



RAPPORT AU MINISTRE DES AFFAIRES

ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

SUR L'AVENIR DE L'ENSEIGNEMENT

FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

La Commission dédie son rapport à Ingrid Betancourt, ancienne élève du lycée Louis Pasteur de Bogota, le jour de sa libération.

Paris, le 3 juillet 2008

SOMMAIRE

<u>Introduction</u> : la mission confiée à la Commission et son contexte	4
<u>1^{ère} PARTIE</u> : Etat des lieux du réseau scolaire français à l'étranger	6
I. Les chiffres de l'enseignement français à l'étranger	6
II. Les périmètres statutaires et géographiques	6
III. Les financements	7
IV. Le partenariat avec la Mission laïque française	9
V. Le dispositif des bourses scolaires	10
VI. La poursuite d'études dans l'enseignement supérieur	10
<u>2^{ème} PARTIE</u> : Diagnostic : forces et faiblesses	12
I. Le service public d'éducation	12
1) La mission de service public à l'étranger	12
2) Une qualité pédagogique reconnue par l'homologation	13
3) Le rôle des enseignants	14
4) Une carte scolaire adaptée	14
5) L'aide à la scolarité des élèves français	15
II. La formation des élites étrangères	16
1) La mission d'influence	16
2) L'attractivité de notre enseignement à l'étranger	17
3) Comment peut-on mieux faire ?	18
III. Une mission de coopération éducative insuffisamment remplie	20
1) La coopération éducative et le réseau scolaire français à l'étranger	21
2) Comment développer la mission de coopération éducative du réseau ?	21
IV. Les évolutions statutaires et géographiques souhaitables	23
1) L'évolution des périmètres statutaires	23
2) L'évolution des périmètres géographiques	24
3) Les conditions à réunir pour assurer le développement du réseau	24
4) Faut-il faire évoluer le statut et la tutelle de l'AEFE ?	25
V. Le sous-financement chronique du réseau : vers des modes de financement innovants ?	26
1) La mobilité internationale des entreprises et le réseau d'enseignement français à l'étranger	26
2) Comment mieux répondre aux besoins des entreprises françaises ?	27
3) Les autres types de financements innovants	28
VI. Les enseignants : la question des statuts et son évolution	29

<u>3^{ème} PARTIE</u> : Perspectives à l’horizon 2020	31
I. Des changements majeurs à prendre en compte	31
1) Un monde qui change	31
2) La gratuité des frais de scolarité pour les Français et son nécessaire accompagnement	31
3) L’organisation et la contrainte budgétaires	33
II. Un réseau appelé à se développer, notamment par le renforcement d’autres dispositifs d’enseignement français à l’étranger	34
1) Le soutien aux sections bilingues francophones	34
2) Le développement du programme FLAM et sa gestion par l’AEFE	36
3) Une meilleure intégration des interventions du Centre national d’enseignement à distance (CNED) dans l’enseignement français à l’étranger	37
<u>Conclusion</u>	38
<u>Recommandations</u>	39
<u>Annexes</u>	43
Liste des membres de la Commission	43
Liste des institutions et personnes auditionnées et consultées	44
Lettre de mission du Ministre des Affaires étrangères et européennes	45
Calendrier des travaux	46
Textes de référence	47

INTRODUCTION : LA MISSION CONFIEE A LA COMMISSION ET SON CONTEXTE

La **Commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger** a été créée par le Ministre des Affaires étrangères et européennes pour préparer la tenue d'**Etats généraux de l'enseignement français à l'étranger**, annoncée lors de la session de l'Assemblée des Français de l'étranger de septembre 2007 et prévue à l'automne 2008 ou au début de l'année 2009. Dans le cadre de la « lettre de mission » adressée au Ministre par le Président de la République et le Premier Ministre en août 2007, dans laquelle il lui est demandé d'élaborer un plan de développement du réseau des établissements scolaires à l'étranger, la Commission avait donc pour mission de procéder à une analyse concertée sur l'organisation, le fonctionnement et l'avenir de ce réseau.

Les travaux de la Commission ont associé l'ensemble des partenaires qui participent plus ou moins directement à l'enseignement français à l'étranger : familles, enseignants, parlementaires, Français de l'étranger, employeurs, administrations françaises concernées. Ils se sont appuyés, entre autres analyses, sur les « plans école » demandés à tous nos postes diplomatiques en juillet 2006, et dont le principal objectif est de construire une stratégie à moyen terme, en s'intéressant aussi bien aux questions de fonctionnement des établissements qu'à celles des investissements, de la pédagogie et du rôle des établissements dans notre dispositif de coopération éducative, linguistique et culturelle.

Cette Commission s'est réunie à un moment charnière : on constate une hausse de la demande de Français qui s'expatrient davantage, un accroissement de l'attractivité des écoles françaises auprès des ressortissants étrangers, enfin une pression des entreprises. La réflexion de la Commission sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger concerne certes, en priorité, son opérateur-pivot, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), mais également la Mission Laïque Française (MLF), l'Alliance Israélite Universelle, des institutions privées, ainsi que d'autres formes de présence éducative comme les enseignements à distance proposés par le CNED, les filières bilingues et le programme Français Langue Maternelle (FLAM).

La récente décision qui institue la gratuité des droits d'écologie pour les élèves français et leur prise en charge progressive à partir des classes de lycée dès 2007 a créé une situation nouvelle qui rend d'autant plus urgente la définition d'une politique scolaire et éducative de la France à l'étranger que cette décision va profondément modifier les équilibres budgétaires existants.

La Commission s'est, dès le début de ses travaux, accordée sur la nécessité de proposer une analyse et une réflexion prospective pragmatiques, en proposant des solutions concrètes pour renforcer l'AEFE, et les évolutions nécessaires pour accroître et diversifier l'offre scolaire.

Etablissement public créé par la loi du 6 juillet 1990, placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger voit ses actions définies et guidées par trois missions complémentaires. La première mission de l'Agence est celle d'un service public. Elle doit permettre aux enfants français dont les familles résident à l'étranger d'accéder à l'enseignement français. La deuxième mission de

l'Agence réside dans son rôle essentiel d'outil de notre stratégie d'influence en matière culturelle, économique et politique, notamment par l'accueil d'élèves étrangers. Elle contribue ainsi au rayonnement de la langue et de la culture françaises et à l'attractivité de notre pays.

La troisième mission concerne le renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers, par la promotion et la consolidation du projet pédagogique et éducatif français à l'étranger et une ouverture à la culture du pays d'accueil. Développer un enseignement pilote des langues et promouvoir l'adaptation des programmes à chaque contexte sont les objectifs recherchés. Cette ouverture doit permettre une formation de qualité tant pour les élèves étrangers que pour des élèves français, futurs acteurs ou médiateurs des échanges entre la France et les pays partenaires.

Le travail de cette Commission s'inscrit dans les réflexions actuellement menées dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques et dans celle du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. Elle participe enfin de la préparation d'un nouveau plan d'orientation stratégique de l'AEFE pour la période 2009-2011 et de la mise en œuvre d'un projet de budget pluriannuel.

1^{ère} PARTIE : ETAT DES LIEUX DU RESEAU SCOLAIRE

FRANÇAIS A L'ETRANGER

I. Les chiffres de l'enseignement français à l'étranger

Le réseau compte 452 établissements homologués, dont 74 établissements en gestion directe et 176 conventionnés, qui scolarisent au total 240 000 élèves, dont 46% d'élèves français et 54% d'élèves étrangers. 6 200 agents titulaires français les encadrent dans les 250 établissements gérés par l'AEFE, dont 1 200 expatriés, 5 000 résidents, auxquels s'ajoutent plus de 12 000 recrutés locaux.

Le budget propre de l'Agence est, en 2008, de 518 millions €, financés à 65 % par les droits d'écolage versés par les familles (dont les 2/3 sont étrangères). Ce budget se répartit comme suit : 44 millions € d'investissements, 63 millions € sur le programme 151 (bourses pour les élèves français), 289 millions € sur le programme 185 (subvention de fonctionnement), 500.000 € au titre de la réserve parlementaire et 3,4 millions € sur le programme 209 (bourses pour les élèves étrangers dans l'enseignement supérieur en France). Le budget total agrégé avec ceux des établissements en gestion directe (EGD) s'élève à 782 millions €.

Parmi les tendances observées, on note une forte dynamique qui se traduit, depuis deux ans, par l'arrivée de 5000 élèves supplémentaires chaque année. Une baisse du nombre d'élèves étrangers est tangible, sous la double pression de la demande de scolarisation des familles françaises et d'une hausse des droits d'écolage consécutive aux charges immobilières et salariales en augmentation. L'évolution des charges de personnels est marquée par une hausse significative des recrutements de professeurs résidents sans obérer le budget de l'Etat : 200 créations d'emplois de résidents en 2009 seront nécessaires pour permettre l'accueil des élèves supplémentaires, et probablement 150 en 2010 et 150 en 2011.

II. Les périmètres statutaires et géographiques

1) Les périmètres géographiques

La répartition géographique actuelle des 449 établissements scolaires français est la suivante :

- 158 en Afrique et au Moyen-Orient (42 établissements en gestion directe, 53 conventionnés, 63 homologués)
- 114 en Europe (26 établissements en gestion directe, 42 conventionnés, 46 homologués)
- 93 en Asie/Océanie (5 établissements en gestion directe, 42 conventionnés, 46 homologués)
- 84 en Amérique (1 établissement en gestion directe, 35 conventionnés et 48 homologués, surtout aux Etats-Unis).

Cette répartition géographique et, dans chaque région du monde, par type d'établissements est, comme on le sait, à la fois le fruit de l'histoire (et, en particulier, de notre histoire coloniale) et la réponse apportée par notre pays à des demandes de scolarisation

française exprimées par des communautés françaises expatriées (de manière permanente ou provisoire) et par des familles étrangères francophiles.

Dans chacune des régions du monde, la proportion entre élèves français et élèves étrangers est variable, mais elle constitue toujours un élément important car elle est dans la nature même de ce réseau scolaire qui, pour des raisons de viabilité financière et par volonté politique, a privilégié la mixité culturelle depuis sa création.

2) Les périmètres statutaires

Le nombre d'établissements en gestion directe (EGD) doit-il diminuer ou augmenter (74 aujourd'hui) ? Pourquoi et dans quelles régions du monde ? Le fonctionnement interne des EGD et leurs relations avec l'AEFE doivent-ils évoluer ? Dans quel sens (plus d'autonomie ou non) ?

Un « guide du bon usage de la convention » a été adopté par le Conseil d'administration de l'AEFE le 10 décembre 2007. Il actualise et précise les relations et les responsabilités respectives entre l'Agence et les organismes gestionnaires, le rôle du chef d'établissement nommé par l'Agence et le contrôle budgétaire. Le modèle de l'établissement conventionné ainsi actualisé est-il adapté aux évolutions nécessaires envisagées par la Commission dans le plan de développement de l'enseignement français à l'étranger ?

Les établissements seulement homologués (203 aujourd'hui) constituent près de la moitié du réseau de l'enseignement français à l'étranger. Est-il souhaitable d'envisager une augmentation de cette proportion et dans quelles régions du monde ? Comment mieux associer et mieux contrôler la qualité de l'enseignement dispensé dans ces établissements ? Un projet de « charte de l'enseignement français à l'étranger » a été élaboré par l'AEFE. Cette charte convient-elle aux exigences du plan de développement de l'enseignement français à l'étranger ? Le mécanisme actuel de l'homologation répond-il aux objectifs et aux nécessaires évolutions de notre présence scolaire à l'étranger ?

III. Les financements de l'enseignement français à l'étranger

Le budget de l'Agence consacré au financement des établissements par rapport à la structure globale du réseau des établissements représente seulement 37 à 40 %, qui se déclinent en une subvention de fonctionnement et en la mise à disposition d'enseignants (6200 titulaires dont 1200 expatriés). **Le réseau est fondamentalement cofinancé par les droits d'écologie**, qu'il s'agisse des établissements conventionnés ou homologués, la masse salariale et les crédits d'investissement s'élevant de 70 à 80 % du budget des établissements.

Jusqu'à présent, l'Agence a obtenu que le réseau ne soit pas soumis au plafond d'emplois, ce qui permet d'accompagner son développement par la création, ajustée en fonction des besoins, de postes de titulaires, dont le financement est remboursé par les établissements.

L'enveloppe, hors bourses, des crédits alloués à l'Agence par l'Etat va décroissante, alors que la masse de l'enveloppe issue des droits de scolarité prélevés par les établissements en remboursement des salaires des résidents va croissante. En 2002, les crédits alloués par l'Etat pour le fonctionnement de l'AEFE étaient de 304 M € et de 39 M € pour les bourses. En 2008, le budget alloué par l'Etat (290 M €) permet de moins en moins d'assurer le

financement de la masse salariale qui va croissante. En revanche, l'aide aux familles françaises augmente avec un budget consacré aux bourses de 63 M €.

Il existe une opposition de vue durable entre l'Agence et sa tutelle financière sur la nature du fonds de roulement des établissements. Jusqu'en 2003, le fonds de roulement des établissements en gestion directe était distinct de celui de l'Agence. Or, suite à plusieurs audits de la Cour des Comptes, les autonomies financières ont été transformées en établissements déconcentrés de l'Agence. La question est de savoir si le fonds de roulement des établissements doit être partie prenante de celui d'un établissement public tel que l'AEFE, ou bien s'il doit être pensé de manière distincte puisqu'il est uniquement alimenté par les droits d'écologie et des ressources privées. A la différence de sa tutelle financière, l'AEFE est d'avis que le fonds de roulement des établissements doit pouvoir évoluer selon leurs besoins et être abondé pour faciliter les investissements. La sanctuarisation de ce fonds de roulement est indispensable pour que les établissements se constituent des capacités d'investissement indépendamment du fonds de roulement de l'Agence alimenté par les fonds publics.

Le problème soulevé par l'Agence est celui du réajustement à la baisse de son enveloppe par l'Etat, en fonction de sa capacité d'apport au fonds de roulement pour favoriser les investissements immobiliers qui nécessitent un montant annuel de 50 M €, dont 17 M € sont directement pris en charge par les établissements, avec des répercussions sur les droits d'écologie, comme le soulignent de plus en plus les parents d'élèves. En d'autres termes, l'Etat n'a pas transféré à l'Agence les moyens nécessaires à la gestion du patrimoine immobilier des établissements scolaires qui lui incombe désormais, et la création de ressources propres se traduit par une baisse de la subvention accordée par l'Etat à l'AEFE l'année suivante. Or, il s'agit de prendre garde à ce que la hausse des droits de scolarité pour assumer les investissements immobiliers ne porte préjudice à l'attractivité de l'enseignement français à l'étranger dans son contexte concurrentiel.

Le ministère du budget souligne que la sanctuarisation des fonds de roulement dans le contexte de besoins croissants d'investissements immobiliers impliquerait des dépenses supplémentaires pour l'Etat qui a dû augmenter, en 2008, le budget des bourses de 20 M € en conséquence de l'instauration de la gratuité en terminale. L'Agence, les représentants des Français de l'étranger, les représentants des parents d'élèves et les syndicats des personnels estiment que la contribution attendue de l'Etat ne porte pas sur le budget des bourses, mais sur l'aide au fonctionnement du réseau, afin de tempérer la hausse des frais de scolarité. Depuis 2005, l'Agence demande un transfert de recettes de 10 M € pour assumer la charge de l'entretien et du renouvellement du patrimoine immobilier.

Les syndicats des personnels enseignants estiment qu'ainsi on s'achemine vers un « réseau d'écoles privées » auprès duquel l'Etat n'assumerait qu'un rôle de régulation, avec un financement marginal qui couvrirait de moins en moins le fonctionnement pédagogique et les salaires des personnels titulaires français.

La question du règlement de la part patronale des pensions civiles des fonctionnaires détachés pose également problème. L'AFE, l'AEFE et la DGCID suggèrent qu'elles soient prises en charge par le MEN dans le cadre de la prolongation du service public d'enseignement. L'application du décret de décembre 2007 a pour l'heure été différée d'une année, le temps de réfléchir à la manière de faire assumer le coût induit qui dépasserait les 100 M € pour l'Agence.

La Mission laïque française, qui évalue le coût de la mesure à 5M €, souligne son inquiétude face aux conséquences de ce décret pour les écoles d'entreprises, et souhaite être associée aux discussions qui doivent avoir lieu au ministère du Budget à ce sujet. Si cette question n'est pas réglée, la MLF pense que les entreprises auront tendance à réviser à la baisse leurs politiques d'expatriation.

Pour ne pas compromettre l'attractivité et la mission d'influence des établissements, l'idée est avancée d'instituer des bourses partielles pour les élèves étrangers méritants, issus notamment des classes moyennes.

Il est rappelé en conclusion qu'un élève scolarisé en France coûte 7 000 € par an à l'Etat français, alors qu'un élève français dans un établissement français à l'étranger lui coûte 5 000 €, ce qui représente une économie de 520 M € pour le ministère de l'Education nationale.

L'Agence ne demande pas d'augmentation de la subvention de l'Etat, mais que le degré d'engagement de celui-ci reste constant pour compenser le transfert de charges rapide à l'AEFE ces dernières années. L'Agence demande donc un rebasage de 50 M € et un consensus sur la gestion du fonds de roulement de sorte à pouvoir l'abonder de 5 à 10 % du budget par an.

IV. Le partenariat avec la Mission laïque française (MLF)

La Mission laïque française est une association reconnue d'utilité publique sans but lucratif créée en 1902, dans l'objectif de diffuser la langue et la culture françaises à travers un enseignement à caractère laïque et interculturel. Elle mène cette ambition dans le cadre de la devise « deux cultures, trois langues », qui met l'accent sur l'ouverture culturelle et l'apprentissage de la langue et de la culture locales dès le plus jeune âge (80 % des élèves scolarisés à la MLF sont étrangers). Tous les établissements sont homologués ou en voie de l'être.

La MLF s'inscrit résolument dans le dispositif institutionnel de l'enseignement français à l'étranger à travers la convention qui la lie à l'AEFE, la convention-cadre avec le ministère de l'Education nationale et le mémorandum d'entente signé en 2005 avec la DGCID du ministère des Affaires étrangères et européennes. Cette situation de partenariat institutionnel se traduit dans les faits par un travail en complémentarité, en dehors de tout esprit de concurrence étant donné le contexte global de forte demande d'enseignement français.

Le réseau que gère et anime la MLF comprend 90 établissements dans 35 pays, qui scolarisent environ 33 000 élèves de la maternelle à la terminale. Il connaît un développement sensible depuis quelques années : depuis 2000, les effectifs d'élèves ont augmenté de 25 % en raison de l'augmentation du nombre d'établissements et du nombre d'élèves par établissement. Le réseau évolue rapidement selon deux logiques :

- une logique de réseau : il existe traditionnellement trois réseaux, au Liban, en Espagne et au Maroc, auxquels viennent désormais s'ajouter les réseaux du Golfe, en Egypte et aux Etats-Unis.
- la souplesse et l'adaptation aux situations locales selon quatre grands types d'établissements : les établissements auto-financés (à l'entière responsabilité de la MLF), les établissements conventionnés (dotation par l'AEFE ou par la DGCID de postes d'expatriés ou de résidents), les établissements adhérents (responsabilité

pédagogique et administrative confiée par l'organisme gestionnaire à la MLF) et les établissements affiliés (responsabilité juridique, financière, administrative et pédagogique assurée par les organismes de gestion).

La MLF ne se conçoit pas comme opérateur, mais résolument comme un partenaire. Ce partenariat permet une bonne adaptation à la demande, en particulier lorsque celle-ci requiert plus de souplesse que ne le permet une institution liée à l'Etat. Lorsque le nombre d'élèves accueillis dans l'année ne dépasse pas 500 élèves, l'AEFE est amenée à étudier la possibilité de déléguer la gestion de l'établissement à la MLF. Certaines situations ne permettent pas de mettre fin à la convention avec l'Agence, notamment à cause de la hausse consécutive des droits de scolarité (jusqu'à 20 %) ou de la nécessaire présence de l'Etat français associée à la convention (comme au Liban ou au Maroc).

Les membres de la Commission s'accordent sur le fait que les changements de statuts et les transferts d'établissements appellent l'élaboration d'un plan concerté entre l'Agence et la MLF.

V. Le dispositif des bourses scolaires

Conformément aux dispositions fixées par le décret du 30 août 1991 et par une instruction générale mise à jour annuellement, l'AEFE assure la gestion d'un dispositif d'aide à la scolarisation, sous forme de bourses scolaires, au bénéfice des enfants français résidant avec leur famille à l'étranger, lorsque celle-ci ne dispose pas de ressources suffisantes pour assumer cette charge. Ces bourses, qui peuvent couvrir totalement ou partiellement les frais de scolarité et certains frais parascolaires (manuels et fournitures, demi-pension, transport), sont attribuées en fonction de conditions administratives d'accès (nationalité française, résidence effective à l'étranger avec au moins un des deux parents, inscription au registre des Français établis hors de France, être âgé d'au moins 3 ans dans l'année civile de la rentrée scolaire, fréquenter un établissement français homologué par le ministère de l'Education nationale) et de ressources très précises, basées sur un barème d'attribution défini en fonction de la situation économique et sociale de chaque pays revu annuellement. Les décisions d'octroi de bourses sont prises par l'AEFE, sur proposition d'une commission locale des bourses scolaires, instituée auprès des postes diplomatiques et consulaires et après avis d'une commission nationale siégeant à Paris.

Le nombre total de boursiers s'établit aujourd'hui à 20.459 élèves (soit plus d'un élève français sur quatre scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger), pour un montant total de 54,78 M€, soit un coût moyen par boursier de 2 666 €. En 2006-2007, sur 19.737 élèves boursiers, 9.741 étaient scolarisés dans un établissement conventionné, 6.439 dans un établissement en gestion directe et 3.557 dans un homologué.

VI. La poursuite d'études dans l'enseignement supérieur

Promouvoir l'enseignement supérieur français auprès des élèves qui passent le baccalauréat français à l'étranger demeure un des objectifs essentiels assignés aux établissements. Toutefois, la compétence bilingue et biculturelle des élèves les prépare tout autant à des parcours transnationaux dans l'enseignement supérieur. Ces parcours sont très appréciés des entreprises quand vient le temps de l'insertion professionnelle. Aussi chaque

établissement s'attache-t-il à recenser les passerelles entre les universités du pays d'accueil et les universités françaises, les doubles diplômes, les formations délocalisées. L'ouverture de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) au sein d'établissements français à l'étranger s'inscrit également dans ce cadre.

La promotion de l'enseignement supérieur en France auprès des bacheliers des établissements français à l'étranger pâtit souvent de représentations erronées ou dépassées du système universitaire français. Elle nécessite une amélioration dans le mode de délivrance des visas, des conditions d'accueil (hébergement, etc.) et une harmonisation entre classes préparatoires et universités. Le passage au système LMD y contribue, tout comme la création de banques d'épreuves communes entre les Ecoles Normales Supérieures et les autres grandes écoles françaises (écoles de commerce, instituts d'études politiques, ...).

L'affectation des élèves de classes terminales dans l'enseignement supérieur doit être une priorité essentielle à laquelle il convient de consacrer le temps et les ressources humaines nécessaires. Pour les poursuites d'études en France, l'intégration immédiate ou progressive des « dossiers bleus » dans la procédure « admission post-bac » va présenter, à terme, l'avantage d'un « dossier unique ». De véritables stratégies (classement des vœux) devront être développées par et pour les élèves afin qu'ils bénéficient réellement de cette réforme.

Sur les plus de 10 000 bacheliers par an dans les établissements français à l'étranger, la moitié poursuivra ses études supérieures en France. Pour les zones d'Afrique du Nord et d'Afrique francophone, qui rassemblent plus du tiers des bacheliers, la proportion atteint 75 %. Parmi les bacheliers qui s'inscrivent en France, les deux tiers choisissent l'université, 21 % s'orientent vers une classe préparatoire aux grandes écoles. En Europe, la répartition des destinations est plus équilibrée : 42 % des bacheliers iront en France, et 49 % resteront dans le pays d'origine. Les élèves étrangers resteront majoritairement (77%) dans leur pays.

2^{ème} PARTIE : DIAGNOSTIC : FORCES ET FAIBLESSES

Le réseau apparaît dans l'ensemble performant au regard des missions qui lui sont confiées, la mission de coopération éducative devant toutefois être renforcée.

I. Le service public d'éducation pour les enfants français

1) La mission de service public à l'étranger

L'ensemble des objectifs que notre nation assigne à son service d'enseignement scolaire reste valable à l'étranger et constitue en partie la singularité, la qualité et l'attractivité de l'enseignement français. Cette mission de service public de l'Education nationale française vise, au nom des grands principes transversaux de l'égalité des chances et de justice, quatre objectifs :

- la transmission de nos valeurs culturelles et républicaines et d'un esprit critique constructif ;
- l'insertion dans la vie professionnelle ;
- la formation du futur citoyen ;
- l'épanouissement de la personnalité.

En vertu du décret du 9 septembre 1993 relatif aux établissements scolaires français à l'étranger, les programmes et objectifs définis par le ministère français de l'Education nationale s'appliquent dans ces établissements, « selon des modalités particulières de mise en œuvre définies en concertation avec les membres de la communauté éducative ». Ce décret reconnaît ainsi leur capacité d'adaptation, confirmée dans la loi de 1990 instituant l'AEFE, qui leur fixe l'obligation de s'ouvrir aux langues et cultures locales.

Les orientations actuelles de la politique éducative en France, qui développe une culture du résultat, au regard de laquelle une plus grande autonomie est accordée aux établissements en matière pédagogique à travers le projet d'établissement (l'idée est de laisser aux établissements 20 % de la dotation horaire globale libres d'utilisation), assouplissent la transposition de la mission de service public dans l'enseignement français à l'étranger.

La question est de savoir comment concilier la liberté de plus en plus grande accordée aux établissements dans l'adaptation des programmes au contexte local, et l'unité d'un enseignement français à l'étranger qui réponde au service public d'éducation français en métropole et à l'étranger.

L'article L 452-2 du Code de l'éducation donne pour première mission à l'AEFE d'assurer, en faveur des enfants de nationalité française résidant à l'étranger, « les missions de service public relatives à l'éducation ». Le législateur a pris soin de rester dans une terminologie générique indicative, et non prescriptive, qui limite l'application de la notion de service public dans le domaine de l'enseignement français à l'étranger. De fait, les établissements français à l'étranger ne répondent pas à toutes les prescriptions d'un service public :

- tarifs établis en fonction de critères de nationalité (Français, nationaux, étrangers tiers)

- possibilité de refuser l'inscription à des ressortissants français qui n'ont pas le niveau linguistique ou académique pour intégrer lesdits établissements ou parce qu'il y a une sélection au regard de l'offre et de la demande (lycée français de Londres par exemple)
- l'exclusion d'un élève d'un établissement du réseau peut avoir comme conséquence son exclusion finale de l'enseignement français à l'étranger, sans que cette circonstance puisse affecter la légalité de la décision.

2) Une qualité pédagogique reconnue par l'homologation

L'encadrement de l'enseignement français à l'étranger par le MEN d'une part, et par le MAEE via l'AEFE ou des opérateurs reconnus (la Mission laïque française, l'Alliance israélite universelle, etc.) d'autre part, constitue une des conditions nécessaires mais non suffisantes de son rattachement au service public. La nature « publique » du réseau des établissements français à l'étranger s'exprime à travers des programmes et un fonctionnement pédagogique reconnus conformes aux standards du MEN français par le processus de l'homologation.

Ce processus suppose un cahier des charges auxquelles doivent répondre les établissements et une réflexion sur les limites de la reconnaissance des libertés des établissements. La diversité des situations d'enseignement implique désormais la prise en compte de critères qui ne soient pas exclusivement pédagogiques : transparence de la gestion financière, politique scolaire du poste diplomatique, évolution de la communauté française dans le pays considéré.

Dans un souci d'homogénéité de l'enseignement français à l'étranger, ne faut-il pas penser à d'autres formes de reconnaissance, et notamment la possibilité de créer un label du MAEE qui reconnaîtrait qu'un établissement, sans correspondre aux canons de l'enseignement français, contribue à la diffusion de la langue et de la culture françaises et s'inscrit donc dans le cadre plus large des orientations de politique extérieure du MAEE ? Cela permettrait de clarifier une homologation à géométrie variable, dont la souplesse répond à des situations d'enseignement très différentes, notamment en raison de l'ouverture aux contextes locaux, qui font le succès des écoles françaises à l'étranger. On peut toutefois estimer qu'introduire deux niveaux d'homologation, celle du MEN et une « homologation de rayonnement » délivrée par le MAEE, engendrerait une certaine confusion. Si l'on considère que l'attractivité de l'enseignement français à l'étranger réside dans la qualité pédagogique, il faut associer l'Education nationale, sans pour autant perdre de vue la nécessité d'un droit de regard de l'Agence quant aux opportunités des nouvelles reconnaissances comme des renouvellements.

Au regard de la diversité des situations, des objectifs de l'enseignement français et de critères qui ne devraient pas être exclusivement pédagogiques, mais prendre également en compte la politique de coopération linguistique et culturelle du poste diplomatique, la demande des communautés françaises et étrangères, la gestion financière, la législation en matière éducative dans les pays hôtes, etc., une révision des critères d'homologation et de sa procédure, trop longue et trop complexe, est nécessaire. Une réflexion conjointe du MEN et du MAEE est d'ores et déjà menée autour du concept de « labellisation ». Un projet de charte pédagogique de l'enseignement français à l'étranger a été adopté par l'AEFE, qui ordonnera le réseau et en renforcera l'unité et la visibilité. Il s'agit également d'étudier les modalités que

pourrait et devrait revêtir un contrôle efficace du respect des normes françaises dans la durée, en précisant le rôle de l'Inspection générale de l'Education nationale.

3) Le rôle des enseignants

La présence d'enseignants français titulaires détachés est perçue par les Français et les étrangers comme une des garanties de la qualité pédagogique reconnue au système d'enseignement français. Ils peuvent également être amenés, dans le cadre d'actions de coopération éducative, à apporter leur expertise. Cette évolution du métier doit passer par une adaptation de leur temps de travail. Ces enseignants qui ont acquis une expérience internationale représentent un potentiel important, qui pourrait être mieux mis à profit dans le système éducatif en France. Il conviendrait de faciliter la mobilité et de valoriser les compétences des enseignants en vue de leur affectation à l'étranger et lors du retour en France.

La Commission a exprimé des positions claires sur la non-application aux établissements d'enseignement français à l'étranger, tant de l'AEFE que de la MLF, du décret de décembre 2007¹ concernant les pensions civiles des enseignants. La Direction du Budget a indiqué que les établissements d'enseignement à l'étranger seraient exonérés pour l'année 2008.

La question des différences de statuts ou de situations entre enseignants (détachés, résidents, « faux résidents », recrutés locaux) a tendance à générer des tensions. Sans viser une solution idéale qui n'existe pas, il s'agit de faire évoluer ce système vers plus de souplesse et d'équité.

Enfin, il faudrait éviter de circonscrire le rôle des personnels au seul périmètre des établissements français, et favoriser leur participation à la politique éducative et culturelle des postes diplomatiques. A cet effet, des personnels spécifiques pourront être recrutés, une fois le pôle de coopération éducative créé au sein de l'Agence.

4) Une carte scolaire adaptée

La mission de service public implique de s'interroger sur la stratégie française d'implantation scolaire à l'étranger, d'autant qu'il est aujourd'hui de plus en plus difficile de répondre à la forte pression, notamment en Europe, pour étendre le réseau des établissements. Le contexte de mise en œuvre de la gratuité rend également **d'autant plus nécessaire l'élaboration d'une stratégie de l'Etat pour le développement de ce réseau.**

¹ Le décret n°2007-1796 du 19 décembre 2007 abroge totalement le décret 84-971 qui reconduisait dans son article 3 les dispositions des réglementations antérieures (décret du 30 octobre 1935) sur les cotisations de pension civile des personnels détachés : La contribution pour la constitution des droits à pension n'est pas exigible pour les agents détachés pour participer à une mission de coopération au titre de la loi n° 72-659 du 13 juillet 1972 relative à la situation des personnels civils de coopération culturelle, scientifique et technique auprès de certains États étrangers, pour exercer un enseignement à l'étranger ou pour remplir une mission publique à l'étranger ou auprès d'organismes internationaux.

Nouvelles dispositions :

Article 6

I. — Les offices et établissements de l'État dotés de l'autonomie financière versent mensuellement au comptable assignataire dont ils relèvent, au plus tard le dernier jour du mois auquel elles se rapportent, les cotisations à la charge de leurs agents prévues au 2° de l'article L. 61 du code des pensions civiles et militaires de retraite ainsi que les contributions employeurs pour le financement des pensions et des allocations temporaires d'invalidité dont ils sont redevables pour les mêmes agents en application, respectivement, de l'article R. 81 du même code et de l'article 51 de la loi du 30 décembre 2005 susvisée.

Ces dispositions sont également applicables au versement des cotisations et contributions dues au titre des fonctionnaires de l'État, des offices ou établissements de l'État dotés de l'autonomie financière, des magistrats et des militaires détachés dans des emplois de ces offices et établissements conduisant à pension de l'État.

L'extension du réseau est liée à la question des bourses scolaires, dont l'augmentation est une conséquence du transfert du financement du réseau de l'Etat vers les familles (durant ces dix dernières années le ratio est passé de 40 % à la charge des familles à 61 %). Il s'agit de s'interroger sur la part de financement qui revient à l'Etat et à l'initiative privée.

L'objectif de service public consistant à offrir des débouchés plus larges peut inciter à se positionner en faveur de la politique de certifications de fin d'études secondaires binationales (Abibac en Allemagne, Bachibac en Espagne, baccalauréat franco-américain, etc.). Toutefois, les procédures restent parfois hasardeuses, et on peut s'interroger sur leur pertinence au regard de la construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur dans le cadre du processus de Bologne. La multiplication des initiatives pose toutefois la question de la communication autour de pratiques qui sont souvent proches pédagogiquement, mais qui diffèrent dans l'affichage. La politique de certifications binationales ou européennes dans l'enseignement français à l'étranger implique d'introduire une souplesse dans l'application de la réglementation française relative au baccalauréat (par exemple pour que des enseignants étrangers puissent se substituer aux professeurs français dans les jurys d'examen).

5) L'aide à la scolarité des élèves français

En vertu du principe de l'égalité des chances, la mission de service public implique de venir en aide aux familles les plus modestes, afin qu'aucun enfant français ne soit tenu à l'écart de l'enseignement français pour des raisons financières. Néanmoins, on peut s'interroger sur ce qui distingue au fond certains établissements homologués ou conventionnés avec l'AEFE du secteur de l'enseignement privé en France, pour lequel il existe également un système de droits de scolarité à acquitter par les familles, et de bourses selon des critères de revenus.

Un consensus est à rechercher sur ce que doit recouvrir la notion de mission de service public et de secteur public d'éducation à l'étranger. S'il existe une définition de cette mission et de ce secteur, elle est nécessairement dérogoire, en raison notamment :

- de l'impossibilité de mettre en place une carte scolaire telle qu'elle est en vigueur sur le territoire français ;
- du fonctionnement reposant en grande partie sur les droits d'écologie et de la structure privée de la majeure partie des établissements.

L'adaptation au contexte culturel et linguistique implique une autonomie administrative et pédagogique plus large des établissements à l'étranger. Cette autonomie de l'enseignement français à l'étranger suppose en contrepartie des mécanismes d'évaluation et de contrôle par l'Etat, qui assurent la garantie et la pérennité de ce qui constitue le modèle éducatif français, son unité et son succès.

Il s'agit de s'interroger sur le périmètre de cette unité et de la mission de service public en fonction de la nature qu'on souhaite donner à l'enseignement français à l'étranger t qui serait caractérisée par :

- une définition qui reposerait sur les liens juridiques qu'entretiennent les établissements avec l'Etat français, à travers l'AEFE et la gouvernance des établissements : établissements en gestion directe, conventionnés, homologués ;

- une définition par les publics concernés en termes d'encadrement administratif et pédagogique (proportion suffisante de professeurs titulaires de l'Education nationale), et de public d'élèves (part de Français et de binationaux) des établissements ;
- une définition économique qui reposerait sur la part d'intervention de l'Etat dans la gestion financière des établissements.

Le choix de la première définition implique de distinguer, d'une part, les établissements en gestion directe et conventionnés, qui s'inscrivent dans le prolongement d'un opérateur public, l'AEFE, et, d'autre part, les établissements homologués, qui tout en étant soumis au contrôle et à la reconnaissance du ministère français de l'Education nationale, sont plus proches du fonctionnement de l'enseignement privé français sous contrat. Cette clarification permettrait de délimiter le périmètre d'application de la mesure de prise en charge progressive des droits de scolarité en faveur des élèves français.

II. La formation des élites étrangères

La mission d'influence est inscrite dans la loi de juillet 1990 concernant l'Agence, et est soulignée dans la « lettre de mission » du Ministre, ainsi que dans le Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France.

Il s'agit de s'interroger sur les élites visées susceptibles de rentrer dans notre sphère d'influence et sur les moyens d'y conserver une partie significative d'entre elles, dans la mesure où il a été observé une trop grande déperdition parfois dès le 2nd cycle et surtout au niveau des études supérieures, **dans un contexte très concurrentiel**, surtout en Europe et en Asie. Cela implique en particulier de mieux définir les zones géographiques prioritaires et d'adapter davantage les programmes au contexte culturel et linguistique local, tout en maintenant la diffusion de nos valeurs et de notre modèle éducatif. Il convient également **d'éviter que la prise en charge progressive de la scolarité des élèves français ait pour conséquence un processus d'éviction des élèves étrangers**. 55 % des élèves des établissements relevant de l'AEFE sont des étrangers qui viennent témoigner de l'attractivité de notre réseau scolaire.

1) La mission d'influence

Une politique d'influence grâce à la scolarisation d'élèves étrangers ne doit pas être explorée à travers le prisme réducteur de la scolarisation des enfants des décideurs locaux. En fonction des publics et des bassins géographiques de recrutement privilégiés, cette question renvoie à la problématique des bourses pour les élèves étrangers. **Sans la participation financière des parents étrangers** (60 % du financement du réseau scolaire AEFE), **il n'y a plus de réseau d'établissements scolaires français à l'étranger**.

Les élèves étrangers ne peuvent pas être une variable d'ajustement. **La mission de service public est indissociable de la mission d'influence**. Or, face à la demande croissante des Français de l'étranger, à la précarité de la situation financière de l'Agence consécutive à sa non-maîtrise de paramètres entrant dans le calcul des salaires, qui constituent 80 % de son budget, et à la mise en œuvre de la mesure de gratuité, on observe dans certaines régions

(Europe, Asie, Maroc), un effet d'éviction de ces élèves étrangers, qui vient poser la question à terme de la viabilité du réseau.

Le caractère indissociable de ces deux missions milite pour l'inclusion, selon des modalités à repenser, de la stratégie d'influence portée par l'enseignement français à l'étranger dans celle du MAEE.

La langue et la culture françaises, le modèle éducatif français permettent de repérer, former et drainer vers les enseignements supérieurs en France des jeunes afin de renforcer notre compétitivité dans le contexte concurrentiel de la captation des élites. Cette question délicate dans le cas de systèmes éducatifs où l'enseignement supérieur est particulièrement performant (Etats-Unis, Union européenne) pose celle des passerelles à inventer à la fin du cycle secondaire de notre enseignement français, mais aussi du développement de parcours d'études supérieures de haut niveau transnationaux.

Elle rend nécessaire la définition d'une stratégie pour le développement des classes préparatoires selon les aires géographiques (en Chine, ce modèle intéresse tout particulièrement). Elle doit s'accompagner d'un travail de promotion de l'enseignement supérieur français reposant sur des dispositifs de bourses tel que les programmes Excellence et Major.

De même, la formation des esprits « à la française » continue d'exercer un rayonnement de premier plan. C'est cet aspect qui mobilise encore les entreprises françaises dans le recrutement de leurs employés locaux bien plus que la langue française, le rôle de la langue anglaise dans les affaires ayant été entériné depuis longtemps. Selon les contextes géographiques, la langue française, l'éducation à la française, le développement de la pensée analytique, semblent être des éléments recherchés par les familles étrangères.

L'influence se décline selon deux missions de l'enseignement français à l'étranger : la mission individuelle qui scolarise les enfants des élites et la mission collective qui influence, par la coopération, des systèmes éducatifs et des établissements locaux. Il est donc nécessaire de se doter d'outils de mesure pour suivre l'influence dont l'enseignement français jouit tant auprès des élèves et familles étrangers, que français et binationaux.

2) L'attractivité de notre enseignement à l'étranger

Les valeurs véhiculées par notre culture et transmises par nos enseignements ne doivent pas être négligées : la laïcité, les droits de l'Homme, la démocratie, etc. L'influence d'un modèle social doit être davantage prise en compte pour que nous puissions nous faire des alliés qui peuvent ensuite être des prescripteurs. Les valeurs s'ajoutent au rôle primordial joué par nos techniques pédagogiques et la méthodologie de l'apprentissage des connaissances à la française.

Si le modèle éducatif en vigueur dans les établissements français de l'AEFE est resté longtemps calqué sur celui de la métropole, à l'inverse de celui porté par la Mission Laïque Française, les enseignements actuellement proposés prennent chaque jour un peu plus en compte la promotion des langues et cultures locales. Les entreprises savent bien qu'en ne parlant qu'une langue internationale on peut toujours acheter partout dans le monde tout ce

qu'on veut, mais que si l'on veut vendre, on a toujours grand intérêt à connaître la langue de l'acheteur.

Au-delà de l'enseignement des langues et des cultures du pays de résidence, c'est l'interconnexion du projet pédagogique et du projet d'établissement avec le système éducatif du pays de résidence qui participe de l'attractivité de notre enseignement. Cette ouverture sur les sociétés environnantes est encore perfectible.

La spécificité de la prestation pédagogique française dans les classes maternelles est un argument très convaincant auprès des familles et, dès le plus jeune âge, un instrument de formation des esprits aux valeurs portées par notre enseignement. Cette prise en charge développe une relation affective des futures élites avec notre langue, notre culture et notre pays. Par ailleurs, les droits d'écologie restent modestes au regard de la qualité des prestations pédagogiques et des résultats obtenus par les élèves.

Nonobstant ces atouts de nature à répondre à la volonté des familles, l'attractivité exercée par notre enseignement varie en fonction des niveaux de scolarité, en particulier dans les établissements de l'AEFE au niveau des lycées. Ces « pertes en ligne », que les élèves étrangers sont les premiers à subir, sont consécutives des difficultés posées d'abord par la reconnaissance de notre enseignement et de notre certification finale (le baccalauréat) par les systèmes éducatifs et universitaires locaux, eu égard notamment aux approches souvent plus restrictives de notre enseignement en matière de notations. Elles sont également liées, dans le cas de la poursuite d'études en France, aux problèmes posés aux élèves pour s'inscrire dans les écoles ou universités de leurs choix, sans parler des problèmes de visas.

Enfin, la qualité de notre enseignement est liée à la présence significative de professeurs titulaires et d'un encadrement français. La « signature française » est également en relation avec la présence de ce corps professoral français. Le décret de décembre 2007 met en péril la pérennité de cette présence, en obligeant la prise en charge des pensions civiles des titulaires par les établissements.

3) Comment peut-on mieux faire?

Sans doute, répondre à cette question nécessite d'**approfondir la réflexion** qui tienne compte des contextes régionaux :

- l'Union Européenne : la question de la réalité de l'existence d'un enseignement français à l'étranger dans l'Union Européenne est à mettre au regard des sections françaises qui existent dans de nombreux établissements locaux en Europe ou de certaines initiatives qui portent un enseignement européen telles que les écoles européennes ;
- les pays émergents d'Asie ou le modèle éducatif porté par notre enseignement jouit sans doute de l'image d'une éducation « à l'européenne » bien plutôt qu'à « la française », comme l'atteste le succès encore modeste de certains EuroCampus ;
- les pays en voie de développement, notamment en Afrique, où, sans doute, le lycée peut constituer un outil de développement au bénéfice du système éducatif partenaire.

Pour mémoire, le mode de calcul de l'APD française inclut le coût des enfants étrangers dans les établissements scolaires français. Cela pose ici la question de l'articulation avec d'autres opérateurs français en charge des questions de développement, tel l'Agence Française de Développement (AFD), notamment dans le cas d'établissements où la part des nationaux est très majoritaire ;

- les pays qui accueillent des organisations internationales.

Continuer d'accueillir des élèves étrangers suppose la résolution des questions :

- *du financement des infrastructures scolaires : les investissements immobiliers*

L'enseignement français, en tout premier lieu quand il est porté par un établissement français, est une vitrine qui doit, a minima, répondre aux standards internationaux de l'accueil en matière de prestations sociales, de commodités (cantine, ramassage scolaire, salle de jeux...) et d'équipements scolaires (plateau sportif...).

- *du financement de leur scolarité afin d'enrayer les premiers signes d'éviction des élèves étrangers*

Au-delà de la mise en œuvre, à terme, de bourses pour les élèves étrangers, de nature à nous doter d'une politique de ciblage des élites que nous souhaitons former, le financement des coûts de scolarité doit envisager la création de fondations capables de recevoir des dons, en particulier d'entreprises pour le financement de la scolarité de leurs recrutés locaux auxquels elles pourraient être incitées, moyennant une défiscalisation adaptée, ou d'administrations pour la scolarisation des enfants de diplomates étrangers qui, de retour dans leur pays d'origine, ne peuvent plus assurer la continuité de la scolarisation de leurs enfants dans nos établissements, moyennant des accords directs avec les autorités concernées.

A cette fin, la constitution d'associations d'anciens élèves, d'anciens boursiers, ou d'anciens utilisateurs de notre enseignement français à l'étranger est plus que jamais nécessaire pour promouvoir notre modèle pédagogique et éducatif.

- *de la diversification de nos produits, et notamment de nos filières de l'enseignement technique et professionnel*

L'existence de sections technologiques ou professionnelles rend nos établissements éligibles à la taxe d'apprentissage. En même temps, les coûts d'équipements de ce type de filières sont très chers et supposent un partenariat étroit avec les entreprises demandeuses (cas très particulier de Mexico), ainsi qu'un dialogue poussé avec le système éducatif pour que les modèles de formation en alternance et les stages en entreprise soient reconnus localement. On peut s'interroger sur l'aptitude de l'AEFE à être l'opérateur du développement de l'enseignement technique et professionnel français à l'étranger, a contrario d'autres opérateurs tels que SFERE ou des entreprises concernées pour qui ces dispositifs de formation peuvent être des éléments de positionnement et des outils de conquêtes de marché.

A travers la question de la mission d'influence confiée à l'enseignement français à l'étranger, trois problèmes de coûts sont posés :

- celui des professeurs titulaires avec le problème de la prise en charge des pensions civiles ;

- celui de la gratuité pour les lycéens français et l'effet d'éviction des enfants étrangers, les opérateurs étant moins capables de maintenir attractive la vitrine de notre enseignement français ;
- celui de la taille du réseau à travers le coût des investissements mobiliers estimés à minima à 50 millions € par an.

Les conclusions opérationnelles concernant la mission d'influence sont les suivantes :

- **elle ne peut être dissociée de la mission de service public** : les étrangers concourent de plus en plus au financement de nos établissements et ne doivent pas être considérés comme une variable d'ajustement budgétaire. Un mécanisme de bourses pour les étrangers doit être imaginé pour inverser la tendance de leur éviction ;
- la mission d'influence de l'enseignement français à l'étranger doit participer de la stratégie d'influence de la France. Le Livre blanc sur la politique étrangère y fait clairement référence ;
- **le périmètre de l'influence doit prendre en compte** :
 - o **l'enseignement français dans sa globalité** : les réseaux de l'AEFE, l'Alliance israélite universelle, la Mission Laïque Française, les autres établissements privés, les filières bilingues, etc. Il est indispensable de mettre en synergie ce réseau avec celui des établissements culturels à partir d'un cadre stratégique.
 - o **la coopération éducative** : l'influence individuelle (les élèves) et l'influence collective (l'impact en terme de coopération) avec les filières bilingues ;
- l'enseignement français à l'étranger doit **porter nos valeurs républicaines** et démocratiques, y compris la laïcité, mais doit s'adapter au contexte local ;
- l'importance de **diversifier les élites**, qui devraient être certes économiques, mais aussi politiques et intellectuelles;
- la nécessité de **moderniser le réseau de nos établissements** qui constitue une vitrine ;
- la nécessité de **maintenir une proportion d'au moins 50 % d'enseignants titulaires** pour conserver un encadrement de qualité fidèle à nos modèles ;
- la mise en place d'un système de **bourses pour certaines catégories d'élèves étrangers** qui pourraient être financées par le secteur privé (fondations au niveau national ou local) ;
- la mise en place de **classes préparatoires** et de passerelles avec l'enseignement supérieur ;
- la nécessité de faire un inventaire des financements d'entreprise ;
- la nécessité de réfléchir au **développement des filières technologiques et professionnelles** comme instrument de coopération, mais également source de financements nouveaux ;
- la création d'un **groupe de travail avec l'AFD** dans les pays où les établissements français sont un outil de développement.

III. Une mission de coopération éducative insuffisamment remplie

Dans la loi de 1990 qui porte création de l'AEFE, la mission de coopération éducative est ainsi définie : elle doit « contribuer au renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers et notamment pour l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises ». Ainsi comprise, cette mission de

coopération éducative recouvre deux objectifs différents : la scolarisation d'élèves étrangers, qui renvoie à la mission d'influence, et l'appui aux systèmes éducatifs des pays d'implantation de nos établissements.

1) La coopération éducative et le réseau scolaire français à l'étranger

Comme l'indique son dernier Plan d'Orientation Stratégique, il est difficile à l'Agence et aux établissements sous sa tutelle directe ou indirecte d'arbitrer entre les différentes missions assignées à notre réseau scolaire à l'étranger. Si l'on entend par « coopération éducative » l'accueil d'élèves étrangers dans nos établissements, on peut estimer que notre réseau remplit parfaitement sa mission (64% des effectifs dans le réseau AEFÉ), et même parfois au-delà dans les pays où il assure un rôle de substitution (Maroc, Madagascar, etc.). Viennent nuancer ce constat l'effet de la hausse des droits de scolarité sur l'accès des élèves étrangers à l'enseignement français et une tendance à l'éviction de l'élite intellectuelle au profit d'une élite économique.

Si l'on entend par « coopération éducative » la mise à disposition, à travers nos établissements, d'exemples de l'excellence éducative française, on peut aussi estimer que ce rôle de « vitrine » est naturellement rempli, mais qu'il n'est pas systématiquement valorisé. Des exemples, comme celui du lycée Victor Hugo à Sofia, montrent que nos établissements et leurs enseignants français titulaires peuvent parfaitement constituer ces ressources pédagogiques nécessaires à une meilleure connaissance réciproque des systèmes d'enseignement ou contribuer au renforcement des compétences locales. Un tel investissement passe par une adaptation du temps de travail dans l'établissement. A quelques très rares exceptions près, ces rôles de « vitrine » et de « centre de ressources pédagogiques » ne concernent que les contenus d'enseignement (pédagogie des disciplines, programmes, activités péri-scolaires, ...).

En revanche, si l'on entend par « coopération éducative » les programmes mis en œuvre avec l'appui des grands bailleurs de fonds multilatéraux et des agences de coopération spécialisées dans ce domaine (AFD, CIEP, PNUD, Unesco, ...), force est de constater la très rare présence de nos établissements comme opérateurs. On peut citer l'exemple du lycée Guébré Mariam à Addis Abeba (établissement de la MLF conventionné avec l'AEFE), mais il s'agit d'un cas très particulier.

Au total, l'AEFE reconnaît qu'elle n'a pas une vision complète de ce rôle d'opérateur de coopération éducative de notre réseau à l'étranger, et estime que, malgré son inscription dans la loi, ce rôle n'est que très marginalement rempli. L'intérêt de développer cette mission réside dans la valorisation du modèle éducatif français et de ses valeurs, face à un modèle anglo-saxon prégnant dans de nombreuses régions du monde, ainsi que dans le resserrement de nos liens avec les autorités éducatives locales.

2) Comment développer la mission de coopération éducative du réseau?

Les membres de la Commission s'accordent sur l'importance de la mission de coopération éducative et en précisent les modalités, en exprimant le souhait de voir cette mission renforcée.

Pour systématiser le recours à nos établissements scolaires, **il faudrait recenser, pays par pays et pour l'ensemble du réseau, les types d'intervention souhaitées et possibles.** A cette fin et en vue de réunir les conditions administratives et pédagogiques requises, il s'agit d'instaurer et de pérenniser un **dialogue** approfondi avec les **autorités éducatives partenaires.** Il y a également un travail à mener auprès des personnels des établissements scolaires afin de les rapprocher du système éducatif local, y compris dans une perspective de réciprocité et d'enrichissement du modèle français (exemple du niveau de formation intellectuelle des élèves finlandais dans un contexte social souvent difficile).

Une vraie coordination entre les services culturels (attachés de coopération éducative, attachés de coopération pour le français, etc.) et le réseau de l'enseignement français d'une part, et les partenaires locaux d'autre part, permettrait de dépasser les obstacles que constituent les pesanteurs des systèmes éducatifs locaux et le manque d'implication des autorités dans l'amélioration qualitative de leur système d'enseignement (cf. expériences menées au Maroc, par exemple le projet d'Ecole d'application porté par des lycées français à destination des professeurs marocains, qui n'a pas été repris à leur compte par les partenaires).

Il convient tout d'abord d'**inscrire formellement cette mission de coopération éducative dans une lettre de mission destinée aux personnels enseignants français en mesure de s'investir et de l'intégrer dans leur service d'enseignement,** et de **se donner les moyens d'offrir** à nos partenaires (ministères de l'éducation, réseaux d'établissements, centres de formation de professeurs étrangers, etc.) **l'expertise pertinente.**

Il s'agit également de prévoir les réponses, en adéquation avec les règles administratives françaises et/ou locales, aux questions liées aux personnels impliqués dans les projets de coopération : dispositions salariales (indemnisation des heures supplémentaires...), difficultés matérielles liées à la mobilisation de corps professoraux pour des interventions hors de leur établissement de rattachement, couverture sociale, décharge horaire (libération du professeur sur son temps de travail ou en dehors ?), compatibilité de la durée du projet avec le temps de séjour des enseignants expatriés ou résidents, etc.

Pour généraliser la mission de coopération éducative de l'enseignement français à l'étranger au-delà des volontés individuelles d'agents des établissements et des services de coopération et d'action culturelle, il faut **définir**, au niveau central parisien, **les priorités géographiques et sectorielles, et les modalités opérationnelles de cette mission.** Confier ce rôle à l'Agence permettrait de dépasser le seul appui au secteur de l'enseignement public de base et d'apporter une réponse en terme d'ingénierie éducative à la demande croissante de nombreux établissements privés francophones, surtout au niveau primaire (par exemple à Madagascar).

Au total, la mission de coopération éducative, telle qu'elle figure dans la loi portant création de l'AEFE en juillet 1990, est insuffisamment remplie, faute de moyens et de mobilisation. Il s'agit de développer cette mission dont la portée est essentielle, tant pour nos partenaires que pour l'image et l'influence du modèle français d'éducation.

Une piste opérationnelle est de rationaliser le dispositif de coopération éducative en s'appuyant sur une meilleure exploitation transversale des compétences de ses trois opérateurs : l'AEFE, l'AFD (depuis 2005 dans les pays de la Zone de solidarité prioritaire) et le Centre international d'études pédagogiques, la DGCID conservant le pilotage stratégique et l'évaluation.

Le rôle de l'AEFE pourrait être élargi par le transfert de certains programmes actuellement gérés par la DGCID et par **une participation de l'AFD dans le financement de certaines de ces actions**, en veillant à ce que cette mission renforcée de coopération éducative ne porte pas préjudice à la mission d'enseignement qui reste prioritaire.

IV. Les évolutions statutaires et géographiques souhaitables

1) L'évolution des périmètres statutaires

Dans une perspective de rayonnement et d'influence, qui supposent l'attraction des élèves étrangers par un développement optimal des établissements, il convient de rationaliser une répartition statutaire qui a souvent été le fruit des circonstances et de se poser la question, au cas par cas, du statut le mieux adapté stratégiquement, celui-ci étant parfois conditionné par les critères de reconnaissance par les autorités locales et par le droit associatif local (d'où par exemple les demandes de passage en gestion directe à Hanoi et Pékin).

Actuellement, la plupart des EGD se trouvent en Afrique du Nord et en Europe. Ils représentent les plus gros établissements (1000 élèves et plus), et exigent une gestion professionnelle, à la différence des conventionnés (entre 300 et 1 000 élèves) gérables par des associations de parents bénévoles. A ces deux catégories s'ajoutent les homologués, qui se distinguent par leur petit nombre d'élèves et sont gérés soit par un opérateur, soit par une société ou une association de parents.

Le mode de « gestion directe » pratiquée par la Mission laïque française permet de dynamiser des établissements qui ne sont pas encore parvenus à maturité (entre 250 et 1 000 élèves), à l'instar de l'Ecole française d'Alexandrie ou du Lycée Molière de Madrid.

Dans un contexte de contrainte budgétaire forte, la tendance actuelle à l'Agence est de procéder, lorsque la souplesse dans le fonctionnement ou les problèmes de taille lui paraissent le justifier, à certains déconventionnements, en veillant au facteur humain (statut des personnels et maintien transitoire d'enseignants résidents) et à la maîtrise de la hausse des droits de scolarité. L'Agence tient à ce que les changements de statuts ne soient pas contre-productifs et sources d'une déstabilisation des établissements, qui pourrait nuire à la qualité des enseignements. Ce mouvement, qui doit être négocié avec les acteurs et plus particulièrement avec les associations gestionnaires, s'accompagne, dans le cadre global d'adoption de la charte de l'enseignement français à l'étranger élaborée par l'Agence avec l'ensemble des parties prenantes au dispositif et approuvé par les ministères ds Affaires étrangères et européennes et de l'Education nationale, de la mise en place d'accords de partenariat, plus souples que les conventions et garantissant l'appui de l'Agence. Ils doivent également permettre d'assurer le respect de normes acceptables de fonctionnement, conditions premières du renouvellement comme de l'obtention de l'homologation. A cette seule condition, l'Agence pourra pleinement remplir son rôle de pilote du réseau de l'enseignement français à l'étranger.

2) L'évolution des périmètres géographiques

La carte scolaire actuelle est caractérisée par un déséquilibre au profit des régions où la présence scolaire française est ancienne, en Europe et en Afrique du Nord (Maroc et Tunisie), ainsi que par un mouvement dynamique de croissance des établissements quasiment partout dans le monde. Il s'agit aujourd'hui pour l'Agence, non pas tant de créer des implantations là où elle ne serait pas présente, que de parvenir à répondre aux demandes de scolarisation de plus en plus nombreuses, l'une des priorités étant la scolarisation des enfants français.

La logique de réponse à la demande nécessite d'être en particulier attentif aux besoins des entreprises, pour lesquelles il est toutefois difficile de fournir des prévisions d'investissement permettant d'anticiper ces mouvements de Français expatriés. Les relations politiques de la France avec les Etats hôtes sont également un paramètre d'évolution de la carte scolaire.

L'évolution de la carte scolaire doit, en tous les cas, s'effectuer selon une approche globale, reposant sur une bonne coordination entre les différents opérateurs. La Mission laïque française est particulièrement sollicitée pour reprendre la gestion d'établissements jusqu'alors conventionnés avec l'Agence. Il convient de veiller à ce que la répartition AEFÉ/MLF ne se fasse pas au détriment de la mixité culturelle, comme cela peut être le cas au Maroc, où les établissements de la MLF/OSUI scolarisent à 92 % un public marocain, alors que les établissements de l'AEFE leur sont de moins en moins ouverts.

3) Les conditions à réunir pour assurer le développement du réseau

L'AEFE et la MLF soulignent l'importance d'établir un plan de développement à moyen terme. L'objectif n'est pas de combler les vides géographiques de l'enseignement français à l'étranger, à l'exception de l'Inde, mais bien de mener à maturité les établissements existants, grâce au bon support statutaire et à une répartition pertinente entre les opérateurs, et d'assurer une continuité de la scolarité.

Afin de garantir la pérennité de la qualité de l'offre d'enseignement français, il convient de réfléchir aux possibilités pour l'Education nationale de renforcer son rôle de tutelle pédagogique vis à vis des établissements homologués.

Le bon fonctionnement, le développement cohérent et la maîtrise budgétaire du réseau supposent réflexion et anticipation. L'objectif de réponse à la demande implique d'autant plus d'anticiper sur les coûts que le principe de la scolarité gratuite pour les élèves français change la nature de l'auto-financement qui ne dépendra plus seulement du niveau des droits de scolarité, mais aussi du niveau de financement qu'assumera l'Etat.

Cette situation rend la prospective délicate, car elle influe sur l'attractivité du réseau, sans que l'on puisse prévoir, par exemple, la demande qui, suite à l'introduction de la gratuité, émanera des 20.000 enfants français vivant à l'étranger, non scolarisés dans les établissements français à l'heure actuelle.

La maîtrise budgétaire suppose d'établir des prévisions actualisées dans le domaine des investissements immobiliers en évaluant au mieux les demandes susceptibles d'être autofinancées et celles qui doivent être soutenues par l'Agence.

Enfin, des outils en cours d'élaboration ou d'adoption doivent permettre de renforcer l'organisation et le développement cohérents du réseau de l'enseignement français à l'étranger :

- la charte de l'enseignement français à l'étranger
- les « Plans Ecole » en cours d'élaboration par tous les postes diplomatiques
- le plan d'orientation stratégique de l'AEFE (2009-2011)
- le contrat d'objectifs et de moyens (2009-2011)
- le budget triennal de l'AEFE pour la période 2009-2011.

4) Faut-il faire évoluer le statut et la tutelle de l'AEFE?

La Commission s'est interrogée sur l'utilité pour l'Agence d'avoir un autre statut que celui d'établissement public à caractère administratif (EPA), en examinant les avantages comparés d'un EPA, d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) et d'une fondation.

Le statut d'EPA impose une gestion du parc immobilier selon le code de la domanialité publique, ce qui empêche, dans certains pays, la réalisation de certaines opérations immobilières, à l'image de Moscou ou Pékin.

La Commission estime que la question n'est pas tant de savoir s'il faut modifier le statut de l'Agence, à la condition que ses tutelles lui assurent une pratique souple, flexible et d'entreprise, que celle de savoir si l'on peut faire évoluer, chaque fois que cela est possible, c'est à dire essentiellement dans les pays développés, les EGD en fondations, à l'instar du lycée franco-japonais de Tokyo. Ce statut permet en effet à l'établissement de se constituer des fonds propres à des fins immobilières, en négociant directement des aides avec les entreprises. Cette évolution est en particulier souhaitable pour le lycée français de La Haye et dans le cas de São Paulo il conviendrait de créer une nouvelle fondation pour la seule section française conventionnée. Le statut d'EGD présente en effet le risque de voir les fonds de roulement « siphonnés ». Il n'y a pas d'objection à l'évolution des EGD en fondations, à condition que cela ne compromette pas le statut des personnels et qu'un contrôle suffisant soit exercé sur leur mode de fonctionnement et leur finalité.

La question de la tutelle a fait l'objet de nombreux échanges entre les membres de la Commission, sans qu'il soit permis de proposer une recommandation qui modifierait la situation actuelle de la tutelle unique exercée par le MAEE. Les partisans d'une co-tutelle exercée par les deux ministères des Affaires étrangères et européennes et de l'Education nationale font valoir qu'elle correspond à la double vocation du réseau : extension du service public d'éducation aux enfants français d'une part, influence, rayonnement, coopération d'autre part. Elle permettrait également que les rémunérations indiciaires des personnels titulaires de l'Education nationale soient prises en charge par leur administration d'origine pour desserrer la pression budgétaire sur l'Agence. Cette proposition se heurte aux difficultés rencontrées par le ministère de l'Education nationale, lui-même confronté à l'obligation de fortes diminutions de crédits de personnels. En revanche, le renforcement de la tutelle

pédagogique du MEN sur le réseau scolaire français à l'étranger est souhaité par l'ensemble des membres de la Commission.

V. Le sous-financement chronique du réseau : vers des modes de financement innovants ?

La Commission a entendu le président du Cercle Magellan international, et sa directrice adjointe, afin de connaître la perception des entreprises, qui comptent parmi les principaux utilisateurs du réseau d'enseignement français à l'étranger à travers la scolarisation des enfants de leurs personnels expatriés.

1) La mobilité internationale des entreprises et le réseau d'enseignement français à l'étranger

La scolarisation des enfants au sein des établissements d'enseignement français à l'étranger reste une préoccupation majeure des expatriés et des entreprises. Cette capacité d'accueil représente un véritable atout pour l'attractivité de l'expatriation auprès des Français et des francophones (la France est l'un des pays de l'OCDE où la volonté d'expatriation est la plus faible avec 2,9 % de la population expatriée. A titre de comparaison, ce taux est de l'ordre de 7,5 % en Allemagne et de plus de 10 % en Italie).

L'évolution de l'expatriation vers un niveau de compétences recherchées plus élevé fait de la qualité de l'enseignement dispensé aux enfants à l'étranger et de la préparation à la poursuite d'études supérieures en France l'un des arguments centraux dans la décision d'expatriation des salariés. L'évolution des besoins des entreprises au rythme des créations d'usines et des ouvertures de chantiers exige la réactivité du réseau de l'enseignement français à l'étranger dans des régions dépourvues d'écoles françaises à l'heure actuelle (exemple de Bangalore en Inde où de nombreuses entreprises du secteur informatique se sont implantées et où il conviendrait de répondre aux besoins de scolarisation).

Les familles souhaitent de plus en plus une ouverture internationale pour leurs enfants, à travers des filières spécifiques dans les établissements d'enseignement français et notamment à travers un apprentissage renforcé de l'anglais. Une enquête menée auprès des entreprises traduit :

- l'inquiétude vis-à-vis d'une éventuelle baisse de qualité de l'enseignement français due à la diminution du nombre de postes d'enseignants détachés ;
- le constat des difficultés rencontrées par les petites écoles pour obtenir l'homologation ;
- le retour dans le système éducatif français parfois ressenti comme difficile, notamment en raison de l'obligation de passer des tests ;
- les problèmes d'équivalence de diplômes ;
- les exigences des familles en ce qui concerne l'apprentissage de l'anglais ;
- le souhait de voir se créer davantage de sections internationales ;
- le constat que la présence et la répartition des établissements sont parfois en inadéquation avec les besoins des entreprises (cas de Shanghai, Moscou et Londres, où les écoles sont jugées sous-dimensionnées en regard des sites d'entreprises).

2) Comment mieux répondre aux besoins des entreprises françaises ?

A l'heure actuelle, les entreprises parviennent à trouver des réponses aux besoins de scolarisation, malgré les difficultés rappelées ci-dessus, notamment grâce aux deux acteurs majeurs que sont l'AEFE et la MLF, ainsi que par le recours au CNED. Le désengagement progressif de l'Etat suscite la préoccupation des entreprises qui souhaitent s'internationaliser.

Les entreprises craignent que ces évolutions aient des répercussions négatives sur la mobilité internationale des entreprises et que les familles se tournent de plus en plus vers l'enseignement anglo-saxon. Une autre conséquence serait le recours des entreprises à des expatriés d'autres nationalités face aux réticences des Français pour s'expatrier.

Pour mieux répondre aux attentes et aux besoins des entreprises françaises présentes à l'international, il serait nécessaire :

- **d'adopter une vision d'ensemble pour éviter les décisions jugées parfois erratiques** : le Cercle Magellan recommande en particulier de s'interroger sur l'articulation de la mesure de gratuité avec la hausse des coûts induits par le décret du 19.12.2007 pour l'AEFE et la MLF. Les entreprises craignent un système à deux vitesses avec, d'un côté, les bénéficiaires de la gratuité et, de l'autre, ceux qui auront à financer la scolarité par le biais des entreprises qui ont commencé à se désengager.
- **d'organiser une plus grande mutualisation des moyens** : il s'agit de penser des solutions de type écoles partagées avec des pays partenaires européens, écoles européennes, etc., et de développer les partenariats avec les écoles locales, notamment pour la mise à disposition des infrastructures, à l'exemple des EuroCampus.
- **de piloter avec une plus grande souplesse** : le réseau d'enseignement français à l'étranger doit pouvoir répondre aux besoins ponctuels des entreprises, liés notamment à des expatriations dans le cadre de « chantiers », et remédier à la saturation de nombreux établissements.

Parmi les propositions de solutions figure essentiellement la création d'une association d'utilité publique, à plusieurs conditions :

- l'encadrement juridique et fiscal afin de sécuriser la part de l'investissement des entreprises au financement d'une telle association ;
- le contrôle de la gestion des fonds ;
- la possibilité d'instituer un taux de fléchage raisonnable des fonds mis à disposition par les entreprises ;
- l'assurance d'une contre-partie afin d'éviter un double financement du dispositif par les entreprises à travers le financement des infrastructures, puis de la scolarité ;
- la capacité d'une telle association à fournir les services attendus par les entreprises.

Les entreprises ont conscience du caractère unique du réseau de l'enseignement français à l'étranger, qu'il convient de conserver, de valoriser et de faire évoluer. Les entreprises souhaiteraient qu'une volonté politique forte soit exprimée en soutien à ce réseau et réitèrent leur disponibilité à travailler avec l'ensemble des acteurs concernés pour cerner les besoins et mettre en place des solutions. Le Cercle Magellan affirme que les entreprises ne sont pas demandeurs de la gratuité de la scolarité, dont elles mesurent les risques pour l'équilibre financier des établissements.

La Commission a examiné la participation actuelle des entreprises au financement du réseau. En l'absence d'indicateurs précis, l'AEFE l'estime à hauteur de 10 % de son budget global (soit environ 100 M euros) . Dans le budget de la MLF, les contributions des entreprises représentent 5 % (soit 5 M euros), auxquels il faut ajouter les engagements non facturés (bâtiments, matériels, etc.), ce qui permet d'évaluer les investissements globaux des entreprises à 10 % du budget de la MLF. Il convient de préciser que cette contribution correspond à une dépense occasionnée en partie par les entreprises et qui n'est donc pas désintéressée.

La création d'une fondation ou d'une association d'utilité publique avait déjà été envisagée dans le rapport du Sénateur Ferrand sur les financements de l'enseignement français à l'étranger, mais cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, bien qu'une réflexion ait été menée en vue de déterminer les facteurs clé de succès d'une telle opération.

Il est proposé que le Cercle Magellan sollicite de nouveau les entreprises afin de trouver les moyens de mener l'étude préalable au lancement d'une telle association. La tendance est néanmoins actuellement au désengagement des entreprises, suite à l'annonce de la prise en charge progressive des droits de scolarité pour les élèves français.

La Commission suggère de **mettre en place, via une telle association d'utilité publique, un système de bourses pour les élèves étrangers** méritants au sein des établissements français à l'étranger, notamment dans un souci d'équité vis-à-vis des recrutés locaux dans les entreprises françaises, dont les salariés français verront, eux, la scolarité de leurs enfants prise en charge par l'Etat français. Cela renforcerait la mission d'influence et l'attractivité du réseau, et permettrait de former localement en français des étrangers susceptibles de mettre leurs compétences au service des entreprises françaises.

3) Les autres types de financements innovants

Les tentatives de partenariats public-privé menées jusqu'à présent se sont soldées par des échecs, à l'exemple de Londres et du Caire. Il semble difficile d'appliquer cette forme de financement à l'étranger.

La mobilisation des collectivités territoriales françaises s'est heurtée au fait qu'elles se sentent peu impliquées et qu'elles ne puissent pas se permettre d'investir l'argent du contribuable dans des projets éducatifs éloignés de leurs missions et du terrain de leurs administrés. Par ailleurs, il serait intéressant de vérifier si le développement de la mobilisation des collectivités territoriales étrangères, à l'instar des «Länder» allemands, n'est pas envisageable.

La Commission estime qu'il convient de solliciter les ministères locaux des Affaires étrangères, dans la mesure où de nombreux enfants de diplomates sont scolarisés dans le réseau d'enseignement français. Des discussions sont ainsi d'ores et déjà en cours entre l'AEFE et le ministère belge des Affaires étrangères en vue de la signature d'un accord, qui établirait une réciprocité pour la scolarisation des Français dans les établissements belges en Afrique. D'autres démarches formelles similaires ont été effectuées par l'intermédiaire des ambassadeurs, sans résultats concrets jusqu'ici.

Une autre piste consiste à recourir aux financements européens. L'AEFE a, par le passé, eu des échanges avec le Conseil des écoles européennes et avec la Commission européenne dans ce sens. Cette dernière avait alors envisagé de financer la scolarité des enfants de fonctionnaires européens dans le réseau d'enseignement français à l'étranger, à condition que soient créées des sections européennes, dont le coût s'est révélé trop élevé pour l'Agence.

Une contribution des anciens élèves au financement du réseau, même dans une proportion mesurée, serait envisageable, à l'aune du modèle anglo-saxon. Cela suppose de créer une cellule de « suivi » des anciens élèves au sein de l'Agence, qui s'est livrée à des investigations dans ce sens, mettant en lumière le caractère très fastidieux de ce type de pratiques. L'Agence a néanmoins engagé les démarches pour que ce travail soit désormais effectué.

En conclusion, la Commission fait le constat que la recherche de financements alternatifs efficaces et pérennes a sans doute ses limites, mais qu'il faut inciter nos ambassades à explorer toutes les pistes possibles dans ce domaine.

VI. Les enseignants : la question des statuts et son évolution

La Commission a jugé nécessaire de recommander le **maintien du système actuel de couverture des charges patronales des pensions civiles des personnels titulaires par un décret qui prolonge l'exonération**, ceci afin de ne pas déstabiliser le réseau de l'enseignement français à l'étranger et dans un souci d'équité entre les établissements. Une alternative à étudier consisterait pour le ministère de l'Education nationale, ministère d'origine de ces personnels, de prendre en charge l'ensemble de ces cotisations grâce à un abondement dans son budget de la recette correspondante.

Il apparaît également souhaitable de **renforcer le dialogue entre l'Agence et les établissements conventionnés sur la question des personnels**, conformément à la recommandation du Bureau international du travail et à la recommandation OIT/UNESCO de 1966 concernant la condition du personnel enseignant. Il s'agit d'instaurer une meilleure prise en compte des conditions de recrutement, d'emploi (relation contractuelle, stabilité dans l'emploi), de rémunération (protection sociale, horaires de travail, avancement), de formation et d'évolution de carrière dans les conventions passées entre l'Agence et les établissements scolaires, en reprenant la notion de socle commun de droits fondamentaux pour les personnels de recrutement local.

La Commission recommande la refonte du décret de 2002 sur la situation administrative des agents titulaires du ministère de l'Education nationale et **l'étude d'un statut unique faisant disparaître la distinction formelle entre personnels résidents et expatriés et supprimant l'emploi des faux résidents pendant une durée de trois mois**. Il devra prendre en compte les éventuelles conséquences en matière de coût supplémentaire pour les établissements du réseau comme les aspects de mobilité. La Commission souligne également la nécessité d'un **accord global entre le MAEE et le MEN sur le volume de personnels détachés, dont le nombre dans chaque établissement ne doit pas être inférieur à 50 %**.

La Commission a enfin soulevé la question du statut des personnels au sein des établissements qui recevront le futur label du MAEE et seront distincts des établissements homologués par le ministère de l'Education nationale. Il s'agirait **d'étendre le principe du détachement** qui prévaut pour la coopération éducative et universitaire **à l'ensemble des structures d'enseignement français à l'étranger** afin d'assurer la présence d'enseignants titulaires français dans des dispositifs nationaux qui dispensent plus de la moitié de leurs enseignements en français, selon les programmes du ministère de l'Education nationale.

I. Des changements majeurs à prendre en compte

1) Un monde qui change ...

L'analyse des perspectives d'évolution de la présence scolaire française à l'étranger, à l'horizon 2020, doit se situer dans le contexte d'un monde qui connaît des changements profonds. La mondialisation des échanges augmente, en la modifiant, la carte de l'expatriation française. L'éducation est devenue, comme d'autres activités longtemps confinées aux seuls périmètres nationaux, un « marché » mondial, au sein duquel le modèle éducatif français est de plus en plus en concurrence avec d'autres modèles, principalement anglo-saxons, en particulier aux yeux des familles étrangères des pays émergents et développés.

...et des communautés françaises à l'étranger qui se renforcent.

La Commission relève les marges de progression potentielles de notre présence scolaire auprès des communautés françaises expatriées, si on considère que 300.000 enfants français sont actuellement immatriculés dans les consulats et que seuls 75.000 sont scolarisés dans un établissement français. Au-delà des expatriations temporaires, l'enseignement français à l'étranger concerne aussi de nombreux binationaux. On note des évolutions sociologiques dans certains pays pour l'attribution des bourses scolaires, qui représentent, en ajoutant les prises en charge, 70 % du volume global du programme 151, part amenée à s'accroître avec la mise en œuvre de la mesure de gratuité.

2) La mesure de gratuité des frais de scolarité pour les Français et son nécessaire accompagnement

Les arguments qui militent en faveur de l'accompagnement de la prise en charge des droits d'écolage pour les élèves français ne sont pas uniquement financiers du fait des surcoûts engendrés par la mesure (de manière mécanique 300 millions € à l'horizon 2020, hors investissements, s'il était confirmé que la mesure doit être mise en œuvre selon ce calendrier). Cette mesure, généreuse dans son principe, peut, en effet, avoir des conséquences préoccupantes liées à l'équité et à la discrimination, comme on a pu l'analyser au sein de la Commission et lors de consultations de chefs d'établissement, de représentants de parents d'élèves et d'élus à l'Assemblée des Français de l'Etranger.

La mesure de gratuité est certes égalitaire, mais elle est souvent perçue comme non équitable du fait de son application possible à des familles à hauts revenus (on a constaté notamment à Londres que des familles disposant de revenus annuels compris entre 500.000 et 1.000.000 € ont entrepris des démarches pour bénéficier de la gratuité).

S'il était confirmé que la mesure doit être mise en œuvre progressivement jusqu'au début de la scolarité obligatoire, c'est-à-dire jusqu'en 2020 à raison d'un niveau

supplémentaire par an, pendant des années pourront coexister dans les établissements scolaires deux catégories d'élèves français : ceux qui bénéficient de la gratuité, quels que soient les revenus de leurs familles, et ceux qui paieront des droits d'écologie nécessairement augmentés de manière significative pendant cette longue période intérimaire. Cette situation va créer une forte pression sur les bourses scolaires au nom de la réduction de l'inégalité de traitement.

Par ailleurs, comme l'a observé la Cour des Comptes, la mesure de gratuité pourra bénéficier à de nombreuses familles n'ayant aucune attache dans notre pays et, par conséquent, ne participant pas à l'effort national, puisque non soumises à l'imposition fiscale en France.

Dans un même établissement, pourront également cohabiter des élèves doubles nationaux, considérés de nationalité française au regard de la scolarisation et donc bénéficiaires de la gratuité, d'une part, et des élèves étrangers partageant la même nationalité que la première catégorie, mais soumis aux droits d'écologie, d'autre part.

L'application d'une telle mesure au seul bénéfice des élèves français pourrait aussi être considérée comme discriminatoire par les ressortissants des pays européens, et de ce fait pourrait faire l'objet de recours devant la Cour européenne de justice. En tout état de cause, à terme, il y aura obligation au niveau européen d'appliquer les mêmes droits d'écologie, quelle que soit la nationalité.

Le désengagement des entreprises, qui prennent en charge les frais de scolarité des enfants de leurs cadres expatriés, est, par ailleurs, déjà constaté, alors même que les établissements conventionnés et homologués seront tentés d'augmenter leurs droits d'écologie (peu ou pas contrôlés par l'Etat), assurés qu'ils seront de la prise en charge.

La mesure, qui entraînera une augmentation sensible des élèves français, impliquera un effort supplémentaire d'investissement immobilier, estimé, si on ajoute les investissements liés à la modernisation et à la remise à niveau du parc, à 50 millions € par an.

Cette situation qui ne manquera pas de créer des tensions au sein de certains établissements pourrait, comme la Commission l'a déjà souligné, se traduire par un processus d'éviction des élèves étrangers, par un double phénomène :

- nouveaux flux d'inscriptions d'élèves français dans un réseau dont la capacité d'accueil est actuellement très contrainte (5000 élèves nouveaux, dont 4000 Français, intègrent le réseau des établissements français chaque année depuis deux ans) ;
- augmentation importante, et parfois jugée intolérable, notamment pour les familles étrangères, des droits d'écologie.

Pour assurer le développement de l'enseignement français à l'étranger, et éviter l'affaiblissement de sa mission d'influence, **la Commission, dans sa grande majorité, s'est prononcée pour un scénario qui associerait à la fois l'accompagnement de la mesure de gratuité par un double plafonnement des ressources modulable selon les pays et des droits de scolarité, et le renforcement sensible du contingent des bourses scolaires jusqu'à l'application totale de la mesure de gratuité à l'horizon 2020.** La Commission relève que, dans son rapport sur l'action extérieure de l'Etat, le Sénateur Adrien Gouteyron propose la même recommandation.

3) L'organisation et la contrainte budgétaires

Le budget de l'Agence est réparti en deux parts inégales sur deux des trois programmes annuels de performance de la mission « Action extérieure de la France » :

- 291M€ sur le programme « Rayonnement culturel et scientifique » (programme 185), qui relève de la DGCID ;
- 67 M€ sur le programme « Français à l'étranger et étrangers en France » (programme 151), qui relève de la DFAE.

Compte tenu de la mise en œuvre progressive de la mesure de gratuité des frais de scolarité par l'Etat et de la nécessité de réduire les dépenses publiques, la part relative du programme 151 dans le financement de l'AEFE est appelée à croître rapidement. Cette dynamique repose la question de l'opportunité du financement public de l'Agence sur un seul programme, comme pour la majeure partie des établissements publics d'Etat, et notamment sur le programme 151.

Le rattachement de la subvention de fonctionnement de l'Agence sur le programme 185 est justifiée par la mission d'influence remplie par l'enseignement français à l'étranger, aussi bien pour l'accueil d'élèves étrangers que pour le renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers au bénéfice des élèves français et étrangers. La présence du financement des établissements d'enseignement français à l'étranger dans le programme qui porte également le financement du dispositif culturel à l'étranger est essentielle pour que la politique de l'Agence décline, pour chacune de ses missions, les objectifs du ministère des Affaires étrangères et européennes. Enfin, dans les postes diplomatiques, le service le plus adapté pour assurer le pilotage et la tutelle de notre réseau scolaire est le Service de Coopération et d'Action Culturelle qui rassemble pour cela les compétences nécessaires. Il est le plus à même de mettre en cohérence les missions des établissements scolaires avec l'ensemble de notre politique culturelle et de coopération.

Les évolutions envisageables consisteraient à :

- répartir la subvention de fonctionnement de l'Agence sur les deux programmes 185 et 209 gérés par la DGCID, de sorte à faire baisser la pression qui pèse actuellement sur le programme 185, le moins doté des deux, et dont environ 73 % sont aujourd'hui dédiés à l'AEFE ;
- regrouper sur le seul programme 151, géré par la DFAE, les crédits publics versés à l'AEFE, dans la mesure où les bourses scolaires et la prise en charge de la gratuité vont entraîner un besoin de financement supplémentaire de 140 M€ d'ici trois ans ;
- créer un programme spécifique, comme c'est le cas pour l'audiovisuel extérieur, consacré à la présence de l'enseignement français à l'étranger, garant d'une meilleure gouvernance et cohérent avec les missions confiées à l'Agence, en veillant à ce qu'un tel programme atteigne une taille suffisante dans la logique de la LOLF.

L'objectif au plus haut niveau de l'Etat est sans ambiguïté : il s'agit bien de développer le réseau d'enseignement français à l'étranger. Or l'Agence doit, dans le même temps, répondre à des objectifs budgétaires contraignants et assurer la prise en charge des frais de scolarité. La Commission estime par conséquent, dans sa grande majorité, que le moment n'est pas opportun pour un changement d'organisation budgétaire et que le rattachement de l'Agence

au seul programme 151 modifierait profondément la lisibilité politique du réseau, en en faisant un instrument au service des seules communautés françaises de l'étranger.

A ce stade, la Commission, dans sa grande majorité, se prononce donc pour le maintien de la répartition actuelle, en insistant sur la nécessité d'augmenter, sur les deux programmes 151 et 185, les crédits destinés à l'enseignement français à l'étranger, sans porter préjudice aux autres missions financées et mises en œuvre respectivement par la DFAE et par la DGCID, dans les domaines de l'aide sociale apportée aux Français de l'étranger d'une part, et de l'action culturelle et de coopération dans les pays développés d'autre part.

Enfin, la Commission ne souhaite pas que l'AEFE soit soumise au plafond d'emplois des opérateurs publics tel que prévu dans le PLF 2008, notamment pour les enseignants résidents et les recrutés locaux, dont les postes sont financés en tout ou partie par les frais d'écologie. Ces rémunérations, prises en charge par les familles, permettent à l'opérateur d'adapter, de manière souple, sa carte des emplois aux demandes locales de scolarisation sans obérer les finances de l'Etat.

II. Un réseau appelé à se développer, notamment par le renforcement d'autres dispositifs d'enseignement français à l'étranger

1) Le soutien aux sections bilingues francophones

Le développement de l'enseignement bilingue est une des priorités de la politique de coopération linguistique et éducative du ministère des Affaires étrangères depuis les années 1990. On entend par « enseignement bilingue » un cursus scolaire intégrant l'enseignement d'une ou plusieurs disciplines non linguistiques (DNL) en langue française dans un pays où le français n'est pas la langue officielle d'enseignement.

Ces dispositifs sont reconnus par la France à travers la possibilité offerte aux élèves de passer des certifications françaises ou franco-étrangères (DELF scolaire, DELF/DALF, attestation de cursus délivrée par l'Ambassade, double certification telle que l'Abibac en Allemagne et le Bachibac en Espagne). Dans la plupart des cas, les élèves scolarisés hors de l'Union européenne dans ces sections sont, de plus, dispensés du test linguistique demandé dans le cadre de la demande d'admission préalable en première année d'université française.

Ces sections bilingues francophones constituent souvent des viviers d'excellents francophones et sont une voie privilégiée pour accéder aux études universitaires, localement (dans les filières francophones supérieures) ou en France. Le nombre des élèves inscrits dans les sections bilingues constitue un indicateur de performance dans le cadre de la LOLF, pour les programmes 185 et 209. L'enquête menée pour l'année 2007-2008 fait apparaître une forte croissance des effectifs d'élèves scolarisés dans des dispositifs d'enseignement bilingue dans le monde :

- pour le programme 185, 85.857 élèves sont scolarisés dans l'enseignement bilingue (contre 65 318 en 2006) ;
- pour le programme 209, 1.264.479 élèves sont scolarisés dans l'enseignement bilingue (contre 659 833 élèves en 2006).

L'évolution des dispositifs d'enseignement bilingue suppose le développement des coopérations avec les établissements français à l'étranger, à travers des observations de cours,

la présentation ou la formation aux projets d'établissements, la participation d'enseignants français à l'élaboration des sujets pour les épreuves spécifiques de français et de DNL dans le cadre de la validation des parcours bilingues de fin d'études secondaires, Ce renforcement des relations entre les deux types d'établissements s'inscrit dans le développement de la mission de coopération éducative de l'AEFE, et pourrait aussi permettre de desserrer la pression sur les établissements français par la scolarisation d'enfants français au sein des dispositifs bilingues. Cette piste est notamment étudiée en Grande-Bretagne, pour répondre à la pression de la demande à Londres. Le projet suscite un vif intérêt de la part des partenaires britanniques (réseau des écoles indépendantes, cofinancements de plusieurs millions d'euros).

La Commission est très favorable à cette alternative de l'enseignement bilingue pour les parents qui ne peuvent pas scolariser leurs enfants dans les établissements français (seul un tiers des enfants inscrits dans les consulats est actuellement scolarisé dans le réseau scolaire français), ainsi qu'au renforcement des synergies entre établissements étrangers et français. Le programme FLAM peut, dans certains cas, être un tremplin vers une filière bilingue (à l'instar de la création d'une classe bilingue en primaire, à partir d'une projet FLAM à New York). Il faut toutefois souligner que les demandes d'un enseignement en français et d'un enseignement français ou « à la française » ne renvoient pas aux mêmes réalités. Ces différences invitent à une réflexion sur un modèle intermédiaire, qui n'entrerait pas dans le cadre de l'homologation, mais qui permettrait l'existence, à côté d'un enseignement français homologué, d'un enseignement bilingue et inspiré des méthodes pédagogiques françaises au sein des systèmes éducatifs étrangers.

Le développement des filières bilingues vers des filières binationales, comme cela peut être envisagé en Espagne par exemple, et l'accès des Français à ces filières à l'étranger posent la question de l'examen de fin d'études secondaires, l'obtention du baccalauréat, premier grade universitaire en France, restant très souvent l'objectif des élèves français. Il s'agirait d'instituer un processus d'accréditation ou de labellisation pour ces filières appelées à se multiplier, notamment afin de garantir la reconnaissance de doubles diplômes et des passerelles vers l'enseignement français.

Les attentes dépassent aujourd'hui l'offre des sections bilingues au sein des systèmes éducatifs locaux. La demande porte sur une démarche pédagogique d'excellence française dans des établissements privés. Il serait intéressant, en particulier, de réfléchir à la possibilité de s'inspirer du modèle des « Begegnungsschulen » (écoles à enseignement binational) développées outre-Rhin, en parallèle des lycées allemands à l'étranger (exemple de la « Begegnungsschule » de Prague, qui comporte une section germano-tchèque et offre le baccalauréat allemand). Tout en exportant le modèle pédagogique français, il conviendrait de veiller au maintien du concept de mixité culturelle auquel la communauté éducative et les parents sont très attachés et qui participe de l'ouverture sur le monde et de l'éveil à la flexibilité et à la mobilité. La Commission rappelle toutefois que l'enseignement bilingue ne figure pas parmi les vocations de l'Agence et que ce secteur nécessite des moyens particuliers, notamment en termes de formation et de qualification des enseignants, au-delà du seul aspect linguistique.

La Commission conclut à la perspective riche et constructive que représente l'enseignement bilingue francophone et à la nécessité pour les Postes diplomatiques d'examiner les possibilités les mieux adaptées à leur pays de résidence afin de développer ces dispositifs, en s'inspirant des modèles mis en œuvre par d'autres pays

européens (Allemagne, etc.) et en tenant compte des contraintes liées notamment aux questions de certification.

2) Le développement du programme FLAM et sa gestion par l'AEFE

La nécessité d'apporter un soutien aux familles françaises, dont les enfants ne sont pas scolarisés en langue française, relayée au début de la décennie par les élus des Français de l'étranger, a débouché sur un programme de consolidation du français langue maternelle. Le nombre d'associations bénéficiaires est passé de 33 dans 19 pays en 2001 à 61 dans 26 pays en 2008. Les crédits consacrés à ce programme, directement géré par la Sous-Direction du Français à la DGCID, sont passés de 205.000 € en 2001 à 310 000 € en 2008.

En 2008, ce programme concerne 4400 jeunes, dont 1730 enfants français âgés de 5 à 16 ans. Les enseignements sont assurés la plupart du temps soit par des mères volontaires, soit par des enseignants à la retraite, soit par un établissement culturel français qui se voit confier la gestion du projet.

La maîtrise de la langue française participe du maintien d'un lien fort avec la France pour les enfants qui résident hors du territoire national, que ce soit pour une courte période ou de manière permanente, et sont scolarisés dans un établissement du système local. Le périmètre du programme FLAM, qui vise à développer des propositions nouvelles, ne couvre pas les relais CNED.

Le programme FLAM s'inscrit dans le cadre de la politique de coopération linguistique et éducative des Postes, avec des passerelles possibles :

- vers les établissements du réseau d'enseignement français, en France ou à l'étranger,
- vers le système éducatif local, notamment vers les sections bilingues,
- vers les cours de français des établissements culturels.

Une mission d'évaluation du programme a été conduite, d'octobre 2006 à avril 2007, par Mme Annie Dyckmans, inspecteur général de l'Education nationale, et par M. Thierry Burkard, ancien ambassadeur, ancien directeur de l'AEFE. Des missions de terrain ont été menées dans les deux pays où les associations sont les plus nombreuses (Royaume-Uni, Allemagne) et dans trois pays où le programme présente une originalité spécifique (Pologne, Australie, Algérie). Les principales recommandations de cet audit, rendues en mai 2007, sont les suivantes :

- faire connaître le programme FLAM
- assouplir les conditions de financement, notamment en vue, dans des pays relevant du programme LOLF 209 « solidarité », de maintenir une aide au-delà de la 5^{ème} année
- créer un label FLAM, notamment afin de faciliter les démarches auprès des autorités locales
- mieux répartir les formations par âge et par niveau
- développer les partenariats (avec des structures économiques ou publiques locales et françaises, les missions économiques, les chambres de commerce, les projets de coopération décentralisée)
- impliquer l'AEFE. : depuis cette année, l'Agence participe aux commissions de sélection des projets, et ses inspecteurs en résidence (IEN) sont sollicités par les ambassades pour participer à leur évaluation. Dans l'avenir, l'AEFE pourrait prendre en charge par conventionnement certains projets bilingues particulièrement actifs, dont l'expansion sortirait du périmètre du programme FLAM.

Par rapport au coût moyen des élèves scolarisés dans un établissement d'enseignement français de l'étranger relevant de l'AEFE, ce dispositif dégressif, dans lequel le montant global de soutien financier ne dépasse jamais 50 %, en ne comptabilisant que les enfants de nationalité française âgés de 5 ans et plus, est d'une grande valeur ajoutée, même s'il ne s'agit que d'un complément de scolarité.

La Commission se félicite de la qualité du programme FLAM et recommande de transférer sa gestion de la DGCID à l'AEFE, tout en préservant sa spécificité, et de poursuivre la mise en œuvre des conclusions du rapport Dyckmans/ Burkard.

3) Une meilleure intégration des interventions du Centre national d'enseignement à distance (CNED) dans l'enseignement français à l'étranger

Sur les 350.000 personnes qui font aujourd'hui appel au CNED, plus de 30.000 sont inscrits à l'étranger, dont 25.000 élèves au niveau scolaire, parmi lesquels 16.000 Français. Le CNED intervient :

- pour répondre à des demandes individuelles (classe entière ou à la carte),
- pour compléter l'offre d'établissements français homologués pour des niveaux non homologués ou pour des options non disponibles (à la carte),
- pour offrir des cours de français dans des écoles non francophones (à la carte),
- pour évaluer le travail des enfants et valider la scolarité dans des micro-structures bénéficiant de répétiteurs (écoles d'entreprises, relais CNED, etc.).

L'inscription au CNED d'un élève soumis en France à la scolarité obligatoire est subordonnée à l'accord des services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades de France, et ouvre éventuellement droit, en cas d'impossibilité d'inscription dans un établissement français à l'étranger, à l'attribution d'une bourse conformément aux critères habituels des commissions de bourses.

Le CNED offre aux établissements partenaires une coordination entre le travail de l'équipe enseignante locale et les professeurs et correcteurs du CNED, l'accès à des ressources numérisées accessibles en ligne ou par des cédéroms envoyés aux élèves inscrits, ainsi que des forums d'échanges et des outils de communication en ligne. Le CNED et l'AEFE sont liés par une convention depuis 1995².

La Commission souligne l'importance et la qualité du service d'enseignement rendu par le CNED à l'étranger, et insiste sur la nécessité d'harmoniser les conditions d'inscription soumise à l'accord des SCAC et à des tarifs subventionnés, afin de s'assurer que les demandes répondent bien à des objectifs de scolarisation obligatoire, et non à des demandes de prise en charge pour convenances personnelles. La Commission recommande sur ce point une meilleure coordination entre le CNED et les SCAC.

² Texte de référence : circulaire AEFÉ 141 du 10 janvier 1995

CONCLUSION

La Commission a été unanime à souligner la grande qualité du réseau de l'enseignement français à l'étranger, ainsi que la bonne gestion de l'AEFE en dépit des problèmes chroniques de sous-financement auxquels elle est confrontée. Il exerce encore, malgré un contexte fortement concurrentiel, une attractivité auprès des familles étrangères, majoritaires, lesquelles, à côté de motivations de francophonie et de francophilie, recherchent dans notre enseignement un modèle pédagogique à la française.

Dans le même temps, une grande majorité des membres de la Commission, ainsi que les principaux acteurs rencontrés, ont exprimé une réelle préoccupation concernant le développement du réseau souhaité par les plus hautes autorités de l'Etat, en raison même des effets induits par la mesure de gratuité au bénéfice des ressortissants français.

Il est notamment à craindre un effet progressif d'éviction des élèves étrangers du fait de l'augmentation jugée intolérable des frais de scolarité. C'est donc la mission de rayonnement et d'influence du réseau qui est sérieusement menacée à terme. D'où la nécessité soulignée par la Commission d'un accompagnement de cette mesure par un double plafonnement des revenus des familles françaises et des montants de droits de scolarité des établissements conventionnés et homologués.

Il conviendra en tout état de cause que l'Etat s'engage à assurer dans la durée l'équilibre budgétaire du réseau, les financements innovants ayant vite trouvé leurs limites, hormis à travers la création d'une fondation ou d'une association réunissant des fonds publics ou privés pour financer des investissements et des bourses aux élèves étrangers. Il est suggéré que le Président de la République réunisse autour de lui les principaux acteurs du réseau, ainsi que des chefs d'entreprises présentes à l'étranger afin de lancer cette fondation.

RECOMMANDATIONS

I. Assurer le maintien de la qualité du service public d'éducation

1) Préserver la diffusion du modèle pédagogique, des méthodes d'acquisition des connaissances, ainsi que des valeurs portés par l'enseignement français à l'étranger.

2) Maintenir la proportion actuelle d'au moins 50 % de professeurs titulaires de l'Education nationale.

Renforcer le pilotage pédagogique du ministère de l'Education nationale sur le réseau scolaire français à l'étranger (en renforçant le partenariat avec chaque académie), tout en maintenant la tutelle stratégique du ministère des Affaires étrangères et européennes.

3) Assurer une formation à l'environnement culturel, linguistique et éducatif du pays d'affectation des chefs d'établissement et des professeurs.

Insérer une culture d'objectifs et organiser l'évaluation de la mise en œuvre du projet d'établissement et celle des professeurs et des chefs d'établissements scolaires.

4) Rénover et remettre aux normes les établissements tant pour des raisons pédagogiques, de sécurité que d'image, notamment dans les pays d'implantation ancienne. A cet effet, l'Agence établira un programme d'investissements sur 5 ans.

II. Renforcer l'unité et la cohérence du réseau

5) Mettre en synergie les différentes composantes du réseau de l'enseignement français (établissements en gestion directe, conventionnés, homologués, enseignements bilingues, programme Français Langue Maternelle (FLAM)). A cet effet, mettre en œuvre dans les délais les meilleurs le projet de « charte de l'enseignement français » qui lie l'AEFE à l'ensemble des établissements partenaires. Dans les pays où le réseau d'enseignement est diversifié, nos postes à l'étranger seront encouragés à conclure des chartes particulières sur le modèle de celle en vigueur en Espagne. S'appuyant sur la stratégie consignée dans le « plan école », ces chartes prévoient la mutualisation de moyens et l'élaboration de projets pédagogiques et/ou administratifs communs.

6) Poursuivre la mise en œuvre du programme Français langue maternelle (FLAM) et le rattacher, tout en veillant à préserver sa spécificité, à l'AEFE.

7) Encourager la poursuite des interventions du Centre national d'enseignement à distance (CNED) dans le réseau des établissements français à l'étranger sur les bases d'une meilleure coordination avec l'Agence et avec les Services de coopération et d'action culturelle.

Mieux utiliser TV5 Monde en tant que vecteur essentiel d'influence pour la promotion de l'enseignement français à l'étranger.

8) Sous l'impulsion des services culturels, les établissements devront développer des partenariats avec les centres, instituts et alliances françaises tant en ce qui concerne l'enseignement du français qu'en matière d'action culturelle. Cet objectif sera précisé dans les lettres de mission des chefs d'établissement scolaires et devra figurer dans les priorités des directeurs des établissements culturels.

III. Ouvrir plus largement le réseau à son environnement

9) Le réseau d'enseignement français à l'étranger sera davantage ouvert à l'environnement culturel et linguistique des pays d'accueil au service d'une mixité culturelle, bénéficiant tant aux élèves français qu'étrangers. Donner davantage d'autonomie aux établissements par l'aménagement des horaires et des programmes tout en préservant les caractéristiques de l'enseignement en France et les valeurs fondamentales portées par notre système d'éducation.

10) Un réseau plus ouvert à l'international et à l'Europe par le développement, à l'exemple de l'Allemagne, de programmes intégrés qui permettent le passage dans les établissements locaux. Renforcer, si besoin est, la politique de certifications de fin d'études secondaires et de co-diplômation, à l'exemple de l'ABIBAC en Allemagne ou du BACHIBAC en Espagne. Renforcer de manière systématique l'enseignement de la langue anglaise pour maintenir l'attractivité de notre réseau, y compris pour certaines catégories de nos compatriotes.

11) Approfondir, en liaison avec les Postes diplomatiques, les perspectives de développement des filières bilingues francophones. A cet effet, une enquête approfondie sera réalisée.

IV. Développer une stratégie d'influence plus affirmée

12) Elaborer une vision stratégique globale d'influence qui sera au cœur du prochain Contrat d'Objectifs et de Moyens et du Plan d'Orientation Stratégique de l'Agence (2009-2011). Cette stratégie s'appuiera sur les priorités géographiques fixées par le ministère des Affaires étrangères et européennes, et s'adossera au Livre Blanc de politique étrangère et européenne.

13) Assurer la diversification des élites à former au-delà des élites politiques et économiques. A cet effet, envisager la création d'un programme ambitieux de bourses pour élèves étrangers qui permettrait de scolariser les élèves de certaines catégories sociales souvent exclus en raison des coûts de la scolarité. Ces bourses seront financées soit à travers une fondation nationale et / ou locale alimentée par des fonds privés ou publics, français et étrangers, et dans certains cas, par la programmation des postes (modèle centrafricain).

Augmenter le nombre et le volume des bourses Excellence-Major.

14) Rationaliser les actions de coopération éducative en confiant un rôle renforcé à l'Agence notamment par le transfert de certains programmes à définir, gérés par la DGCID. A cet effet, transférer les moyens humains et financiers correspondants à l'AEFE afin de permettre la création d'un département de coopération éducative. Développer des partenariats pédagogiques entre les établissements du réseau et les établissements locaux. L'investissement dans une action de coopération des personnels enseignants en poste doit nécessairement passer par une adaptation du temps d'enseignement dans l'établissement d'affectation.

Mobilisation de l'Agence française de développement pour financer certains investissements dans les pays en développement au profit d'établissements scolaires accueillant une majorité de nationaux. A cet effet un groupe de travail doit être constitué dans les meilleurs délais.

15) Valoriser les passerelles avec l'enseignement supérieur français (universités et classes préparatoires aux grandes écoles) en assurant une meilleure information auprès des familles et des élèves scolarisés dans des établissements français à l'étranger, dans un contexte d'amélioration des conditions d'accueil et de délivrance des visas.

V. Assouplir, adapter et maîtriser une carte scolaire plus dynamique

16) Elaborer un schéma de développement à moyen terme du réseau (5 ans) en s'appuyant sur les orientations stratégiques du ministère des Affaires étrangères et européennes déclinées localement dans les « plans écoles » présentés par les ambassades et en tenant compte de l'évolution des communautés françaises à l'étranger.

17) Réviser la répartition entre établissements en gestion directe, conventionnés, homologués et organiser de manière complémentaire l'action des différents opérateurs. Le choix du mode de gestion dépendra de critères plus rationnels (répartition Français / étrangers, situation juridique locale, équilibre financier de l'établissement).

18) Réfléchir à la création d'une nouvelle catégorie d'établissements affiliés à l'Agence, qui sur le modèle de la Mission Laïque Française, seraient signataires d'un accord de partenariat sur objectifs définissant les droits et les devoirs de chacun dans le cadre de la charte.

19) Etudier les avantages de substituer, dans les pays où cela est possible, une fondation au statut d'EGD, à l'image du Lycée franco-japonais de Tokyo, pour garantir notamment la capacité d'investissement immobilier de l'établissement, sans remettre en cause le statut des personnels titulaires et de recrutement local.

20) Etudier la création d'un processus de labellisation par le MAEE qui permettrait de répondre à une demande différente de scolarisation à la française.

21) Renforcer la relation partenariale entre les opérateurs scolaires (AEFE, Mission laïque française), selon un plan concerté d'évolution du réseau scolaire.

22) Encourager et faciliter les initiatives locales associant les différents partenaires, notamment les entreprises. A cet effet, les chefs de postes diplomatiques devraient s'impliquer fortement, en fondant l'effort de développement et de modernisation sur une politique de « plan école ».

VI. Organiser les relations entre le réseau scolaire et les entreprises françaises

23) Créer une structure sous le régime juridique de la fondation ou de l'association d'utilité publique, afin de récolter des fonds auprès des entreprises et de donateurs privés ; une telle structure pourrait contribuer au financement d'investissements immobiliers, ainsi que des programmes de bourses au profit des enfants de leurs cadres locaux aussi bien que pour des élèves étrangers ; à cette fin, rechercher les financements nécessaires pour permettre au Cercle Magellan de réaliser l'étude de faisabilité de cette fondation ou association.

24) Renforcer de manière systématique l'apprentissage de l'anglais dans nos établissements, en proposant un enseignement renforcé et performant, indispensable pour valoriser notre système de formation auprès des milieux économiques internationaux.

VII. Retrouver l'équilibre du financement du réseau

25) Pour retrouver l'équilibre financier du réseau fragilisé par un sous-financement structurel, la Commission recommande :

- a) l'accompagnement de la mesure de gratuité en instituant un double plafonnement des revenus des familles françaises et des montants de droits de scolarité des établissements conventionnés et homologués ;
- b) l'évolution progressive, raisonnable et modulable des frais de scolarité tant pour les ressortissants français (non encore bénéficiaires de la mesure de gratuité) que pour les élèves étrangers ;
- c) la contribution des entreprises françaises voire locales à travers une fondation nationale ou locale au financement d'investissements immobiliers ainsi que des bourses au profit d'élèves étrangers ;
- d) l'engagement de l'Etat à garantir par un plan pluriannuel le financement des surcoûts de la mesure de gratuité pendant la période de transition jusqu'à l'horizon 2020, si son application se voyait confirmée pour la totalité de la scolarité ;
- e) la non application aux établissements concernés du décret de 12.2007 qui fait porter la charge patronale des pensions des personnels français titulaires aux établissements qui les emploient ;
- f) la sanctuarisation des fonds de réserve de l'AEFE et des établissements en gestion directe, ainsi que le transfert à l'AEFE des crédits immobiliers correspondant à la nouvelle charge qui lui a été confiée en matière d'investissement ;
- g) l'étude des possibilités d'utilisation des conventions fiscales bilatérales pour éviter aux entreprises une double imposition en cas d'investissements dans des établissements français de l'étranger ;
- h) la recherche de financements auprès des partenaires locaux, Etats, collectivités locales et entreprises privées ;
- i) la création d'une association des anciens élèves susceptible de participer au financement du réseau, à partir des bases de données des établissements scolaires et des Postes diplomatiques.

26) Pour l'architecture budgétaire des crédits publics consacrés à notre présence scolaire à l'étranger, la Commission recommande, après examen des différentes hypothèses, de maintenir le budget de l'Agence sur les programmes 185 et 151 de la LOLF.

VIII. Statut des personnels du réseau de l'enseignement français à l'étranger

27) Sur la question des pensions civiles, la Commission recommande de maintenir le système actuel par un décret qui prolonge l'exonération, ce qui suppose la non application au réseau de l'enseignement français à l'étranger du décret du 19.12.2007.

28) Instaurer une meilleure prise en compte des conditions de recrutement, d'emploi, de rémunération, de formation et de possibilités d'évolution de carrières dans les conventions passées entre l'Agence et les établissements scolaires.

29) Créer un statut unique des personnels résidents et expatriés tout en distinguant personnels d'encadrement et personnels enseignants.

30) Proposer un accord entre le MAEE et le MEN définissant un volume global de détachement des professeurs titulaires permettant d'assurer la proportion de 50 % de professeurs titulaires dans les établissements de l'AEFE.

ANNEXES

Liste des membres de la Commission

Monsieur Yves AUBIN DE LA MESSUZIERE, Président, membre du Conseil des Affaires étrangères

Monsieur François PERIGOT, Vice-Président, Président d'honneur du MEDEF International

Monsieur François PERRET, Vice-Président, Doyen de l'Inspection Générale du ministère de l'Education nationale

Madame Monique CERISIER-BEN GUIGA, Sénatrice représentant les Français établis hors de France

Monsieur André FERRAND, Sénateur représentant les Français établis hors de France

Monsieur Robert DEL PICCHIA, Sénateur des Français établis hors de France

Monsieur Michel HERBILLON, Député du Val de Marne représentant l'Assemblée Nationale

Monsieur François ROCHEBLOINE, Député de la Loire représentant l'Assemblée Nationale

Madame Marie-Christine SARAGOSSE, Directrice de la coopération culturelle et du français (DGCID) au ministère des Affaires étrangères et européennes

Monsieur Jean-Paul REBAUD, Sous-directeur du français (DGCID) au ministère des Affaires étrangères et européennes

Madame Maryse BOSSIERE, Directrice de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

Madame Anne GIAMI, Directrice adjointe de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger

Monsieur Jean-Pierre BAYLE, Président de la Mission laïque française

Monsieur Jean-Pierre VILLAIN, Directeur général de la Mission laïque française

Monsieur Roger VRAND, Directeur général adjoint de la Mission laïque française

Monsieur Alain CATTÀ, Directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères et européennes, représenté par Madame Odile SOUPISON et par Monsieur Eric LAMOUREUX

Monsieur Jean SARREO, chef du département budgétaire du contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère des Affaires étrangères et européennes

Madame Marie-Christine BUTEL, Sous-directrice de la programmation et des affaires financières de la DGCID du ministère des Affaires étrangères et européennes

Monsieur Jean-Louis NEMBRINI, Directeur général de l'enseignement scolaire du ministère de l'Education nationale, représenté par Monsieur Gérard BONNET

Monsieur Marc FOUCAULT, Directeur des relations européennes et internationales de la coopération des ministères de l'Education nationale et de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, représenté par Monsieur Jacques-Michel LACROIX

Monsieur Arnaud PHELEP, Sous-directeur du budget du ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi

Monsieur Erik LINQUIER, Secrétaire général de la direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'Economie, des finances et de l'emploi

Monsieur Lionel CHATY, Chef de la mission des affaires européennes et internationales à la direction générale du ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

Monsieur John MAC COLL, Président de la commission des Affaires culturelles et de l'Enseignement de l'Assemblée des Français de l'Etranger

Monsieur François NICOULLAUD, Président de l'Association démocratique des Français à l'étranger (ADFE), représenté par Madame Michèle BLOCH

Monsieur Gérard PELISSON, Président de l'Union des Français de l'Etranger, représenté par Madame Hélène CHARVERIAT
Monsieur Roger FERRARI, Secrétaire national responsable du secteur hors de France de la FSU (Fédération syndicale unitaire) / SNES
Monsieur François DENIS, Président de la Fédération des Associations de parents d'élèves des établissements français à l'étranger (FAPEE)
Madame Isabelle TARDE, Déléguée générale de la FAPEE
Monsieur Abdelouab BOUKOURAYCH, Président de l'Union des Conseils des Parents d'Elèves et Madame Françoise MOUGIN (Fédération des Conseils de Parents d'Elèves des Ecoles Publiques)
Monsieur François CENCERRADO, Conseiller fédéral de UNSA Education hors de France
Madame Pascale CANOVA, Secrétaire générale du Sgen-CFDT de l'étranger
Monsieur François TURLAN, Secrétaire national de la FSU (Fédération syndicale unitaire) / SNUIPP (Syndicat National Unitaire des Instituteurs, Professeurs des écoles et PEGC)

Liste des institutions et personnes auditionnées et consultées

Monsieur Jean-Michel SEVERINO, Directeur général de l'Agence française de développement, Monsieur Henry DE CAZOTTE, Directeur des relations extérieures et Monsieur Jean-Claude BALMES, Chef de la Division de l'Education de l'AFD

Monsieur Yves GIROUARD, Président et fondateur du Cercle Magellan international
Madame Claude MULSANT, Directrice Adjointe - Directrice du HR & Mobility club du Cercle Magellan

Monsieur Jean-Michel LACROIX, Recteur d'académie, Directeur général du Centre national d'enseignement à distance (CNED), et Monsieur Laurent BATUT, Directeur des Affaires internationales et européennes du CNED

TV5 Monde : Madame Marie-Christine SARAGOSSE, Directrice générale, Madame Michèle JACOBS, Directrice de la Francophonie et de la Promotion du français, et Madame Evelyne PAQUIER, Responsable du Service promotion et enseignement du français

Dans le cadre des missions effectuées à Madrid et à Moscou, la Présidence de la Commission a auditionné des représentants des chefs d'entreprises, des parents d'élèves, des enseignants et des conseillers des Français de l'étranger. Elle remercie nos postes diplomatiques et culturels dans ces deux pays d'avoir organisé ces rencontres, ainsi que les proviseurs et les équipes de direction de nos lycées de Madrid et de Moscou.

Le secrétariat général de la Commission a été assuré par la Sous-Direction du Français de la DGCID (Sous-Directeur : Jean-Paul REBAUD ; Chef de bureau : Denis SORIOT ; Chargés de mission : Lorène LEMOR et Luc FABRE).

Calendrier des travaux

mercredi 30 janvier 2008 : réunion d'installation de la Commission

jeudi 7 février 2008 : la mission d'influence

jeudi 21 février 2008 : la mission de service public d'éducation

jeudi 6 mars 2008 : la mission de coopération éducative

jeudi 20 mars 2008 : les périmètres statutaires et géographiques

jeudi 3 avril 2008 :

- Compte rendu de la mission d'étude effectuée à Madrid les 31 mars et 1^{er} avril
- Le financement de l'enseignement français à l'étranger

jeudi 17 avril 2008 : les financements innovants

mercredi 7 mai 2008 :

- les partenaires de l'enseignement français à l'étranger
- la problématique de l'enseignement bilingue
- l'inscription budgétaire de l'AEFE sur les programmes LOLF

jeudi 5 juin 2008 : les autres dispositifs d'enseignement français à l'étranger (programme FLAM, le CNED, ...)

jeudi 12 juin 2008 :

- l'évolution des statuts et des missions de l'AEFE
- la poursuite d'étude dans l'enseignement supérieur

jeudi 26 juin 2008 :

- le statut des personnels
- discussion sur le rapport final et les recommandations

jeudi 3 juillet 2008 : approbation du rapport final de la Commission et de ses recommandations.

TEXTES DE REFERENCE

Propositions pour l'enseignement français à l'étranger, rapport de Pierre LEQUILLER, Député des Yvelines, juillet 1996

Rapport d'enquête sur les droits de scolarité pratiqués par les établissements relevant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, Inspection générale des Finances, septembre 2003

Financements de l'enseignement français à l'étranger, réagir et s'unir pour un nouvel élan, rapport de la mission confiée au Sénateur André FERRAND par le Premier Ministre, juillet 2004

Rapport définitif de la Commission d'étude « *Scolarisation et enseignement français à l'étranger* » du Cercle Magellan, mai 2005

Les élèves étrangers des lycées français : un enjeu pour l'enseignement supérieur français, rapport de Marie-Christine SARAGOSSE, chargée de mission auprès du Directeur général de la DGCID, juillet 2006

Mission « Action extérieure de l'Etat », rapport du Sénateur Adrien GOUTEYRON, juin 2008