaires ne peuvent pas toucher d'autre rémunération que celle de l'État. Ne pourrait-on envisager des modifications permettant aux enseignants de recevoir une rémunération supplémentaire décidée par le conseil de gestion ? Dans certains pays où le pouvoir d'achat est très élevé, les enseignants recrutés localement sont nettement mieux payés que les expatriés, lesquels ne peuvent pas vivre avec le seul salaire qu'ils reçoivent de l'État.

Je terminerai par le problème posé par les bacs L sans mathématiques et ES, qui ne sont plus reconnus dans certains pays, ce qui empêche leurs titulaires de poursuivre leur scolarité localement. Il faudrait que l'agence s'en préoccupe et mette en garde les familles.

M. Michel Piron. Deux observations, tout d'abord.

Premièrement, je rejoins M. le rapporteur : l'enseignement français à l'étranger est un enjeu essentiel de notre diplomatie d'influence. Au-delà, il constitue un investissement sur le futur, compte tenu des retombées indirectes sur le plan économique, la langue étant l'un des véhicules qui facilitent les négociations avant les transactions.

Ma deuxième observation vous ira droit au cœur, monsieur le rapporteur : je tiens à vous féliciter pour le questionnement que vous avez su organiser. Toutefois si j'adhère à vos questions, pertinentes et bien posées, je suis moins sûr d'approuver les réponses voire l'absence de réponses.

Deux questions, ensuite.

Vous avez prononcé le mot fétiche, que l'on met aujourd'hui à toutes les sauces, de préférence à la sauce « bercyenne » : « rationalisation ». La rationalisation est-elle rationnelle ? En d'autres termes, ne sommes-nous pas confrontés une fois de plus à un usage indifférencié du rabot là où l'on aurait davantage besoin du ciseau ? Même face à des contraintes, il est toujours possible de mettre en avant des priorités et ne pas procéder à des réductions aveugles et indifférenciées. Une gestion plus subtile des ressources humaines, que la diversité des statuts ne doit certainement pas faciliter, serait un exemple parmi beaucoup d'autres des alternatives que ne permet pas d'envisager une approche strictement comptable.

Par ailleurs, j'aimerais savoir – et là je fais appel autant à votre intuition qu'à votre connaissance détaillée des mécanismes de prise de décision au plus haut niveau de l'État – qui, selon vous, pèse le plus dans les arbitrages qui sont rendus s'agissant du sujet qui nous occupe : le ministère des finances, le ministère

des affaires étrangères ou bien le ministère de la culture ? La réponse serait intéressante car elle pourrait apporter quelques nuances aux solutions à apporter.

Mme Gilda Hobert. Permettez-moi tout d'abord de vous féliciter, monsieur le rapporteur, pour l'acuité de votre rapport, non seulement clair mais lucide. Vous avez su faire part de vos inquiétudes quant aux marges de manœuvre réduites de l'AEFE, confrontée à des frais lourds que l'État ne peut à l'évidence soutenir au plus haut niveau, comme l'examen du projet de loi de finances est venu le confirmer.

Nul ne remet en cause le rayonnement culturel dont jouit notre pays grâce à la qualité de l'enseignement français à l'étranger et aux actions des 494 établissements du réseau, qui accueillent plus de 205 000 élèves étrangers et près de 124 000 élèves français dans 135 pays. Les résultats scolaires sont excellents, cela ne fait aucun doute. Cependant, le choix de l'agence de multiplier les missions pourrait les compromettre.

Son positionnement peut en effet parfois surprendre. D'un côté, il est marqué par une volonté de rayonnement, par la concentration des moyens à destination d'établissements conventionnés. C'est ainsi que les frais de scolarité en augmentation peuvent sanctionner les publics les moins favorisés. De l'autre, il est caractérisé par une politique de service public où l'accent est mis sur les filières bilingues. Ces dernières favorisent, bien évidemment, le développement à l'étranger de la langue française, vecteur de rayonnement, plus proche des valeurs humaines et d'égalité, plus proche également des nouveaux publics, dans le respect du principe de mixité sociale, lequel ne devrait pas se déliter.

Comment parvenir à financer dans de bonnes conditions à la fois l'enseignement du français aux élèves étrangers et la scolarisation des enfants des Français de l'étranger en se coupant d'une partie des ressources propres présentes dans le COM ? Comment maintenir l'excellence de l'enseignement quand la baisse des budgets – le projet de loi de finances pour 2016 prévoit la suppression de 27 postes d'expatriés et de 55 postes de résidents – risque de provoquer la fuite des meilleurs éléments ?

Si le souci de qualité de l'enseignement prévaut, la question financière reste au centre du projet de COM. Comment faire aussi bien sinon mieux avec moins d'argent avec un parc immobilier nécessitant parfois de lourds réaménagements ? À cet égard, je vous rejoins, monsieur le rapporteur, lorsque vous préconisez de faire intervenir la Banque européenne d'investissement pour des projets situés en Europe. Les ressources publiques auront subi une baisse de près de 30 millions d'euros depuis 2010. L'équilibre est bien difficile à trouver entre des subventions publiques qui n'augmenteront pas, des ressources propres qui peinent à affluer et une demande toujours plus importante du fait de l'attractivité du réseau, confronté à une concurrence accrue.

La solution, vous le soulignez, réside dans la cohérence.

Premièrement, il importe de l'instaurer dans le réseau des établissements en gestion directe, conventionnés et partenaires pour permettre un meilleur pilotage et une pleine efficacité des actions menées. Il en va de la réalisation de l'objectif stratégique du COM, à savoir l'optimisation des ressources de l'agence.

Deuxièmement, la cohérence doit prévaloir dans l'offre proposée à destination des publics. Les passerelles entre le FLAM, l'école bilingue et le lycée français devraient être renforcées. Vous insistez, monsieur le rapporteur, sur une déclinaison par zone géographique. Pourriez-vous être plus précis ? Ne craignez-vous pas que cette sectorisation n'aboutisse à un enseignement français à plusieurs vitesses selon les régions ?

Je voudrais, pour finir, insister sur l'un des objectifs mis avant par le COM, à savoir le redéploiement des moyens à destination des zones prioritaires que sont les pays émergents asiatiques, les pays du Golfe et les pays de l'espace francophone, et qui sont pour la période 2016-2018 très modestes.

Les problématiques liées au développement de l'AEFE sont complexes, reconnaissons-le. Cependant, il apparaît nécessaire de ne pas saupoudrer le budget à travers une multiplication de labels et de partenariats. Il importe de faire des choix. En cela, je rejoins entièrement les conclusions du rapport. Gardons à l'esprit le risque de voir émerger une politique à deux vitesses au sein même de l'AEFE, ce qui serait contre-productif pour l'enseignement même et pour notre diplomatie d'influence.

Mme Sandrine Doucet. Merci, Christophe Premat, pour ce rapport aussi lucide que précis. Le réseau de l'AEFE accueille un tiers d'élèves français pour deux tiers d'élèves issus des pays d'implantation. Cette population cosmopolite, mondialisée, participe au rayonnement de la langue et de la culture françaises. Pour approfondir cet ancrage du français, il serait souhaitable de mettre à profit le vivier que représentent ces établissements pour la formation des élites internationales, ou plus humblement de citoyens du monde, en incitant les élèves étrangers à venir en France pour poursuivre leurs études. Plusieurs dispositifs ont été mis en place durant cette législature pour faciliter les études des étudiants étrangers en France, mais ils sont davantage ciblés sur la licence et le doctorat.

Il semblerait que les informations concernant les premiers cycles universitaires en France ne soient pas suffisamment diffusées dans les lycées de l'AEFE alors même que nous avons beaucoup œuvré pour une meilleure lisibilité de notre système d'enseignement supérieur, notamment à travers la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et la recherche. Que faire pour améliorer le dispositif d'orientation ?

Mme Dominique Nachury. Je remercie Christophe Premat pour son rapport et le travail qui l'a sous-tendu. À mon tour, je salue l'excellence du réseau de l'enseignement français à l'étranger déployé dans cent trente-cinq pays, outil

exceptionnel au service de la diplomatie française et de la diffusion de notre culture.

J'aborderai deux points.

Tout d'abord, les ressources. L'AEFE doit faire face à un contexte budgétaire contraint. Le projet de COM 2016-2018 invite tout particulièrement à développer les ressources propres et à étudier une stratégie de diversification des ressources. Que recouvrent ces ressources propres, exception faite des frais d'inscription ? Quelle sera la marge de manœuvre laissée aux chefs d'établissement ?

Ensuite, les procédures internes de l'AEFE en matière de gestion financière. Il est question d'extension du contrôle de gestion aux établissements en gestion directe et de mise en œuvre des recommandations des rapports d'évaluation annuels. Est-ce à dire que le contrôle budgétaire de ces établissements laissait à désirer jusqu'à ce nouveau contrat ?

Mme Colette Langlade. J'aimerais vous interroger, monsieur le rapporteur, sur les interactions entre le réseau d'établissements français à l'étranger, les filières bilingues et le Centre national d'enseignement à distance (CNED). Les filières bilingues, priorité du ministère des affaires étrangères, constituent un partenaire pédagogique de qualité pour le réseau des établissements homologués. Avez-vous réfléchi à l'organisation d'actions de formation et d'actions pédagogiques de qualité à travers des modalités de prise en charge adaptées qui ne devraient pas trop peser sur le budget de l'AEFE ?

Mme Annie Genevard. Le réseau de l'AEFE est confronté à nombreux problèmes : baisse des dotations budgétaires, poids des frais de scolarité pour les familles, coûts élevés de l'hébergement à l'étranger pour les enseignants. Ils ont de quoi nous préoccuper en ce qu'ils risquent de mettre en péril un enseignement d'excellence.

J'aimerais toutefois m'attacher ici à l'intérêt que revêtent pour nous les innovations que porte l'enseignement français à l'étranger, innovations placées au cœur de ce COM. Le « plan écoles » à Londres, auquel vous avez, à juste titre, consacré une part significative de votre rapport, promeut ainsi le développement du bilinguisme tout en affirmant la nécessité de renforcer le français comme langue maternelle. Par ailleurs, il a fait preuve d'innovation en tissant des liens entre établissements dotés de statuts différents – statut public, statut privé conventionné et partenaire.

Ces innovations, il me semble que nous peinons à les faire reconnaître dans notre propre territoire. Nous aimerions qu'elles puissent irriguer notre réflexion sur l'organisation de l'éducation en France. La promotion à l'étranger du modèle éducatif français de l'excellence nous paraîtrait moins paradoxale s'il était davantage reconnu à l'intérieur de nos frontières.

M. le rapporteur. Chers collègues, je vous remercie de vos questions auxquelles je m'attacherai à répondre par ordre chronologique avant de faire une synthèse sur l'alternative qui s'offre à l'AEFE : sanctuariser le budget ou bien mener une stratégie plus diversifiée, non exempte de risques.

Hervé Féron, vous avez insisté sur l'augmentation des frais de scolarité. Il faut le dire, les familles n'en peuvent plus. L'AEFE exerce un contrôle pédagogique sur l'enseignement français à l'étranger : elle doit être en phase avec la refondation de l'école, qui repose sur la réforme des rythmes scolaires, le développement des activités périscolaires et la réforme des programmes au collège. La charte de scolarité revue en 2013 incite clairement à ce que les plafonds des frais de scolarité soient explicitement mentionnés dans les conventions établies entre l'État et les établissements partenaires. Il est donc désormais clair que l'agence ne souhaite pas encourager le recours à la facilité qui consiste à les augmenter.

Vous avez évoqué le cas du lycée Winston-Churchill de Londres, établissement privé partenaire de l'AEFE. Sa création a répondu à l'objectif 1 du « plan écoles » de Londres qui vise une augmentation de la capacité de scolarisation des élèves français dans cette ville où la communauté française est tellement importante que Boris Johnson a pu dire qu'il était le maire de la sixième ville française. Elle a été aussi voulue par les familles qui ont fait pression afin d'éviter les scolarisations parallèles au sein des fratries. Les frais de scolarité sont particulièrement élevés – 10 000 livres en moyenne par enfant – et les bourses en nombre très limité. Cette tendance doit appeler notre vigilance : la multiplication de ces partenariats, qui ne coûtent pas très cher à l'agence, comporte un risque de dilution. Reste que la méthodologie des plans écoles qui consiste à coordonner un réseau d'acteurs éducatifs publics et privés peut avoir son intérêt.

Il serait intéressant aussi de raisonner en termes de zones géographiques, car elles sont très différenciées. Vous avez évoqué la situation préoccupante d'Abou Dabi : les professeurs qui ne peuvent se loger dans l'établissement doivent contracter un prêt de six mois pour se loger, ce qui implique une grande fragilité financière. Cette situation peut se retrouver ailleurs selon les liens diplomatiques que la France entretient avec le pays hôte. Rappelons que l'AEFE est sous tutelle du ministère des affaires étrangères, et que ce sont les chefs de poste et les conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) qui agissent diplomatiquement sur le terrain. L'attribution des aides à la scolarité qui ont remplacé le système de la PEC donne lieu à des discussions entre conseillers consulaires, associations locales et personnels.

Madame Schmid, vous avez insisté sur la concurrence à laquelle étaient confrontés les établissements de l'AEFE. Il faut toutefois souligner que le réseau reste attractif par rapport à d'autres établissements dont les frais de scolarité sont beaucoup plus élevés. Dans certains pays, comme les pays baltes, les lycées français font figure de lycées internationaux et remplissent un rôle diplomatique, à travers notamment parfois la scolarisation d'enfants d'origine étrangère ou

appartenant à des minorités. Les fonds publics garantissent une certaine facilité d'accès, qui nous permet malgré tout de rester concurrentiels face aux établissements privés. Quant aux établissements du pays hôte, bien souvent gratuits, ils renvoient au choix des familles.

Vous avez souligné la nécessité de créer d'autres labels. Beaucoup de conventions sont signées entre différents opérateurs de l'État. L'AEFE collabore activement avec Campus France et a récemment signé une convention avec le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) portant sur les diplômes d'études en langue française (DELFF) et les diplômes approfondis de langue française (DALF), qui offrent une garantie aux élèves scolarisés dans les établissements français souhaitant poursuivre leurs études dans le système éducatif local.

Vous avez appelé notre attention sur les zones transfrontalières. Sachez que L'AEFE sensibilise les recteurs des académies concernées pour consolider la continuité de scolarité.

Par ailleurs, vous avez évoqué la possibilité pour les conseils de gestion de verser aux enseignants une rémunération complémentaire. Comme vous le savez, il existe trois types de mobilité : enseignants résidents, expatriés et recrutés locaux. Le problème est que le réseau est toujours contraint d'adapter sa voilure selon la situation géopolitique propre à chaque pays. L'implication des conseils de gestion risque, à mon sens, de conduire à créer des différences dans les statuts puisqu'elle supposerait de réformer le statut des enseignants résidents défini en 2002. Cela est toujours possible mais impliquerait une refonte totale des différents types de contrats, qui devrait aussi prendre en compte le cas des faux résidents.

S'agissant des professeurs résidents, je préconise pour ceux qui sont implantés depuis très longtemps dans un pays hôte de revoir leur contrat afin de le faire basculer vers un contrat local. Je suis partisan d'une mobilité partagée, qui permettrait à des professeurs d'autres académies de tourner dans le réseau dans de bonnes conditions et avec un salaire acceptable.

Michel Piron a soulevé des questionnements hégéliens – la rationalisation est-elle rationnelle ? – et convoqué la figure des Raboteurs du tableau de Caillebotte. J'aurais tendance à dire qu'il faut faire attention à la formule : Derrida soulignait les significations opposées du terme « pharmakon » qui désigne aussi bien un remède qu'un poison. Certaines solutions peuvent apparaître bonnes et se révéler très mauvaises une fois appliquées. Il faut être prudent et réaliste : mieux vaut dire que l'universalité du réseau a moins de sens actuellement.

Vous avez posé une question légitime sur les arbitrages. L'AEFE a une seule tutelle, le ministère des affaires étrangères, qui a choisi de maintenir l'ensemble des missions de l'agence tout en diminuant ses dotations budgétaires. Dans ce contexte, les moyens ne sauraient devenir une fin en soi : il faut se

réapproprier le privilège d'une fin, d'une vision du réseau. C'est la perspective qu'ouvre ce COM : en 2018, une stratégie plus forte doit être définie.

Le ministère de la culture n'intervient, quant à lui, que pour les instituts français. L'AEFE collabore avec le ministère de l'éducation pour tout ce qui relève des détachements et des homologations. Ces liens pourraient être renforcés dans d'autres domaines, je pense à la question de la formation des professeurs que Colette Langlade a soulevée ou encore au programme de mobilité internationale Jules Verne, que l'on pourrait asseoir davantage sur le réseau de l'AEFE.

Madame Hobert, je rejoins vos remarques sur l'enseignement à plusieurs vitesses et le problème du patrimoine immobilier. Pour ce qui est de l'attractivité, nous sommes à la limite des capacités. Une baisse importante des moyens risquerait d'affecter la nature même du réseau et l'homogénéité de l'enseignement, l'une des compétences de l'AEFE, la certification, étant de garantir un enseignement français de qualité dans des zones géographiques différentes.

L'AEFE est confrontée à une alternative : soit sanctuariser son budget et faire en sorte de continuer à assurer ses missions de la meilleure manière possible, soit mettre au point une stratégie différenciée selon les zones géographiques, en touchant à la nature des établissements et des contrats de professeurs.

En Europe, par exemple, l'AEFE pourrait tabler davantage sur les établissements conventionnés et développer un système de coopérations avec d'autres réseaux culturels, notamment le réseau allemand. Il y a plusieurs exemples de lycées franco-allemands, qui ont été des projets souvent difficiles à construire mais tout à fait intéressants, qui supposent une bonne coordination avec des chefs de poste et des COCAC jouant pleinement leur rôle de relais. Les filières bilingues, madame Langlade, sont compliquées à mettre en place. Elles impliquent de recruter des professeurs expérimentés, exigent beaucoup de ressources, surtout s'il y a parité horaire, et réclament la mise en place de mutualisations.

Dans les zones francophones, l'AEFE pourrait s'appuyer sur un équilibre entre établissements conventionnés et établissements en gestion directe, dont il ne serait pas nécessaire d'accroître le nombre. Quant aux partenariats, il faut s'en méfier : certes, ils coûtent très peu à l'AEFE mais leur développement peut mettre à mal la cohérence du réseau.

Pour l'admission post-bac, madame Doucet, Campus France et l'AEFE font en sorte que dès le mois de janvier, au moment où les premiers dossiers doivent être remplis, les informations nécessaires soient diffusées par les chefs de poste. Un forum des métiers est également organisé au sein de chaque lycée français à l'étranger. Campus France anime en outre des salons dans les établissements conventionnés et partenaires. La mise en réseau de tous les opérateurs pourra permettre de renforcer cette communication.

Dominique Nachury a soulevé la question des ressources propres. Le COM préconise de faire passer les financements par les pays hôtes à 15 millions

d'euros en 2018. On peut envisager aussi de retirer des recettes des locaux. Le patrimoine immobilier dégradé a été rénové, peut-être pourrait-on l'ouvrir durant le week-end à d'autres activités en recourant à des conventions pour prendre en compte les problèmes de sécurité. Il ne faut pas oublier toutefois que certains pays hôtes ont déjà mis à disposition des terrains pour construire les établissements. Les ressources propres ont donc aussi leurs limites.

Madame Genevard, vous avez évoqué le « plan écoles » à Londres. Il repose sur trois objectifs. Le premier est d'augmenter la capacité de scolarisation des élèves français. Le deuxième est de développer les apprentissages bilingues, ce qui a conduit à la création du Collège franco-britannique de Londres, un des rares établissements que j'aie visité qui offre un enseignement bilingue à parité horaire. Il souffre toutefois d'une forte rotation du personnel enseignant, séduit par les conditions de travail au lycée Charles-de-Gaulle. Il est en effet toujours difficile de fidéliser des formateurs de qualité dans un réseau bilingue. C'est tout l'intérêt de développer des collaborations avec le CIEP, opérateur qui excelle tant en matière de certification que de formation et de bilinguisme. Le troisième objectif est de renforcer les programmes FLAM. Ceux-ci restent toutefois assez modestes : ce sont souvent des parents qui s'organisent pour animer des activités le samedi matin.

Je plaide pour que cette approche en termes de plan écoles soit déclinée non seulement par pays mais aussi par zone géographique. Elle permettrait des convergences d'orientation entre acteurs privés et publics, toujours compliquées à établir.

Enfin, je citerai une dernière piste d'économies qui consisterait à supprimer certains postes de coordonnateurs de zone, qui ne sont peut-être pas utiles partout compte tenu du fait que les chefs de poste et les conseillers culturels sont chargés de représenter le recteur d'académie. Cela permettrait de soulager le budget de l'agence et d'anticiper les enjeux financiers de 2018.

M. le président Patrick Bloche. Merci, monsieur le rapporteur.

La Commission émet, à l'unanimité, un avis favorable à l'adoption du projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger pour les années 2016-2018.

Puis elle autorise, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

- **M. Jean-Hervé Fraslin**, conseiller consulaire, délégué à l'Assemblée des Français de l'étranger, représentant de l'Assemblée des Français de l'étranger au conseil d'administration de l'Agence de l'enseignement français à l'étranger
- **Table ronde de syndicats d'enseignants exerçant à l'étranger :**
 - **Syndicat général de l'éducation nationale-CFDT (SGEN-CFDT) de l'étranger** – **Mme Pascale Canova**, secrétaire nationale, et **M. Alain Schneider**, secrétaire général
 - **Syndicat national des enseignements de second degré – Fédération syndicale unitaire (SNES-FSU)** – **M. Patrick Soldat**, secrétaire national, responsable des questions hors de France et COM
 - **Union nationale des syndicats autonomes (UNSA Éducation)** – **M. François Cencerrado**, conseiller national, **M. Henri Estienne**, responsable du secteur Hors de France d'**Administration et intendance** – **Union nationale des syndicats autonomes (A&I-UNSA Éducation)**, et **M. Boris Faure**, chargé de mission Hors de France, **Mme Marianne Viel**, secrétaire permanente du **Syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN-UNSA)**, et **M. Patrice Menoud**, secrétaire général de la section Hors de France du **Syndicat des enseignants du premier et second degré (SE-UNSA)**
- **Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)** – **Mme Hélène Farnaud-Defromont**, directrice, et **Mme Raphaëlle Dutertre**, responsable des relations avec les élus

➤ **Audition commune :**

- **Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche – Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) – Mme Annick Bonnet**, chargée du dossier EFE au département des relations européennes et internationales, et **Mme Patricia Janissin**, adjointe au chef du département des relations européennes et internationales
- **Ministère des Affaires étrangères et du Développement international – Direction générale de la mondialisation, de développement et des partenariats – Direction de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche (DGM/DCUR) – Mme Anne Grillo**, directrice, **M. Laurent Gallissot**, chef de mission de la langue française et de l'éducation, **M. Éric Tosatti**, chef de pôle de l'enseignement scolaire à l'étranger et des labellisations en langue française, et **Mme Lydie Khoudja**, rédactrice pôle enseignement scolaire à LFE

➤ **Assemblée des Français de l'étranger – Mme Pascale Seux**, présidente de la commission de l'enseignement, des affaires culturelles, de l'audiovisuel extérieur et de la francophonie

➤ **M. Franck Barthélémy**, conseiller consulaire de la 1^{ère} circonscription d'Inde (Inde, Sri Lanka, Bangladesh, Népal)

➤ **M. Philippe Cordery**, député de la 4^e circonscription des Français établis hors de France

➤ **Audition commune :**

– **M. Pouria Amirshahi**, député de la 9^e circonscription des Français établis hors de France

– **Mme Hélène Conway**, sénatrice représentant les Français établis hors de France

➤ **Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPEE) – M. Xavier Gonon**, président

➤ **M. Michel Cullin**, chef du département des relations franco-autrichiennes à l'Académie diplomatique de Vienne, ancien directeur de l'Institut français de Vienne, ancien attaché de coopération universitaire à l'Ambassade de France en Allemagne

➤ **M. François Perret**, doyen honoraire de l'Inspection générale de l'Éducation nationale

➤ **M. Gilles Grima**, président de l'Association des Parents d'élèves au lycée Massignol d'Abu Dhabi

ANNEXE 2 :
LISTE DES PERSONNES AYANT REMIS UNE CONTRIBUTION ÉCRITE

- **Mme Claudine Lepage**, sénatrice représentant les Français établis hors de France
- **M. Thierry Mariani**, député de la 11^e circonscription des Français établis hors de France
- **Mme Claudine Schmid**, députée de la 6^e circonscription des Français établis hors de France