

Cour des comptes



L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Insuffler une nouvelle dynamique

Communication à la commission des finances du Sénat

Octobre 2016

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	7
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION.....	13
CHAPITRE I DES ADAPTATIONS ENCORE INSUFFISANTES PAR RAPPORT AUX ATTENTES.....	21
I - L'ORGANISATION DU RÉSEAU : LE FRUIT D'UN HÉRITAGE	21
A - Une multitude de situations, un enchevêtrement d'acteurs	21
B - La Mission laïque française : un réseau à part entière.....	24
C - Une géographie de la demande difficile à établir	26
D - Des priorités géographiques multiples	27
E - Des ajustements pertinents mais aux effets limités	31
II - L'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER DOIT MIEUX RÉPONDRE À SES MULTIPLES VOCATIONS	33
A - Une demande de scolarisation en partie satisfaite.....	33
B - Une fidélisation fragile des élèves	35
C - Une concurrence croissante des systèmes environnants	36
D - De nouvelles offres complémentaires	39
E - Des liens perfectibles avec l'enseignement supérieur	41
F - Une valorisation insuffisante du réseau des anciens élèves	43
CHAPITRE II UN MODÈLE ÉCONOMIQUE FRAGILISÉ.....	47
I - DES DÉPENSES DYNAMIQUES PAR NATURE.....	47
A - Des dépenses de personnel en augmentation	48
B - Des dépenses d'aide à la scolarité en progression.....	49
C - Des dépenses immobilières inéluctables	60
D - Des dépenses des établissements en gestion directe en hausse	64
II - DES RESSOURCES SOUS CONTRAINTES	66
A - Une capacité contributive des familles fortement entamée.....	66
B - Des possibilités de financements alternatifs marginales	71
C - Un désengagement régulier de l'État	73
CHAPITRE III UNE AUTRE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, CONDITION DE LA PÉRENNITÉ	79
I - UN CORPS ENSEIGNANT MULTIPLE, DES SITUATIONS FIGÉES	81
A - Les enseignants expatriés : à la recherche d'une nouvelle place	81
B - Le statut de résident est un point de blocage pour la gestion des ressources humaines	86
C - La qualité des recrutés locaux constitue un enjeu pour l'avenir du réseau	90
II - LE PERSONNEL NON ENSEIGNANT	92
A - Le personnel expatrié non enseignant : un apport largement reconnu	92
B - Le personnel non enseignant recruté localement est très divers.....	95
III - QUATRE ENJEUX MAJEURS POUR LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	96

A - Moduler les possibilités de redéploiement sous une contrainte budgétaire croissante.....	96
B - Mieux affecter une ressource enseignante rare	98
C - Répondre aux besoins de formation des recrutés locaux.....	101
D - Renforcer l'évaluation des enseignants du second degré.....	104
CONCLUSION	109
ANNEXES	111

Avertissement

Sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la présidente de la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour, par un courrier en date du 18 décembre 2015 (cf. annexe n° 1), de réaliser une enquête sur l'enseignement français à l'étranger. Par une lettre du 8 février 2016 (cf. annexe n° 2), le Premier président a confirmé l'accord de la Cour et précisé le champ et l'objet de l'enquête.

Conformément à la demande du Sénat, les diligences conduites ont principalement porté sur les années 2012 à 2015. Elles se sont concentrées, d'une part, sur les crédits inscrits à l'action 5 « *Agence pour l'enseignement français à l'étranger* » du programme 185 - *Diplomatie culturelle et d'influence* et sur les crédits de l'action 2 « *Accès des élèves Français au réseau AEFÉ* » du programme 151 - *Français à l'étranger et affaires consulaires* et, d'autre part, sur le budget de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), opérateur de l'État placé sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), et sur les ressources propres des établissements d'enseignement.

L'enquête s'est inscrite dans le prolongement d'un précédent contrôle de la Cour portant sur le même sujet pour les années 2005 à 2010. Ce contrôle avait donné lieu à l'envoi d'un référé¹, le 3 juillet 2013, aux ministres des affaires étrangères et du budget, soulignant la faiblesse de la démarche stratégique et prospective, la charge croissante dans l'évolution des charges de l'immobilier et de la masse salariale et les lacunes dans les dispositifs de suivi et de contrôle. La présente enquête ne constitue ni une évaluation de politique publique, ni un contrôle de la qualité de l'enseignement dispensé au sein des établissements français à l'étranger.

L'instruction a été menée sur pièces et sur place au ministère des affaires étrangères et du développement international, au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR) et au sein de l'AEFE. Ont également été rencontrés les dirigeants des opérateurs associés à l'AEFE, ceux de la Mission laïque française (MLF), de l'Alliance israélite Universelle (AIU) et de l'Association Franco-Libanaise pour l'enseignement et la culture (AFLEC). Par ailleurs, sept missions à l'étranger ont été menées, auprès des postes diplomatiques et des établissements d'enseignement français en Espagne, au Maroc, en Belgique, en Allemagne, aux Émirats Arabes Unis, en Grande-Bretagne et à Madagascar.

Les 25 établissements de tout statut visités par la Cour et les postes diplomatiques qui les soutiennent n'ont pas donné lieu à un contrôle en la forme, même si les investigations de la Cour y ont été approfondies. Par ailleurs, si la Cour a une compétence clairement établie

¹ ¹ Référé n° 66854 du 3 juillet 2013.

pour contrôler la gestion des établissements en gestion directe (EGD), qui sont des services de l'AEFE, les enquêtes qu'elle a menées dans les autres établissements, privés et de droit local, l'ont été à titre d'information.

Lors de chaque visite au sein d'un établissement, un même protocole a été appliqué. Il a permis de rencontrer les équipes de direction, les enseignants et les non enseignants de tout statut, les parents d'élèves, les organisations représentatives du personnel et des lycéens.

D'autres acteurs de l'EFE - conseillers consulaires, associations de parents d'élèves ou d'anciens élèves, administrateurs d'établissements non français labellisés, etc. - ont apporté une riche contribution à l'enquête. Au total, les rapporteurs ont rencontré plus de 500 personnes (cf. annexe n° 4).

Après examen par la Cour du rapport d'instruction, le 7 juillet 2016, un relevé d'observations provisoires a été adressé, le 20 juillet 2016, à huit destinataires :

- trois ont reçu l'intégralité du rapport provisoire : les secrétaires généraux du ministère des affaires étrangères et du développement international, du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ; le directeur de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger ;
- cinq ont reçu des extraits du rapport : le président de l'Assemblée des Français de l'étranger ; le directeur du budget ; le président de la Mission laïque française ; le président de l'Association Franco-libanaise pour l'éducation et la culture ; la directrice de l'Alliance israélite universelle.

Après que M. Christian Masset, ambassadeur de France, secrétaire général du ministère des affaires étrangères et du développement international, a été auditionné le 15 septembre 2016, le projet de rapport, tenant compte de l'analyse que la Cour a faite des réponses reçues à ses observations provisoires, a été délibéré le même jour par la quatrième chambre, présidée par M. Vachia, président de chambre, et composée de MM. Maistre, Ganser, Lafaure, Ténier et Rigaudiat, conseillers maîtres, de Mme Latournarie-Willems, conseillère maître et de M. Margueron, conseiller maître en service extraordinaire, les rapporteurs étant MM. Philippe Rousselot, conseiller maître et Thibault Deloye, conseiller référendaire, Mme Catherine Démier, conseillère maître, étant la contre rapporteure.

Le rapport a ensuite été examiné et approuvé le 27 septembre 2016 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour, composé de MM. Migaud, Premier président, Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

La France dispose d'un réseau scolaire à l'étranger unique au monde. Par son ampleur, ses missions et sa répartition géographique, il constitue l'un des instruments d'influence, de rayonnement et d'attractivité les plus puissants et l'un des vecteurs les plus efficaces au service de la francophonie. Placée sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI), l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) pilote, à elle seule, 494 établissements répartis dans 136 pays. Elle offre à près de 130 000 enfants de Français expatriés et à plus de 200 000 élèves étrangers une scolarisation conforme aux programmes français et homologuée par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR). Sur l'ensemble de ces établissements, 230 sont en gestion directe ou conventionnés et mobilisent 6 513 agents rémunérés par l'État. Les autres (264) sont autofinancés ; ils reçoivent le concours de 2 103 personnels détachés de l'administration, dont ils financent intégralement les rémunérations. En 2015, les dépenses budgétaires en faveur de l'enseignement français à l'étranger ont représenté 492,1 M€ et les droits de scolarité reçus par les établissements 1,8 Md€.

Au terme du présent contrôle, les tendances dégagées par les précédents travaux de la Cour sur le même sujet se confirment et se durcissent. La contribution à la maîtrise des finances publiques s'est traduite par un désengagement de l'État caractérisé d'un côté, par une baisse continue des crédits publics et de l'autre, par un nombre d'agents du MENESR détachés à l'étranger durablement plafonné. Cette limitation des ressources publiques est concomitante d'une hausse continue de la demande de scolarisation, qui trouve son origine dans l'augmentation du nombre de Français vivant à l'étranger (+ 3 % par an), et, pour le public étranger, dans la forte attractivité d'un modèle d'enseignement d'excellence.

Dans ce contexte, le ratio « aide nette/frais de scolarité » (58 % pour les établissements en gestion directe et 35 % pour les établissements conventionnés) ne saurait poursuivre sa décroissance sans que soient altérés, non seulement le modèle sur lequel repose l'enseignement français à l'étranger, mais aussi et surtout le développement de cet instrument majeur de l'influence française dans le monde.

Le réseau de l'enseignement français à l'étranger (EFE) se trouve ainsi placé à la croisée des chemins. Se limiter à préserver l'acquis reviendrait à ignorer une demande croissante qui, à défaut d'être entendue, trouvera sur le marché international de l'éducation des solutions souvent plus onéreuses pour les familles mais de qualité. Sous l'effet de la concurrence, cette tendance, déjà à l'œuvre dans certains pays, affecterait le modèle économique de l'EFE comme son dynamisme. À l'inverse, conforter et développer le réseau pour répondre à la demande ne saurait se faire sans affirmer une volonté politique, sans opérer des choix et des redéploiements significatifs, voire sans sacrifices.

Afin de contourner la rigidité d'un tel choix, le MAEDI a décidé, d'une part, de développer le réseau par le biais d'établissements autofinancés, et d'autre part, de répondre à la demande insatisfaite par le renforcement de la coopération éducative. Si l'avantage

économique de la première piste est patent, ces organismes, qui ne sont pas sous gestion directe, doivent néanmoins donner des gages de qualité homogènes, suivis et évalués. La seconde piste, qui consiste à créer des filières labellisées dans les systèmes d'enseignement nationaux, est également peu coûteuse mais ne répond en rien à la question de l'avenir du réseau.

D'une très grande hétérogénéité, la configuration de ce réseau ne saurait être modifiée par la seule action de l'AEFE. Les décisions affectant son périmètre sont avant tout d'ordre politique. En l'état, les orientations stratégiques que le ministère des affaires étrangères fixe à l'Agence conduisent inévitablement à des redéploiements : faute d'une priorité affichée et assumée, augmenter la présence de l'EFE dans les régions à forts enjeux ne peut se faire sans un repli corrélatif dans d'autres pays. Par ailleurs, les réorientations stratégiques envisagées par le ministère ne reposent pas toujours sur des situations durables, que ce soit en raison des évolutions observées en matière d'expatriation (les cycles de croissance sont contrastés) ou pour des raisons légales (dans certains pays, la loi interdit la scolarisation des enfants hors du système national).

Pour concilier ces exigences contradictoires, l'AEFE se doit d'approfondir sa connaissance des enjeux. La révision du périmètre de ses interventions, inévitable à terme, doit passer par une meilleure anticipation des évolutions en cours (expatriation, marché de l'éducation), par une définition plus structurée du rôle qu'elle doit jouer vis-à-vis de la francophonie et par une stratégie mieux partagée avec les opérateurs associés à l'EFE, au premier rang desquels figure la Mission laïque française. Celle-ci, dont le réseau est largement autofinancé, présente des garanties de qualité pédagogique et de gestion. Elle est implantée dans 43 pays et dispose de 88 établissements homologués.

L'AEFE est aujourd'hui liée par de grandes orientations diplomatiques, qu'elle peine à honorer. Elle gagnerait à définir une stratégie combinée à partir de nombreux critères et de sa vocation. Mais pour nécessaire qu'il soit, un tel effort ne sera pas suffisant : l'AEFE ne saurait se projeter dans l'avenir sans que soit redéfinie l'allocation de ses moyens.

Les charges financières qui pèsent sur l'AEFE ne cessent de croître, sous l'effet de l'évolution de la masse salariale ou des charges d'entretien du patrimoine immobilier. Entre la rénovation d'un parc ancien, les extensions immobilières indispensables, les obligations toujours plus exigeantes en matière de sécurité, le développement de la formation ou les actions pédagogiques prioritaires, les dépenses dites « incompressibles » connaissent une tendance « spontanée » à la hausse. Il en résulte que l'aide publique à la scolarité aurait vocation à augmenter, sauf à limiter le nombre d'ayants-droit ou à durcir les conditions d'octroi des bourses.

La diminution des crédits publics observée ces dernières années, jointe au manque de clarté quant aux perspectives financières pour les années à venir, a pour conséquence que l'AEFE est désormais contrainte à multiplier les arbitrages d'appoint, à rechercher des solutions de court terme et à envisager une nouvelle hausse des frais de scolarité versés par les familles aux établissements. Si le point critique de l'effort demandé aux parents est difficile à établir, la question de la proportion respective entre financements publics et financements privés est devenue aussi cruciale que la recherche de nouvelles marges de manœuvre.

En tout état de cause, l'évolution de l'enseignement français à l'étranger n'est guère envisageable sans une refonte de la gestion des ressources humaines. Celle-ci passe par une

meilleure connaissance, quantitative et qualitative, des enseignants des établissements partenaires. Il serait inconséquent de confier à ces derniers un rôle de premier plan dans le développement du réseau sans disposer d'une connaissance fine de leurs enseignants et personnels administratifs. Les agents sous gestion directe de l'AEFE doivent également voir leur mission clarifiée, notamment les titulaires expatriés du second degré qui exercent deux métiers (enseigner aux élèves et conseiller leurs pairs), sans que l'équilibre entre ces missions soit clair et efficient. Une redéfinition des fonctions des expatriés au sein du réseau pourrait dégager des marges de manœuvre financières. La gestion des enseignants qualifiés de « résidents » conduit à des pratiques insincères qui gèlent toute possibilité de mobilité et de renouvellement. Outre que cette situation interdit d'élaborer une gestion prévisionnelle des effectifs et que l'immobilisme a un coût dynamique (GVT, avancement au grand choix), elle entraîne un risque pour la qualité de l'enseignement. Identifié par les parents d'élèves, ce risque est conforté par le déficit d'inspection pédagogique qui place ces agents, durablement éloignés, en situation de décalage vis-à-vis des innovations pédagogiques.

Le réseau de l'enseignement français à l'étranger constitue une charge significative pour les finances publiques. Celle-ci mérite d'être consentie tant qu'elle répond à un service public adapté aux attentes des Français vivant à l'étranger et qu'elle constitue un atout de premier plan pour la diplomatie française. À cet égard, si l'enseignement français à l'étranger doit demeurer un outil d'influence à part entière, un effort accru de l'État, de l'Agence et de sa tutelle en direction des anciens élèves s'impose plus que jamais.

Ainsi, l'enseignement français à l'étranger ne saurait être apprécié que dans le cadre de la programmation budgétaire triennale ou du plan d'orientations stratégiques à cinq ans. Ayant pour mission la scolarisation d'élèves de la maternelle à la terminale, son cycle de performance est *a minima* de quinze ans. Enfin, la complexité des dispositifs et la nécessité structurelle de tenir compte, dans la prise de décision comme dans l'action, de contraintes spécifiques, qu'elles soient politiques ou qu'elles tiennent à la gestion des ressources humaines, font de la longue durée un élément constitutif de la bonne gestion de l'enseignement français à l'étranger.

Mais, en tout état de cause, préserver et développer ce précieux outil d'influence et de rayonnement de la France dans le monde, conforter cet instrument majeur au service de la francophonie, exigent que soient opérés sans tarder les choix indispensables pour lui insuffler une nouvelle dynamique.

Recommandations

La Cour formule les huit recommandations suivantes :

1. (MAEDI et AEFE) : établir une cartographie prospective ayant vocation à constituer un outil de dialogue entre tous les acteurs de l'enseignement français à l'étranger ;
2. (MENESR et AEFE) : fournir à tous les élèves un numéro d'identification étudiant (INE) afin de pouvoir assurer leur suivi dans l'enseignement supérieur français ;
3. (MAEDI et AEFE) : intégrer l'Association des anciens des lycées français du monde dans la structure de gouvernance du réseau et lui donner les moyens, sur la base d'une convention, de déployer une mission d'influence ;
4. (AEFE) : accroître la place des parents dans la gouvernance des établissements et de l'AEFE, en particulier en matière d'information budgétaire dans les établissements en gestion directe ;
5. (MAEDI et AEFE) : établir pour les établissements en gestion directe d'une part, et pour les établissements conventionnés d'autre part, une valeur cible de la proportion entre les financements publics français et les autres sources de financements afin de calibrer l'évolution du réseau à partir de cette référence ;
6. (AEFE) : établir de nouvelles règles de gestion pour les enseignants résidents, en supprimant les recrutements différés et en mettant progressivement un terme à la notion de reconduction tacite du détachement ;
7. (MAEDI et AEFE) : réduire progressivement la proportion d'expatriés au profit des résidents parmi les titulaires détachés dans l'enseignement français à l'étranger à effectif total d'enseignants français détachés au moins maintenu ;
8. (AEFE) : valoriser le statut de recruté local dans tous les types d'établissement par une formation d'intégration, la création d'un parcours professionnel et l'accès aux responsabilités pédagogiques et administratives des intéressés.

Introduction

Avec près de 500 établissements d'enseignement répartis dans 136 pays, la France dispose d'un outil d'influence, de rayonnement et d'attractivité unique au monde, tant par sa diversité que par son étendue.

Au regard de la puissance de cet instrument exceptionnel, le législateur a souhaité donner de la cohérence à l'enseignement français à l'étranger (EFE), assurer une meilleure coordination entre ses nombreux établissements et le doter d'une tête de réseau. À cette fin, la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 a créé l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). Établissement public national à caractère administratif, l'AEFE constitue la structure la plus récente de l'enseignement français à l'étranger. Elle est également la plus importante par ses moyens financiers et humains et reste, à ce jour, placée sous la tutelle unique du MAEDI.

1 - Un réseau à vocations multiples

L'article L. 452-2 du code de l'éducation assigne plusieurs missions à l'AEFE. Celle-ci a vocation non seulement à scolariser les enfants français, le cas échéant en leur octroyant des bourses, mais aussi à accueillir des élèves étrangers afin de favoriser le rayonnement de la langue et de la culture françaises. À ces missions fondamentales, qui constituent le cœur et l'identité du réseau, s'ajoute celle de la coopération avec les systèmes éducatifs locaux. Cette dernière mission, longtemps tenue pour secondaire, s'est renforcée depuis quelques années.

La mixité nationale apparaît comme un facteur d'enrichissement considérable pour tous les élèves. Du fait de la variété des situations locales, certains établissements accueillent davantage de Français que de nationaux, et inversement. Considérées à l'échelle du réseau, ces différentes configurations résultent moins d'une doctrine que d'une situation de fait.

L'enseignement français à l'étranger offre un service apprécié à un grand nombre d'expatriés français, qu'ils soient durablement implantés dans leur pays de résidence ou en mobilité professionnelle temporaire. De leur côté, les parents du pays d'accueil y trouvent un moyen de donner à leurs enfants un enseignement de qualité, assorti d'un choix culturel et linguistique. La couverture géographique du réseau permet également d'attirer les enfants de pays tiers qui ne disposent pas d'une offre scolaire équivalente à l'étranger (enfants de diplomates, d'experts, etc.).

L'attractivité des établissements se nourrit des résultats des élèves aux concours et examens. Lors de sa session 2015, plus de 96 % des 15 264 candidats ont obtenu le baccalauréat, avec une mention pour 75 % d'entre eux (dont 21 % avec la mention « très bien »). Par ailleurs, 13 prix du concours général ont été décernés cette année à des élèves de l'enseignement français à l'étranger.

Vecteur de rayonnement pour la langue française, le système éducatif français à

l'étranger est aussi un acteur majeur de la francophonie. Il a une valeur politique forte dans les relations bilatérales et se trouve ainsi placé au cœur de la diplomatie globale française.

Si l'obligation d'un enseignement public, gratuit et laïque s'impose à l'État sur le territoire de la République, tel n'est pas le cas à l'étranger². Les établissements français à l'étranger ne proposent pas un enseignement obligatoire et la scolarité est presque toujours payante, quel que soit leur statut. L'enseignement qui y est dispensé n'est pas français, au sens où il dépendrait d'un lien étroit avec l'État : plus de la moitié des établissements du réseau, partenaires de l'AEFE, sont privés et de droit local et tous les établissements sont tenus de s'adapter aux contraintes locales.

L'EFE doit dès lors se comprendre comme l'ensemble des établissements signataires de la « charte de l'enseignement français à l'étranger³ », rédigée par l'AEFE, dispensant un enseignement en français, conforme aux programmes de l'Éducation nationale. Ces établissements reçoivent à ce titre une homologation délivrée par le MENESR.

L'homologation

L'homologation est accordée aux établissements d'enseignement français à l'étranger dont l'enseignement est conforme à celui dispensé dans les établissements d'enseignement publics en France. Les élèves issus d'un établissement homologué intègrent en France, sans examen de contrôle, un établissement public, un établissement privé sous contrat d'association avec l'État ou, à l'étranger, un autre établissement homologué dans la limite de ses capacités d'accueil. Les établissements homologués préparent aux diplômes français.

L'homologation fait l'objet d'une procédure annuelle, mise en place par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), durant laquelle les dossiers des établissements demandeurs sont examinés et évalués pédagogiquement par les inspections générales du ministère de l'éducation nationale.

Une commission interministérielle d'homologation présidée par la DGESCO et composée de représentants du ministère de l'éducation nationale, du ministère des affaires étrangères et de l'AEFE donne son avis sur les demandes présentées par les établissements. La Mission laïque française y est présente en tant que membre observateur.

La liste des établissements scolaires homologués est établie annuellement par le ministre chargé de l'éducation, en accord avec le ministre des affaires étrangères. Elle fait l'objet d'un arrêté interministériel spécifique publié au Journal officiel⁴.

Le réseau d'enseignement français à l'étranger rassemble, en 2016, 494 établissements scolaires, implantés dans 136 pays, qui scolarisent près de 340 000 élèves, dont 63 % sont étrangers et 37 % sont français. Ils se répartissent en trois types d'établissements : 74 établissements en gestion directe (EGD), 156 conventionnés et 264 partenaires.

² Conseil constitutionnel, Décision n° 2012-654 DC du 09 août 2012.

³ Ce document recense les engagements réciproques de l'AEFE, du poste diplomatique, des représentants des familles et des établissements. Toute demande d'homologation par un établissement scolaire passe par la signature préalable de la charte de l'enseignement français à l'étranger, qui prévoit notamment le strict respect de la laïcité. Celle-ci s'impose aux établissements en gestion directe (EGD), mais pas aux conventionnés et partenaires, qui sont de droit privé. Ne bénéficiant d'aucune immunité, tous les établissements sont tenus de se conformer au droit et aux usages du pays d'accueil. Lorsque l'enseignement religieux est obligatoire, il ne s'impose qu'aux élèves nationaux. Depuis 2013, le MAEDI a laissé aux ambassadeurs le choix d'afficher ou non cette charte dans les établissements.

⁴ Cf. annexe 5.

2 - Une longue maturation

Le profil que présente aujourd'hui l'enseignement français à l'étranger (EFE) résulte d'une longue série de réformes, souvent utiles mais marquées par de nombreux à-coups. Durant ses quinze premières années, la charge de l'AEFE s'est révélée mal calibrée et peu hiérarchisée. Un long cycle de réformes a mené à la situation actuelle. L'année 2003 a marqué la fin de l'autonomie administrative et financière des établissements en gestion directe. La compétence immobilière de l'Agence s'est élargie en 2005, 2006 et 2007. Après que le réseau a été structuré autour d'une « charte de l'enseignement français à l'étranger », la prise en charge des frais de scolarité des élèves français des lycées de l'EFE a été instaurée en 2007, puis supprimée en 2012. Édité en 2011, un plan de développement de l'EFE a conduit en 2012 au lancement du label « FrancÉducation », attribué aux établissements étrangers disposant de sections bilingues francophones de qualité. Enfin, une nouvelle vague de transferts de biens immobiliers est intervenue en 2013.

En amélioration perpétuelle mais sans ligne directrice, le réseau apparaît ainsi enraciné dans des schémas issus du « poids de l'Histoire ». Constituée au fil des ans par une succession d'opportunités (dons de biens immobiliers de la part de mécènes ou d'États), la carte des implantations ne répond à aucune logique autre que celle d'une généreuse universalité. Cette situation flottante et à l'avenir incertain a été aggravée par un système d'aide à la scolarité qui s'est révélé coûteux.

Dans sa dernière intervention⁵, la Cour, tout en prenant acte des progrès enregistrés, dressait un bilan critique et invitait le ministère des affaires étrangères et l'AEFE à progresser significativement dans différents domaines. Au plan stratégique, elle recommandait d'engager une démarche prospective sur l'avenir du réseau et sur sa carte ; d'assurer une meilleure complémentarité entre le réseau de l'AEFE et celui de la Mission laïque française ; de rester vigilant sur le recours aux dispositifs de labellisation, qui offrent un effet de levier d'influence moindre que l'homologation complète et créent un effet d'aubaine ; d'organiser un suivi du réseau d'anciens élèves. S'agissant des moyens, la Cour recommandait d'assurer la soutenabilité budgétaire et de consolider la participation des familles et des établissements partenaires ou conventionnés au bon fonctionnement du réseau. Enfin, dans le domaine des ressources humaines, la Cour engageait l'Agence comme sa tutelle à préserver la qualité pédagogique qui distingue le réseau français, par un suivi du niveau des établissements et de leur personnel, par des inspections sur place, une évaluation des enseignants titulaires et une valorisation des acquis à l'étranger.

Des quatorze recommandations formulées à l'époque par la Cour, le ministre décida d'en écarter deux : d'une part, il persévéra dans l'idée de confier à la direction générale de la mondialisation, en charge de la tutelle, la présidence du conseil d'administration pléthorique de l'AEFE ; d'autre part, il rejeta l'idée d'un statut unique pour les agents détachés au sein des établissements. Ces choix, qui n'emportent pas la conviction de la Cour (voir *infra*), relèvent d'une décision politique dont il est pris acte.

⁵ Référé n° 66854 du 3 juillet 2013 relatif à l'enseignement français à l'étranger adressé au ministre des affaires étrangères.

En dépit de ces deux désaccords, le référé précité encourageait une redéfinition des stratégies du ministère dans le domaine de l'enseignement français à l'étranger. Divers documents, signés ou validés au plus haut niveau du ministère, confèrent aujourd'hui à l'analyse de la Cour une valeur de diagnostic pertinent. Le présent rapport examinera, entre autres, la manière dont ces préconisations ont trouvé une application.

Les initiatives prises et les travaux menés depuis 2013

À la demande du ministre des affaires étrangères, un plan d'actions fut préparé en 2013 par la ministre déléguée chargée des Français de l'étranger. Il visait à faire face à une demande croissante et à adapter l'offre éducative aux priorités stratégiques de la diplomatie française. Ce plan fut nourri par les réflexions d'un comité d'experts⁶, avant d'être présenté en conseil des ministres en août 2013. Il prévoyait une concertation interministérielle annuelle, la priorisation de certaines zones et le développement d'offres complémentaires pour répondre à de nouveaux types de demandes.

Une réunion interministérielle portant sur l'enseignement français à l'étranger, la première en vingt-cinq ans, s'est tenue le 20 novembre 2014, entre les ministres des affaires étrangères et de l'éducation nationale. Une feuille de route a alors été établie. Bien que cette réunion n'ait été suivie d'aucune autre à ce jour, elle constitue un tournant dans l'histoire de l'EFE. Elle a servi de fondement à la création d'une « conférence interministérielle des moyens », qui ne s'est tenue qu'une fois, ainsi qu'à la définition d'une stratégie, décrite dans un plan d'orientation stratégique (2014-2017) et à la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens (2016-2018).

Cette stratégie peut se résumer en trois axes : préserver le cœur du réseau constitué des EGD et des établissements conventionnés, considérés comme un atout essentiel de la présence française à l'étranger ; assurer la croissance et l'avenir du réseau au moyen des établissements partenaires, dont le coût pour l'AEFE reste marginal ; diriger la demande de scolarisation non satisfaite vers des solutions alternatives. Sur cette base, le ministère des affaires étrangères entend trouver un point d'équilibre en faveur d'un développement du réseau scolaire extérieur, sans que soient créées de charges supplémentaires pour le budget de l'État. Cet effort de rénovation fut suivi de plusieurs travaux parlementaires ou confiés à des personnalités, notamment le rapport de Mme Lepage, sénatrice et de M. Cordery, député, sur les frais de scolarité, remis au ministre en décembre 2014⁷. Les rapporteurs, après avoir établi l'ampleur de la hausse des frais de scolarité dans l'EFE, formulaient des recommandations afin de limiter leur évolution et émettaient des propositions sur le rapprochement entre les systèmes d'enseignement en Europe.

Sur ce dernier thème, le ministre a commandé en 2015 à l'ancien doyen de l'Inspection générale de l'éducation nationale, M. François Perret, une étude et des recommandations sur l'enseignement français à l'étranger en Europe⁸. Achievé en 2015, le rapport, qui n'a pas été remis dans les formes, semble destiné à rester sans suites. Il s'agit pourtant d'un travail novateur et porteur de diagnostics éclairés.

⁶ Philip Cordery, Daniel Jouanneau, Jean Pautrot, François Perret et Yves Veyrier, Conclusions et recommandations du comité de pilotage sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger, 2013.

⁷ Claudine Lepage, sénatrice et Philip Cordery, député, Enseignement français à l'étranger – recommandations visant à limiter l'augmentation des frais de scolarité, Rapport au ministre des affaires étrangères et du développement international et au secrétaire d'État chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, décembre 2014.

⁸ François Perret, Quel avenir pour l'enseignement français en Europe ? (Allemagne – Espagne – Italie – Royaume-Uni), juillet 2015. Le rapport est consultable sur le site de la MLF.

Le dossier de l'enseignement français à l'étranger est ainsi fortement documenté. Acteurs et observateurs disposent d'analyses approfondies sur lesquelles l'AEFE et sa tutelle sont en mesure de s'appuyer pour l'avenir à moyen terme. Dans le détail, un grand nombre d'étapes ne sont pas encore franchies mais sont inscrites dans la planification de cette réforme, qui touche également le système des bourses pour lequel une logique d'enveloppe a succédé à une logique de guichet (voir *infra*).

Au terme de ces réformes, l'EFE présente une organisation stabilisée. Le pilotage du réseau et des offres scolaires alternatives par l'AEFE est confié à des agents expérimentés ayant pris la mesure des orientations fixées. Au sein du réseau global piloté par l'AEFE, les partenaires de celle-ci, la Mission laïque française (MLF), l'Association franco-libanaise pour l'éducation et la culture (AFLEC) et l'Alliance Israélite Universelle (AIU) pilotent leur réseau avec savoir-faire. Ces opérateurs associatifs sont majoritairement représentés par des établissements partenaires⁹.

3 - Le périmètre et la portée de l'enquête

Le périmètre de la présente enquête porte sur l'enseignement français à l'étranger dans les limites des compétences du ministère des affaires étrangères et du développement international et de son opérateur, l'AEFE. Il couvre l'ensemble des établissements, dont les partenaires. D'autres acteurs, rencontrés et questionnés lors de l'instruction, ont pu être sollicités au titre de la contradiction.

Les prérogatives du MENESR dans le domaine de l'homologation et de la gestion des ressources humaines constituent un cadre qui a été pris en considération¹⁰. La MLF, l'AFLEC et l'AIU sont des acteurs importants de l'EFE qui ne sauraient, en toute rigueur, être directement associés aux recommandations de l'enquête du fait de leur statut associatif. Ils sont toutefois concernés par des observations de la Cour et par des décisions de l'AEFE.

Le périmètre budgétaire de l'enquête concerne les crédits de l'action 5 « *Agence française pour l'enseignement du français à l'étranger* » du programme 185 - *Diplomatie culturelle et d'influence* et de l'action 2 « *Accès des élèves français au réseau AEFE* » du programme 151 - *Français à l'étranger et affaires consulaires*, dont le montant total était de 492,1 M€ en 2015.

L'EFE est financé par ces crédits mais surtout par les frais de scolarité acquittés par les parents (1,8 Md€). Les dépenses budgétaires de l'État ont nettement diminué depuis 2012.

⁹ La MLF dispose toutefois de huit établissements conventionnés et l'AIU d'un seul.

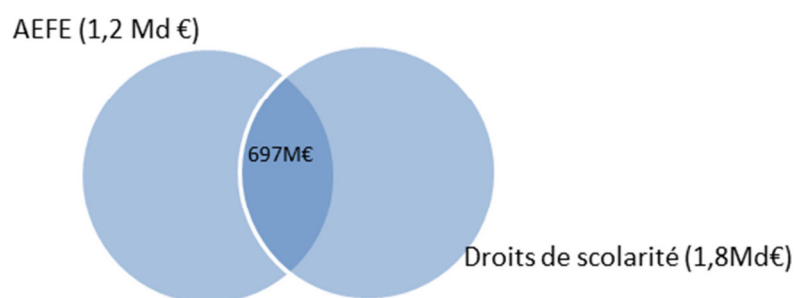
¹⁰ Les offres éducatives à l'étranger pilotées par le MENESR (tel que le dispositif Jules Verne,) n'entrent pas dans le champ de l'enquête.

Tableau n° 1 : les dépenses budgétaires de l'enseignement français à l'étranger

<i>En M€ (AE=CP)</i>	2012	2013	2014	2015	Évolution 2012-2015	LFI2016
<i>Action 5 – prog. 185</i>	419,2	421,3	410,1	402,6	-4 %	395,2
<i>Action 2 – prog. 151</i>	116,6	103,5	106,5	89,4 ¹¹	-23,32%	115,53
<i>Total crédits budgétaires</i>	535,8	524,8	516,7	492,1	-8 ,16%	

Source : Chorus pour 2012-2015

L'évolution de ces crédits doit être mise en regard de celle du financement assuré par les familles.

Graphique n° 1 : le financement de l'EFE en 2015

Éléments explicatifs du graphique

I) Le budget de l'AEFE (1,2 Md€) se décompose comme suit en recettes :

1) 764 M€ de produits des services centraux

- 495 M€ de subventions publiques, dont 402,6 M€ de crédits du programme 185 (action 5) et 89,4 M€ de bourses (crédits de l'action 2 du programme 151) et 3 M€ d'autres subventions de l'État ;

- 269 M€ d'autres produits.

i) 249,5 M€ payés par les établissements (principalement via la participation à la rémunération des expatriés et des résidents, également appelée taux de remontée) ;

ii) 17,9 M€ notamment issus des reprises sur amortissements et provisions et des produits financiers ;

iii) 1,6 M€ d'autres produits.

¹¹ La baisse des dépenses entre 2012 et 2015 est liée au nouveau système des bourses scolaires instauré en 2013, qui a supprimé l'ancien système de prise en charge intégrale des frais de scolarité pour les élèves français, sans conditions de ressources (125,54 M€ ouverts en LFI 2015 pour 89,4 M€ consommés).

2) 435,5 M€ de produits perçus par les établissements en gestion directe (EGD), dont :

- 384 M€ de ressources, qui se décomposent ainsi :

i) 358 M€ de droits de scolarité perçus par les EGD ;

ii) 26 M€ de produits divers, notamment des recettes annexes (5M€), des produits de gestion (7,2 M€) et des reprises sur amortissements et provisions (9,8 M€) ;

- 40,5 M€ de subventions reçues de l'État et de l'AEFE, principalement 30 M€ de bourses scolaires (celles-ci sont versées directement aux établissements) et 10 M€ de subventions de l'AEFE.

II) Les droits de scolarité (1,8 Md€), perçus par les établissements, se répartissent de la manière suivante : 358 M€ pour les EGD, 669 M€ pour les établissements conventionnés, 781 M€ pour les établissements partenaires.

III) Les 697 M€ à l'intersection des deux cercles correspondent :

- aux bourses versées aux élèves français des 3 types d'établissements, (89,4 M€) aux frais de scolarité perçus par les EGD, qui sont inclus à ce titre en produits dans le budget de l'AEFE (358 M€) ;

- à la participation déjà évoquée des établissements aux dépenses de l'AEFE, notamment à la rémunération des enseignants expatriés et résidents (249,5 M€ en 2015).

Conformément aux demandes de la commission des finances du Sénat, le présent rapport s'efforce de dresser un tableau général et analytique du dispositif de l'EFE, de ses forces et de ses faiblesses, de sa soutenabilité et de sa pérennité. L'enseignement français à l'étranger, saisi sous la forme d'un instantané, donne a priori une impression satisfaisante : la qualité des gestionnaires, les résultats des élèves, le maintien à la hausse de la demande constituent autant d'indicateurs qui donnent une image positive et rassurante de l'ensemble. Dans le prolongement des observations de la Cour, formulées dans le référé précité de 2013, dont les efforts consentis depuis n'ont pas atténué la pertinence, le présent rapport envisage les problèmes actuels en trois étapes.

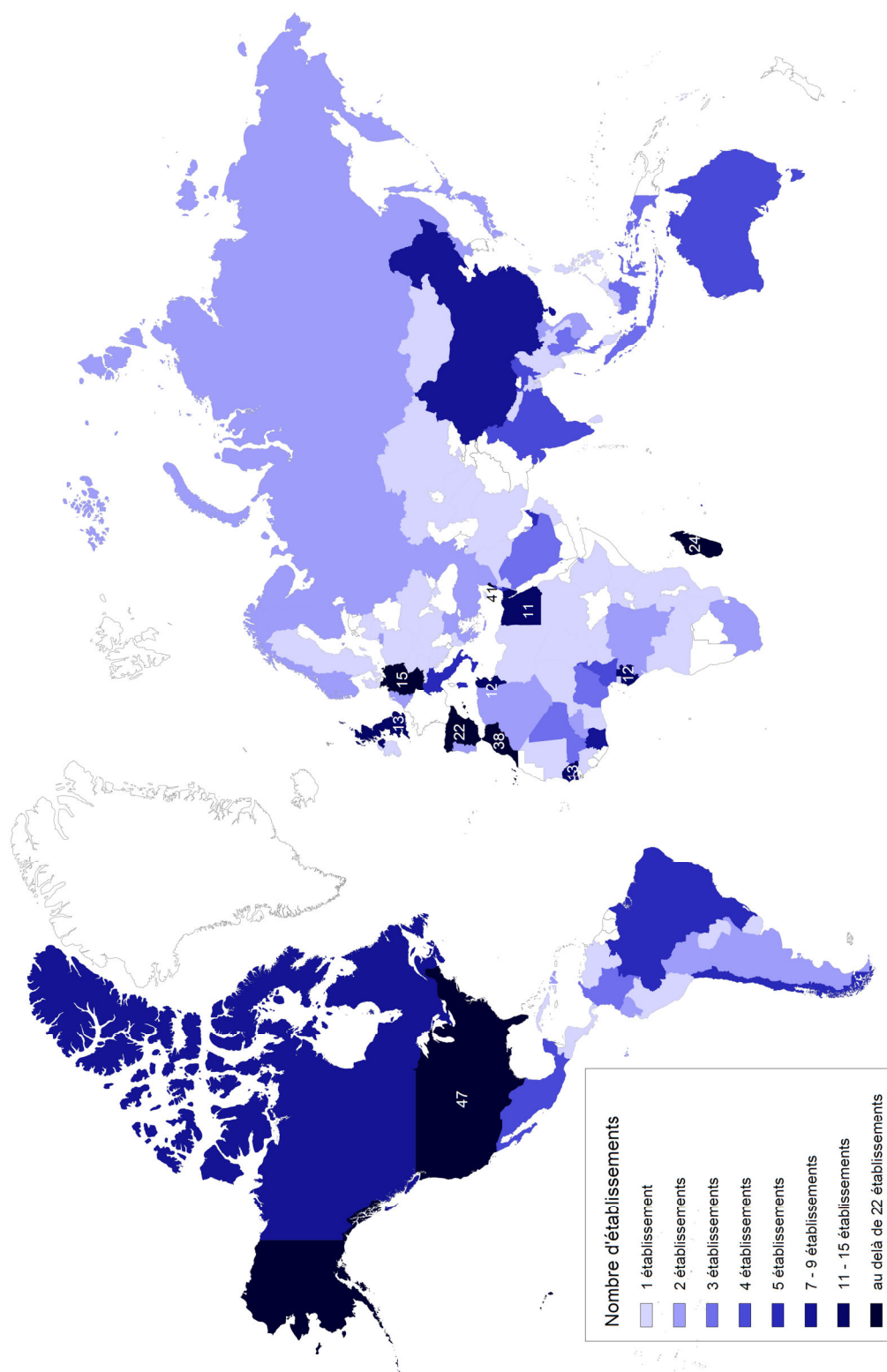
Dans un premier temps, le réseau sera présenté dans sa consistance géographique et analysé à l'aune de ses missions et de sa vocation : il s'agit de prendre la mesure de la complexité de ce dispositif et des difficultés structurelles rencontrées pour agir sur son évolution alors même qu'une perspective stratégique est indispensable.

Un deuxième chapitre examine la question de la pérennité de son modèle à l'aune de ses moyens financiers : il a pour objet de déterminer les tendances qui sont à l'œuvre et de s'interroger sur les marges de manœuvre dont dispose l'AEFE pour en garantir l'équilibre à moyen terme, avec au centre la question de la part respective des financements publics et de la participation des familles.

Le troisième chapitre est consacré aux ressources humaines et principalement aux enseignants. Ce sujet agit sur tous les aspects de l'EFE : réputation, qualité, marges de financement, gestion prévisionnelle et prospective à moyen terme.

En définitive, la présente enquête est consacrée à une seule question : l'enseignement français à l'étranger et son opérateur public – l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger - ont-ils les moyens de se projeter avec confiance dans l'avenir ?

Carte n° 1 : les établissements de l'enseignement français à l'étranger, par pays, en 2015



Source : Cour des comptes

Chapitre I

Des adaptations encore insuffisantes par rapport aux attentes

Le développement des établissements d'enseignement français résulte historiquement d'initiatives personnelles, de Français, de francophones ou de francophiles. De fait, le réseau actuel ne correspond pas toujours aux priorités diplomatiques de la France, malgré des ajustements récents (I). S'il est nécessaire de s'assurer du respect par l'AEFE de sa double mission - offrir un enseignement français de qualité et favoriser le rayonnement - il l'est tout autant de s'interroger sur la manière dont le réseau de l'enseignement français à l'étranger répond aux multiples vocations qu'il doit remplir (II).

I - L'organisation du réseau : le fruit d'un héritage

La diversité des situations est l'une des caractéristiques principales du réseau de l'enseignement français à l'étranger. Ce constat s'applique à toutes les échelles, mondiale, régionale, nationale et parfois au sein d'une même ville. Piloter le dispositif de l'EFE revient à gérer un ensemble hétérogène, souvent irréductible à une ligne d'ensemble.

Dans ce contexte, il convient de s'interroger sur les raisons qui expliquent une telle diversité et sur la manière dont il est possible d'y introduire un cadre logique. Cette diversité est accentuée par le rôle important que tiennent les partenaires associatifs de l'AEFE, notamment la Mission laïque française. Dans ces conditions, la demande de scolarisation est d'autant plus difficile à anticiper qu'elle varie en fonction d'éléments sociologiques ou économiques dont les effets ne sont pas toujours durables. Cet ensemble de difficultés rend la définition de priorités géographiques particulièrement malaisée. Les mesures prises par le ministère des affaires étrangères et son opérateur, pour heureuses qu'elles soient, ne paraissent pas toutes conclusives.

A - Une multitude de situations, un enchevêtrement d'acteurs

Les trois statuts – établissement en gestion directe, conventionné ou partenaire - se sont déployés au sein du réseau au fil de la création des établissements. Celle-ci est intervenue le plus souvent à des époques déjà anciennes, moins soumises à la pression budgétaire et avec

des motivations aujourd'hui caduques. Ainsi, au cours du XX^{ème} siècle, les établissements français ont été, en de nombreux pays, le seul lieu dans lesquels était délivré un enseignement de qualité, doublé d'une culture républicaine et de l'idéal des Lumières. Ailleurs, des communautés françaises, souvent administratives, militaires ou d'affaires ont été à l'origine de l'ouverture d'un établissement. Dans les mêmes pays ou dans d'autres, des structures associatives, comme la MLF ou l'AIU, ont proposé à des élites nationales des parcours individuels prestigieux, soutenant ainsi l'émergence de nouvelles classes moyennes. À la toute fin du XX^{ème} siècle, l'enseignement français à l'étranger a aussi dû accorder une importance nouvelle aux Français de l'étranger, sous l'influence de flux d'expatriations inédits en quantité et en motivation. Le réseau tel qu'il existe aujourd'hui, par ses territoires et par son patrimoine, est donc marqué par son histoire.

Les trois types d'établissements

Les établissements en gestion directe (EGD) sont constitués en services déconcentrés de l'AEFE. Ils sont dotés d'un ordonnateur secondaire, le proviseur, et d'un comptable secondaire. Ils sont des composantes de l'établissement public et leur budget est agrégé chaque année à celui de l'AEFE. L'Agence leur accorde des subventions et rémunère les personnels titulaires qui y exercent. Ils sont au nombre de 74 et scolarisent 21,93 % des effectifs totaux.

Les établissements conventionnés sont gérés par des associations de droit privé qui ont passé une convention administrative, financière et pédagogique avec l'AEFE. Cette convention porte notamment sur les conditions d'affectation et de rémunération d'agents titulaires de l'Éducation nationale et sur l'attribution de subventions. Ces 156 établissements entretiennent avec l'AEFE un dialogue de gestion constant et scolarisent 35,79 % des effectifs totaux.

Les établissements partenaires sont également gérés par des associations de droit privé, français ou étranger, et ont signé un accord de partenariat avec l'Agence, sauf ceux concernés par un accord de siège à siège (cf. *infra*). Cet accord définit les relations financières qu'ils entretiennent avec l'AEFE, ainsi que les prestations auxquelles ils peuvent prétendre, notamment en termes de formation continue de leurs personnels, d'inspection, d'ingénierie pédagogique, de conseils en gestion et de gouvernance, d'orientation scolaire, d'utilisation des services et des outils mis en place par l'Agence. Depuis septembre 2011, une politique de contractualisation a été mise en place avec ces 264 établissements, stabilisant leur place au sein du dispositif. Ces établissements scolarisent 42,28 % des élèves du réseau.

Cette situation, héritée du passé, est décrite en détail en annexe 5. Elle ne fait ressortir aucune logique dans la distribution des EGD. La plupart d'entre eux sont situés en Europe et en Afrique du Nord / Moyen Orient (61 sur 74). À l'inverse, le continent américain ne dispose que d'un seul EGD, en Argentine, le maillage étant surtout constitué d'établissements partenaires (92 pour le continent, dont 47 aux États-Unis). La densité du nombre d'établissements par pays est assez faible en Asie (2), forte en Europe (3,2) et particulièrement importante en Afrique du Nord / Moyen Orient (7,6). Mais ces données masquent des disparités profondes. Ainsi, en Europe, quatre pays (Allemagne, Royaume-Uni, Espagne et Italie) rassemblent près de la moitié des établissements du continent et davantage que dans toute l'Asie. Au sein de ce bloc, l'Allemagne ne compte aucun établissement partenaire, quand l'Espagne en compte 13 sur 24. Dans la région Afrique du Nord / Moyen Orient, le même phénomène est à signaler : quatre pays (Égypte, Liban, Maroc, Tunisie) disposent de 102 établissements sur 123. Le Liban est une exception statistique mondiale : pour un si grand nombre d'établissements (41) et d'élèves (56 400), il ne compte aucun EGD

et son réseau est essentiellement constitué de partenaires (35). Le Maroc, quant à lui, présente un profil que l'on ne rencontre pas ailleurs (voir encadré ci-après).

Une dizaine de pays rassemble 53 % de l'effectif mondial en élèves (voir annexe 6), une douzaine regroupe 272 établissements, soit 55 % de l'ensemble. À l'inverse, d'autres pays ont parfois des effectifs très réduits. Dans ce cas, il n'y a qu'un établissement par pays : il s'agit, la plupart du temps, d'un établissement partenaire. La faiblesse des effectifs peut aussi s'expliquer par le fait qu'au sein d'un établissement, seul un ou deux degrés sont homologués. De fait, moins de la moitié des établissements proposent l'ensemble des degrés d'enseignement. La carte des établissements comporte 46 cas où seul est homologué un degré et 258 dans lesquels la totalité des niveaux n'est pas homologuée (voir annexe 7).

Maroc : un réseau à forte densité

À la rentrée 2015, le réseau marocain, avec ses 38 établissements et ses 32 800 élèves français est structuré en quatre réseaux : (1) les EGD et les conventionnés, qui accueillent 58 % des élèves (18 966 dont 10 175 Français) dans 22 établissements ; (2) le réseau de l'Office Scolaire et Universitaire International (OSUI, extension locale de la MLF), qui compte 8 347 élèves (25 % des effectifs globaux) et neuf établissements ; (3) quatre établissements privés partenaires (4 922 élèves, soit 15 %) ; (4) enfin, trois établissements partenaires de l'Alliance Israélite Universelle (AIU), qui accueillent 640 élèves, soit moins de 2 %, complètent le dispositif. Ce réseau scolaire résulte de la longue relation bilatérale, politique et culturelle, entre les deux pays. Les établissements sont implantés sur l'ensemble du territoire (Casablanca, Rabat, Marrakech, Meknès, Tanger, Fès, Mohammedia et Kenitra, Agadir, El Jadida, Essaouira, Dakhla et Laâyoune). Les élèves sont presque tous issus de familles françaises (49 %) et marocaines (48 %). Chez les bacheliers, 48 % ont obtenu une mention Bien ou Très bien. Pour assurer ces résultats, 1 057 enseignants exercent dans les EGD, dont 721 titulaires du MENESR, soit nettement plus que pour toute l'Asie (487) et presque autant que pour le continent américain (794).

Toutes ces situations ont une explication historique. Il n'est pas rare que les EGD aient été considérés comme des établissements de prestige et installés par vocation dans les capitales. Ils font souvent figure de « navire amiral » autour duquel gravitent des établissements de moindre envergure, rarement EGD, et ne disposant pas toujours de la continuité scolaire inter-degrés. Dans certains cas, l'esprit de réseau s'impose et les « petits » établissements sont invités à alimenter le « grand » EGD à l'entrée du collège ou du lycée. Cette configuration vertueuse ne se rencontre pas partout, mais le prestige de l'EGD ressort nettement à Madrid, Berlin ou Tananarive. Certains établissements conventionnés et partenaires bénéficient d'une niche de marché (enseignement confessionnel, population française implantée de longue date, grandes entreprises, etc.), quand d'autres paraissent fragilisés par le moindre aléa de la demande. La valeur ajoutée du réseau est ici manifeste : certains établissements en situation critique ont pu retrouver un deuxième souffle grâce à l'action spécifique du siège, qu'il s'agisse de l'AEFE ou de la MLF, dans ses établissements¹².

¹² Ce survol ne tient pas compte des établissements implantés dans des pays en guerre ou en crise grave, sujet de préoccupation majeure pour l'AEFE (cf annexe n°11).

La répartition géographique des établissements, par statut comme en densité, constitue, pour les équipes de la tutelle et de l'AEFE, une donnée brute et non le fruit d'une politique continue et ordonnée.

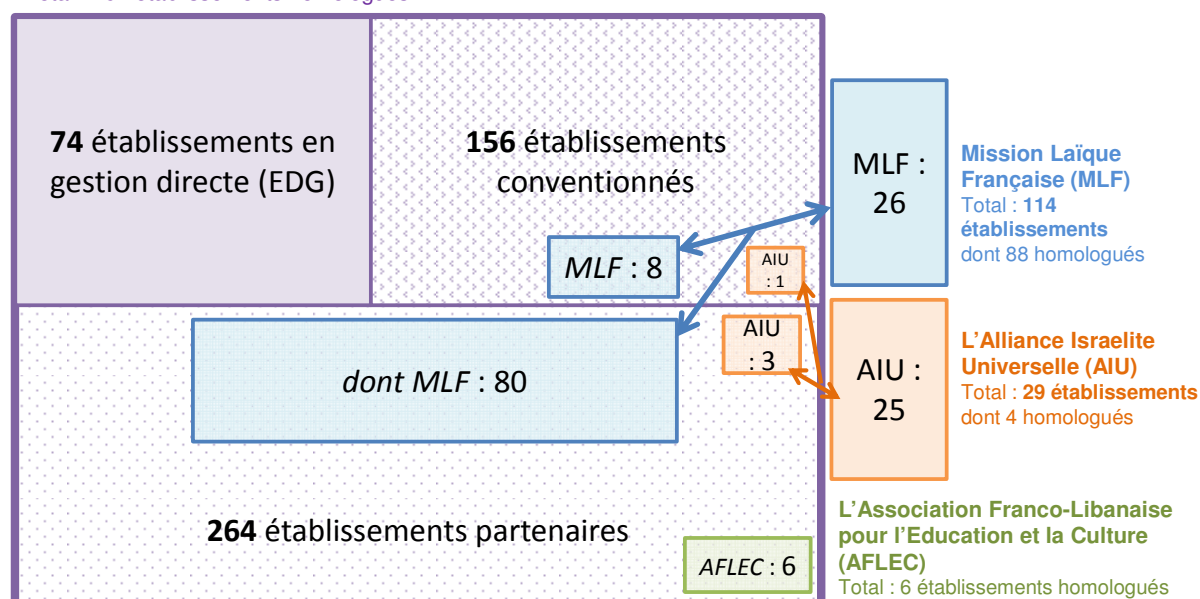
B - La Mission laïque française : un réseau à part entière

S'il est vrai que la responsabilité de l'AEFE s'étend, de par la loi, sur un seul réseau d'ensemble, celui des établissements homologués, les opérateurs associatifs gèrent en son sein une part significative de ces établissements. La Mission laïque française est le plus important d'entre eux. Implantée dans 43 pays, elle compte 88 établissements homologués, dont huit sont conventionnés avec l'AEFE et 80 partenaires avec l'AEFE dans le cadre d'un accord de siège à siège, dont 14 établissements dans le cadre d'actions de coopération éducative. Il s'agit, pour l'essentiel, d'un réseau autofinancé¹³.

Figure 1 : le réseau des établissements homologués et ses différents opérateurs

L'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

Total : 494 établissements homologués



Source : Cour des comptes

¹³ Les seuls crédits publics dont dispose la MLF financent la mise à disposition de personnels auprès des huit établissements conventionnés par l'AEFE ou par le MAEDI (expatriés et résidents) et s'élève à 13,8 M€, charges patronales et pension civile comprises, pour l'année scolaire 2014-2015. Par ailleurs, sur la base du protocole d'entente AEFE/MLF, la MLF prend à sa charge l'ensemble des dépenses immobilières et a augmenté sa contribution à la rémunération des personnels mis à sa disposition pour participer aux charges patronales de l'AEFE dont la pension civile. Il en résulte qu'elle contribue aux frais de l'AEFE à hauteur de 3 % et non 6 % de ses frais de scolarité, comme c'est le cas pour les autres établissements (cf. infra). Enfin, les familles françaises du réseau MLF sont éligibles aux bourses (11,7 M€ en 2013-2014).

Ce sous-ensemble de l'EFE est, lui aussi, divers. Il est toutefois, du fait de son histoire, particulièrement implanté sur le pourtour méditerranéen : neuf établissements au Maroc, 11 en Espagne, 10 au Liban, quatre en Égypte, un en Algérie, en Italie, en Bosnie-Herzégovine et en Grèce, l'ensemble représentant 56 % des élèves de la MLF¹⁴. Celle-ci, comme du reste l'AFLEC et l'AIU, scolarise un grand nombre d'élèves non français : environ 80 % de l'effectif scolarisé. Ce point distingue le réseau des opérateurs associatifs de l'ensemble du réseau d'ensemble de l'EFE, tout comme la croissance de ses effectifs : depuis 2010, la MLF a vu le nombre d'élèves croître de 24 % ; ses établissements sont passés de 102 à 114, dont 88 homologués¹⁵. Ce réseau dynamique s'est notamment développé aux États-Unis.

À l'image de l'ensemble des établissements de l'EFE, la MLF doit affronter une décline progressive de la présence à l'étranger des expatriés des grands groupes. La crise économique a conduit les entreprises françaises à modifier leurs modes de recrutement : elles embauchent des Français sous contrat local directement sur place ou remplacent des expatriés par des collaborateurs de la nationalité du pays d'accueil. La MLF, qui dispose d'un réseau propre d'écoles d'entreprises, est directement affectée par ce phénomène, qui met à mal son modèle économique. Si, comme l'ensemble de l'EFE, elle fait face à une forte demande de scolarisation, elle doit aussi, dans certains pays, affronter les conséquences des crises économiques, comme en Espagne, où des phénomènes d'érosion dans les inscriptions sont visibles (Villanueva, mais aussi Valladolid et Murcie). Le « point d'interrogation espagnol » pourrait entraîner un déficit structurel.

La Mission laïque française est mise à contribution par le ministère des affaires étrangères dans les régions en crise, politiquement délicates¹⁶ (sud du Maroc, Qatar, Angola, Kurdistan, Palestine, Syrie, Libye) ou en situation de risques financiers (Algérie, Libye, Grèce, Espagne). Cependant, se rendre à la demande du MAEDI dans les régions où l'État ne peut ou ne veut pas apparaître ne saurait constituer une spécialité d'avenir. La priorité accordée par le ministère des affaires étrangères aux établissements autofinancés devrait constituer pour la MLF une opportunité de développement. Il reste que la normalisation du concept de partenariat au sein du réseau conduit à l'indifférenciation progressive de la MLF. Ses établissements, en dépit de leur spécificité, perdent en visibilité dans l'ensemble des établissements simplement homologués. La tradition et la modernité de cette association se banalisent d'autant, alors qu'elle devrait, au sein de l'EFE, disposer d'une compétence stratégique clairement établie. Elle pourrait, par exemple, se voir reconnaître une capacité à développer le réseau à moindre coût pour l'État, en particulier dans les zones francophones. La clarification de la position de la Mission laïque française serait un gage de cohérence pour l'enseignement français à l'étranger.

¹⁴ Si l'on ajoute à ce rapide inventaire les établissements de l'AFLEC et l'AIU, le tropisme méditerranéen des opérateurs associatifs est plus manifeste encore.

¹⁵ Hors du réseau de l'AEFE, elle pilote également des écoles d'entreprises, créées à la demande des groupes français implantés à l'étranger.

¹⁶ Pour le MAEDI, le choix de passer par la MLF « offre l'avantage de ne pas exposer notre pays. La MLF n'est pas une structure étatique ; elle est une association et ne reçoit pas de subvention du gouvernement français. Par ailleurs, elle est prête à agir ». Note DGM-CFR/SPR n° 245 du 6 mars 2012.

C - Une géographie de la demande difficile à établir

Comme l'illustre le tableau de l'annexe 5, le taux d'enfants français au sein des établissements s'établit à 37 %. Cette moyenne recouvre une forte dispersion. Ce sont les EGD qui scolarisent le plus de jeunes français (60 %) et les établissements partenaires qui accueillent le plus de jeunes non français (79 %). En outre, les évolutions de la scolarisation des enfants issus de pays tiers ne sauraient être négligées. Cette dernière catégorie, plus exposée que les autres aux effets de la concurrence, constitue l'un des indicateurs importants de l'attractivité du réseau et de sa qualité.

Le développement et la préservation du réseau restent soumis à un critère décisif : l'évolution de la demande. Celle-ci ne cesse de croître depuis de nombreuses années, à un rythme moyen de 3 % par an (depuis 2009, soit 55 000 élèves). La part la plus dynamique de ce ratio composite revient au premier degré (maternelle et élémentaire) qui, de 2009 à 2016, a vu ses effectifs croître de 23 %, soit 4 % en moyenne par an. L'enseignement secondaire est plus en retrait (15 %, soit 2 % en moyenne par an). Comme le montre le tableau suivant, ce sont les établissements partenaires qui connaissent la croissance la plus nette sur sept ans.

Tableau n° 2 : l'évolution des effectifs d'élèves

			2009/2010	2015/2016	Var. 2009-2016
<i>Premier degré</i>	Maternelle	<i>EGD & conventionnés</i>	29 793	31 621	6,1 %
		Partenaires	22 772	31 806	39,7 %
	Élémentaire	<i>EGD & conventionnés</i>	64 259	72 593	13 %
		Partenaires	40 769	58 361	43,2 %
<i>Second degré</i>	Collège	<i>EGD & conventionnés</i>	49 830	54 310	9 %
		Partenaires	25 384	33 703	32,8 %
	Lycée	<i>EGD & conventionnés</i>	30 297	32 250	6,4 %
		Partenaires	17 699	21 053	19 %
<i>Total</i>	Tous niveaux	<i>EGD & conventionnés</i>	174 179	190 774	9,5 %
		Partenaires	106 624	144 923	35,9 %
	Total		280 803	335 697	19,5 %

Source : Cour des comptes d'après les documents de l'AEFE.

Le MAEDI souhaite que le réseau français puisse s'adapter à l'évolution de l'expatriation française. Mais celle-ci reste difficile à saisir, l'existant n'étant qu'une estimation (calculée par extrapolation à partir du nombre d'inscrits au registre des Français de l'étranger : voir annexe 8). La carte des principales implantations de l'EFE ne cadre pas parfaitement avec celle des plus forts taux de progression des expatriés de 2005 à 2015. Certains établissements ne traduisent pas dans leurs effectifs la forte progression des expatriés (Koweït, Bolivie, etc.). D'autres, au contraire, semblent en phase avec le phénomène (Singapour, 91 % d'élèves français ; Malaisie, 81 %, Indonésie, 78 % ; Congo (RD), 70 % ; Thaïlande, 62 %, etc.).

Si la connaissance quantitative est imparfaite, celle relative aux motivations et à l'intérêt pour la scolarisation dans un établissement de l'enseignement français à l'étranger est plus incertaine encore. Il est incontestable que leur réputation joue un rôle dans la décision d'expatriation, dès lors que le pays d'accueil n'est pas en mesure d'offrir une scolarité de qualité. Mais cette disposition est nettement atténuée dans les autres cas. L'enquête sur l'expatriation des Français réalisée en 2013 par la direction des Français à l'étranger¹⁷ révèle que les expatriés ne placent pas systématiquement leurs enfants dans un établissement du réseau de l'AEFE. Parmi les différentes solutions d'enseignement envisageables à l'étranger, les expatriés interrogés ont indiqué avoir eu recours, pour 32 % d'entre eux, au système d'enseignement local, 31 % au réseau de l'AEFE et 8 % aux écoles internationales. Cette indication montre que l'anticipation de la demande de scolarisation dans le réseau de l'AEFE passe aussi par une connaissance fine des motivations des parents. Il en résulte que l'accroissement de la demande des expatriés français en direction des établissements du réseau est difficile à évaluer et donc à anticiper.

D - Des priorités géographiques multiples

1 - La difficulté d'établir des priorités

Comme décidé en 2013 par le ministre, la priorité du MAEDI est d'aligner le réseau scolaire à l'étranger sur les intérêts fondamentaux de la diplomatie française. Le ministre souhaitait en effet établir « *une carte prospective du réseau qui ferait apparaître les pays où nous devons accroître nos moyens, et ceux où nous devons les réduire* »¹⁸. Il avait arrêté une liste de pays qui devaient servir de zones de développement : les pays du Golfe, l'Asie et les pays francophones. À la connaissance de la Cour, l'AEFE disposait ainsi, pour la première fois, d'orientations claires. Jusque-là, elle devait se fonder sur la liste des pays prioritaires pour la diplomatie française, qui figurait, depuis 2012, dans les rapports annuels de performance et qui s'imposait à l'ensemble des opérateurs¹⁹. Cette double innovation, la carte et les pays cibles, ne fut toutefois pas reprise dans les conclusions de la réunion interministérielle de 2014. Depuis, la notion de carte prospective semble avoir été perdue de vue. Si les trois zones prioritaires se retrouvent dans un indicateur du COM 2016-2018, rien ne permet d'établir que des actions tangibles ont été engagées depuis 2013 pour donner corps à ces priorités. Outre la dimension politique qu'il comporte, un tel exercice se heurte également au fait que la population des Français de l'étranger est en perpétuel mouvement : les départs massifs de Chine, qui ont eu lieu en 2015 et 2016, n'ont pas été anticipés. De même, les régions où la présence scolaire française pourrait être réduite, au moins dans sa configuration institutionnelle actuelle, n'ont pas été désignées.

¹⁷ Enquête sur l'expatriation des français, 2013, DFEA, mai 2103.

¹⁸ Lettre du ministre à la ministre déléguée aux Français de l'étranger, 22 juillet 2013.

¹⁹ La stratégie ministérielle qui s'impose à tous comporte les priorités géographiques suivantes : « *les pays émergents (Chine, Inde, Russie, Brésil) ou néo-émergents (Afrique du Sud, Indonésie, Viêt-Nam, Colombie, Mexique, Turquie) ainsi que « les pays méditerranéens »*. Cette liste est invariable dans RAP 2012, 2013 et 2014, Programme 185, et dans les PLF 2015, 2016, Programme 185.

Une tentative doit toutefois être mentionnée : il s'agit du rapport que le ministre des affaires étrangères et le ministre de l'éducation nationale ont commandé à l'ancien doyen de l'Inspection générale de l'éducation nationale, M. François Perret, sur le réseau scolaire européen. La part prise par l'Europe au sein du réseau est en effet prépondérante. Ses 125 établissements représentent 27 % des EGD et 22 % des élèves scolarisés, alors que la plupart des pays européens disposent de systèmes éducatifs de qualité. Les deux ministres avaient demandé à M. Perret de leur proposer des pistes alternatives visant à répondre à la demande. Le rapport, pourtant disponible en ligne²⁰, n'a jamais été remis officiellement. Il semble destiné à rester sans suite.

En définitive, le ciblage par pays ou par région n'était plus, jusqu'à une date récente, une méthode retenue par le MAEDI ou l'AEFE. Cette position, dont le Cour prend acte, laisse en suspens deux questions. La première concerne les priorités diplomatiques sur lesquelles l'AEFE doit fonder son action à moyen terme : il n'a pas été possible de les mettre à jour. La seconde est relative à une priorité, qui est plus thématique que géographique : la Francophonie. Elle constitue une priorité théorique dans de nombreux textes et notamment dans les conclusions de la réunion interministérielle de 2014. Pourtant, il est difficile de trouver un point d'entrée sur lequel s'appuyer pour définir la politique de l'AEFE en la matière. Dans les 111 propositions du POS 2014-2017, le mot francophonie n'apparaît jamais. Il n'y a pas de responsable « francophonie » à l'AEFE. Il semblerait pourtant que le MAEDI et l'AEFE gagneraient à se doter d'une orientation en la matière.

Le MAEDI est conscient de la situation dans laquelle l'AEFE est appelée à évoluer. Dans une note interne, le diagnostic est posé : « *L'affectation des moyens publics dans le réseau des établissements subventionnés (EGD et conventionnés) est davantage le produit d'un héritage historique que la traduction d'une véritable stratégie* ». Ce document convient qu'il y a des « privilégiés » (Europe, Maghreb) et des « oubliés » (pays émergents). Le rééquilibrage de la carte des implantations de l'AEFE s'impose. Mais « *cette évolution nécessaire et cependant politiquement sensible dans les pays où nous diminuerons notre aide, ne pourra être engagée qu'avec un fort soutien politique* »²¹. De fait, toutes les initiatives de l'AEFE pour mettre en œuvre une stratégie alliant développement et réallocation des ressources ont jusqu'à présent fait long feu.

2 - L'intérêt de cartes multicritères

Il paraît impossible de piloter un réseau mondial sans disposer d'un cadre prospectif à dix ans, fondé sur une réflexion géographique.

La notion de priorité géographique est composite : elle n'est pas la même selon que l'on s'attache à l'offre scolaire au profit des jeunes Français vivant à l'étranger ou que l'on veuille développer une politique de rayonnement et d'influence. Elle est également tributaire du choix stratégique d'un développement du réseau qui passe exclusivement par les établissements partenaires. Ce choix repose sur les opportunités et des conditions de

²⁰ Notamment sur les sites de la FAPEE, fédération d'associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger, et de la MLF.

²¹ Note 175/DGM/DCUR/LFE du 15 juillet 2013.

faisabilité qui ne répondent pas nécessairement aux priorités diplomatiques. Enfin, la définition de priorités géographiques se heurte à la tentation toujours vivace au MAEDI de promouvoir l'universalité de ses réseaux. Cette tendance est confortée, à l'échelon local, par toutes sortes de pressions qui interdisent de modifier la carte.

Le MAEDI et son opérateur devraient redéfinir la place de l'EFE dans le monde en fonction de plusieurs cartes répondant chacune à une vocation ou à une aire de développement. La superposition de ces cartes permettrait d'éclairer les choix.

Parmi les options possibles, figurent :

- une carte prospective de la présence française à l'étranger. Cet outil, décisif pour la prise de décision, n'existe pas. Il serait souhaitable qu'il repose sur des études de terrain, qui devraient mobiliser les postes diplomatiques. Beaucoup restent encore dans l'incapacité de se projeter dans l'avenir. Cette carte devrait impérativement se doubler d'indicateurs qualitatifs. Les catégories socio-professionnelles des Français de l'étranger évoluent en profondeur sur des cycles relativement courts ainsi que la composition du foyer des personnes qui s'expatrient. Des enquêtes doivent être régulièrement menées pour « informer » cette carte. Elles doivent notamment préciser quelles sont les attentes – pays par pays – des Français de l'étranger vis-à-vis de l'EFE. Enfin, cette carte doit être actualisable : sans même tenir compte des situations de crise ou de guerre, la situation des Français à l'étranger évolue sensiblement en fonction de données économiques, environnementales ou politiques (Inde, Chine, Émirats Arabes Unis, Madagascar, etc.) ;
- une carte des solutions alternatives de scolarisation. Il s'agirait de l'un des outils les plus discriminants de la cartographie générale. En effet, l'enseignement français à l'étranger ne peut se concevoir d'une manière identique selon que le pays d'accueil est en mesure ou non d'offrir une scolarité de qualité, qu'elle soit publique ou privée. Sur la base de ce critère, certains pays ou établissements (ceux situés hors des capitales, par exemple) pourraient se voir affecter un coefficient de majoration dans les priorités de développement ou de redéploiement ;
- une carte des marchés de la scolarité française. Le réseau doit impérativement tenir compte de l'évolution de la concurrence et se situer résolument dans une logique de marché. Cependant, cette logique ne doit pas être découverte au fil des propositions relayées, le plus souvent, par les postes diplomatiques. Une étude doit être menée dans chaque pays pour déterminer quelles sont les niches de développement possibles par le biais des établissements partenaires, le plus souvent créés par des investisseurs. Ces établissements partenaires, quasi autofinancés, entretiennent avec la notion de priorité géographique un lien nécessairement distendu. En effet, toute opportunité économiquement viable et de nature à contribuer au renom de l'EFE doit être saisie. Sur la base de ce critère, l'établissement sera toujours judicieusement situé là où il est ;
- une carte prospective de la diminution du réseau européen. Les établissements en Europe sont trop nombreux et dispendieux des crédits de l'AEFE, ce que la carte des solutions de scolarité alternatives ne pourra que confirmer. Ils pèsent sur l'ensemble du réseau et compromettent les capacités de redéploiement. Le rapport de M. Perret a formulé des propositions qui pourraient faire l'objet d'une politique décennale. À défaut de cette solution, la carte européenne à dix ans devrait répondre à une logique de seuil (par

exemple, mobiliser pour l'Europe une masse salariale inférieure ou égale à 15 % du total mondial contre 29 % aujourd'hui) ;

- une carte de l'enseignement supérieur français. La mission de l'EFE, ne peut s'arrêter au baccalauréat. Aussi, il serait utile de recenser à la fois les implantations des établissements d'enseignement supérieur à l'étranger (universités, grandes écoles, etc.) et les principaux établissements dans lesquels les élèves des lycées français poursuivent leurs études après leur baccalauréat. Ceci permettrait de mener une réflexion sur la part prise par chaque établissement ou pays dans l'attractivité envers l'enseignement supérieur français ;
- une carte de la répartition des tâches avec la MLF et les autres opérateurs associatifs. L'actuelle convention cadre, qui lie la MLF à la l'AEFE, porte sur des procédures. Elle devrait à l'avenir envisager une répartition des tâches par vocation. En dehors de ses grandes implantations historiques, la MLF a donné les preuves de sa réussite en maints endroits difficiles, excentrés ou de conquête pour le rayonnement de la France. La normalisation de la notion de partenaire en 2009 a estompé les savoir-faire et la vocation de la MLF. Une négociation avec ce partenaire associatif de confiance devrait permettre de développer une logique de complémentarité et de spécialisation. Il en va de même pour les autres opérateurs, dont l'action est toutefois circonscrite à un nombre plus restreint de pays (AFLEC, AIU).

Une dernière carte aurait vocation à compléter le dispositif : celle de la francophonie. De nature différente des autres, car elle-même le produit de nombreuses considérations politiques, économiques et géographiques, une telle carte est pourtant essentielle. En effet, alors que cette priorité de l'action scolaire est partout affirmée, elle ne figure de manière explicite dans aucun des tableaux stratégiques connus de la Cour et, ce qui est regrettable, n'est pas un critère dans la répartition des moyens de l'EFE. Il s'agit pourtant d'un enjeu fort, en termes d'influence mais aussi de modèle.

L'ensemble de ces cartes, dont une liste est ici donnée à titre indicatif, permettrait de tenir compte de la variété des attendus nécessaires à l'élaboration d'une stratégie réaliste. Leur superposition appellerait des questionnements utiles. Elles pourraient servir d'instrument de dialogue avec les partenaires institutionnels de l'AEFE, la direction du budget ou les directions générales intéressées du MENESR.

Par ailleurs, c'est sur la base de cet ensemble de points de vue complémentaires que le MAEDI et l'AEFE seront en mesure de dresser l'état des besoins et des possibilités. Confronter la carte des missions à celle des moyens (cartes des effectifs, des budgets et de l'immobilier) pourra se faire dans un second temps.

Le ministère des affaires étrangères considère que l'exercice suggéré par la Cour est opportun. Tel est également le point de vue des autres interlocuteurs de la Cour. Le MAEDI ajoute que les « plans enseignement » demandés aux ambassades en 2016 – en rédaction actuellement dans 27 pays prioritaires – reprennent les critères préconisés par la Cour. Selon le secrétaire général, ces plans tendent à définir une vision globale des enjeux éducatifs et une stratégie sur trois à cinq ans, favorisant les synergies entre le réseau homologué et le réseau de coopération éducative, en prenant en compte toutes les options de scolarisation par rapport

aux besoins locaux. Ils pourront être discutés en lien avec le comité interministériel des réseaux internationaux de l'État (CORINTE)²².

La Cour prend acte des efforts en cours, qui ont vocation à être généralisés et permettront de disposer d'orientations et d'éléments de prévision par grandes zones géographiques et au niveau global. Cependant, à ce jour, seul le Maroc possède un « plan enseignement », validé par la direction générale de la mondialisation²³. Il n'intègre pas toutefois l'ensemble des cartes évoquées *supra*. Une démarche ambitieuse est en cours au Liban sous l'égide de l'AEFE.

E - Des ajustements pertinents mais aux effets limités

1 - Des initiatives aux résultats incertains

L'AEFE et l'ensemble des acteurs associés se sont mobilisés pour donner corps à l'impulsion de 2013 et aux conclusions de la réunion interministérielle de 2014. Dans la continuité de cette dernière, une plateforme de suivi de l'homologation a été développée. Financée par le MENESR, elle sera lancée à l'automne 2016. À ce stade, ni l'AEFE, ni le ministère des affaires étrangères ne disposent d'une base centralisée et partagée.

En revanche, la conférence des ressources humaines et des moyens, qui rassemble les directions générales du MENESR avec la tutelle de l'AEFE, ne s'est tenue qu'une fois. Elle n'a donné lieu à aucun compte rendu et, jugée décevante par l'ensemble des parties, n'a jamais été reconduite depuis.

Sur les pistes inscrites dans la feuille de route établie en conclusion de la réunion interministérielle d'octobre 2014, un grand nombre sont toujours en préparation, voire non encore commencées. Une nouvelle réunion interministérielle devrait en faire le bilan. Le MAEDI a informé la Cour, qui en prend acte, qu'une telle réunion était programmée pour l'automne 2016.

Parmi les outils mis au point depuis 2014, il convient de citer le plan d'orientation stratégique (POS 2014-2017) et le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018 (COM), tout récemment signé. Le POS recense 111 recommandations qui ne sont pas détaillées. Si chacune d'entre elles, générale ou précise, est une piste qui mérite d'être étudiée, les propositions ne répondent pas aux questions soulevées précédemment ni à celles qui suivront²⁴. Certaines semblent déjà caduques²⁵. Le POS résulte d'une analyse lucide et

²² Ce comité est chargé d'assurer la cohérence du déploiement des différents services de l'État et de ses opérateurs et celle de leurs missions à l'étranger ainsi que la manière dont l'ensemble de ces réseaux assure une mise en œuvre coordonnée des priorités politiques.

²³ Ce plan stratégique (2016/2020) a été élaboré sous l'égide du poste diplomatique.

²⁴ Par exemple : Action 90 - Anticiper, en liaison avec le MAEDI, les évolutions des communautés françaises à l'étranger. Action 91 - Prendre en compte l'évolution des attentes des familles en matière d'offre scolaire et éducative. Action 92 - Analyser la concurrence locale. Action 93 - Instaurer un seuil plancher-plafond de titulaires au sein des établissements. - Action 94 - Mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois sur trois à cinq ans. Action 95 - Assurer le déploiement géographique des moyens vers les zones de croissance des communautés françaises et en fonction des priorités de la diplomatie économique.

rigoureuse. Il resterait à en assurer un suivi pour en faire un outil de pilotage. Le COM, pour sa part, est davantage un contrat de performance. Il n'y est en effet pas réellement question de garantie des ressources dont l'agence disposera durant la période 2016-2018. Il est beaucoup trop tôt pour en assurer le suivi et en faire un commentaire *ex post*. Quelques objectifs et indicateurs seront néanmoins cités dans la suite du rapport.

Il n'en reste pas moins que des initiatives ont pu être prises par l'AEFE pour adapter son organisation et ses méthodes aux enjeux qu'elle connaît bien. La rédaction de guides méthodologiques à destination des établissements mérite d'être saluée, tout comme, dans des domaines différents, la prise en compte des élèves en situation difficile, la mutualisation de la formation, l'organisation de séminaires sur la gouvernance, la création prochaine d'une cellule de crise et d'un poste sur la sécurité des établissements, la multiplication des actions pédagogiques pilotes (APP), la mise en œuvre d'outils numériques innovants et la dématérialisation de la correction des épreuves du baccalauréat en sont autant d'exemples qui attestent du dynamisme de l'AEFE.

2 - Une application variable des règles d'homologation

L'homologation doit être comprise comme une garantie de l'État accordée aux parents d'élèves et aux élèves de respect des programmes français. Elle assure à la fois un enseignement de haute qualité et un accès plus aisé à l'enseignement supérieur français. Elle ouvre également la possibilité de proposer les examens nationaux, brevet et baccalauréat, intégrant des notes de contrôle continu, et elle offre aux parents une continuité dans l'enseignement à l'échelle mondiale et la garantie de disposer d'enseignants titulaires du ministère de l'éducation nationale. Dès lors que l'EFE est appelé à se développer par le biais des établissements partenaires, l'homologation de ceux-ci joue un rôle central sur le marché de l'éducation. Élément décisif dans le jeu de la concurrence, c'est elle que les investisseurs veulent acquérir dès lors qu'ils ont choisi d'exercer dans l'enseignement scolaire français.

Cependant, la situation de l'homologation paraît aujourd'hui relever d'une logique floue. Un certain nombre d'établissements sont dans une situation critique pour mériter encore cette homologation, voire devraient être, en stricte application des critères, dés-homologués. Pour autant, le retrait de l'homologation des établissements ne répondant plus à certains critères déboucherait incontestablement sur un appauvrissement : leurs résultats aux examens plaident en leur faveur, tout comme leur rôle décisif pour le rayonnement, leur contribution à la francophonie et leur rôle politique. Dans un tel cas, l'homologation tient davantage de l'équivalence, voire de la ressemblance.

*
**

En définitive, malgré quelques ajustements, l'enseignement français à l'étranger reste difficile à piloter, tant le poids de l'histoire pèse sur son fonctionnement. La définition de priorités géographiques, qui seraient le reflet de priorités diplomatiques, n'apparaît pas aujourd'hui atteignable sans des efforts conséquents de cartographie. L'EFE, dont les missions sont multiples, doit composer avec une demande délicate à mesurer et à suivre et qui

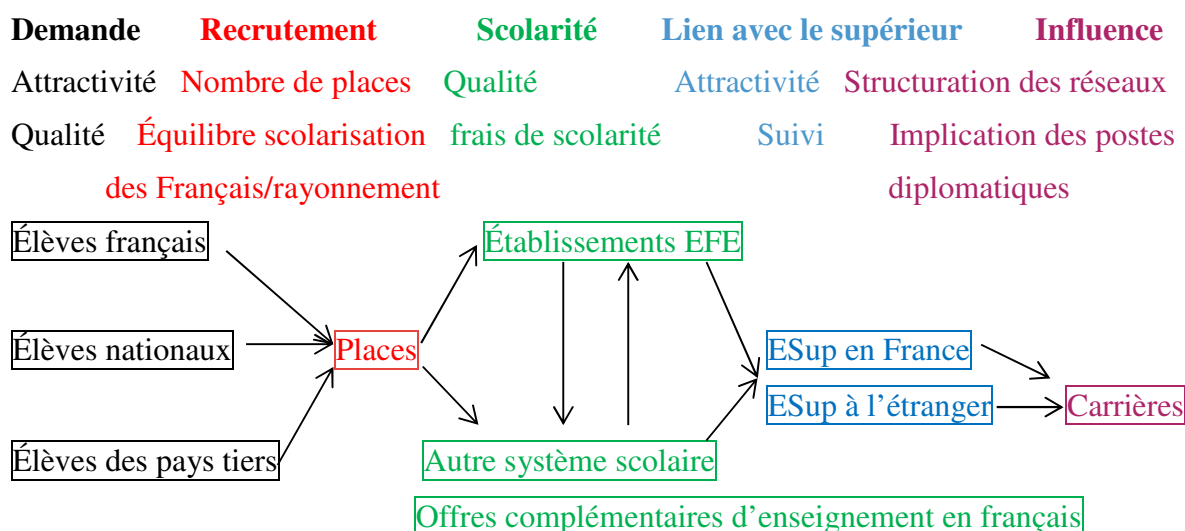
²⁵ Notamment l'action 55, relative aux coordonnateurs délégués.

ne se limite pas aux seuls Français expatriés. Par ailleurs, le régime actuel de l'homologation n'a pas atteint son point d'équilibre. Une seule et même méthode oblige l'AEFE à naviguer entre rigueur et tolérance. Elle ne permet pas de rendre compte de la réalité diverse du réseau.

II - L'enseignement français à l'étranger doit mieux répondre à ses multiples vocations

Aux termes de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, les deux missions principales de l'AEFE sont la scolarisation des jeunes Français et le rayonnement de la culture et de la langue française, qui passe entre autres par la scolarisation d'élèves étrangers. Les problématiques liées à celles-ci peuvent, de manière schématique, se résumer ainsi :

Graphique n° 2 : principales problématiques de l'enseignement français à l'étranger



Source : Cour des comptes ; en gras les problématiques, en-dessous les deux principaux enjeux liés à la problématique ; ESup = enseignement supérieur

L'EFE doit être abordé comme un tout, incluant à la fois la problématique de la satisfaction de la demande de scolarisation, celle de la poursuite de la scolarité dans l'enseignement français, la question de sa capacité à proposer une offre complémentaire à la scolarité dans un établissement homologué, à assurer le lien avec le supérieur et à permettre un suivi des anciens élèves pour en faire des relais efficaces d'influence.

A - Une demande de scolarisation en partie satisfaite

La réponse à la demande de scolarisation, française ou étrangère, est une préoccupation première. L'arrêt « Chauvet » du Conseil d'État du 5 mars 2014 a rappelé la double vocation de l'AEFE : la scolarisation des élèves français dans les établissements homologués du réseau français ne constitue pas une obligation dès lors qu'une autre offre de

formation répondant aux exigences posées par le code de l'éducation a été proposée à la famille. L'arrêt règle la question de la priorité des élèves français : la scolarisation de ces élèves se fait en tenant compte des capacités d'accueil des établissements²⁶ et cette mission est placée au même niveau que celle du rayonnement de la culture et de la langue françaises qui passe « notamment par l'accueil d'élèves étrangers ».

Pour satisfaire la demande de scolarisation, trois conditions doivent être remplies. Les parents doivent être capables d'inscrire leurs enfants ; d'identifier les atouts comparatifs de l'enseignement français comparé aux autres types d'enseignement, notamment pour les familles qui ne sont pas françaises ; et être assurés de la qualité de l'enseignement délivré dans les établissements homologués par le MENESR et de l'homogénéité de cette qualité, car de nombreux élèves fréquentent au cours de leur vie plusieurs établissements du réseau.

L'universalité du réseau et le nombre d'établissements permettent à l'échelle mondiale de répondre à l'enjeu quantitatif. Ainsi, si des listes d'attente existent aujourd'hui, elles sont réduites : en 2015 le nombre d'inscrits sur ces listes représentait l'équivalent de 2 % des élèves français, 3,6 % des élèves nationaux et 6,7 % des élèves de pays tiers inscrits dans les établissements de l'EFE. Ces chiffres sont en diminution par rapport à 2013 (cf. annexe 9). En 2015, quatre pays concentraient les demandes pour les ressortissants nationaux : la Tunisie (11 % des nationaux en liste d'attente), le Maroc (10 %), l'Égypte (7 %) et le Liban (6 %). Le nombre de Français en liste d'attente a sensiblement diminué entre 2013 et 2015, vraisemblablement en raison de l'accroissement de l'offre à Londres, le Royaume-Uni restant le principal pays avec une liste d'attente (58 % des Français en liste d'attente résidaient au Royaume-Uni en 2013, 55 % en 2014 et 32 % en 2015) devant le Luxembourg (14 %). Enfin, les ressortissants de pays tiers en liste d'attente sont principalement concentrés aux Émirats Arabes Unis (21 %) et au Royaume-Uni (5 %).

Outre l'enjeu quantitatif, l'offre doit être en capacité de répondre aux attentes locales. Il serait hors de propos de définir une proportion idéale et uniforme dans le monde, entre élèves français et étrangers tant les situations sont différentes. Néanmoins, l'AEFE doit veiller à ce que l'écart entre le nombre d'élèves français et étrangers ne soit pas incompatible avec sa double mission de scolarisation et de rayonnement.

Si l'attractivité de l'enseignement français reste élevée, le développement particulièrement important d'un véritable marché de l'éducation et la multiplication des classements internationaux sont le reflet d'une concurrence de plus en plus intense.

Dans la mesure où tous les demandeurs ne trouvent pas de place et où l'AEFE souhaite, à raison, que le réseau ne se développe pas dans des proportions trop importantes qui mettraient en péril sa qualité, des offres complémentaires ont été développées (cf. *infra*). Elles permettent également de répondre à des familles qui ne souhaitent pas toujours faire le choix d'une scolarité totalement française.

²⁶ Article L. 452-2 du code de l'éducation.

B - Une fidélisation fragile des élèves

La poursuite de la scolarité dans le système français, parfois considérée à tort comme allant de soi, n'est pourtant pas toujours retenue par les familles. Au-delà des mouvements inhérents à l'expatriation professionnelle, les changements éventuels de système scolaire tiennent à deux raisons principales :

- un niveau de qualité jugé insuffisant, notamment pour la préparation des études supérieures et la pratique des langues, point important pour les parents²⁷ ;
- des frais de scolarité trop élevés pour la situation financière de la famille ou jugés comme tels en comparaison des tarifs pratiqués par les autres établissements compte-tenu de l'offre proposée et des équipements mis à disposition des élèves.

Ainsi, différentes stratégies existent chez les parents. Elles sont difficilement quantifiables tant les chiffres d'évolution des effectifs sont le produit de mouvements contraires.

En maternelle, deux tendances inverses coexistent. Tout d'abord, certains parents, notamment étrangers, privilégient la scolarisation dans le système français pour ce cycle, en raison de la spécificité très forte des classes de maternelle par comparaison avec les classes de *pre-school* britanniques ou des *kindergarten* allemandes. Cette forte demande peut aboutir à des situations inattendues : au Maroc, un concours est organisé pour sélectionner les enfants marocains à l'entrée en classe de maternelle. Un véritable marché de « classes préparatoires » à ce concours s'est d'ailleurs développé. Dans d'autres zones à demande élevée, de nombreux parents préfèrent inscrire leurs enfants dès la maternelle afin de maximiser leurs chances de les voir ensuite inscrits en primaire. À Londres, certaines inscriptions se font même avant le premier anniversaire de l'enfant.

Dans le même temps, d'autres parents, majoritairement français, font le choix contraire d'une scolarisation dans le système local lorsqu'il est de qualité, ou dans un établissement anglophone, partant du principe que l'apprentissage des langues y sera plus aisé pour leurs enfants. La scolarisation dans un établissement public local peut s'expliquer dans certains cas par des raisons financières, même si le phénomène est difficile à appréhender. Toutefois le nombre de demandes de bourses en maternelles a nettement diminué entre 2012 et 2015 (- 12 %), alors que dans le même temps (cf. *infra*) le nombre total de boursiers restait quasiment stable. L'AEFE indique que cette diminution pourrait être en partie le reflet de choix économiques.

Les cycles du primaire et du collège, moins spécifiques dans le système éducatif français que celui de la maternelle, sont marqués par une plus grande stabilité de leurs effectifs : de manière générale, les élèves qui y sont entrés poursuivent leur scolarité dans le système français. Dans les zones en tension, la question est néanmoins posée de la transition entre les classes de maternelle et de primaire et, plus encore, entre celles de primaire, souvent nombreuses, et de collège, en nombre plus restreint. À cet égard, des dispositifs de régulation et d'affectation dans les établissements du secondaire ont été mis en place à Londres pour

²⁷ Plusieurs établissements ont mené des études sur ce point, cf. par exemple l'école Voltaire de Berlin.

éviter les ruptures de scolarité. Très utile, cet outil connaît néanmoins des limites inévitables : les établissements du secondaire proposent des pédagogies différentes, la question de la proximité entre le lieu de résidence et le lieu de la scolarité est génératrice de débats et la pression de la demande française pèse sur les capacités à scolariser les élèves d'autres nationalités. Pour autant, cette démarche a permis d'améliorer la réponse à la demande globale de scolarité française.

Les mouvements sont nombreux au lycée, ce qui s'explique par le fait que les parents d'élèves souhaitent placer leurs enfants dans les meilleures conditions pour leurs études supérieures et cherchent donc à optimiser leurs parcours. La réputation du baccalauréat français et l'excellence des résultats des lycéens de l'étranger ne suffisent en effet plus toujours à ouvrir les portes des établissements étrangers d'enseignement supérieur les plus prestigieux, notamment américains, canadiens et britanniques. Sans qu'elles soient massives, des stratégies de retrait dès la classe de seconde afin d'intégrer un établissement anglophone et de préparer l'entrée dans les universités américaines existent. Cela semble être par exemple le cas au Liban. D'autres élèves suivent, en plus de leur scolarité, des cours de préparation aux examens d'entrée dans les universités, par exemple en Espagne. Enfin, certains privilégient le baccalauréat international, davantage reconnu aux États-Unis et au Canada plutôt que le baccalauréat français, comme à Londres. Le statut des sections préparant au baccalauréat international, parfois au sein même des établissements de l'EFE, mériterait d'être davantage pris en compte dans la réflexion autour de l'évolution de l'EFE (cf. *infra*).

C - Une concurrence croissante des systèmes environnants

On distingue deux types de réseaux : celui de l'enseignement de la langue française en tant que langue étrangère et celui de l'enseignement scolaire homologué par l'État français. Il est utile de les rapprocher des réseaux étrangers pouvant exister.

L'enseignement de la langue française à l'étranger repose pour l'essentiel sur le réseau des Instituts Français et sur celui de l'Alliance française²⁸. Le public de ces centres d'apprentissage est le plus souvent adulte (étudiants, professionnels, loisirs) et peut obtenir des formations diplômantes, à travers les diplômes d'études ou les diplômes approfondis en langue française (DELF ou DALF) délivrés par le ministère de l'éducation nationale.

Dans ce domaine de l'enseignement d'une langue étrangère, la concurrence est particulièrement vive avec le British Council pour l'anglais, l'Institut Cervantes pour l'espagnol, le Goethe Institut pour l'allemand ou l'Institut Confucius pour le chinois.

Les établissements scolaires français peuvent nouer des liens avec les instituts ou les alliances françaises à travers le monde. Ainsi, à Madagascar, l'Alliance française fait passer les tests DELF/DALF à certains enseignants recrutés locaux. Ailleurs, les établissements peuvent servir de centres d'examens. Enfin, de nombreux établissements français proposent

²⁸ Il y a 102 Instituts Français auxquels s'ajoutent 128 antennes. Tous ne proposent pas de cours lorsque cette fonction est assurée par l'Alliance française. Cette dernière compte 789 implantations dans 104 pays avec près de 360 000 apprenants.

à leurs élèves de passer des certifications de langue avec les instituts étrangers. Cette politique est encouragée par l'AEFE.

Les instituts linguistiques, français ou étrangers, ne constituent donc pas, ou très marginalement, une concurrence pour les établissements scolaires mais la concurrence entre eux est particulièrement vive.

Pour ce qui concerne l'enseignement du programme scolaire national, destiné à des enfants et débouchant sur des diplômes d'entrée dans l'enseignement secondaire ou supérieur, il n'y a pas réellement de comparaison évidente avec des réseaux étrangers. La France est en effet la seule à proposer un engagement public aussi massif et à disposer d'un réseau aussi étendu.

S'agissant d'abord de l'Europe non anglophone, trois autres pays accordent un soutien public significatif à l'enseignement scolaire à l'étranger : l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie. Le financement est mixte (État / parents d'élèves) et les diplômes reconnus dans le pays d'origine. Dans tous les cas, les établissements ont recours à des titulaires, détachés ou contractuels.

Tableau n° 3 : les différents systèmes éducatifs à l'étranger : Europe non anglophone (2013)

<i>Pays</i>	Nombre d'élèves scolarisés	Établissements à l'étranger	Pays d'implantation
<i>Allemagne</i>	79 000 (dont 21 000 nationaux)	55 délivrant des diplômes nationaux (et 86 « assimilés »)	72
<i>Espagne</i>	40 000	22 gérés par l'État et 2 « mixtes »	33 (11 écoles au Maroc)
<i>Italie</i>	31 000 (dont 27 000 non italiens)	22 gérés par l'État et 131 « reconnus »	En Europe et en Afrique orientale.

Source : Note sur les réseaux éducatifs hors du pays d'origine, novembre 2013, Sénat. Les systèmes de coopération éducative ne sont pas pris en compte.

Seule l'Allemagne dispose d'un opérateur pour le compte du ministère des affaires étrangères²⁹ mais n'a aucun établissement de type EGD. Son système éducatif à l'étranger repose sur le secteur privé et les financements publics sont systématiquement pluriannuels (une subvention pour trois ans dans le cadre de la loi de 2013 sur « les écoles étrangères allemandes »). Pour l'Espagne et l'Italie, la tutelle est directement assurée par les ministères des affaires étrangères et de l'éducation nationale. Ces pays disposent chacun de 22 établissements directement gérés par l'État. Par ailleurs, l'Italie dispose d'un réseau de 131 établissements « reconnus » et l'Espagne de deux seulement (dans ces deux cas, il n'y a pas de diplômes mais des équivalences). Ces deux pays développent une forte activité culturelle dans les établissements (cette activité est suivie, pour l'Espagne, par les conseils de résidents

²⁹ Service central pour l'enseignement à l'étranger (*Zentralstelle für das Auslandsschulwesen, ZfA*) pour le compte du ministère des Affaires étrangères.

espagnols). Les élèves sont des nationaux expatriés ou des étrangers. Seule l'Espagne accorde une totale gratuité à ses nationaux.

Ainsi, les réseaux publics européens constituent pour le réseau français une concurrence de fait, mais limitée par leur moindre extension géographique. Leur offre est souvent concentrée sur des zones de forte expatriation ou résulte de liens historiques anciens et pérennes.

En revanche, la concurrence la plus significative que doit affronter le réseau français est issue de la multitude d'établissements privés anglophones. Ces institutions scolaires correspondent à une demande éducative mondiale. Ce marché se partage entre quelques grandes entreprises et une multitude d'établissements singuliers, généralement moins prestigieux. Ces écoles internationales captent environ 20 % de la population expatriée mondiale. Mais le groupe le plus significatif est identifié depuis longtemps par toutes les études de marché : ce sont les populations nationales riches. Ainsi, le consultant du British Council, ISC Research, a établi une base de données d'analyse du marché mondial de l'éducation anglophone (américain ou britannique) qui enregistre 500 créations d'école par an. La tendance actuelle devrait conduire à 11 000 écoles internationales³⁰ anglophones en 2020. Les écoles britanniques internationales visent exclusivement les 5 % les plus riches du monde non anglophone. Le British Council a pour sa part établi que le marché de l'éducation anglophone représente un chiffre d'affaires supérieur à celui des services financiers ou du marché automobile. Il représente, selon le ministère de l'éducation britannique, 14 milliards de livres à l'exportation.

Il est particulièrement difficile d'établir, dans ce foisonnement, quelles sont les écoles qui reproduisent le programme scolaire national britannique ou américain. Mais cet élément de comparaison avec les établissements français est presque secondaire. En effet, quel que soit le statut de l'enseignement dispensé, ces écoles le plus souvent qualifiées d'internationales attirent à elles un nombre considérable d'élèves nationaux ou expatriés. Certains pays, comme la Corée du Sud, encouragent systématiquement leur installation sur le sol national. Le ministère de l'éducation britannique, qui n'entretient aucun lien financier avec ces écoles, a créé en 2010 un corps d'inspection pour l'étranger (sur volontariat des établissements) composé à partir de six corps d'inspection britanniques.

Ce rapide survol ne fait pas justice de la grande complexité du système anglophone international. Mais il faut retenir que l'attrait des universités américaines et britanniques, joint au rôle de l'anglais comme langue internationale, font de ces établissements des concurrents hors normes. Face à cette situation, le réseau français évolue différemment selon le lieu. Les pays francophones ne posent pas, jusqu'à aujourd'hui, de problèmes significatifs. Le français y reste encore la langue de prestige et d'avenir universitaire. Mais ce n'est plus vrai dans les autres pays, dans lesquels les expatriés français choisissent souvent ce type de scolarité (entre 10% et 20 %). Le suivi de cette concurrence pour le réseau français est à la charge des postes diplomatiques. La Cour a pu constater que ce suivi est très inégal et que, en tout état de cause, il ne donne lieu à aucune synthèse et a fortiori à aucune décision.

³⁰ Cet adjectif est souvent préféré à *british* ou *american*.

Enfin, la concurrence s'étend naturellement avec les établissements scolaires, publics ou privés, du pays d'accueil, parfois très prestigieux et que les expatriés français choisissent en premier (30 % des familles)³¹. Le cas particulier d'établissements privés français non homologués (et ne désirant pas l'être) proposant un enseignement scolaire de qualité est à signaler. Il peut se poser en sérieux concurrent des établissements français, comme à Londres par exemple.

D - De nouvelles offres complémentaires

Afin de pallier l'absence de places dans les établissements homologués mais surtout d'offrir une solution différenciée en fonction de la nature de la demande, une offre complémentaire de langue et de scolarité françaises s'est peu à peu structurée.

Elle est principalement organisée autour de quatre dispositifs : le label « FrancÉducation » (cf.*infra*), les offres « Français langue maternelle » (FLAM), les sections bilingues et l'offre du CNED (voir annexe 10). Des initiatives plus ponctuelles, comme la création d'une école publique anglaise gérée par des parents (*free school*) à Londres, se développent également.

À la suite du plan de développement de l'EFE présenté par le ministère des affaires étrangères en 2011, le label « FrancÉducation » a été créé par décret du 12 janvier 2012³². Il constitue aujourd'hui un des éléments essentiels de la politique de coopération éducative de l'EFE³³. Ce label, géré par le ministère, s'adresse exclusivement aux établissements étrangers qui, sans suivre les programmes français, contribuent au rayonnement de la langue et de la culture françaises. L'octroi du label ne donne droit à aucune aide mais autorise le détachement d'enseignants titulaires français, sans pour autant les garantir. Afin de maximiser le nombre d'établissements dans le dispositif, les critères d'octroi du label ont été assouplis en 2014³⁴.

Les postes diplomatiques ont pour mission de promouvoir le label, de donner un avis sur les demandes puis de les transmettre à l'AEFE, chargée de la mise en œuvre du label (traitement des questions administratives et financières, de la communication et des audits, etc.). Le nombre d'établissements labellisés est en nette augmentation : 157 en 2016, confirmant la tendance amorcée en 2015 qui s'explique au moins en partie par la révision des critères.

Tableau n° 4 : nombre d'établissements labellisés « FrancÉducation »

	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Nouveaux établissements</i>	25	7	24	35	66
<i>Nombre cumulé</i>	25	32	56	91	157

Source : Cour des comptes d'après les documents de l'AEFE.

³¹ Voir Graphique n° 1 de l'annexe 8.

³² Décret n° 2012-40 du 12 janvier 2012 portant création du « Label FrancEducation ».

³³ Source : Réponse à la question n° 84 de M.François Loncle, député, PLF 2015.

³⁴ Décret n° 2014-1483 du 10 décembre 2014 portant modification du décret n° 2012-40 du 12 janvier 2012 portant création du label « Label FrancEducation ».

Les assouplissements du label « FrancÉducation »

- L'enseignement en français ou de la culture française doit représenter 20 % et non plus un tiers du volume total d'enseignement ;
- la présence d'un enseignant titulaire n'est plus requise, celle d'un enseignant francophone titulaire d'un master ou équivalent et habilité à corriger les épreuves du DELF/DALF étant jugée suffisante³⁵ ;
- l'exigence de formation initiale ayant été supprimée, seul est requis un diplôme ou niveau attesté en langue française des enseignants de français et des professeurs de disciplines non linguistiques enseignées en français ;
- l'établissement doit disposer d'un plan de formations pédagogiques pour les enseignants concernés ;
- la présentation des certificats professionnels doit être proposée, en complément de celle des diplômes d'études en langue français/ diplôme approfondi de langue française ;
- l'établissement doit s'inscrire dans un environnement francophone (échanges, partenariat avec un établissement scolaire français, etc.).

Le label constitue un moyen d'accroître le rayonnement de la langue et de la culture françaises, sans coût, à la fois en valorisant et en renforçant des initiatives déjà existantes mais aussi en suscitant de nouveaux projets.

Sa visibilité dépend beaucoup de l'action des postes diplomatiques et des autorités locales. Ainsi, le manque apparent d'intérêt des autorités éducatives britanniques, au demeurant très déconcentrées, aboutit à l'absence totale d'établissements labellisés sur ce territoire. Au regard des potentialités, le bilan est encore décevant en Allemagne où, en 2015, seuls quatre établissements étaient labellisés³⁶, soit moins qu'aux États-Unis (10), qu'en Turquie (8) et presque autant qu'en Serbie (3). L'assouplissement des critères en 2014 permettra sans doute de continuer le développement de ce réseau complémentaire.

Comme l'indique l'AEFE, l'objectif du label est bien de constituer un réseau mondial complémentaire mais distinct de celui des établissements de l'EFE. Dans sa réponse au référé de 2013, le ministre des affaires étrangères d'alors indiquait que *« ce label n'avait pas vocation à être accordé à des établissements qui échoueraient à remplir les critères de l'homologation »*. Ce point de vue est partagé par la Cour : ce label ne saurait être donné à des établissements qui appartiendraient aujourd'hui au réseau français de l'EFE mais qui ne rempliraient pas les critères de l'homologation, au risque d'une perte d'identité du label.

³⁵ Certains titulaires sont aujourd'hui mis à disposition des établissements labellisés, par exemple dans le cadre du programme Jules Verne. Ce programme de mobilité européenne, largement revu en 2014, concerne un nombre limité d'enseignants : 43 au total en 2016 (source DREIC).

³⁶ Selon les informations fournies par le poste. Le site internet du Label n'en recense que trois.

E - Des liens perfectibles avec l'enseignement supérieur

Le lien avec l'enseignement supérieur est à la jonction de plusieurs problématiques. L'intérêt de rendre l'enseignement supérieur français attractif s'apprécie à la fois pour les Français et aussi et sans doute surtout, pour les élèves étrangers scolarisés dans le réseau de l'EFE. Ceci implique à la fois de connaître l'offre existante, de la valoriser et de la rendre accessible à ces élèves.

Le premier enjeu est celui de l'attractivité. Certains établissements ont décidé de se mettre en capacité d'orienter le mieux possible leurs élèves : au lycée Winston Churchill de Londres, une personne se consacre à l'accompagnement des élèves dans la préparation de leurs projets post-bac. Dans les autres établissements, des personnels-ressources en information et orientation (PRIO) sont à l'œuvre.

Mais plusieurs problèmes se posent.

Outre que les universités françaises reculent dans les classements internationaux, ce qui pèse inévitablement sur le choix des parents et des élèves, l'offre française d'enseignement supérieur ne semble pas toujours suffisamment connue, contrairement à celle des universités canadiennes, américaines et britanniques. Sur ce plan, les liens entre Campus France³⁷, l'AEFE et le MAEDI apparaissent comme nettement perfectibles. Ainsi, Campus France ne transmet pas à l'AEFE le nombre d'actions menées dans les établissements du réseau. Dans certains cas, ce sont les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) qui informent Campus France de la tenue d'événements dans les pays étrangers (ex : forums étudiants), alors même qu'un espace Campus France y est implanté³⁸. Un travail est en cours pour mieux comprendre les raisons de la mobilité internationale des étudiants des lycées français³⁹.

Par ailleurs, le nombre de places disponibles dans certaines filières très demandées des universités parisiennes ne permet pas d'absorber la demande : la réduction des places disponibles pour les élèves de l'EFE, combinée à la demande importante, aboutit à des tirages au sort qui ne sont pas compris par les élèves et les parents, ceux-ci se détournant vers des études dans d'autres pays.

Le second enjeu, tout aussi essentiel, réside dans le suivi des élèves. À cet égard, les élèves de l'EFE ne disposent pas jusqu'à présent d'un numéro « INE » (numéro d'identification nationale étudiant). En effet, l'arrêté du 16 février 2012 créant le répertoire national des identifiants élèves, étudiants et apprentis n'a pas été transposé pour les établissements français de l'étranger ni pour ceux des collectivités d'outre-mer. Ceci complique les démarches lors de la procédure Admission Post Bac (APB)⁴⁰ notamment en

³⁷ Campus France a pour but de promouvoir les formations supérieures françaises dans le monde et de faciliter la mobilité et la réussite des étudiants étrangers en France.

³⁸ Campus France est implanté dans 119 pays, avec 235 antennes. Son réseau est avant tout européen (29 % des implantations). Source : réponse à la question n° 79, M. François Loncle, député, PLF 2014.

³⁹ Observatoire de la mobilité AEFE-Campus France, travail en cours. Les résultats devraient être connus en octobre 2016. Source : présentation de l'observatoire, note du 14 février 2012.

⁴⁰ L'absence de numéro INE pose également des difficultés pour la procédure AFFELNET (affectation des élèves par le Net) qui concerne l'entrée en 6^{ème} et en 2^{nde}.

obligeant les élèves à saisir manuellement leurs bulletins scolaires⁴¹, interdit les inscriptions dématérialisées dans les universités (choix fait par 65 % des élèves du réseau AEFE poursuivant leurs études en France) et ne permet pas d'assurer le suivi des cohortes. En outre, cette absence obère le déploiement du dispositif FOLIOS (espace numérique de travail qui suit l'élève tout au long de sa scolarité) dans le réseau des EGD et des établissements conventionnés. Un nouvel outil, CICLE, est en cours de développement et devait être mis en œuvre à la rentrée 2016. Si des discussions sont en cours avec le MENESR, aucune échéance n'a encore été fixée pour leur aboutissement.

En l'absence de ce numéro INE, il est impossible d'analyser le devenir des élèves des lycées français. Hormis la première année après le bac, il n'existe d'ailleurs que peu de statistiques sur les choix et les parcours des lycéens. Tous les lycées ne participent pas à l'enquête annuelle, ce qui interdit de disposer de statistiques complètes. L'attribution d'un numéro INE doit donc constituer une priorité pour l'AEFE et le MENESR. La mise en place de la plateforme d'échanges AGORA, destinée à faciliter les échanges entre les jeunes anciens et les futurs diplômés, améliore la mesure de la mobilité des étudiants après l'obtention de leur baccalauréat. À ce jour, l'AEFE indique que 10 000 personnes utilisent ou ont utilisé AGORA dont 5 500 anciens élèves. Ce dispositif est pour le moment seulement déployé dans les zones Asie-Pacifique, Proche Orient-Moyen Orient, Péninsule Indienne et Europe Ibérique (64 établissements). Les boursiers excellence major (cf. *infra*) et les établissements marocains devraient y avoir accès au premier semestre 2017⁴².

Des mesures ont été prises pour favoriser l'accueil dans l'enseignement supérieur français des élèves étrangers venant de l'EFE. Ainsi, un programme de bourses (excellence-major) leur est consacré. Il permet de soutenir les mobilités en finançant cinq années d'études : les deux premières années sont prises en charge par l'AEFE, les trois suivantes par le MAEDI. Les dossiers sont choisis sur des critères pédagogiques : seuls sont retenus les élèves étrangers de terminale d'un établissement de l'EFE, qui ont obtenu leur baccalauréat avec une mention « bien » ou « très bien » et qui présentent un projet ambitieux d'études supérieures en France. Le nombre de candidatures a augmenté (389 en 2011, 498 en 2015, +28%) presque dans les mêmes proportions que le nombre de bourses (160 en 2011, 200 en 2015, + 25%), pour un montant en légère augmentation (6 M€ en 2011 6,4 M€ en 2015, + 6 %). Trois montants différents de bourses peuvent être servis. Les boursiers sont majoritairement des anciens élèves d'un établissement conventionné (50 %) ou d'un EGD (34 %). La nationalité marocaine est la plus représentée (20 % du nombre de boursiers), suivie par les Espagnols (6 %), les Libanais, les Mexicains et les Malgaches (5 % chacun). Vingt nationalités sont représentées par un boursier⁴³.

L'attractivité du système d'enseignement supérieur passe également par une politique d'octroi de visas qui permette aux meilleurs élèves étrangers de rejoindre la France.

L'attractivité dans l'enseignement supérieur est mal mesurée et mal définie en tant qu'objectif. Le taux de perte des lycées de l'EFE pour l'enseignement supérieur français est

⁴¹ En France, la démarche est réalisée par les lycées. Il n'est donc pas possible de modifier son bulletin.

⁴² Source : note de situation sur le développement d'AGORA, avril 2016.

⁴³ Source : note du SORES sur le programme Excellence-Major. D'autres systèmes de bourses pour les étudiants du supérieur existent également (programmes Eiffel, Quai d'Orsay/Entreprises, etc.).

mal quantifié mais largement connu. Cette « évaporation » est inévitable et, dans une éducation mondialisée, parfois souhaitable. Au demeurant, le nombre d'élèves de l'EFE qui font un parcours dans l'enseignement supérieur français n'est pas connu. Il est délicat, dans ces conditions, d'évaluer le succès des établissements et de proposer des objectifs quantifiés.

F - Une valorisation insuffisante du réseau des anciens élèves

Le rayonnement de la langue et de la culture françaises passe par la constitution et la structuration de réseaux propres à la diplomatie d'influence, tant économique que politique. Le rayonnement est une politique locale, donc variable en intensité. De nombreux cas de manifestations dynamiques, ingénieuses et brillantes ont été relevés durant l'enquête de la Cour. Il resterait à les encourager par un appui plus systématique de l'AEFE et surtout des instituts français qui devraient davantage considérer les établissements comme des plateformes de rayonnement culturel. L'animation de ces réseaux nécessite une forte implication des postes diplomatiques.

La mission d'influence reste à définir. Elle ne saurait se confondre avec l'attractivité dans l'enseignement supérieur, qui contribue, en amont, à l'influence. Elle ne doit pas non plus être confondue avec le rayonnement, qui est une politique de l'offre (exposition, patrimoine, journées spéciales, etc.). Elle peut se concevoir *a minima* à deux niveaux :

- tout d'abord, dans les établissements, lors de la scolarité des élèves, ou des étudiants dans l'enseignement supérieur, créer chez les élèves/étudiants un sentiment d'appartenance à un même réseau. Le nombre d'associations d'anciens élèves, leur représentativité et leur vigueur sont pour le moins variables comme l'illustre l'enquête de la DGM menée en 2014 auprès d'une cinquantaine de postes diplomatiques. Dans l'ensemble, l'appui des postes est compté et leur suivi est médiocre : l'enquête de 2014 montre que ceux-ci n'ont parfois qu'une faible connaissance des associations existantes, que lorsque ces associations existent les liens sont relativement ténus et que la diplomatie d'influence n'est pas suffisamment prise en compte. Les réponses de plusieurs postes quant aux anciens élèves ayant acquis une notoriété internationale laissent perplexe : aucun n'est identifié par plusieurs ambassades (Russie, Singapour, Afrique du Sud, Australie, Turquie, Inde, Grèce). Ailleurs, la question posée est supprimée (Madagascar) ou bien nourrie des indications d'une encyclopédie en ligne consacrée à l'EGD local. Certains outils, comme le répertoire des personnalités célèbres, ne sont pas convaincants. La notion d'influence, qui est au centre de la légitimité du réseau, n'a pas reçu de définition précise et assimilable par les postes ou les établissements. C'est un domaine dans lequel les réalisations oscillent entre peu et rien. Si l'influence se manifeste dans des formes pratiques si diverses que la mise au point d'indicateurs semble très difficile, une définition générale et partagée devrait être recherchée, en premier lieu dans le domaine des normes, de l'économie et des institutions, sans oublier une politique de placement ;
- le deuxième niveau repose sur l'essor d'une association mondiale en mesure de faire vivre ce réseau. L'Association des anciens des lycées français du monde (ALFM) a été créée en 2010 après l'organisation d'un forum des anciens élèves en 2009. Deux autres forums mondiaux se sont tenus en 2011 et 2013 et des manifestations spéciales ont eu lieu dans le cadre des 25 ans de l'AEFE. Bien que les forums aient permis d'identifier des

pistes d'amélioration du réseau et que l'ALFM intervienne désormais lors du séminaire des enseignants nouvellement recrutés par l'AEFE, l'association peine encore à développer ses actions. Elle regroupe une cinquantaine d'associations en 2016 contre 12 en 2010. La question de son rapprochement avec le réseau *France Alumni*⁴⁴ est posée. Les deux acteurs ont signé une convention dans ce but mais les perspectives sont limitées du fait de la différence de nature des deux populations. L'AEFE entend également développer une politique de réseaux sociaux, indépendamment de l'association des anciens des lycées français du monde.

L'AEFE dispose avec l'ALFM d'un outil qui ne demande qu'à être utilisé, pourvu que cette association puisse disposer d'une mission claire et contractualisée, soutenue par une subvention de fonctionnement. Les contreparties de ce soutien financier, inscrites dans la convention passée avec l'État, pourraient notamment comprendre la réalisation d'un rapport annuel établissant le bilan de l'utilisation des fonds de l'association et faire le point sur les objectifs poursuivis et la stratégie qu'elle développe. Si la spécificité du réseau français, seul réseau mondial d'établissements scolaires disposant d'une telle extension, rend délicate la comparaison avec d'autres réseaux d'anciens, l'un des objectifs pourrait être à terme de se rapprocher du fonctionnement des associations d'*Alumni* qui se sont développées aux États-Unis.

L'ALFM étant une fédération d'associations d'anciens élèves, elle ne pourra prospérer dans sa mission que si les postes et les établissements lui apportent un soutien massif. Pour l'heure, celui-ci est quasi-inexistant. Il pourrait prendre la forme d'un soutien local, à la charge des postes ou des établissements, à la création d'associations d'anciens élèves, par établissement ou par pays, avec une forte incitation d'adhésion à la structure fédérale. Une opération de motivation devrait également être conduite en direction des parents d'élèves. Une politique d'adhésion systématique des élèves pourrait également être envisagée ainsi que la mise à contribution des conseils des délégués pour la vie lycéenne CVL. Sur des bases ainsi renouvelées, l'ALFM devrait gagner en visibilité et être systématiquement associée à la gouvernance du réseau dans ses multiples niveaux. La présence des associations affiliées dans les conseils d'influence et dans les conseils d'établissement serait un facteur d'expertise et de représentativité déterminant.

La Cour prend acte du fait que le secrétaire général du MAEDI a indiqué que l'Association des anciens des lycées français du monde devrait être représentée au sein du conseil d'administration de l'AEFE dès 2016, selon des modalités restant à définir.

⁴⁴ Ce réseau a été lancé en 2012 et déployé en 2015 après une phase test dans 10 pays en 2014. Il compte un site mondial et des sites nationaux. Environ 15 000 personnes y sont inscrites.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Particulièrement complexe, le réseau piloté par l'AEFE est hétérogène, tant par le statut des établissements et des opérateurs que par la variété des contingences locales. Le « poids de l'Histoire » est souvent la seule raison qui explique le statut, l'emplacement et les volumes en effectifs de tel ou tel établissement. Dans ces conditions, la géographie du réseau n'apparaît pas comme étant le fruit d'une volonté ou d'une stratégie mais plutôt comme une donnée brute et ancienne avec laquelle les responsables de l'enseignement français à l'étranger doivent composer. Ainsi l'inventaire des situations ne suffit pas à dresser des perspectives d'avenir. Toutefois, une donnée paraît acquise : le réseau est très difficile à modifier par la seule action de l'AEFE. Les décisions affectant le périmètre du réseau, comme ses ressources, sont avant tout d'ordre politique.

Parmi les solutions réalistes méritant d'être explorées, une définition stratégique du rôle de la Mission laïque française s'impose. Sa banalisation au sein de l'ensemble des établissements partenaires ne va pas dans le sens de l'intérêt général. Il conviendrait au contraire qu'elle puisse disposer d'une ligne générale établie, en toute complémentarité, avec l'AEFE.

Le suivi de la demande de scolarisation doit faire l'objet d'études approfondies en vue d'anticiper au mieux ses conséquences sur l'entrée et le maintien des élèves dans le réseau.

La définition de priorités diplomatiques, pour utiles qu'elle paraisse, se révèle difficile à réaliser. Pour ce faire, la Cour recommande la réalisation de plusieurs cartes, qui ont vocation à éclairer les parties prenantes dans leur prise de décision. Cette initiative a été mal relayée par les outils de pilotage que sont le Plan d'orientation stratégique et le contrat d'objectifs et de moyens. L'offre complémentaire que représente le label FrancEducation a le mérite de répondre à une demande non satisfaite, mais, encore récente ; cependant elle n'apporte pas de véritable solution quant à l'avenir du réseau.

Quant à l'appréciation du devenir des élèves, soit comme étudiants dans l'enseignement supérieur français, soit comme éléments de l'influence française dans le monde, elle doit encore faire l'objet d'améliorations sensibles : l'offre française d'enseignement supérieur mériterait d'être davantage connue, le suivi des élèves facilité et la structuration de réseaux d'anciens encouragée.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

1. (MAEDI et AEFE) : établir une cartographie prospective ayant vocation à constituer un outil de dialogue entre tous les acteurs de l'enseignement français à l'étranger ;
 2. (MENESR et AEFE) : fournir à tous les élèves un numéro d'identification étudiant (INE) afin de pouvoir assurer leur suivi dans l'enseignement supérieur français ;
 3. (MAEDI et AEFE) : intégrer l'Association des anciens des lycées français du monde dans la structure de gouvernance du réseau et lui donner les moyens, sur la base d'une convention, de déployer une mission d'influence.
-

Chapitre II

Un modèle économique fragilisé

Le financement de l'enseignement français à l'étranger repose sur deux composantes principales : les crédits publics, issus des programmes budgétaires 185 (403 M€ en 2015) et 151 (89 M€), et les frais de scolarité acquittés par les parents d'élèves (1,8 Md€ en 2015).

Le dynamisme des dépenses de personnel, d'aides à la scolarité et immobilières est important (I). Pour faire face à la hausse de ces charges, trois leviers existent : mettre davantage à contribution les familles, augmenter les recettes annexes ou faire évoluer les crédits publics alloués à l'enseignement français à l'étranger (II).

Des écarts comptables persistants

Un récapitulatif des dépenses et des recettes de l'Agence est présenté en annexe 21. Ce tableau révèle des écarts entre d'un côté, les dotations de l'AEFE en crédits issus des programmes 185 et 151 et inscrites dans les lois de règlement et de l'autre, celles inscrites aux comptes financiers de l'AEFE. L'AEFE explique ces écarts par les crédits des bourses d'excellence major, des versements de crédits de réserve parlementaire et des dotations pour financer les opérations immobilières. La Cour constate que, même en tenant compte des éléments apportés par l'Agence, des écarts persistent.

Afin d'éviter de nouveaux écarts, la direction du budget a demandé à l'AEFE, par lettre conjointe avec la direction générale des finances publiques, de modifier dès 2017 la présentation de son budget. La Cour restera attentive à cette évolution qui doit être de nature à conforter la sincérité des comptes de l'Agence.

I - Des dépenses dynamiques par nature

Les dépenses de l'enseignement français à l'étranger se révèlent dynamiques, qu'il s'agisse des dépenses de personnel, qui n'ont pas diminué au cours de la période récente, des dépenses d'aide à la scolarité qui, bien que contenues, pourraient augmenter rapidement ou des dépenses immobilières, dont la hausse semble inévitable au regard des travaux de sécurisation des établissements à réaliser. Par ailleurs, les dépenses de fonctionnement des établissements, telles que mesurées à leur niveau, continuent d'augmenter.

A - Des dépenses de personnel en augmentation

Les dépenses de personnel retracées dans le budget de l'AEFE recouvrent :

- les dépenses liées au personnel travaillant dans les services centraux ;
- les dépenses liées aux personnels expatriés et résidents, qui travaillent dans les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés (pour la part financée par l'AEFE). Ces dépenses sont comptabilisées en dépenses « siège » ;
- les dépenses de personnel des établissements en gestion directe (pour la part financée par chaque établissement de la rémunération des expatriés et résidents à quoi s'ajoutent les rémunérations des recrutés locaux, intégralement assurées par les dits établissements). Comme vu *supra*, les comptes des EGD sont consolidés dans le budget de l'Agence.

Tableau n° 5 : les dépenses de personnel de l'AEFE

(euros)	2012	2013	2014	2015
<i>Total personnel</i>	672 098 183	708 397 126	724 990 471	747 226 914
<i>Siège</i>	564 769 742	593 303 512	601 060 315	614 169 085
<i>EGD</i>	107 328 441	115 093 614	123 930 156	133 057 829

Source : COFI

Depuis 2012, les dépenses de personnel de l'AEFE ont augmenté de 11 %, cette hausse étant davantage marquée pour les dépenses des EGD (+ 24 %) que pour les dépenses du siège (+ 9 %). Cette différence de rythme pourrait s'expliquer par la hausse des « taux de remontée » afférents aux expatriés et résidents, qui révèle l'accroissement de la part de dépenses de personnel prise en charge par les établissements à partir de leurs ressources propres et diminue celle prise en charge par l'AEFE.

Cette évolution est d'autre part à rapprocher de celle des effectifs : les emplois rémunérés en ETPT ont augmenté de 10 352 à 10 623 de 2013 à 2015 (soit + 2,6 %), poursuivant une lente progression antérieure.

Si le rythme annuel de la hausse des dépenses de siège est moins élevé qu'auparavant (2,2 % en 2015 contre 5,1 % en 2013), ces dépenses continuent d'augmenter. Le dynamisme s'explique au moins en partie par le glissement vieillesse technicité (GVT) estimé à 1,3 % par an (cf. *infra*).

La part des dépenses de personnel dans le budget total de l'EFCE et leur rythme d'accroissement plaident pour une évolution des modes de gestion (*voir chapitre III*) et renforcent les questions sur la viabilité financière du modèle économique de l'enseignement français à l'étranger à moyen terme.

B - Des dépenses d'aide à la scolarité en progression

Au cours de la période sous revue, plusieurs dispositifs d'aide à la scolarité se sont succédé :

- jusqu'en septembre 2012, coexistaient la prise en charge des frais de scolarité pour les lycéens français (PEC) et un système de bourses pour l'ensemble des élèves du réseau homologué. La PEC a été supprimée à la rentrée 2012 ;
- à compter de la rentrée 2013, un nouveau système de bourses a permis de maîtriser les dépenses et s'est traduit par une évolution dans la répartition des quotités octroyées.

Pour autant, à législation constante, les dépenses de bourses devraient augmenter dans les années à venir.

1 - La prise en charge des frais de scolarité : une dépense considérable

a) L'extension de la PEC aurait coûté 744 M€ en 2018

Instaurée en 2007 pour la classe de seconde⁴⁵, puis en 2008 et 2009 pour celles de première et de terminale, la prise en charge intégrale des frais de scolarité s'opérait sans conditions de ressources. Elle ne concernait toutefois que les seuls enfants français résidant avec leurs parents à l'étranger, immatriculés au consulat et dont les frais de scolarité n'étaient pas déjà pris en charge par l'employeur de la famille. Elle avait été instaurée par une simple instruction de l'AEFE, en application de l'article D 531- 48 du code de l'éducation.

Dans certaines situations, des élèves bénéficiaient de la PEC et d'une bourse : tel était ainsi le cas de lycéens dont les frais de scolarité n'étaient pas intégralement pris en charge au titre de la prise en charge intégrale en raison du plafonnement institué pour celle-ci (cf. *infra*) et qui bénéficiaient, sur critères sociaux, de bourses scolaires pour compléter les sommes reçues au titre de la PEC. Le coût des deux dispositifs a fortement évolué entre 2007 et 2012.

Tableau n° 6 : montant des aides à la scolarité (dépenses exécutées)

(M€)	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Bourses scolaires</i>	50,5	57	66	76,6	84	95,8*
<i>Prise en charge</i>	2	9	20	31,3	33,7	20,9**
<i>Total</i>	52,5	66	86	107,9	117,7	116,7

* dont 3,2 M€ d'effet de change négatif ** dont 1,87 M€ de mesures d'accompagnement

Source : Cour des comptes d'après réponse n° 3.6 à la question posée par M. Duvernois, sénateur, dans le cadre du PLF 2016

⁴⁵ Et pour les classes de première pour les élèves du rythme « Sud », dont l'année scolaire s'étend est calquée sur l'année civile.

Le coût de la PEC avait augmenté de plus de 30 M€ entre 2007 et 2011, ce qui s'explique à la fois par la multiplication par six du nombre de bénéficiaires⁴⁶ et par la forte hausse des droits de scolarité (cf. *infra*). Afin de limiter le coût de cette mesure pour les finances publiques, deux dispositifs de régulation avaient été instaurés avant la suppression de la prise en charge intégrale : d'une part, soumettre l'extension du dispositif à une étude préalable d'impact transmise au Parlement, précisant notamment les modalités de financement⁴⁷ et, d'autre part, plafonner les frais de scolarité pris en compte dans le calcul de la PEC au niveau des frais 2007-2008⁴⁸ à partir de l'année 2011-2012.

Ce plafonnement permettait de ralentir de manière très sensible la progression de la dépense. En effet, d'après les prévisions du MAEDI réalisées en 2010 et actualisées en 2016 à la demande de la Cour, l'extension du dispositif au rythme d'un niveau de classe par an aurait généré un coût prévisionnel pour les finances publiques de 744 M€ annuels à l'horizon 2018-2019. Ce calcul de la DFAE reposait sur trois hypothèses :

- l'extension de la PEC au rythme d'un nouveau niveau par an dans les cycles secondaire puis primaire ;
- une progression annuelle des effectifs de 4% et des frais de scolarité de 6 % ;
- l'inclusion dans l'enveloppe du coût des bourses scolaires pour les élèves français des classes non couvertes par la prise en charge intégrale.

Tableau n° 7 : coût prévisionnel des aides à la scolarité avec et sans moratoire sur l'extension de la PEC

(M€)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Coût avec moratoire</i>	121,3	133,8	147,5	162,6	179,2	197,6	217,8	240	265
<i>Coût avec extension</i>	121,3	180,9	225,7	281,1	346	423,4	513,5	622	744

Source : MAEDI – les hypothèses faites pour le calcul ont été rappelées supra. Les différences entre les montants inscrits dans ce tableau et les dépenses exécutées mentionnées dans le tableau précédent s'expliquent par le fait qu'il s'agit ici de prévisions de dépenses.

L'écart entre le coût de l'extension du dispositif, estimé initialement à 300 M€ à horizon 2020⁴⁹, et la réalité s'explique *a priori* principalement par le dynamisme des frais de scolarité.

La prise en charge intégrale a été supprimée par la loi de finances rectificative du 16 août 2012⁵⁰, à compter de la rentrée 2012 pour les pays du rythme nord (pays dont l'année scolaire court de septembre à juin) et de janvier 2013 pour les pays du rythme sud (où l'année scolaire est calée sur l'année civile). Des mesures d'accompagnement ont été mises en place

⁴⁶ 1 270 en 2007/2008 et 7 495 en 2011/2012.

⁴⁷ Article 133 de la loi de finances initiale pour 2009.

⁴⁸ Article 141 de la loi de finances initiales pour 2011 et décret n° 2011-506 du 9 mai 2011.

⁴⁹ « La France et l'Europe dans le monde », Livre blanc sous la présidence de MM. Juppé et Schweitzer.

⁵⁰ Article 42 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

par le MAEDI pour les familles particulièrement affectées par cette suppression : sur les 6 525 familles qui avaient déposé une demande de PEC pour l'année 2012-2013, 1 021 familles ont déposé une demande de bourse au titre de ces mesures. Sur les 1 447 élèves concernés, 586 ont obtenu une bourse, pour un montant de 1,87 M€, soit environ 3 200 € par enfant boursier⁵¹. L'AEFE a également demandé aux EGD et aux comités de gestion des établissements conventionnés d'accorder des facilités de paiement aux parents les plus modestes.

Au vu du coût de cette mesure pour les finances publiques, toute réintroduction d'une forme de prise en charge intégrale pèserait très fortement sur l'équilibre financier global de l'enseignement français à l'étranger.

b) La PEC n'a pas généré d'effet d'éviction des élèves étrangers par les élèves français

La PEC n'a pas abouti à un effet d'éviction des élèves étrangers, qui n'en bénéficiaient pas, au profit d'élèves français (voir annexe 15). La part des élèves français dans les classes de lycée des établissements de l'EFE est ainsi restée quasiment stable entre les années 2008/2009 et 2011/2012, passant de 34,4 % à 35,8 %, cette faible augmentation se faisant principalement au détriment des nationaux (54,4 % en 2011/2012 contre 55,8 % en 2008/2009). Pour l'ensemble des classes des établissements de l'EFE sur la même période, la part des élèves français est parfaitement stable (elle passe de 37,34 % à 37,38 %).

c) La PEC ne semble pas avoir généré de désengagement massif d'entreprises quant au financement de la scolarité des enfants de leurs employés

Aucun élément objectif ne permet de faire état d'un désengagement important d'entreprises dans le financement de la scolarité des enfants de leurs employés expatriés, contrairement à ce que semblait indiquer le MAEDI⁵² dans un premier temps en 2009. Lorsqu'ils ont existé, il semble que ces désengagements aient été le fait d'entrepreneurs individuels⁵³. Une large majorité (80 %⁵⁴) des groupes bénéficiant de la PEC pour leurs employés étaient étrangers.

2 - La réforme du système des bourses a permis de maîtriser la dépense

a) Le nouveau système de bourses repose sur une logique d'enveloppe fermée et de nouveaux critères d'attribution

Les bourses scolaires sont réservées aux seuls élèves français des établissements homologués, qui résident dans le pays d'accueil et sont inscrits au registre des Français de l'étranger⁵⁵. Elles sont réparties entre les pays du rythme nord et ceux du rythme sud. Ces

⁵¹ Source : réponse à la question n° 53 de M. Baumel, député, PLF 2016.

⁵² Réponse n° 4-10 aux questions parlementaires au PLF 2010.

⁵³ Audition de M. Stéphane Romatet, directeur de l'administration et de la mondialisation au MAEE, citée par le rapport d'information relatif à l'enseignement français à l'étranger, MEC de l'Assemblée nationale, 2010.

⁵⁴ Réponse n° 3-2 à la question de M. Duvernois, député, au PLF 2014.

⁵⁵ Par dérogation, des bourses peuvent être accordées à des enfants scolarisés dans des établissements dispensant au moins la moitié de leur enseignement en français ou inscrits au CNED.

derniers représentent une part très faible du nombre total de bourses (moins de 7 %).

Parallèlement à la mise en place de la PEC, la demande de bourses scolaires avait fortement augmenté (+ 13 % par an en moyenne), sous l'effet de la conjoncture économique et de la hausse des frais de scolarité⁵⁶. La hausse était notamment marquée pour les lycéens : compte-tenu du plafonnement de la prise en charge des frais de scolarité à leur niveau de 2007-2008, certaines familles sollicitaient une bourse afin de couvrir une plus grande partie des frais de scolarité. Ce phénomène a été particulièrement fort en 2011-2012, première année du plafonnement de la PEC, où le nombre de boursiers lycéens a augmenté quatre fois plus (17 %) que le nombre total de boursiers (4 %).

Alors que les dépenses d'aides à la scolarité étaient engagées dans une dynamique très préoccupante pour les finances publiques, la prise en charge intégrale a donc été supprimée et un nouveau système de bourses a été instauré à la rentrée 2013 avec deux objectifs :

- le premier était de substituer une logique d'enveloppe à une logique de guichet, en définissant *a priori* une enveloppe fermée de crédits pour les bourses. Cette enveloppe résulte d'un dialogue de gestion entre les postes diplomatiques et le responsable du programme 151- *Français à l'étranger et affaires consulaires*. Ce dialogue débute après une première phase d'examen des demandes de bourses par les postes. En fonction de la demande et des crédits disponibles, les postes se voient chacun notifier une enveloppe limitative de crédits ;

- le second objectif était de revoir la répartition des bourses entre les bénéficiaires, notamment au profit des familles les plus modestes. Pour cela, de nouveaux critères d'attribution ont été définis avec l'introduction d'un indice de parité de pouvoir d'achat pour tenir compte des différences existantes entre les pays de résidence.

Afin de limiter les effets du changement de système, des mesures d'accompagnement avaient été décidées à l'occasion de la mise en place du premier exercice postérieur à la réforme, à destination des familles dont la quotité de bourses se voyait réduite de plus de 20 points de pourcentage. Ces mesures qui concernaient potentiellement 18 % des familles ont bénéficié à 5,4 % des familles.

En appliquant le nouveau barème, une quotité théorique de bourse est déterminée (cf. annexe 16). Celle-ci peut être modifiée par la commission nationale des bourses (CNB, qui se réunit deux fois par an), sur proposition des conseils consulaires des bourses⁵⁷ (CCB, ex commissions locales des bourses) dès lors que l'enveloppe limitative de crédits est respectée. Les CCB peuvent également, dans le respect des textes, moduler les critères de recevabilité en fonction de paramètres locaux. Les bourses sont versées en monnaie d'appel des frais de scolarité.

b) Les enveloppes ont jusqu'ici été tenues tout en répondant à la demande

L'enveloppe globale allouée aux bourses est définie en loi de finances initiale et déclinée par pays sous forme d'« enveloppes de référence ». À partir des dossiers déposés par les

⁵⁶ Source : réponses n° 3.3 et 3.6 à M. Duvernois, sénateur PLF 2014, et réponse n° 54 à M. Terrasse, député, PLF 2015.

⁵⁷ Ces conseils ont remplacé les CLB après la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

familles (février-mars pour le rythme nord), les postes diplomatiques estiment leurs besoins par la stricte application du barème. À l'issue d'un dialogue de gestion entre le poste et l'AEFE, une enveloppe limitative est définie par l'AEFE. Les conseils consulaires des bourses (CCB) peuvent modifier les quotités théoriques dès lors qu'ils restent dans l'enveloppe limitative. Le montant final de chaque bourse est défini par la 1^{ère} commission nationale des bourses (CNB1). Le mécanisme est le même pour la deuxième campagne de bourses (lancée en juin pour le rythme nord) qui concerne les primo-demandes des familles récemment installées et le réexamen des quotités accordées ou des ajournements décidés en première phase. Le même système de dialogue de gestion est mis en œuvre, puis la décision est prise par la CNB2 sur proposition des CCB. La mise en place de ce système ainsi que la suppression de la PEC ont permis de contenir les dépenses de bourses, particulièrement dynamiques entre 2007 et 2012 (13 % de hausse annuelle moyenne).

Tableau n° 8 : l'évolution des dépenses d'aides à la scolarité

M€	2012*	2013	2014	2015	2016
<i>LFI</i>	103	110,3	118,8	125,5	115,5
<i>Disponibles après gel</i>	95,8	103,5	110,5	115,5	106,3
<i>Surveys et annulations</i>			4	26	14**
<i>Consommés</i>	95,8	103,5	106,5	89,5	92,3***

Source : Cour des comptes d'après MAEDI *hors PEC **Une annulation de 14 M€ est prévue en exécution (p) consommation prévisionnelle. ***L'hypothèse d'une taxation en gestion de 5 M€ a été évoquée mais non confirmée à ce stade

En 2014, 4 M€ ont été annulés : ils résultaient d'un gain de change. Les crédits annulés en 2015 et 2016 (40 M€ au total) correspondent à la participation du programme 151 à l'effort de redressement des finances publiques⁵⁸.

La mise en place de l'enveloppe limitative semble avoir été faite de manière progressive : plusieurs postes ont ainsi indiqué qu'en 2014 les premières enveloppes accordées excédaient leurs besoins. À la demande de l'AEFE, une analyse a été menée par un consultant sur la campagne des bourses 2015/2016 du rythme nord⁵⁹. Il en ressort que 68 % des postes obtiennent satisfaction en CNB1 (dotation supérieure ou égale aux demandes des CCB) et 64 % en CNB2.

La demande semble satisfaite puisque parmi les postes obtenant des dotations moindres que celles demandées :

- 24 % des postes en CNB1 et 23 % en CNB2 avaient formulé des demandes conformes à l'enveloppe limitative. La moindre dotation relève de l'application de critères qui ont

⁵⁸ Fiche sur le tendanciel des crédits de bourses, DFAE du MAEDI.

⁵⁹ Étude sur la campagne des bourses scolaires 2015-2016, février 2016.

conduit à exclure des dossiers pourtant jugés recevables dans un premier temps par les postes diplomatiques et les conseils consulaires ou à minorer des quotités de bourses ;

- 4 % des postes en CNB1 et 6 % en CNB2 ont obtenu des dotations inférieures à leurs demandes mais supérieures à l'enveloppe limitative qui leur avait été notifiée⁶⁰ ;
- 4 % des postes en CNB1 et 7 % en CNB2 ont obtenu des dotations inférieures à leurs demandes et à leurs enveloppes limitatives. Seul un poste se trouve dans ce cas pour les deux CNB (Hanoï, au Viet-nâm). Pour tous ces postes, l'écart entre dotation et enveloppe limitative reste limité : il n'est supérieur à 10 000 € que dans trois cas en CNB1 et dans quatre cas en CNB2.

Le dialogue de gestion et les modulations proposées par les CCB puis la CNB semblent donc permettre de faire correspondre les moyens aux besoins. La quasi-totalité de l'enveloppe a été consommée après la CNB2. D'autres ajustements, notamment des augmentations de quotité jusqu'à 100 % pour les familles les plus modestes peuvent être décidées après la CNB2.

c) Le profil des boursiers a évolué

Entre 2012 et 2015, le nombre de familles bénéficiant de bourses est resté stable (environ 15 800) mais le nombre de boursiers a légèrement diminué (environ 26 300 boursiers en 2012 et 25 900 en 2015⁶¹, soit 21 % des élèves français du réseau). Conformément à son objectif, la réforme a conduit à une diminution du nombre de boursiers bénéficiant d'une quotité à 100 % (qui passe de 59 % à 42 %) et à une plus grande dispersion des quotités accordées.

Tableau n° 9 : l'évolution de la répartition du nombre de boursiers par quotité de bourses 2012 - 2015

	2012		2015	
<i>Quotité de bourses en % de l'assiette de frais de scolarité</i>	% de boursiers (1)	% du montant total des bourses (2)	% de boursiers (1)	% du montant total des bourses (2)
<i>1-40</i>	7,29	2,88	9,98	3,90
<i>41-80</i>	20,25	18,68	28,38	24,03
<i>81-100</i>	72,45	78,43	61,64	72,08

Source : Cour des comptes, d'après AEFÉ

La répartition géographique des bourses a évolué. Compte-tenu des critères retenus, le barème actuel semble plus favorable aux pays du rythme sud ainsi qu'à certains pays d'Afrique du Nord ou du Moyen-Orient et plutôt défavorable aux pays d'Europe. Dans les

⁶⁰ Une partie des crédits de bourses scolaires est conservée par le MAEDI afin de pouvoir, si nécessaire, abonder la dotation de certains postes diplomatiques. Ces crédits viennent donc en plus des enveloppes limitatives.

⁶¹ Sources : réponses aux questions n° 48 (PLF 2014) et n° 52 (PLF 2016) de M.Baumel, député.

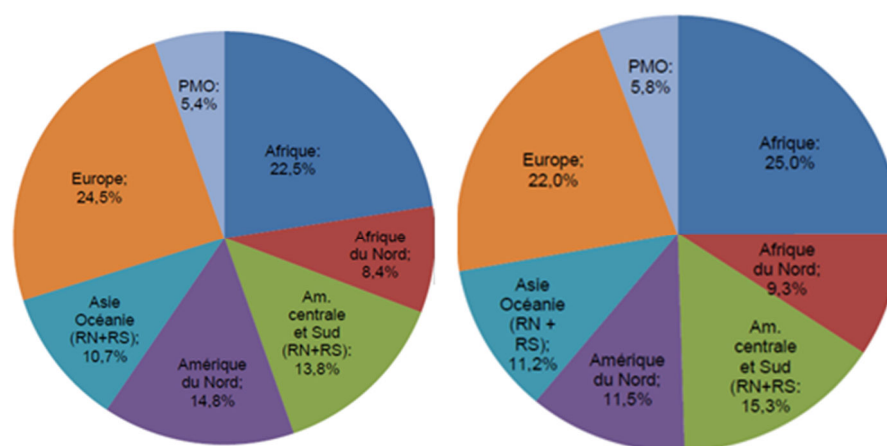
quatre pays d'Europe dans lesquels la Cour s'est rendue, le montant des bourses accordées a diminué davantage que le nombre de boursiers (voir tableau en annexe 16).

Cette évolution conduit à un rééquilibrage entre zones géographiques au profit notamment de l'Afrique subsaharienne, de l'Afrique du Nord et de l'Amérique latine. Le poids des États-Unis (4,6 % boursiers, 12 % du montant des bourses) reste élevé. Il s'explique par les frais de scolarité pratiqués malgré le plafonnement qui a été instauré pour le calcul des bourses.

Graphique n° 3 : l'évolution de la répartition des boursiers par zone de scolarisation

(2012/2013 rythme nord, 2012 rythme sud)

(2015/2016 rythme nord, 2015 rythme sud)



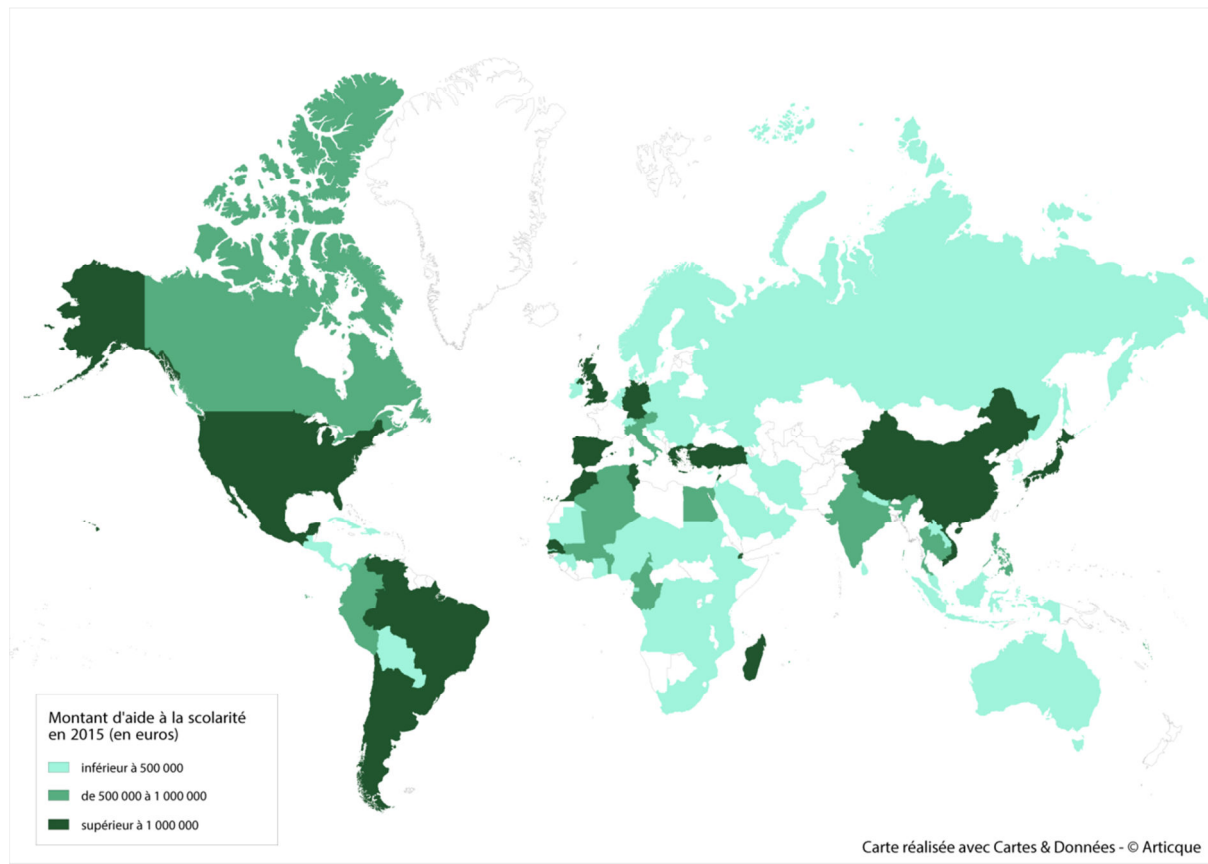
Source : bilan par l'AEFE de la réforme des bourses, présentation à la CNB de décembre 2015

La réforme du système des bourses semble avoir profité aux familles déjà bénéficiaires : la proportion des demandes de renouvellement augmente tant pour le rythme nord (80,5 % en 2015/2016 contre 75,5 % en 2012/2013) que pour le rythme sud (86,9 % en 2015 contre 86,1 % en 2013). Ainsi, de moins en moins de familles nouvelles entrent dans le dispositif.

Par ailleurs, la part de familles monoparentales a augmenté (28,6 % dans le rythme nord en 2015/2016, contre 23,5 % en 2012/2013 et 34,1 % dans le rythme sud en 2015, contre 26,9 % en 2013). Pour autant, il semble que cette augmentation s'explique, non pas par un barème plus favorable aux familles monoparentales mais par l'augmentation de leur proportion parmi les demandeurs⁶².

⁶² Une étude, effectuée en 2016 à la demande de l'AEFE et des simulations effectuées par le MAEDI et l'AEFE à la demande des CCB et de la CNB n'ont pas mis en évidence de fragilité particulière.

Carte n° 2 : aide à la scolarité en 2015 (bourses)



Source : Cour des comptes

d) Les conseils consulaires⁶³ des bourses se sont fortement impliqués dans le nouveau système en modulant les quotités octroyées

Les conseils consulaires peuvent adopter plusieurs positions et, par exemple, majorer les droits à bourses de familles dont la solvabilité est faible en supprimant les droits à bourses de familles théoriquement éligibles mais qui ne disposent que de quotités théoriques très faibles.

Les CCB peuvent également octroyer des bourses aux familles dont les dossiers ont été rejetés, soit parce qu'elles avaient des ressources supérieures au plafond, soit parce qu'elles disposaient d'un patrimoine mobilier ou immobilier net⁶⁴ supérieur à un plafond. Celui-ci, d'abord fixé de manière homogène pour l'ensemble des pays (100 000 € pour le patrimoine mobilier, 200 000 € pour le patrimoine immobilier), s'est articulé à partir de 2014 en deux seuils pour le patrimoine mobilier (50 000 et 100 000 €) et trois pour le patrimoine immobilier (150 000, 200 000 et 250 000 €). Ces seuils sont parfois contestés, par exemple en Espagne, pays qui a connu une forte chute des prix de l'immobilier.

⁶³ Ces comités réunissent outre les conseillers consulaires du pays, le consul général ou son représentant, des parents d'élèves et les chefs d'établissements.

⁶⁴ C'est-à-dire hors emprunt en cours.

Au titre de la campagne 2015/2016 des bourses du rythme nord, les CCB puis la commission nationale des bourses, qui seule décide de l'octroi des bourses sur proposition des CCB, ont modulé la quotité de bourses de 15,4 % des familles bénéficiaires : 9,8 % à la hausse et 5,6 % à la baisse. Le nombre total de modulations (2 580 dans le rythme nord, 324 dans le rythme sud) en 2015/2016 a été nettement supérieur à celui de 2012/2013 (1 331 et 491)⁶⁵. Les conseillers consulaires et ceux de l'Assemblée des Français de l'étranger regrettent toutefois le nombre trop élevé de dossiers examinés en CCB. Ils souhaiteraient pouvoir disposer de ces dossiers dès leur saisie par les postes dans l'outil informatique de gestion des bourses, *Scola*.

e) Les éventuelles non-scolarisations pour raisons financières sont difficiles à évaluer

Certains observateurs estiment que la suppression de la PEC et la réforme du système des bourses ont eu comme conséquence des déscolarisations pour des raisons financières ou *a minima* une non sollicitation de bourses. Ce sujet appelle les observations suivantes.

Tout d'abord, la non-scolarisation dans un établissement français n'entraîne pas de fait une déscolarisation. Par ailleurs, l'existence d'une non-scolarisation pour raisons financières est difficile à objectiver : les postes diplomatiques ne disposent pas toujours de documents permettant aux parents d'indiquer les raisons de la non-scolarisation de leurs enfants. Les parents, *a fortiori* lorsqu'ils ne scolarisent plus leur(s) enfant(s) dans le système scolaire français à l'étranger en raison de difficultés financières, n'en indiquent que rarement le motif.

Pour autant, les seuls éléments disponibles font état d'une nette augmentation des non-inscriptions pour raisons financières d'élèves boursiers, tout particulièrement pour le rythme nord : on compte 35 cas, soit 1,9 % des boursiers non scolarisés du rythme nord, en 2012-2013, 174 cas en 2013-2014, 159 cas en 2014-2015 et 98 cas en 2015-2016.

Toute aussi délicate est l'estimation du nombre de familles qui renonceraient à demander une bourse. Il est vrai que la constitution d'un dossier de bourses, eu égard au nombre de pièces demandées, n'est pas toujours chose aisée, notamment lorsque des parents, même de nationalité française, ne maîtrisent pas toujours la langue française ou les notions administratives. Pour ces raisons, les consulats organisent régulièrement des tournées ou des journées d'information à destination des demandeurs. Ces journées ne connaissent qu'un succès relatif : en Espagne en 2016, moins de 250 demandeurs se sont déplacés à l'occasion d'une des 12 visites organisées dans les villes d'implantation des établissements scolaires. Les demandeurs peuvent en outre s'appuyer sur les conseillers consulaires pour constituer leur dossier. De fait, pour les dossiers déposés, le taux de recevabilité est en hausse tant pour le rythme nord (81,4 % en 2015-2016 soit 4 points de plus qu'en 2012-2013) que pour le rythme sud (86,8 % en 2015 soit près de 8 points de plus qu'en 2013).

⁶⁵ Sources : Réponses à Mme Perol-Dumont et M. Grand, sénateurs (PLF2016).

3 - Malgré leur tendance haussière, la dématérialisation de la gestion des dépenses de bourses permettrait d'en limiter l'ampleur

a) Malgré la réforme, les dépenses de bourses restent dynamiques

Le MAEDI prévoit, pour les années 2017 à 2019, une hausse des dépenses de bourses de 2,5 % par an.

Tableau n° 10 : le tendancier de dépenses de bourses scolaires sur le programme 151

<i>M€(AE=CP)</i>	LFI 2016	Tendancier 2017	Tendancier 2018	Tendancier 2019
<i>Dépenses attendues</i>	115,5	118,4	121,3	124,4

Source : MAEDI, document déjà cité

L'évolution des dépenses dépend de quatre critères : le nombre d'élèves, les frais de scolarité, les conditions d'octroi des bourses et le taux de chancellerie. En effet, les montants de bourses sont particulièrement sensibles aux taux de change, qui sont en outre définis très en amont⁶⁶ car les bourses versées en année N concernent en réalité trois campagnes de bourses⁶⁷.

Les hypothèses du MAEDI sur lesquelles repose ce tendancier apparaissent fragiles :

- le ministère estime à 3,5 % par an l'augmentation moyenne des frais de scolarité dans le réseau. À nombre constant d'élèves et taux de change identiques, et sans mesure de plafonnement, l'évolution de la dépense de bourses serait donc déjà supérieure aux 2,5 % par an retenus initialement par le MAEDI ;
- le ministère estime que, compte-tenu de la tendance récente, il est probable que le nombre d'élèves français continuera d'augmenter (+ 0,4 % en 2015/2016) dans les prochaines années ;
- la volatilité des taux de change pourrait peser fortement sur la dépense de bourses. En 2015 et 2016, la dépréciation de l'euro par rapport au dollar a généré un effet négatif de change de 7,2 M€ pour la campagne du rythme nord 2015-2016, dont 5,3 M€ seront imputés sur 2016. Le ministère indique lui-même que ce rééquilibrage de parité correspond davantage à la réalité économique de long terme et qu'il semble peu vraisemblable qu'une partie de la future dépense de bourses scolaires soit financée par des gains de change comme en 2013 et en 2014.

Les dépenses supplémentaires pourraient être compensées par des ponctions sur les réserves de l'AEFE ou sur celles des établissements, dont une partie des réserves ont déjà été

⁶⁶ Pour l'ensemble des bourses versées au titre de l'année scolaire 2015-2016 dans le rythme nord, le taux de chancellerie de référence est celui du 15 septembre 2015.

⁶⁷ Sont en effet versés en année N : 60 % du montant des bourses accordées au titre de l'année scolaire N-1/N pour le rythme nord, la totalité des bourses accordées au titre de l'année scolaire N pour le rythme sud, 40 % du montant des bourses accordées au titre de l'année scolaire N/N+1 pour le rythme nord.

recupérées par l'Agence via une hausse du taux de participation des établissements à la rémunération des enseignants résidents (ou « taux de remontée » des résidents) (cf. *infra*).

À critères constants d'octroi des bourses, la capacité d'agir sur les facteurs de la dépense est limitée pour le MAEDI. Elle peut consister à limiter l'homologation de nouvelles classes ou établissements, ce qui pénalise néanmoins les Français nouvellement installés dans un pays où la demande de scolarité est forte. L'autre levier consiste à agir sur les frais de scolarité sur lesquels l'AEFE n'a qu'un pouvoir limité (cf. *infra*) : toute hausse des frais de scolarité a un effet sur le montant des bourses. Le dernier facteur sur lequel peut peser l'AEFE consiste en un plafonnement des frais de scolarité pris en compte dans l'assiette (droits d'écologie et frais extrascolaires) comme cela existe déjà aux États-Unis. Cette mesure, qui semble être étudiée par la direction du budget, présente toutefois le désavantage de peser particulièrement sur les familles les plus modestes qui ne peuvent pas toujours s'acquitter d'un reste à charge, même limité.

b) Une dématérialisation accrue des procédures pourrait permettre de limiter les dépenses

Le dispositif de gestion des bourses reste largement manuel et mobilise un nombre important d'agents : 11 ETP à l'année à l'AEFE, auxquels s'ajoutent des agents de la direction des Français à l'étranger et de la direction générale de la mondialisation du MAEDI et surtout, des agents des postes diplomatiques, dont le travail a été alourdi par les différentes phases du dialogue de gestion.

Pour la circonscription consulaire de Madrid, où 1 000 familles sollicitent des bourses, le seul travail d'instruction des dossiers mobilise quatre agents à hauteur de 40 % de leur temps de travail annuel. À ce travail d'instruction s'ajoutent la consolidation des données, les visites domiciliaires (environ 50 en 2015) et la tenue des CCB.

Les dossiers ne sont pas pré-saisis par les demandeurs mais par les agents des postes dans l'outil informatique *Scola*, base de données centralisée et gérée par la direction des systèmes d'information du MAEDI. En fonction des paramètres, le logiciel indique la quotité théorique de bourses. L'outil a évolué à la suite de la réforme du système de bourses et de la loi déjà citée de 2013 sur la représentation des Français établis hors de France.

Pour autant, le MAEDI reconnaît que l'application est encore instable et incomplète : elle connaît de nombreux ralentissements, notamment lorsqu'il s'agit d'intégrer les données des postes et les fonctionnalités offertes ne sont pas jugées satisfaisantes (impossibilité de différencier les dossiers ajournés et ceux rejetés par exemple). Le déploiement d'une nouvelle application, initialement prévue pour 2015, est désormais envisagée en 2017, compte-tenu du choix du MAEDI de prioriser l'amélioration de l'application *Racine* (registre des Français à l'étranger) auquel *Scola* est liée. Cette nouvelle application, particulièrement attendue par les postes, doit permettre de faciliter les requêtes, de fiabiliser les données et de faire de *Scola* un outil de suivi en temps réel.

Le développement de la dématérialisation pour la pré-saisie des informations par les demandeurs permettrait de concentrer le travail des agents sur des missions de contrôle, qui sont essentielles, compte-tenu notamment de la diversité des pièces justificatives demandées, et de dégager du temps pour l'accomplissement d'autres missions consulaires. L'AEFE indique que la réalisation de ce projet a été repoussée dans le temps.

C - Des dépenses immobilières inéluctables

L'AEFE est gestionnaire de l'ensemble des biens immobiliers des établissements en gestion directe, ce qui constitue une charge importante.

Le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2016-2020, dont le financement n'est pas encore assuré, pourrait être remis en cause par la nécessité de mener à bien des travaux de sécurisation des établissements. Par ailleurs, l'extension potentielle de la compétence immobilière aux biens domaniaux des établissements conventionnés et partenaires et la gestion des logements de fonction doivent constituer des points d'attention pour l'AEFE dans la mesure où ces deux facteurs peuvent peser sur les dépenses.

1 - La dynamique des dépenses d'entretien et de rénovation devrait rester la même qu'entre 2010 et 2015

L'AEFE assure la gestion du parc immobilier des EGD (110 sites) : les locaux relèvent d'une part de la propriété de l'État ou de biens dont l'État a jouissance (respectivement 53 % et 4 % du parc), d'autre part de l'AEFE (respectivement 14 % du parc en pleine propriété et 29 % en jouissance).

L'Agence s'est vu transférer progressivement la gestion de locaux scolaires. Ce transfert s'est fait en deux étapes : une première en 2006 et 2007 où l'AEFE a reçu 12 biens en dotation, dont plusieurs lycées (notamment à Bruxelles, Buenos Aires, Vienne et Lisbonne) et des terrains (Alger, Dakar, Tananarive, notamment)⁶⁸. Dans un second temps, en 2013, de nouveaux transferts ont concerné 44 biens immobiliers, d'une valeur de 456 M€ et représentant près de 500 000 mètres carrés de surfaces bâties. Ces transferts ont été compensés en comptabilité par des écritures de régularisation, précisées dans la circulaire du 2 juillet 2013. Néanmoins, comme en 2006 et 2007, les transferts n'ont pas donné lieu à des dotations supplémentaires, même si des subventions spécifiques ont pu être accordées, par exemple pour la sécurisation des établissements en Afrique du Nord et dans la région du Sahel (4 M€ en 2012) ou des opérations immobilières à Istanbul et Rome (1,4 M€ en 2012-2013).

Le patrimoine géré par l'AEFE comprend des établissements très récents (Pékin) mais aussi centenaires (Madrid, Berlin, Londres) dont les travaux de mise aux normes sont parfois coûteux. L'Agence a par ailleurs financé des extensions de locaux dans les pays où la demande est forte comme le Maroc ou la Tunisie.

À l'occasion du premier schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), en 2010, l'AEFE faisait le constat d'un patrimoine d'un âge moyen de 52 ans, en état technique moyen et en état réglementaire peu satisfaisant. L'AEFE relevait par ailleurs que, dans plusieurs cas, les installations utilisées n'avaient pas été conçues pour un usage scolaire⁶⁹. Au total, plus de 57 % des sites soulevaient, du point de vue de l'Agence, une problématique technique, réglementaire ou fonctionnelle importante.

⁶⁸ Pour une valeur de 249 M€.

⁶⁹ Source : SPSI 2016-2020 de l'AEFE.

À l'issue de l'exécution du SPSI 2010-2015, l'Agence considère qu'elle est à mi-chemin de la rénovation. Les dépenses immobilières devraient donc rester stables au cours des prochaines années : 137 M€ sont prévus pour 2016-2020, soit un niveau quasi-identique à celui des dépenses (135,5 M€) approuvées par le conseil d'administration de l'AEFE entre 2010 et 2015. Cet effort concerne :

- 111 M€ d'opérations d'investissement, dont près de 60 M€ pour cinq opérations à Londres (20 M€), Alger (11 M€), Moscou (10 M€), Madrid (9,4 M€) et Munich (9 M€), inscrites au SPSI ;
- 26 M€ de travaux de gros entretien, hors SPSI.

Le SPSI 2016-2020 a été construit autour de cinq axes : la remise à niveau du patrimoine, la sécurité des emprises, le développement maîtrisé du réseau, la qualité environnementale et la mutualisation et la valorisation du patrimoine.

Pour 2016-2020, l'AEFE souhaite maintenir le financement conjoint AEFE/établissements, avec un financement de plus en plus important par les établissements soit par l'utilisation de leurs fonds propres (48,2 % du montant des dépenses entre 2010 et 2015), soit par le remboursement des avances octroyées par l'Agence France Trésor (AFT) à l'AEFE (25,6 %), le complément des dépenses étant apporté par l'AEFE (26,2 %).

Les avances de l'AFT, qui permettaient de pallier l'interdiction faite à l'AEFE d'emprunter sur une durée supérieure à un an⁷⁰, sont dans certains cas octroyées pour des durées supérieures aux limites fixées par l'article 46 de la loi de finances pour 2006 et du recueil des normes de comptabilité budgétaire de l'État annexé à l'arrêté ministériel du 11 décembre 2015⁷¹. En effet, le recueil des règles de comptabilité budgétaire de l'État, annexé à cet arrêté ministériel indique que « *les prêts sont accordés pour une durée supérieure à quatre ans ; les avances sont octroyées par l'État pour une durée de deux ans, renouvelable une fois sur autorisation expresse.* ». La pratique suivie en l'espèce, qui vise à contourner l'interdiction d'emprunter sur une durée supérieure à un an rappelée *supra*, fait peser un risque financier non négligeable sur l'AEFE. Elle est d'ailleurs vivement critiquée à juste titre par la direction du budget, qui estime qu'elle ne favorise pas une gestion centralisée et optimisée de sa trésorerie par l'AEFE.

Au demeurant, si les opérations ci-dessus mentionnées sont programmées pour la période 2016-2020, leur financement n'est à ce stade pas assuré. L'AEFE indique être dans une triple incertitude : elle ne connaît ni le montant des dotations qu'elle recevra du programme 185, ni le niveau des avances de l'AFT dont elle pourrait à l'avenir bénéficier, ni celui des frais de scolarité et des réserves des établissements dont une part pourrait être mobilisée.

La mise en œuvre des projets inscrits au SPSI est dès lors conditionnée par les considérations relatives au financement : en cas d'indisponibilité de fonds, soit certains travaux peuvent être reportés, soit les participations de l'AEFE et des établissements sur leurs

⁷⁰ Disposition introduite à l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années (LPFP) 2011 à 2014 et reconduite dans la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

⁷¹ Cf. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du Compte de concours financiers « *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* ».

fonds propres peuvent être augmentées. À ce titre, des taxations exceptionnelles ont été opérées en 2016 sur les fonds disponibles des 21 EGD pour un montant de 21,8 M€ (dont 3,5 M€ à l'EGD de Londres). Celles-ci pourraient avoir un effet négatif à terme sur les réserves des établissements : les parents pourraient en effet être dissuadés d'accepter de reconstituer des réserves en vue de travaux, de crainte de subir une nouvelle taxation. L'incompréhension suscitée par ces prélèvements a ravivé les demandes des parents d'être mieux associés à la gouvernance, ou *a minima* de disposer de davantage d'informations financières, notamment s'agissant des EGD.

Enfin, dans certains cas, il convient de clarifier le nom des propriétaires et les conditions d'occupation de certains sites. Le cas de Londres, déjà évoqué dans la précédente intervention de la Cour, reste ainsi problématique.

Plusieurs incertitudes coexistent à Londres

- la propriété des locaux n'est toujours pas clairement établie pour une partie des locaux du lycée Charles de Gaulle⁷². Ces locaux avaient été achetés à partir de 1935 par l'ancienne université de Lille, dissoute depuis. Aucune des trois universités qui lui ont succédé n'ayant reçu ces locaux en dotation, le statut juridique de ces derniers reste dès lors incertain. À l'automne 2016, des discussions étaient encore en cours à ce sujet, le MAEDI indiquant que les trois universités concernées n'avaient pas de position commune. La Cour invite une nouvelle fois l'ensemble des partenaires impliqués à établir juridiquement la propriété des locaux ;
- la répartition des charges n'est pas toujours déterminée. C'est le cas des écoles françaises Marie d'Orliac⁷³ de Fulham et de celle de Wix, qui partagent des locaux municipaux avec des écoles anglaises. La répartition des dépenses, via des refacturations par la municipalité, se fait en fonction des effectifs mais les écoles françaises ne disposent que d'un récapitulatif global (Wix), ou alors seule une partie des dépenses est refacturée (la cantine à Fulham), ce qui génère ensuite des tensions entre écoles françaises et anglaises pour la répartition des autres dépenses. La commission interministérielle chargée d'émettre un avis sur les opérations immobilières de l'État à l'étranger n'a pu se prononcer qu'*a posteriori* sur la signature du bail de Fulham : son avis est intervenu en janvier 2016 pour un bail débuté en septembre 2015.

D'autres situations immobilières mériteraient d'être clarifiées, par exemple s'agissant de la propriété des terrains et des bâtiments de l'EGD d'Abu Dhabi, même si force est de reconnaître que les services juridique et immobilier de l'AEFE ne sont pas pourvus des moyens pour accompagner les établissements dans des démarches légales qui présentent dans chaque pays des spécificités marquées.

2 - Les travaux de sécurisation des établissements pourraient alourdir les dépenses

La capacité de l'AEFE à financer les travaux inscrits dans le SPSI est d'autant plus incertaine que les attentats de Paris de janvier et novembre 2015 ont ravivé les préoccupations relatives à la sécurité des établissements. Peu après les attentats, la plupart des chefs d'établissements ont organisé des rencontres avec les parents et ont intensifié les relations

⁷² Il s'agit d'une partie du 33 Cromwell Road, du 1-13 Queensberry way et du 17 Queensberry place.

⁷³ Il est d'ailleurs à noter que le bail actuel de l'école de Fulham a été régularisé *a posteriori*.

avec les polices locales. Les établissements visités lors de l'enquête de la Cour ont achevé la confection des plans particuliers de mise en sécurité (PPMS) ou sont dans leur finalisation.

Sous l'égide de la sous-direction de la sécurité diplomatique et de la défense (SSD) du MAEDI, des audits ont été menés, notamment en Europe et en Afrique du Nord et d'autres sont programmés, au moins jusqu'en 2017, dans le cadre d'une liste de pays considérés comme prioritaires en termes de sécurité. Les audits sont menés grâce à des référents sûreté, policiers ou gendarmes. Dans le cadre de la présente enquête, les dépenses n'ont pu être estimées avec précision.

Ces audits donneront lieu à un chiffrage des dépenses correspondantes par l'AEFE et par les établissements concernés. Le volume de ces dépenses devrait conduire l'Agence à devoir définir des priorités drastiques parmi les opérations planifiées dans son SPSI.

Au-delà des questions financières, le MAEDI sera vraisemblablement contraint de réévaluer les moyens humains mis en place dans certains postes diplomatiques pour suivre cette question sensible. La prise en compte des préoccupations de sécurité (au-delà de la seule rédaction d'un PPMS) pourrait être un élément important de l'octroi de l'homologation des établissements. Contrairement aux travaux planifiés dans le SPSI, les travaux de sécurisation sont difficilement reportables et devraient donc peser sur le volume des dépenses immobilières, dans la mesure où leur montant n'est pas encore déterminé avec précision. Une subvention de 14,7 M€, soit plus de 10 % du montant initial du SPSI, devrait néanmoins être versée à l'AEFE en 2017 afin de financer ces travaux.

3 - L'extension possible des compétences de l'AEFE aux établissements conventionnés et partenaires présente un risque financier

À ce jour, l'AEFE exerce une fonction de conseil auprès des établissements conventionnés ou partenaires mais elle ne leur apporte pas d'aide financière aux projets immobiliers, même lorsque ceux-ci se trouvent implantés sur des biens domaniaux (37 sites occupés par 32 établissements conventionnés dans 28 pays et six sites occupés par quatre établissements partenaires dans quatre pays⁷⁴). Ces établissements peuvent néanmoins recevoir l'appui de l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (ANEFE), qui peut apporter sa garantie au financement de leur projet : plus de 100 établissements en ont bénéficié depuis 1976⁷⁵.

Il ressort du SPSI 2016-2020 que l'AEFE envisage de récupérer la gestion des biens domaniaux des établissements conventionnés et partenaires afin de pouvoir gérer au mieux ce patrimoine. Des conventions d'occupation seraient ensuite passées avec les établissements.

La Cour souligne l'importance, avant d'opérer un tel transfert, d'évaluer de manière fine l'état du patrimoine concerné et d'établir un comparatif entre les travaux à mener et les coûts de gestion associés d'une part et les recettes attendues des conventions d'occupation et les éventuels gains de gestion espérés d'autre part. Un alourdissement des charges immobilières

⁷⁴ Elle peut, au contraire, leur demander un loyer.

⁷⁵ Association loi 1901, l'ANEFE regroupe les associations gestionnaires d'écoles conventionnées avec l'AEFE ou partenaires. On trouve parmi les bénéficiaires de sa garantie le lycée Blaise Pascal de Libreville (Gabon) et l'Institut Saint Dominique de Rome (Italie) en 2015.

de l'AEFE pourrait compromettre la programmation définie dans le SPSI 2016-2020 et, là encore, générer des dépenses supplémentaires. La direction du budget partage les préoccupations de la Cour.

4 - Le statut des logements de fonction doit être clarifié

Les transferts successifs de locaux à l'AEFE l'ont rendue gestionnaire d'un parc de logements de fonction (moins de 200), dont les conditions d'octroi et d'occupation varient considérablement d'un pays à l'autre.

L'AEFE s'était fixée comme objectif, dans son SPSI 2010, de réviser les conditions de gestion du parc, réglementairement⁷⁶ encadrées. Cette démarche n'a pu aboutir. Il est d'autant plus urgent de rationaliser cette gestion que des situations particulières sont problématiques : ainsi en est-il des logements du lycée Louis Massignon d'Abu Dhabi (Émirats Arabes Unis). À la suite d'une évolution de la réglementation locale sur les locaux scolaires, il n'est plus possible de loger les personnels sur une emprise scolaire. Plusieurs agents, jusqu'ici logés, ne le seront plus à court terme.

Dans ces conditions, une refonte de la circulaire de 1997, qui adapte aux établissements de l'étranger les conditions d'occupation définies dans le code de l'éducation pour les personnels des établissements en France apparaît désormais indispensable.

D - Des dépenses des établissements en gestion directe en hausse

Pour les seuls EGD, les dépenses de fonctionnement, hors masse salariale, ont augmenté de 11 % entre 2013 et 2015.

Cette hausse est particulièrement marquée pour les établissements d'Abu Dhabi (41 %), de Mauritanie (39 %), de Londres (34 %), du Caire et de Moscou (33 %). Il est néanmoins délicat d'en tirer une analyse fine dans la mesure où les dépenses de fonctionnement courant agrègent des charges de nature hétérogène : dépenses d'exploitation, bourses versées, dotations aux amortissements, participation des établissements à la rémunération des enseignants et participations exceptionnelles (3,5 M€ à Londres en 2016) et donc des flux croisés avec les services centraux. La direction du budget considère pour sa part que cette progression témoigne de l'absence d'application de la norme transversale d'évolution des dépenses de fonctionnement dans le réseau de l'AEFE⁷⁷ et estime que l'amélioration du suivi budgétaire permise par le déploiement d'un progiciel de gestion budgétaire et comptable (AGE 11 et 12) doit être poursuivie. Les gestionnaires des établissements rencontrés ont néanmoins très majoritairement mis en avant la complexité supplémentaire introduite par la dernière version de ce progiciel.

⁷⁶ Par le décret du 4 janvier 2002 relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger, par les articles R. 216-4 à R. 216-19 du code de l'éducation et par une circulaire du 13 novembre 1997.

⁷⁷ Source : Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Action extérieure de l'État*, année 2015

L'AEFE indique de son côté veiller à la limitation de la hausse des frais de fonctionnement en n'autorisant, sauf dérogation particulière, aucune hausse supérieure au taux d'inflation minoré de deux points.

La même tendance globale est observée, si l'on considère l'ensemble des dépenses des établissements, investissement et de fonctionnement (+ 12 %)⁷⁸. Cette croissance est moins marquée dans les établissements conventionnés, pour lesquels seules des données partielles sont disponibles⁷⁹. Entre 2013 et 2014, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont augmenté de 1 %, cette hausse moyenne masquant de très fortes variations (de – 53 % à + 170 %) qui sont souvent le reflet des variations du taux de change de la devise locale.

Des prélèvements supplémentaires pour les établissements et leurs impacts

Depuis 2009, l'Agence assure la prise en charge de la part patronale des pensions civiles pour les agents des services centraux ainsi que les expatriés et résidents des établissements conventionnés et en gestion directe. Pour cela, elle bénéficie d'une dotation annuelle forfaitaire de 120 M€ sur le programme 185. Néanmoins, à partir de 2012, le coût de la prise en charge a été supérieur à la dotation initiale (voir en annexe 20).

Pour compléter la compensation de ces deux charges (immobilier et pensions civiles), l'AEFE a mis en place un mécanisme de participation à la charge des établissements en gestion directe et conventionnés : la participation forfaitaire complémentaire (PFC). D'un montant de 6 % des droits de scolarité (dont 3 % devait financer les pensions civiles et 3 % pour l'immobilier), la PFC a été nécessairement répercutée dans les tarifs des établissements homologués.

Depuis 2012, la somme de la dotation forfaitaire et de la moitié des recettes issues de la PFC est inférieure au seul coût des pensions civiles des personnels résidents et expatriés. L'AEFE estime qu'en 2020 l'écart annuel entre ressources et dépenses atteindra 24,7 M€ pour un écart total sur la période 2012-2020 de plus de 200 M€ au détriment de l'AEFE (voir annexe 20).

Dans la mesure où l'AEFE doit couvrir les charges de pensions civiles, sa capacité à financer des opérations de rénovation ou des investissements immobiliers est amputée à due proportion et il est vraisemblable que les travaux de sécurisation nécessiteront des arbitrages.

**

La réforme du système des bourses, conjuguée à la suppression du coûteux dispositif de la prise en charge, a permis de maîtriser les dépenses d'aide à la scolarité. Néanmoins, si plusieurs mécanismes existent pour limiter les dépenses de l'EFE (report de projets immobiliers, évolution du barème des bourses), ils ne semblent pas de nature à garantir à moyen terme l'équilibre financier de l'enseignement français à l'étranger, notamment au vu des dépenses supplémentaires attendues, par exemple celles liées à la sécurisation des établissements.

⁷⁸ Source : bilan des dépenses des EGD – documents transmis par l'AEFE

⁷⁹ Les comptes financiers 2015 des conventionnés n'étaient pas encore validés au moment du présent rapport.

II - Des ressources sous contraintes

Compte tenu d'une évolution dynamique des charges, le financement de l'enseignement français à l'étranger est aujourd'hui confronté à de fortes interrogations. Les trois leviers susceptibles d'être actionnés se heurtent tous à d'importantes contraintes : la hausse des droits de scolarité, parce que la capacité contributive des familles a déjà été fortement entamée ; les financements alternatifs, parce que leur part dans les recettes des établissements et de l'AEFE restera durablement marginale ; et une progression des crédits publics, parce que la maîtrise des finances publiques pèse sur l'évolution des crédits du MAEDI. Même si ces derniers devaient augmenter, l'AEFE devra, en tout état de cause, engager une profonde réforme de sa gestion des ressources humaines pour garantir la pérennité et le rayonnement de l'enseignement français à l'étranger (cf. chapitre III).

A - Une capacité contributive des familles fortement entamée

1 - Les frais de scolarité ont augmenté de manière significative ces dernières années

Les frais de scolarité comprennent les droits d'écologie mais également des frais annexes : frais de première inscription, frais de demi-pension, location d'un casier, activités périscolaires, etc. Ils varient très fortement au sein du réseau. Ainsi, la scolarité est gratuite dans plusieurs établissements, notamment en Allemagne, en raison d'accords intergouvernementaux mais les frais peuvent à l'inverse s'élever à près de 30 000 € par an et par élève comme au Lycée français de New-York.

Ces frais ont fortement augmenté entre 2008 et 2015 dans tous les cycles scolaires. La hausse a été davantage contenue au cours de la période sous revue (2012-2015). Dans les EGD, la hausse des frais de scolarité a été supérieure pour les Français par rapport aux autres nationalités pour tous les cycles, contrairement aux établissements conventionnés (seulement pour les classes de maternelles et de collèges) et aux partenaires (seulement pour les classes de maternelles).

Tableau n° 11 : l'évolution des droits de scolarité entre 2008-2015 par cycle et type d'établissement (monnaies locales)

	2008-2015			2012-2015		
	EGD ⁸⁰	Conventionnés	Partenaires	EGD	Conventionnés	Partenaires
<i>Écoles maternelles</i>	54 %	63 %	57 %	15 %	17 %	20 %
<i>Écoles primaires</i>	60 %	60 %	64 %	16 %	17 %	17 %
<i>Collèges</i>	58 %	62 %	57 %	13 %	19 %	15 %
<i>Lycées</i>	56 %	62 %	53 %	14 %	19 %	14 %

Source : Cour des comptes d'après AEFE – tableau détaillé en annexe 19

⁸⁰ Pour toutes les colonnes EGD Hors école Claude Bernard de Casablanca et lycée Franco-Argentin compte tenu du taux d'inflation en Argentine.

Compte tenu de ces hausses, les parents d'élèves demandent à être *a minima* informés et au mieux associés à la gouvernance de l'établissement (cf. *supra*), cette implication ne devant pas entraver le bon fonctionnement des établissements qui, contrairement à ceux situés sur le territoire national, n'ont pas le statut d'établissement public local d'enseignement.

Cette évolution s'explique par de nombreux facteurs. Outre la progression de la masse salariale (notamment le GVT évalué à 1,4 % par an⁸¹) et la poursuite de la politique de « vérité des coûts » instaurée en 2006⁸², trois événements significatifs sont intervenus au cours de la période récente : la mise en place de la prise en charge (PEC) intégrale des frais de scolarité pour les Français des classes de lycée (voir *supra*) ; la poursuite du transfert de biens immobiliers à l'AEFE (voir *supra* également) ; le transfert à l'Agence de la prise en charge des pensions civiles des personnels expatriés et résidents.

La hausse des frais de scolarité a été concomitante avec la décision de prendre en charge de manière progressive et à terme intégralement les frais de scolarité des Français scolarisés à l'étranger (cf. *supra*). La PEC s'est limitée aux classes de lycées. Il est à noter que la hausse des frais de scolarité a été plus forte pour les lycéens français que pour les autres lycéens.

Tableau n° 12 : l'évolution des frais de scolarité par cycle et nationalité entre 2008 et 2012 (monnaies locales)

	Français	Nationaux	Pays tiers
<i>Maternelles</i>	36 %	34 %	33 %
<i>Élémentaires</i>	37 %	38 %	36 %
<i>Collèges</i>	35 %	39 %	34 %
<i>Lycées</i>	36 %	34 %	34 %

Source : Cour des comptes d'après AEFE

La hausse des frais de scolarité pour les classes de lycée sur la période 2008-2012 a été davantage marquée dans les EGD (37 %) que dans les conventionnés (33 %) et les partenaires (34 %). Pour autant, les EGD restent, sauf exception, les établissements les moins chers. Ils sont les seuls sur lesquels l'AEFE a un droit de regard direct puisqu'elle en approuve les tarifs⁸³. En effet, l'AEFE ne dispose d'aucun outil juridiquement contraignant pour la fixation des tarifs par les établissements conventionnés et, *a fortiori*, pour les partenaires. Ces hausses ont été plus importantes au Maghreb (44 %) et en Asie (38 %) qu'en Europe où elles sont restées plus limitées quoique conséquentes (23 %).

⁸¹ Rapport de Mme Lepage et de M. Cordery, déjà cité.

⁸² Cf. par exemple l'avis de Mme Cerisier - Ben Guiga, fait au nom de la commission des affaires étrangères du Sénat, sur le projet de budget pour 2011 de la mission Action extérieure de l'État

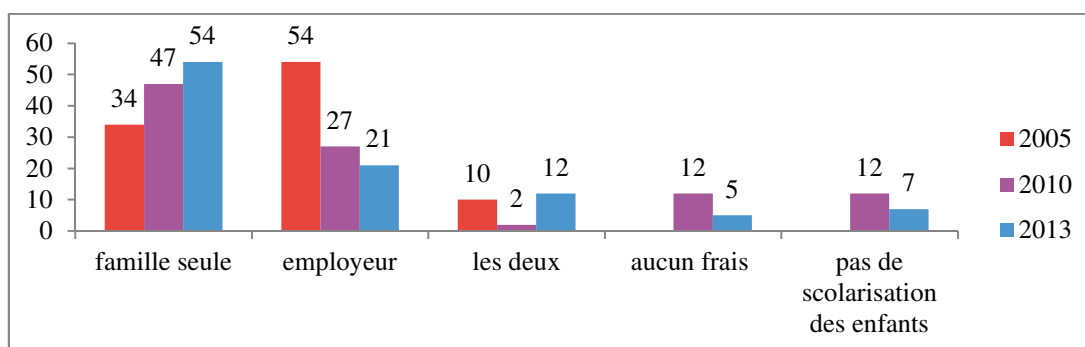
⁸³ Source : instruction de préparation du budget initial 2015 des EGD.

2 - Les familles d'expatriés assument toujours plus le paiement des frais de scolarité de leurs enfants

La composition de la population française expatriée est en pleine mutation (voir *supra*). Le même constat peut être fait quant aux conditions financières de l'expatriation. Souvent considérée auparavant comme un élément de base de la rémunération à l'étranger, la prise en charge des frais de scolarité par l'employeur ne va plus de soi.

Certes, une partie des d'expatriés bénéficie de conditions financières très avantageuses de la part de leur employeur. Pour autant, l'expatriation est bien plus qu'avant le fait de personnes qui décident de s'installer dans un autre pays sans y être envoyées par une administration, une entreprise, une association ou une organisation non gouvernementale (36 % en 2013 contre 19 % en 2003⁸⁴). Ceux qui sont envoyés par leur employeur bénéficient moins que par le passé des avantages traditionnels de l'expatriation : plus de la moitié des expatriés (54 % en 2013 contre 36 % en 2005) règlent eux-mêmes les frais de scolarité et seul un sur cinq bénéficie d'une prise en charge totale par son employeur (contre 54 % en 2005)⁸⁵.

Graphique n° 4 : les modalités de prise en charge des frais de scolarité des enfants de travailleurs français à l'étranger



Source : enquête Mondissimo 2013, salariés résidant à l'étranger avec enfant de moins de 18 ans

Un nombre croissant d'employeurs fait le choix d'embaucher sous le régime du droit local, qui offre davantage de souplesse et représente un coût bien moindre. Tel est par exemple le cas des Émirats Arabes Unis où la forte baisse du prix du baril de pétrole a amené plusieurs entreprises à revoir leurs conditions d'expatriation, voire à renvoyer en France certains de leurs salariés. La situation est similaire au Royaume-Uni où les employés sont bien souvent recrutés en contrat de droit local, après deux ou trois premières années sous le statut de l'expatriation.

La hausse importante des frais de scolarité soulève également des difficultés pour les agents publics. Le montant des majorations familiales servies aux agents en poste à l'étranger est sensible aux effets de change, que la baisse de l'euro en 2015 et 2016 a rendus

⁸⁴ Enquête Mondissimo (2013) citées par le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'exil des forces vives de France, 2014.

⁸⁵ Audition de M.Bouchard, alors directeur des Français de l'étranger et enquête Mondissimo (2013) déjà citée, rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'exil des forces vives de France, 2014.

problématiques. Plusieurs agents du MAEDI, notamment des familles monoparentales, auraient choisi, dans la période récente, de ne pas prendre de poste aux États-Unis au motif que leur supplément de rémunération ne leur permettait pas de régler les frais de scolarité. La difficulté peut également se poser pour les militaires qui, changeant régulièrement de pays d'affectation, doivent acquitter à chaque fois les droits de première inscription. Ceux-ci peuvent atteindre 1 500 € dans un EGD (à Ankara), près de 3 500 € dans un établissement conventionné (Panama) et plus 6 000 € dans un établissement partenaire (à Shenzhen).

La difficulté de couvrir les frais de scolarité se pose également pour les personnels résidents de l'AEFE eux-mêmes. En effet, conformément au décret du 4 janvier 2002, ceux-ci bénéficient « le cas échéant » d'un avantage familial « destiné à prendre en compte les charges de famille des agents ». Le montant de cet avantage est déterminé par pays en fonction de l'âge de l'enfant. Il comprend un montant mensuel, auquel s'ajoute depuis l'année scolaire 2014-2015 une somme correspondant aux droits de première inscription (DPI). Cette dernière est servie en totalité au titre de chaque enfant âgé d'au moins trois ans à l'arrivée de l'agent. Or, l'arrêté définissant les montants mensuels correspondant aux DPI pour le rythme nord pour l'année scolaire 2014-2015 n'a été publié que le 5 juin 2015⁸⁶ avec application au 1er septembre 2014. Entre-temps, l'AEFE avait demandé aux établissements conventionnés de ne pas faire acquitter de DPI aux résidents⁸⁷. Pour l'année scolaire 2015-2016, l'arrêté a été publié le 26 décembre 2015⁸⁸ avec application au 1er septembre 2015. Ces arrêtés n'avaient pas encore été mis en œuvre à la fin du premier semestre 2016. L'AEFE évoque des difficultés de traitement à la DSFIP. Si ce retard est regrettable, il n'emporte pas les mêmes conséquences sur tous les agents : 80 % d'entre eux vont recevoir davantage que précédemment et 20 % ont perçu, chaque mois depuis près de deux ans, davantage que les montants prévus par les arrêtés de 2015. Afin de limiter les conséquences sur les agents, l'AEFE a prévu de prélever les trop-perçus sur trois mois.

3 - Une nouvelle hausse significative des frais de scolarité pourrait détourner certaines familles de l'EFE

Deux situations sont à distinguer : les cas dans lesquels le système scolaire public national est performant et peu onéreux, voire gratuit (c'est notamment le cas en Europe), et ceux dans lesquels la seule offre alternative de qualité est proposée par des acteurs privés (notamment dans les pays émergents), moyennant dans certains cas des frais de scolarité très élevés.

Dans ces deux cas, il existe pour les parents un "prix de réserve" au-delà duquel la question d'un changement d'établissement scolaire peut se poser.

Un premier niveau de prix de réserve peut amener à scolariser des élèves dans un système public gratuit de qualité. Des stratégies de contournement existent aussi pour intégrer, par des voies parallèles, l'enseignement français : dans les écoles londonniennes de Wix et de Marie d'Orliac, qui abritent des sections franco-anglaises, certains parents

⁸⁶ Arrêté du 2 juin 2015 modifiant l'arrêté du 5 février 2008 pris en application du décret n° 2002-22.

⁸⁷ Source : Note du 22 avril 2016 de la direction des ressources humaines de l'AEFE aux chefs d'établissements.

⁸⁸ Arrêté du 16 décembre 2015 modifiant l'arrêté du 5 février 2008 pris en application du décret n° 2002-22.

s'inscrivent dans celles-ci via le système anglais, gratuit. Ainsi, ils s'affranchissent du paiement des droits de scolarité.

Un prix de réserve d'un autre niveau se retrouve chez les parents dans le second type de cas. Comme l'ont souligné à plusieurs reprises les parents d'élèves rencontrés dans le cadre de la présente enquête de la Cour, les établissements français pratiquent majoritairement des tarifs moins élevés que leurs concurrents privés (16 000 € annuels pour une inscription à l'école internationale d'Heidelberg en Allemagne, de 24 000 à 30 000 € pour la British School de Bruxelles) mais la qualité des équipements des établissements concurrents, notamment s'agissant des infrastructures sportives et culturelles et des équipements informatiques, est généralement supérieure. Le suivi des élèves y est particulièrement personnalisé. Ainsi, pour les parents disposant de revenus importants, même s'ils témoignent bien souvent d'un profond attachement à l'enseignement français, la question d'un changement d'établissement scolaire pourrait se poser si la qualité de l'enseignement reçu venait à être mise en doute.

Une nouvelle hausse généralisée des frais de scolarité ne permettrait plus de garantir dans certains cas la mixité sociale dans les établissements et elle éloignerait une partie des familles, pourtant solvables, de l'EFE, ces dernières préférant, à niveau équivalent de droits de scolarité, d'autres types d'établissement. L'équilibre entre financements publics et privés ne se réduit pas à une dimension économique, il comporte également une dimension culturelle forte. L'une des spécificités du système français, outre la taille du réseau, souvent citée par les parents d'élèves, notamment des EGD, réside dans le fait qu'il apparaît comme un système d'enseignement soutenu par l'État français.

La diversité des statuts des établissements ainsi que la variété, au sein d'un même statut, de leurs modèles économiques, rend délicate l'instauration dans chaque établissement d'un ratio cible unique entre financements publics français et autres financements. Pour autant, la question d'un ratio moyen, tant pour les EGD que pour les établissements conventionnés, mérite d'être posée : tout en permettant la prise en compte des situations locales, il fixerait le niveau d'engagement de chacun des acteurs. Le respect de ce ratio, fixé lors de l'élaboration du budget triennal, serait apprécié au niveau global, d'une part pour les EGD et d'autre part pour les établissements conventionnés.

Dans tous les cas, la propension des parents à payer sera d'autant plus forte qu'ils seront informés de l'utilisation des fonds qu'ils versent aux établissements scolaires. Principaux financeurs des établissements, bien souvent gestionnaires dans les établissements conventionnés et dans certains établissements partenaires, ils ne disposent pour autant pas, aujourd'hui, d'un véritable droit de regard sur la vie de ces établissements. La Cour a pu constater l'investissement des parents de toutes les nationalités dans les établissements du réseau. Ceux-ci ont fait part de leur préoccupation quant au financement des dépenses, dans un contexte de hausse régulière des frais de scolarité, de taxations exceptionnelles sur les réserves des établissements et de diminution des crédits publics. Il ressort de ces échanges que de nombreuses difficultés pourraient être évacuées grâce à un dialogue plus nourri. De nouveaux droits pourraient être accordés aux parents à la fois :

- au sein des établissements, en prévoyant un droit d'information plus large, notamment sur les questions budgétaires, un droit d'intervention et, dans les établissements en gestion directe, en leur donnant voix consultative sur le vote des dépenses et recettes prévisionnelles même si les EGD n'ont pas la personnalité morale (l'ensemble des

recettes et des dépenses des EGD est repris dans un budget global voté au niveau de l'AEFE) ;

- dans la relation avec les ambassades, en prévoyant une ou deux rencontres par an avec le conseiller culturel ou son adjoint, afin d'échanger sur les principales problématiques qu'ils identifient.

4 - La hausse des frais de scolarité est encadrée par certains États

Outre la solvabilité des familles françaises, plusieurs autres contraintes encadrent l'évolution des frais de scolarité.

Tout d'abord, les pays d'accueil peuvent limiter la hausse de ces frais. Tel est le cas aux Émirats Arabes Unis où l'évolution potentielle des frais de scolarité dépend de la note reçue par l'établissement lors des inspections menées par les autorités locales. Le lycée français Louis Massignon d'Abu Dhabi est ainsi dans une situation complexe : les augmentations successives des droits de scolarité l'ont conduit à se situer au-delà du plafond autorisé par les autorités émiriennes.

Le montant est également limité lorsque le pays d'accueil participe au financement des établissements scolaires français : le statut d'*Ersatzschule*⁸⁹, dont bénéficient plusieurs établissements français en Allemagne, impose, entre autres, que les frais de scolarité ne dépassent pas 200 € par mois et par élève.

La possibilité de moduler les tarifs selon la nationalité n'existe pas toujours : les ressortissants de l'Union européenne ne peuvent ainsi pas payer des tarifs différents. Au-delà, l'Allemagne et les Émirats, par exemple, interdisent tout tarif différencié en fonction de la nationalité.

Enfin, en cas de hausse trop importante des tarifs, un risque réel d'éviction, différent selon l'intensité de la concurrence et le niveau de vie moyen, peut exister en ce qui concerne les élèves disposant de la nationalité du pays hôte. Ceci est notamment le cas au Maroc ou à Madagascar.

B - Des possibilités de financements alternatifs marginales

Les ressources alternatives aux droits de scolarité et aux crédits publics - notamment celles provenant du mécénat, de dons, ou d'aides des collectivités publiques étrangères - restent très marginales dans le budget de l'AEFE.

Ainsi, sur les 436 M€ de recettes des EGD en 2015, 11 M€ (2,5 % des recettes) proviennent de subventions, dont 7,7 M€ de collectivités publiques et d'organismes internationaux (par exemple la participation des Länder allemands au fonctionnement des établissements français avec le statut d'*Ersatzschule*) et 0,7 M€ de dons et legs.

⁸⁹ Ce statut correspond à une homologation par les autorités allemandes. À ce titre, l'établissement reçoit une subvention mais il s'engage en contrepartie à limiter ses frais de scolarité, à accueillir des élèves allemands et à ne pas utiliser la subvention reçue pour financer des travaux d'investissement.

Pour ce qui concerne les recettes des services centraux, les produits hors participation des établissements et subventions de l'État s'élèvent à 17,9 M€ (soit 2,3 % des recettes totales) : il s'agit de la rémunération de prestations de service de l'Agence. L'AEFE cherche en effet à développer ce type de recettes, par exemple via la vente de son expertise pour l'ouverture d'établissements. L'une des missions du service « expertise et conseil » de l'AEFE est ainsi, moyennant finances (environ 900 € par jour), d'accompagner les investisseurs dans l'ouverture d'un établissement partenaire. Plusieurs actions ont été menées en Macédoine, en Mongolie, en Estonie, etc.

D'autres pistes ont été évoquées notamment dans le rapport de 2014, déjà cité, de la sénatrice Lepage et du député Cordery. Les postes diplomatiques y étaient notamment incités à chercher des financements auprès des pays hôtes, des organisations internationales, des anciens élèves et des entreprises, mondiales ou locales.

L'objectif de capter des financements par les pays hôtes est inscrit dans le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018 de l'AEFE. L'indicateur 1.3.1 fixe ainsi une cible, relativement modeste, de 15 M€ à l'échéance 2018, soit un doublement par rapport à la situation actuelle. Certains projets immobiliers ont pu être très aidés par les États hôtes comme celui du lycée français de Luxembourg. Cette recherche s'avère, de l'aveu des postes, aléatoire dès lors qu'il n'existe pas un relais au sein de la chaîne décisionnelle ou que le système est très déconcentré (comme au Royaume-Uni).

La recherche de financements auprès des entreprises (sauf dans le cas où elles détiennent les établissements) est également ardue dans la mesure où celles-ci sont déjà fortement sollicitées par les postes diplomatiques, notamment dans le domaine culturel. Plusieurs d'entre eux ont ainsi souligné leur inquiétude de voir l'image de l'ambassade se brouiller auprès des entreprises si le conseiller culturel ou son adjoint venaient solliciter des fonds pour un établissement scolaire. Pour autant, plusieurs entreprises sont des financeurs réguliers, comme Total aux Émirats Arabes Unis, en Afrique du Sud, ou Nissan au Japon. Une vigilance particulière doit toutefois prévaloir dans l'acceptation par le directeur de l'AEFE ou par le conseil d'administration de l'Agence (pour les dons supérieurs à 30 000 €) de ces dons, notamment lorsque les entreprises sont titulaires de marchés.

L'extension dans certains établissements d'un système qui existe déjà au lycée Georges Pompidou de Dubaï ou au lycée Winston Churchill de Londres pourrait être étudiée. Ce système consiste à octroyer un certain nombre de places en échange d'un soutien financier des entreprises. Ces partenariats devraient toutefois être limités en ce qui concerne le nombre de places garanties et s'agissant de la durée de l'avantage octroyé.

Le financement par le mécénat reste très limité : il est inexistant ou marginal au Brésil, en Autriche, en Égypte, en Espagne ou encore en Inde. Le contexte économique a réduit le volume des financements au Liban. La constitution d'un fonds mondial géré par la Banque Transatlantique n'est pas encore achevée.

Certains établissements mutualisent leurs équipements avec d'autres structures (notamment les instituts français) ou les louent à des partenaires privés. Cette source de revenus, bien que marginale au regard des budgets des établissements, ne doit pas pour autant être négligée, notamment lorsque l'établissement dispose d'équipements spécifiques (auditorium, gymnase, piscine, etc.) et que ceux-ci ne sont pas pleinement utilisés.

Le réseau des anciens élèves, actuellement trop peu structuré, pourrait sans doute contribuer davantage au financement du réseau. Pour autant, il s'agit bien souvent de dons ponctuels, limité aux établissements dans lesquels les donateurs ont effectué leur scolarité. Dans tous les cas, la comparaison entre ce réseau et les réseaux d'*Alumni* tels qu'ils existent aux États-Unis semble délicate. Il serait donc illusoire de croire que ces recettes pourraient constituer des ressources suffisantes à court, moyen ou long terme pour financer le réseau.

C - Un désengagement régulier de l'État

1 - La part des crédits publics dans le financement de l'EFE a fortement diminué

Depuis 2012, les crédits publics finançant l'EFE ont baissé de 8,2 % (cf. *supra*). Dans ce cadre, la part des crédits budgétaires de l'État dans le total des recettes de l'AEFE (cf. annexe 18), au cours de la période sous revue a fortement diminué (- 7 %), alors que les dépenses de fonctionnement et d'investissement continuaient de croître (de plus de 4 %). Une telle évolution traduit un désengagement régulier de l'État dans le financement du réseau de l'EFE.

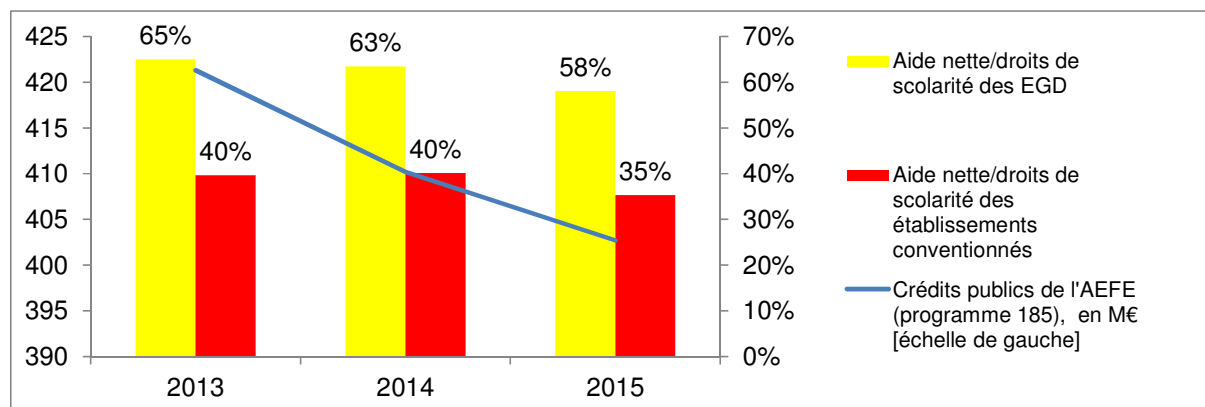
La réduction des ressources publiques est sensible aussi bien dans les établissements en gestion directe que dans les établissements conventionnés : la part des ressources propres dans les budgets de ces établissements passe de 58,2 % en 2012 à 62,5 % en 2015 (+ 7,4 %)⁹⁰. Le financement public varie cependant selon le type d'établissement, tout comme le coût global par élève par type d'établissement (cf. annexe 17).

Pour chaque élève, l'Agence calcule le rapport entre :

- l'aide qu'elle consent aux établissements, qui n'inclut donc pas les bourses, ces dernières étant destinées *in fine* aux familles. Cette aide comprend la part de la rémunération des enseignants prise en charge par l'AEFE sans remboursements par les établissements et les subventions accordées par l'Agence. Le montant de la participation financière complémentaire, acquittée par les établissements est déduit du total ;
- le montant des droits de scolarité acquittés par les familles.

L'évolution de ce ratio permet d'apprécier la part respectivement prise par l'Agence et les parents dans le financement de la scolarité des élèves de l'EFE. Entre 2012 et 2015, il a baissé de sept points pour les EGD et de cinq points pour les établissements conventionnés comme il ressort du graphique 2. Des taxations exceptionnelles sur les réserves des établissements ont par ailleurs été effectuées (cf. *supra*).

⁹⁰ Sources : rapports annuels de performance de la mission Action extérieure de l'État.

Graphique n° 5 : le ratio aide nette par élève (hors bourses) /droits de scolarité

Source : Cour des comptes, d'après réponse à la question n° 88 de M. Loncle, député, PLF 2015.

Une telle évolution pourra difficilement se poursuivre à terme, dès lors que la part de l'aide de l'État dans le financement de la scolarité d'un élève de l'EFE est une caractéristique essentielle du réseau tel qu'il est aujourd'hui conçu et présenté aux parents. L'EFE est en effet un réseau français soutenu par les pouvoirs publics. Si les financements publics devenaient minoritaires dans les EGD ou marginaux dans les établissements conventionnés, l'identité même du réseau serait remise en cause.

Un indicateur du projet annuel de performances du programme 185 est relatif à la part des ressources propres des établissements dans leurs recettes. Cependant, il ne permet pas, du point de vue de la Cour, de répondre au questionnement sur l'identité du réseau :

- il s'agit d'un indicateur global, qui n'opère aucune distinction entre les EGD et les établissements conventionnés ;
- la valeur cible (62,2 % en 2018) résulte du seul l'objectif d'accroître de 0,6 point par an la part des ressources propres.

À cet égard, il conviendrait sans doute de définir pour les EGD d'une part, et pour les établissements conventionnés d'autre part, une valeur cible de la proportion entre les financements publics français et les autres financements.

La valeur de ce ratio traduira l'ambition de l'État pour le développement du réseau. À la date de finalisation du présent rapport, aucune information sur l'évolution attendue du montant des crédits publics pour les années 2017 à 2019 n'avait été communiquée à la Cour. Cette incertitude est particulièrement préjudiciable à l'appréciation de l'évolution de l'équilibre financier de moyen terme de l'enseignement français à l'étranger.

À court terme, le financement pourrait être assuré par divers mécanismes permettant de limiter la dépense publique ou d'accroître les recettes et notamment :

- le plafonnement des bourses, évoqué *supra* ;
- l'augmentation du nombre d'élèves par classe permettant un surcroît de droits de scolarité. Cette solution est néanmoins génératrice de nombreuses tensions avec les parents d'élèves et les enseignants ;
- le prélèvement sur les fonds mis en réserve :
 - soit le fonds de roulement de l'AEFE, qui s'élevait à 356 M€ en 2015 ;

- soit les réserves des établissements (238 M€ en 2015). Ce dernier présente les limites déjà évoquées : ce prélèvement, qui s'opère via une hausse de taux de participation des établissements à la rémunération des résidents et des expatriés, est une solution ponctuelle. Par ailleurs, le taux moyen de participation des EGD et des établissements conventionnés à la rémunération des résidents est déjà passé de 41 % en 2012 à 47 % en 2015.

Ces solutions pourraient ainsi pallier des difficultés de court terme mais n'assureront pas la viabilité à moyen terme du modèle économique actuel de l'EFE.

2 - À moyen terme, trois scénarii possibles d'évolution des crédits publics

a) La diminution des crédits publics : le scénario de l'attrition du réseau

Dans ce premier scénario, les financements publics continueraient de diminuer au même rythme qu'au cours de ces dernières années. Dans ce cas, même en menant des réformes ambitieuses en matière de gestion des ressources humaines (cf. chapitre III), les questions de la qualité de l'enseignement dispensé, de la sécurité et de l'immobilier, et enfin de la fermeture d'établissements se poseront inévitablement. En effet, le dynamisme des dépenses fera de plus en plus reposer le financement du réseau sur les parents d'élèves, via des hausses des droits de scolarité. Il est vraisemblable qu'une partie des parents se détournerait du réseau, faute de pouvoir financer la scolarité de leurs enfants (notamment en cas de réduction importante des crédits liés aux bourses). Il pourrait en être de même pour les familles issues de la classe moyenne dans les pays étrangers, par exemple au Maroc. Par ailleurs, une partie des parents, plus aisée, pourrait se tourner alors vers la concurrence estimant qu'à un tel niveau de frais de scolarité, les établissements privés offrent un meilleur rapport qualité prix.

Dans ce scénario, la coopération éducative, et notamment le label FrancEducation, prendrait le relais de l'enseignement français à l'étranger. Le réseau se composerait d'une majorité d'établissements partenaires où la part des détachés directs serait très restreinte. Dans les établissements en gestion directe et les établissements conventionnés, les titulaires, expatriés ou résidents, seraient moins nombreux au profit des enseignants recrutés localement.

b) Le maintien des crédits publics : le scénario de la stabilisation du réseau

Dans ce scénario, l'État stabiliserait sa participation au réseau sur plusieurs années, garantissant à l'AEFE une visibilité sur ses ressources publiques. Sur cette base, l'AEFE répartirait ses moyens en vue d'assurer sa pérennité et son développement. Ainsi, afin de faire face aux charges dynamiques exposées ci-dessus, l'AEFE pourrait activer les leviers de court terme rappelés *supra* mais devrait également lancer des réformes ambitieuses dans les ressources humaines, tant sur les statuts des personnels que sur leurs règles de gestion (cf. chapitre III). Selon le dynamisme des dépenses et donc l'ampleur des frais à couvrir, la question de l'évolution du statut de certains établissements pourrait se poser : certains établissements conventionnés deviendraient des établissements partenaires et certains établissements en gestion directe des établissements conventionnés.

Dans cette hypothèse, la hausse des frais de scolarité serait limitée, ce qui permettrait de maîtriser, à critères constants d'éligibilité, l'enveloppe des bourses. Par ailleurs, l'État maintiendrait ou n'accroîtrait que faiblement le nombre d'enseignants titulaires détachés

auprès de l'AEFE ou en détachement direct dans les établissements partenaires. Disposant d'une bonne visibilité et sous réserve des efforts lui restant à accomplir en matière de ressources humaines, l'AEFE pourrait programmer un plan raisonné de développement grâce aux établissements partenaires.

c) L'augmentation des crédits publics : le scénario de l'expansion du réseau

Dans ce scénario plus ambitieux pour le développement du réseau, l'État ferait de l'enseignement français à l'étranger une priorité plus marquée. Il opèrerait les redéploiements budgétaires nécessaires pour affirmer et assumer cette priorité et pour insuffler une nouvelle dynamique au réseau.

Dans cette hypothèse, cette ambition se traduirait par une hausse des crédits alloués à l'EFE, au service d'une stratégie qui resterait à définir, grâce aux différents questionnements suggérés par la Cour (cf. chapitre I) mais également par des moyens humains d'enseignement (enseignants titulaires détachés) significativement renforcés.

Ces moyens supplémentaires, qui reposeraient sur l'exigence pour l'AEFE de procéder à une large refonte de la gestion de ses ressources humaines, seraient mis au service d'un développement du réseau, en ouvrant de nouveaux établissements, qui ne seraient pas nécessairement des partenaires, dans les pays où la demande d'enseignement français est forte et durable. L'enseignement français deviendrait alors le premier instrument d'influence de la diplomatie française.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les dépenses de l'AEFE sont par nature dynamiques. En effet, la progression modérée des effectifs de l'Agence ne s'est pas traduite par une évolution parallèle des dépenses de personnel, dont l'augmentation a été plus marquée. Elles restent le premier poste de charges de l'Agence (64 % des charges en 2015). Par ailleurs, si la suppression de la prise en charge (PEC) et la réforme des bourses ont permis de maîtriser les dépenses d'aides à la scolarité, celles-ci pourraient augmenter à nouveau sous l'effet conjugué de la hausse des frais de scolarité et du nombre d'élèves. Enfin, la nécessité de mener rapidement à bien des travaux de sécurisation des établissements et de maintenir ou remettre à niveau un parc immobilier qui n'a pas toujours été conçu pour accueillir des élèves est coûteuse. Elle impose de dégager des marges de manœuvre pour assurer le financement de ces travaux.

Pour financer ces dépenses, des solutions de court terme, notamment le prélèvement sur les réserves des établissements ou de l'AEFE, ou encore l'augmentation du nombre d'élèves par classe, ont été évoquées. Néanmoins, face à des dépenses dynamiques, les possibilités d'accroître durablement les recettes sont limitées : la solvabilité des familles a été entamée sous l'effet de la crise économique et de la hausse importante des frais de scolarité depuis 2008 et le recours aux financements alternatifs ne permettra pas de résoudre l'équation budgétaire à moyen terme. Une refonte de la gestion des ressources humaines est essentielle pour dégager des marges de manœuvre financière. Elle est étudiée dans le chapitre III.

Un autre paramètre sera essentiel dans l'évolution du réseau de l'EFE : celle du montant des crédits publics consacrés à l'enseignement français à l'étranger au cours des prochaines années. En effet la baisse tendancielle des crédits observée ces dernières années, baisse qui marque un désengagement manifeste de l'État, soulève deux questions : celle du financement à moyen terme du réseau, qui a vocation à se développer à la faveur de l'homologation de nouveaux établissements, et celle de l'identité culturelle du réseau dans le cas où les crédits publics deviendraient minoritaires, y compris dans les EGD.

La Cour identifie plusieurs scénarii d'évolution du réseau, de l'attrition à l'expansion, en fonction de l'évolution des crédits publics.

Au vu des développements supra, elle émet les recommandations suivantes :

- 4. (AEFE) : accroître la place des parents dans la gouvernance des établissements et de l'AEFE, en particulier en matière d'information budgétaire dans les établissements en gestion directe ;*
 - 5. (MAEDI et AEFE) : établir pour les établissements en gestion directe d'une part, et pour les établissements conventionnés d'autre part, une valeur cible de la proportion entre les financements publics français et les autres sources de financements afin de calibrer l'évolution du réseau à partir de cette référence.*
-

Chapitre III

Une autre gestion des ressources humaines, condition de la pérennité

La gestion des ressources humaines (GRH) est un des principaux enjeux d'avenir pour l'EFE : les enseignants fondent l'homologation⁹¹ et les choix éducatifs des parents reposent sur la qualité de l'éducation délivrée à leurs enfants.

Or, les tensions croissantes sur les effectifs détachés pèsent sur l'évolution de l'EFE. Leur gestion complexe doit composer avec plusieurs impératifs : les différentes catégories d'agents et d'établissements forment un tableau croisé dans lequel interagissent les paramètres géographiques, les impératifs de bonne gouvernance et de nombreux éléments qui relèvent de la réalité de terrain. De plus, le cadre juridique, complexe et foisonnant, entourant l'emploi des enseignants et des autres personnels interdit toute analyse linéaire et homogène.

Les trois catégories d'agents

Les agents travaillant au sein de l'EFE peuvent être répartis en trois catégories : les expatriés, les résidents et les recrutés locaux. Dans les trois cas, il s'agit d'une part d'enseignants, d'autre part de personnes occupant des fonctions d'encadrement, de direction ou de gestion.

Les expatriés et les résidents sont des fonctionnaires majoritairement issus de l'Éducation nationale, détachés auprès de l'AEFE. Ces deux catégories se distinguent par la rémunération et la durée de leur séjour :

- les expatriés, directement recrutés par l'AEFE, perçoivent une indemnité calculée sur un mode comparable à l'indemnité de résidence des diplomates. Leur séjour ne peut excéder cinq ans, renouvellements compris ;
- les résidents, également recrutés par l'AEFE sur avis de leur établissement d'affectation, perçoivent une indemnité spéciale d'un niveau moindre que celle qui est servie aux expatriés. Cependant, leur détachement de trois ans est réputé indéfiniment renouvelable.

Les agents expatriés ou résidents sont affectés exclusivement dans les EGD et dans les établissements conventionnés.

⁹¹ La note de service n° 2015-113 du 15-7-2015 - MENESR - DGESCO DEI retient comme critère principal la « présence d'enseignants titulaires du MEN et de personnels qualifiés recrutés localement ». Il n'existe cependant aucun seuil ni proportion.

Les recrutés locaux constituent une population composite. Enseignants ou non, ils sont recrutés localement en EGD, en établissement conventionné ou en établissement partenaire. Dans les établissements partenaires, certains enseignants peuvent provenir de l'Éducation nationale française et sont alors détachés auprès de l'établissement (« détachés directs ») ; d'autres, Français ou étrangers, peuvent être issus d'autres administrations. Leurs qualifications sont très diverses : certains ont un baccalauréat du pays d'accueil quand d'autres disposent d'un doctorat. Dans certains pays (comme Singapour), ils peuvent être rémunérés davantage que des enseignants résidents. L'excellente qualité d'un grand nombre de recrutés locaux a pu être observée à l'occasion des déplacements de la Cour.

Chez les enseignants, le trait le plus discriminant est moins le statut que le fait d'être ou non titulaire de l'Éducation nationale. Sont titulaires tous les expatriés et résidents qui enseignent dans les EGD et les établissements conventionnés. Pour ce qui concerne les enseignants recrutés locaux, seuls sont titulaires les « détachés directs » et certains enseignants en disponibilité. Un cas intermédiaire mérite d'être signalé : certains titulaires enseignent dans les EGD et les établissements conventionnés sans être détachés (ni expatriés ni résidents). Ils sont connus en tant que « titulaires non résidents » (TNR).

Le taux d'encadrement pédagogique est un indicateur suivi avec attention par les parents et les enseignants. Il se calcule en rapportant le nombre d'enseignants titulaires au nombre de classes (pour le 1^{er} degré), ou le nombre d'élèves au nombre d'enseignants titulaires (pour le 2nd degré).

Alors que les agents des EGD et des établissements conventionnés sont connus dans leurs diverses composantes, l'absence d'informations disponibles sur le volume de personnels recrutés locaux dans les établissements partenaires est un facteur d'opacité et d'incertitude, d'autant plus étonnant que ces 264 établissements constituent, d'après le POS 2014-2016, la voie prioritaire de développement du réseau. Or, les recrutés locaux y constituent la majorité des enseignants, voire, dans de nombreux cas, l'intégralité.

Tableau n° 13 : les ressources humaines du réseau de l'EFE (année scolaire 2014-2015)

	EGD et établissements conventionnés (AEFE)						Partenaires	
	Détachés auprès de l'AEFE			Recrutés locaux				
Fonction	Expatriés	Résidents	Total détachés	TNR	Recrutés locaux	Total AEFE	Détachés directs	Recrutés locaux
Encadrement	447	91	538	-	6 909	7 585	-	?
Gestion	93	45	138	-			-	?
Exécution	0	0	0	-			-	?
Enseignants	541	5 316	5 837	634	8 065	14 536	2 103*	?
Total	1081	5452	6 533	634	14 974	22 121	?	

Source : Cour des comptes d'après les données (agrégées) de l'AEFE et la DREIC ; TNR = Titulaires non résidents.

* = données 2016⁹²

⁹² « Les différences entre les données fournies dans les annexes budgétaires au PLR et les données fournies par l'AEFE tiennent à l'unité de décompte (ETPT pour les premières et ETP pour les secondes) ainsi que par des aléas de gestion en cours d'année.

En l'état actuel, le corps enseignant apparaît comme multiple, pas toujours suffisamment mobile et ne disposant pas suffisamment d'outils adéquats de formation (I), tandis que le personnel non-enseignant recouvre des catégories d'agents aux statuts et missions très diverses (II). Une meilleure gestion des ressources humaines de l'EFE passe par la prise en compte de la contrainte budgétaire et par des mobilités encouragées, une formation renforcée et des évaluations plus régulières (III).

I - Un corps enseignant multiple, des situations figées

Parmi les enseignants, deux grandes catégories sont à distinguer.

- d'une part, les personnels expatriés et résidents régis par le décret n° 2002-22 du 4 janvier 2002 relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger. Ce sont des fonctionnaires détachés par le MENESR à l'AEFE, qui les recrute par la voie d'un contrat et les affecte dans les EGD et les établissements conventionnés au sein desquels ils représentent, 37 % du corps enseignant (5 837 agents) ;
- d'autre part, les recrutés locaux soumis au droit local, dont certains travaillent en EGD et conventionnés (8 699) et d'autres dans les établissements partenaires.

À chacune de ces trois catégories de personnel correspond un enjeu différent : les enseignants expatriés doivent encore trouver leur place en tant que formateurs, le statut des résidents constitue un point de blocage pour leur gestion et les recrutés locaux ne disposent pas d'outils de formation satisfaisants.

A - Les enseignants expatriés : à la recherche d'une nouvelle place

1 - Les deux métiers des enseignants expatriés

La plus grande partie des enseignants expatriés sert dans le second degré⁹³. Le contrat est d'une durée de trois ans renouvelable par reconduction expresse pour, au plus, deux périodes d'un an⁹⁴. La majorité des enseignants sollicite ces deux renouvellements et effectue ainsi une affectation de cinq ans sur un poste. L'élément de rémunération distinctif des expatriés est prévu à l'article 4 du décret du 4 janvier 2002 : il s'agit de l'indemnité mensuelle d'expatriation, qui tient lieu d'indemnité de résidence⁹⁵. Dans le modèle économique global, un expatrié coûte environ deux fois plus à l'AEFE qu'un résident.

Avant 2011, les missions des enseignants résidents et expatriés étaient indifférenciées dans le second degré. Les expatriés étaient mieux rémunérés et les établissements affectataires disposaient d'un corps enseignant de qualité à coût nul. Pour mettre un terme à ce dispositif,

⁹³ À hauteur de 49 % du total des expatriés de l'AEFE.

⁹⁴ Dans les faits, cette disposition s'applique à tous les expatriés, y compris les non enseignants (cf. *infra*).

⁹⁵ Au sens de l'article 20 de la loi n° 83-634 modifiée du 1983.

qui ne reposait sur aucun critère qualitatif, une mission de conseil, de formation et d'accompagnement dévolue aux expatriés a été créée. Dès lors, les enseignants expatriés sont tous supposés assurer ces fonctions. Ce sont, pour le premier degré, les enseignants maîtres-formateurs en établissement (EMFE) et, pour le second degré, les enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré (EEMCP2).

Les EMFE, peu nombreux (41 en 2015), sont chargés de l'accueil et du suivi des recrutés locaux, de l'appui à la mise en œuvre des orientations pédagogiques et de l'encadrement éventuel de stages. Ils bénéficient de décharges horaires importantes, allant de 12 à 24 heures par semaine. Dans tous les cas examinés par la Cour, cette décharge correspond à la réalité.

Les EEMCP2, qui doivent justifier de trois ans de services effectifs minimum en qualité de titulaire en France ou à l'étranger et attester d'une pratique récente des fonctions de conseil pédagogique, reçoivent une lettre de mission qui fixe (dans sa version 2015) quatre champs d'intervention (par ordre prioritaire) : la formation continue, l'accompagnement et le conseil des enseignants de la discipline, l'animation pédagogique du réseau local et la coopération éducative dans le pays de résidence⁹⁶. Ce document définit le ressort de leur compétence, qui peut s'exercer à trois niveaux : la zone de formation continue (17 dans le monde), le pays de résidence ou l'établissement.

À chacun de ces niveaux correspond un volume horaire de décharge de service. De nombreux documents consultés laissent penser que, jusqu'en 2014, la mission de conseil pédagogique en établissement ne donnait droit à aucune décharge horaire. En 2015-2016, une table de référence a été fixée de façon à servir de norme. Les enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré disposent désormais de décharges hebdomadaires, ainsi étalonnées : de une à deux heures en établissement, de trois à six heures pour le pays, et de six à neuf heures pour la zone (voir annexe 12). Ramenée à l'existant, c'est-à-dire à 451 EEMCP2, cette réforme équivaut à augmenter la fonction formation / accompagnement de 60 % en ETP. Il reste un reliquat d'enseignants expatriés qui échappent à ce dispositif et n'ont aucune décharge. Si l'on en juge par le COM 2016-2018, 13 % d'entre eux (soit 59) n'avaient pas reçu de lettre de mission en 2014-2015. Le COM prévoit (indicateur 3.2.2.) l'extinction de cette catégorie en 2018⁹⁷.

La mission des enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré est essentielle. La capacité du corps d'inspection de l'AEFE est en effet très limitée et ne peut en aucun cas couvrir l'ensemble des disciplines du second degré dans le monde (cf. *infra*). En conséquence, les EEMCP2, bien que peu nombreux et dépourvus des prérogatives traditionnelles des inspecteurs (aucune capacité de notation ou d'évaluation), ont un rôle central dans la formation et le conseil. Cette mission « en substitution » doit s'exercer à la fois auprès des enseignants résidents qui, du fait de leur éloignement prolongé, courent le

⁹⁶ Note de service MENESR - DGRH B2-1 - DGRH B2-4 du 19 août 2015.

⁹⁷ Il convient de signaler que dans certains cas, la présence d'EEMCP2 sans décharge est intentionnelle. Il s'agit de répondre à l'absence de candidatures pour les pays difficiles. Seule l'expatriation et son avantage financier permettent de répondre aux besoins. C'est le cas dans de nombreux pays de la zone A (Arrêté du 17 décembre 2015 fixant la répartition en trois zones des postes diplomatiques et consulaires, Zone A : « postes dans les pays où les conditions de vie sont particulièrement rigoureuses ». Il y a 47 pays visés par l'arrêté.

risque d'une déconnexion avec le système éducatif français mais aussi des recrutés locaux, dont la sélection s'opère sur le marché local de l'enseignement voire de la société civile.

Au-delà de son caractère récent, la position des enseignants expatriés à mission de conseil pédagogique du second degré pose des difficultés. En premier lieu, les EEMCP2 sont prioritairement tenus d'assurer la formation continue et l'accompagnement de leurs collègues dans leur discipline. Or, comme l'illustre le tableau ci-dessous, trois disciplines sont en dessous du seuil de 17, soit du nombre de zones. Par ailleurs, seules quatre langues sont couvertes : l'anglais (45), l'espagnol (12), l'arabe (9) et le chinois (3). Certaines disciplines sont par ailleurs très mal couvertes : à titre d'exemple, l'éducation physique et sportive (EPS) paraît nettement sous dotée. Atteindre le seuil de 17 paraît pour l'instant hors d'atteinte dans cette discipline où les risques d'accidents sont élevés.

Tableau n° 14 : les EEMCP2 par discipline, EGD et conventionnés, 2016-2017

<i>Discipline</i>	EEMCP2	%
<i>Langues</i>	69	15 %
<i>Économie et gestion</i>	7	2 %
<i>EPS</i>	10	2 %
<i>Histoire-géographie</i>	46	10 %
<i>Lettres</i>	88	20 %
<i>Mathématiques</i>	72	16 %
<i>Philosophie</i>	25	6 %
<i>Physique chimie</i>	52	12 %
<i>SVT</i>	47	10 %
<i>SES</i>	29	6 %
<i>Technologie</i>	6	1 %
Total	451	

Source : Cour des comptes, d'après AEFE / DRH (janvier 2016)

En deuxième lieu, il existe une forte disproportion entre les enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré « zone-pays » et ceux qui exercent en établissement, beaucoup plus nombreux. À cet égard, l'Afrique est jusqu'à présent nettement désavantagée comme l'illustre le tableau ci-après.

Tableau n° 15 : les EEMCP2 par type de mission territoriale (2014)

	Afrique	Amérique	Moyen Proche Orient	Asie	Europe	Total	%
<i>Zone</i>	0	18	7	12	17	54	11 %
<i>Pays</i>	6	5	15	7	2	35	7 %
<i>Établissement</i>	128	100	67	69	27	391	81 %
<i>Total</i>	134	123	89	88	46	480	

Source : Cour des comptes, d'après AEFE / DRH, effectifs au 1^{er} janvier 2014

La répartition entre établissements fait aussi apparaître de nets déséquilibres : ainsi, 10 établissements EGD ou conventionnés mobilisent près d'un quart des EEMCP2 quand 27 établissements n'en comptent qu'un seul.

En troisième lieu, les situations locales attestent de difficultés d'application. À Madagascar (mai 2016), sur 26 EEMCP2, 13 d'entre eux ne disposent d'aucune heure de décharge au titre de l'établissement. Seuls sept d'entre eux ont une décharge « pays », pour trois heures chacun, et pour six disciplines seulement. La Grande Île comprend 12 établissements, dont certains sont particulièrement éloignés. Le temps de décharge disponible paraît incompatible avec la mission et les déplacements (voir annexe 12). Par ailleurs, sept disciplines orphelines laissent 211 enseignants (sur 497) sans conseil pédagogique.

Dans la zone Afrique australe, la situation d'ensemble rend inutile la distinction entre établissement, pays et zone : sur les 24 enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré, seuls trois ont une décharge horaire (trois heures chacun) et ces enseignants sont tous affectés en Afrique du Sud. Les 20 EEMCP2 d'Angola, Djibouti, Éthiopie et Kenya n'ont aucune heure de décharge (voir annexe 12).

2 - Les attentes vis-à-vis des enseignants expatriés ne se sont pas pleinement réalisées

Les enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré sont des enseignants le plus souvent reconnus pour leur compétence et leur disponibilité. Qu'ils soient les créateurs de leurs projets ou le relais de ceux des résidents, leur action est le plus souvent bénéfique. Les recrutés locaux sont particulièrement attachés à leur présence. De nombreuses initiatives constituent des avancées dans la formation inter-degrés ou dans les champs transversaux du secondaire. L'horizontalité des relations entre l'EEMCP2 et les enseignants de leur discipline est reconnue dans tous les établissements: le conseil se fait « entre pairs » et toute relation hiérarchique ou assimilée est soigneusement évitée. La révision des lettres de mission en 2015 a clarifié certaines de leurs prérogatives (notamment s'agissant des visites de classes) et doit à l'avenir faciliter leur mission. Pourtant, plusieurs éléments pèsent sur leur capacité à mener à bien cette mission.

Tout d'abord, l'absence de formation spécifique⁹⁸, de guide de conduite, de séminaire, etc. est un regret souvent rencontré. De plus, les enseignants expatriés à mission de conseil pédagogique du second degré ne sont pas suivis à leur retour en France et leur expérience n'est pas valorisée. Par ailleurs, face à l'étendue de la mission, tant en nombre de collègues à accompagner que de kilomètres à parcourir, il arrive que certains proviseurs interviennent dans les choix de déplacements et refusent les plus coûteux.

Si certains établissements mutualisateurs (cf. encadré dans la partie III-C-1) disposent des locaux qui permettent aux EEMCP2 d'exercer leur fonction dans de bonnes conditions, la situation est plus contrastée ailleurs. Les enseignants expatriés à mission de conseil pédagogique du second degré de zone n'ont pas toujours les moyens d'assurer une égalité de traitement envers tous leurs collègues. La rigidité de la détermination des heures de décharge empêche bien souvent de s'adapter aux contraintes locales.

Lorsqu'elle n'est pas suffisamment explicitée dans la lettre de mission, la légitimité de chef de file de la formation est parfois contestée, non sans arguments, par certains collègues ou par les conseils d'établissements.

Enfin, la politique de coopération éducative de la France dans le pays de résidence est en principe une des missions des EEMCP2 « pays » et « zone ». C'est un domaine non normalisé où chacun s'exprime selon son sens de l'initiative. De nombreuses réussites sont à relever, notamment lorsqu'un enseignant expatrié à mission de conseiller pédagogique du second degré, en liaison avec le chef d'établissement, tisse des liens avec l'Institut français ou l'Alliance Française. Il arrive également que certains EEMCP2 voient leur dynamisme moins exploité par le service culturel de l'ambassade ou l'antenne locale de l'institut français dès lors qu'ils n'exercent plus dans la capitale. Certaines grandes occasions, comme la journée de la science, paraissent pourtant propices à organiser une coopération effective.

C'est dans ce contexte que l'AEFE a décidé de revoir sa carte des enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré. L'indicateur 3.2.2. du COM 2016-2018 a prévu de rééquilibrer la répartition des trois types d'enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré en accentuant sensiblement le volume des conseillers de zone et de pays.

Tableau n° 16 : l'indicateur 3.2.2 du COM de l'AEFE

	Valeur de départ 2014-2015	Cible 2016	Cible 2017	Cible 2018
<i>Conseiller zone</i>	20 %	25 %	27 %	30 %
<i>Conseiller pays</i>	13 %	20 %	25 %	30 %
<i>Conseiller établissement</i>	54 %	50 %	45 %	40 %
<i>Non conseiller</i>	13 %	5 %	3 %	0

Source : AEFE - COM 2016-2018 ; annexe.

⁹⁸ Il existe des stages de formation des formateurs mais le taux de satisfaction paraît peu élevé.

Cette nouvelle répartition ne saurait masquer un changement plus profond encore. En effet, l'indicateur 3.2.1. du COM 2016-2018 prévoit que la proportion d'EEMCP2 dans le volume d'expatriés doit passer de 42,7 % des expatriés à 40 % en 2018 quand, durant la même période, les expatriés d'encadrement (inspection, direction, gestion) devront passer de 51,7 % à 60 % des expatriés⁹⁹. Cet indicateur ne supposant pas une augmentation en valeur absolue du nombre des expatriés d'encadrement, les EEMCP2 devraient dès lors perdre 121 postes. Les enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré seront alors davantage conseillers qu'enseignants. Une telle décision constitue un changement notable.

B - Le statut de résident est un point de blocage pour la gestion des ressources humaines

Les enseignants résidents représentent 91 % des enseignants français détachés dans les établissements de l'AEFE. Leur gestion est d'autant plus complexe qu'elle doit allier plusieurs nécessités : les contraintes géographiques, le taux d'encadrement¹⁰⁰, leur répartition par discipline pour le second degré et enfin le coût de la « restitution » par l'établissement (voir *supra*).

Les enseignants résidents du premier degré couvrent un peu plus de la moitié des besoins d'encadrement pédagogique : le taux moyen d'encadrement s'établit à 0,52 (voir annexe 12) ; en ajoutant les titulaires non-résidents (voir *infra*), le ratio monte à 0,6. Pour le second degré, le nombre moyen d'élèves par enseignant résident est de 25. Le ratio le plus bas concerne l'Europe (20,5), le plus haut¹⁰¹ l'Asie et l'Océan Indien (26).

Outre leur traitement, les résidents perçoivent deux indemnités : l'indemnité spécifique liée aux conditions de vie locale (ISVL), dont le montant varie en fonction de l'évolution du taux de change, des prix et des modifications trimestrielles des cinq barèmes-pays¹⁰². S'y ajoute, pour chaque enfant, l'avantage familial dont le montant ne peut être inférieur aux montants des frais de scolarité de l'établissement de l'EFE de référence. Ce mode de calcul peut aboutir à un complément de salaire dès lors que ces agents peuvent ne pas scolariser leurs enfants dans l'EFE. Les résidents perçoivent les mêmes indemnités que les expatriés, à l'exception essentielle de l'indemnité de changement de résidence (ICR) et de l'indemnité mensuelle d'expatriation.

Toutefois, la pratique diffère parfois du droit : bien que le décret du 4 janvier 2002 interdise le versement de tout élément complémentaire de rémunération, certains établissements, par exemple au Moyen-Orient ou en Afrique, proposent des avantages supplémentaires à leurs résidents, en prenant en charge directement auprès du bailleur une partie du loyer.

⁹⁹ La différence entre 42,7 % et 51,7 % (environ 5,5 %) représente les enseignants expatriés non EEMCP2.

¹⁰⁰ Nombre d'enseignants détachés rapporté au nombre de classes.

¹⁰¹ Sans tenir compte de l'exception du Proche Orient (83).

¹⁰² Dans une fourchette de - 10 % / + 10 % autour d'un barème théorique.

Les résidents bénéficient en outre d'un avantage très significatif : ils avancent systématiquement au grand choix¹⁰³, contrairement à leurs homologues en France. Sur l'ensemble d'une carrière, le gain indiciaire dont bénéficie un enseignant obtenant cet avancement systématique dans chacun des échelons de son grade par rapport à une carrière type représente 47 990 € pour un instituteur, 67 310 € pour un professeur des écoles, un professeur certifié, un professeur d'EPS, un conseiller principal d'éducation, ou un professeur en lycée professionnel, 63 255 € pour un professeur certifié bi-admissible et 75 811 € pour un professeur agrégé.

1 - La position statutaire de résident a été détournée de son but originel

Selon l'article 2 du décret du 4 janvier 2002, sont considérés comme personnels résidents les titulaires français établis dans le pays depuis au moins trois mois pour raisons personnelles et sans lien de rémunération avec l'État¹⁰⁴. Le contrat de résident est d'une durée de trois ans, renouvelable dans les mêmes conditions. Selon la règle de gestion établie jusqu'à présent par l'AEFE, les contrats et les détachements sont tacitement renouvelés.

Le statut de résident, qui date du début des années 1990, a permis à des enseignants titulaires vivant à l'étranger d'être recrutés par l'AEFE. Il a été conçu pour stabiliser le réseau, tout en donnant aux intéressés des garanties conformes à leur situation. L'exigence faite à ces enseignants de prouver leur installation durable dans le pays allait de soi.

Pour autant, cette obligation a été détournée de son sens initial : aujourd'hui presque tous les enseignants désireux de servir dans l'AEFE comme résidents sont initialement en poste dans un établissement en France¹⁰⁵, tout en devant garantir qu'ils sont effectivement résidents au moment de leur demande. L'application littérale du statut de résident se traduit, pour l'intéressé, par l'obligation de financer son déplacement et son déménagement afin de résider à ses frais durant trois mois dans le pays où il va occuper les fonctions de résident. Au cours de cette période de transition, il bénéficie d'un contrat local « résident à recrutement différé »¹⁰⁶ et, dans certains cas, de primes à l'installation de son établissement d'affectation. Tout résident quittant son poste pour en occuper un autre doit à nouveau financer personnellement son déplacement, son installation et conclure un contrat local de trois mois.

Durant cette période (de la rentrée scolaire de septembre au 1^{er} décembre), l'enseignant, en position de disponibilité, n'a pas droit à l'avantage familial alors qu'il doit payer les frais d'écologie de ses enfants en âge d'être scolarisés, et ne dispose pas toujours d'une couverture sociale sauf à souscrire une assurance parfois coûteuse. En cas d'affectations successives sur

¹⁰³ Un enseignant peut avancer au grand choix, au choix ou à l'ancienneté. Le passage dans les onze échelons de la classe normale est beaucoup plus rapide au grand choix, surtout quand il est systématique. Ainsi, pour passer du 5^{ème} au 11^{ème} échelon, la durée au grand choix systématique est de 16 ans, au choix systématique de 21 ans et à l'ancienneté systématique de 25,5 ans.

¹⁰⁴ Sont également considérés comme résidents les fonctionnaires qui suivent leur conjoint résident dans le pays d'exercice de ce conjoint.

¹⁰⁵ Seuls les titulaires non-résidents ne sont pas dans ce cas (cf. *infra*).

¹⁰⁶ Les résidents qui suivent leur conjoint avec qui ils sont mariés (ou liés par un PACS) n'ont pas d'obligation de durée minimum de résidence et peuvent être recrutés directement par l'AEFE. Autrement dit, en cas de couple de résidents, l'obligation de recrutement différé n'est imposée qu'à un seul membre du couple.

un poste de résident, l'enseignant cumule des périodes de trois mois de disponibilité, au cours desquelles il ne peut cotiser pour la retraite ni éviter une rupture de carrière. Enfin, les frais d'installation (billets d'avion et déménagement) sont entièrement à sa charge.

Cette fiction administrative présente des avantages pour l'AEFE qui économise de nombreux mois de salaires ainsi que le coût de la prise en charge des accessoires de traitement et des frais d'aide à la mobilité. Il arrive cependant que certains établissements prennent à leur charge tout ou partie de ces frais, lorsque les équilibres financiers le leur permettent ou pour pallier leur manque d'attractivité.

Cette situation incohérente semble être la contrepartie de l'avantage acquis en retour par les intéressés : s'installer durablement dans le pays. Outre que cette « clause » ne concerne pas les résidents les plus mobiles, le contrat moral de la « tacite reconduction » n'a aucune consistance juridique. Les redéploiements issus de la nouvelle carte scolaire, les fermetures d'établissements en cas de crise, les déconventionnements (comme à Mexico), enfin quelques récents refus de renouvellement de la part de certains recteurs sont autant de facteurs qui montrent que l'inamovibilité des résidents n'est ni un droit ni un acquis. En réalité, cet état de fait repose sur des règles de gestion administrative caduques et inadéquates.

2 - La notion de résidence est un frein à la mobilité et à la gestion prévisionnelle des effectifs

Les résidents constituent une population hétérogène : elle regroupe, pour les deux-tiers, des enseignants ayant décidé de s'installer durablement dans le pays considéré mais aussi ceux, moins nombreux, qui souhaitent effectuer une mobilité de trois ou six ans. Dans ce second cas, la durée de leur présence est déterminée par la convenance personnelle au gré des postes ouverts dans d'autres pays, destinés à des expatriés ou à des résidents¹⁰⁷.

La durée moyenne d'affectation d'un enseignant résident dans un pays est d'environ dix ans : c'est précisément le cas dans dix pays, tous européens sauf un. Dans les pays où les conditions de vie sont difficiles, la durée moyenne de séjour dépasse rarement les quatre ans (Congo, Mauritanie, Soudan, Tanzanie, etc.). Globalement, près de 3 000 résidents ont une ancienneté inférieure à sept ans, et plus de 2 300 ont une ancienneté allant de sept à 26 ans (voir annexe n° 12). La gestion des résidents se caractérise par un coût croissant, du fait de l'avancement au grand choix et d'un taux de rotation des postes vacants limité.

¹⁰⁷ Alors qu'un expatrié peut concourir en fin de contrat sur un poste de résident dans son pays d'affectation, un résident ne peut concourir à un poste d'expatrié dans le même pays.

Les proviseurs ne sont pas suffisamment associés à la gestion de cette catégorie d'enseignants. En effet, si le chef d'établissement et la commission consultative paritaire locale participent au recrutement¹⁰⁸, leur rôle est très limité à l'occasion du renouvellement du contrat. La Cour, lors de ses déplacements dans les établissements de l'AEFE, a rencontré plus d'un proviseur apprenant le renouvellement d'un enseignant sans avoir été invité à émettre un avis¹⁰⁹. L'évaluation de l'enseignant pèse en effet peu dans le renouvellement du détachement. Il en résulte une situation, continûment soulignée par les interlocuteurs de la Cour, qui ne permet pas au système éducatif français à l'étranger de réguler ses effectifs pour des motifs qualitatifs¹¹⁰, d'autant que les inspections pédagogiques sont rares (voir *infra*).

Aucune étude n'a pu corrélérer résultats, qualité et durée de présence d'un enseignant dans un même poste, en France comme à l'étranger. La non-mobilité de certaines catégories de résidents doit cependant s'analyser comme constitutive d'un risque, facteur d'insatisfaction et de mauvaise gestion. Au demeurant, elle constitue un cas unique pour les fonctionnaires affectés à l'étranger.

3 - Les résidents acceptent de moins en moins les différences avec les expatriés

Durant ses missions sur place, une part non-négligeable des enseignants résidents ont fait valoir à la Cour que rien ne leur paraissait justifier la différence de traitement avec les EEMCP2.

Les résidents s'engagent souvent dans des projets pédagogiques ambitieux et difficiles, soit à leur initiative soit en saisissant les opportunités offertes par les « actions pédagogiques pilotes » retenues par l'AEFE. Ils participent parfois à la coopération et au partenariat avec d'autres institutions et établissements du pays d'accueil et peuvent être coordinateurs de leur discipline au sein de l'établissement¹¹¹.

En matière de formation, nombre d'entre eux, du fait de leur ancienneté ou de leur qualité de professeur agrégé, souhaiteraient être davantage associés à la transmission des acquis professionnels mais se heurtent au monopole accordé aux enseignants expatriés à mission de conseil pédagogique du second degré. Une déperdition de compétences ou un sentiment de lassitude de la part de résidents qui assurent, sans rémunération ni décharge, des missions de conseillers/formateurs auprès de collègues locaux, notamment lorsqu'il n'y a pas

¹⁰⁸ Les opérations de recrutement incombent en grande partie au chef d'établissement et au service d'action culturelle. Sont prioritaires dans le recrutement, les titulaires non-résidents (cf. *infra*), les ex-recrutés locaux de l'établissement lauréats de concours et titularisés, les résidents du pays touchés par une mesure de carte scolaire, les conjoints d'expatriés, de résidents ou de recrutés locaux des établissements de l'AEFE (Instruction générale 2013-1 relative au recrutement des personnels résidents de l'AEFE ; circulaire n° 2223 du 26/06/2002 relative aux contrats des personnels expatriés et résidents ; circulaire n° 7916 du 31 août 2012 relative aux commissions consultatives paritaires centrales et locales).

¹⁰⁹ Une note AEFE du 6 août 2015 simplifiait encore la procédure de renouvellement en retirant notamment l'avis circonstancié du chef d'établissement.

¹¹⁰ Tout avis défavorable doit être motivé par des éléments objectifs et factuels portant sur toute la durée du contrat et non sur les derniers mois d'exercice. Ainsi, un proviseur qui est en poste en tant qu'expatrié au plus depuis cinq ans aura toutes les peines du monde à instruire un dossier d'avis défavorable au renouvellement.

¹¹¹ Bien que cette fonction ne soit en principe reconnue en propre qu'aux EEMCP2.

d'EEMCP2, sont régulièrement observés. S'il est vrai que la sélection des enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré est exigeante, les qualités requises sont bien souvent partagées avec un grand nombre de résidents, notamment dans les zones les plus demandées (Asie, Europe). La différence de traitement suscite dès lors des interrogations. Dans les faits, l'insuffisante différenciation entre résidents et EEMCP2 est devenue une réalité partout à l'œuvre. Elle s'est parfois établie sous forme de doctrine¹¹².

C - La qualité des recrutés locaux constitue un enjeu pour l'avenir du réseau

La qualité de l'enseignement dispensé par les recrutés locaux est un enjeu crucial pour le réseau. Elle est à la fois une réponse aux interrogations des parents (en milieu concurrentiel) et un impératif de gestion qui doit éviter que l'offre éducative ne se fasse à deux vitesses, l'une prestigieuse avec les enseignants français titulaires, l'autre d'appoint avec les recrutés locaux.

Les recrutés locaux recouvrent une variété de statuts très importante. Certains sont titulaires d'un diplôme sanctionnant une aptitude à l'enseignement, que ce diplôme soit français (c'est le cas des titulaires non-résidents, des détachés directs et de certains titulaires qui font le choix de la mise en disponibilité) ou étranger. Dans d'autres cas, majoritaires, les enseignants sont simplement titulaires d'un diplôme académique, d'un grade plus ou moins élevé (qui va du baccalauréat au doctorat du pays d'accueil) mais n'ont reçu aucune formation initiale au métier d'enseignant.

Tous les recrutés locaux sont régis par le droit du pays hôte. Leur contrat de travail, conclu en général pour une durée indéterminée, ne doit jamais se référer, même implicitement, au droit français. L'AEFE est cependant l'employeur juridique des personnels dits « recrutés locaux » dans les EGD, mais l'Agence n'intervient jamais dans leur recrutement : la sélection des candidats relève d'une procédure locale associant la commission consultative paritaire locale (CCPL) et la direction¹¹³.

Dans la plupart des établissements, une convention collective (ou « règlement intérieur ») fixe des règles s'appliquant à tous les recrutés locaux¹¹⁴. Elle respecte la réglementation locale en matière de droit du travail, de protection sociale et de fiscalité et doit

¹¹² Ainsi la lettre de mission de la directrice de l'AEFE, en date de 2013, décrit bien « l'implication des résidents dans la coopération éducative menée par les établissements. Tous les établissements signalent la participation massive de ce type de personnels dans les partenariats et les formations. Si les expatriés doivent explicitement comme cela est mentionné sur leur lettre de mission, participer aux actions de coopération éducative, les résidents qui n'ont pas pareille recommandation écrite semblent partout volontaires pour ces actions. Les recrutés locaux dans 60 % des cas sont aussi des acteurs dynamiques dans le développement des relations avec le pays d'accueil (...). En ce qui concerne le financement de ces actions, près de 90 % des établissements les prennent en charge directement notamment par la mise à disposition de leurs personnels ».

¹¹³ Les circulaires AEFE n° 2551 et 2552 du 26 juillet 2001 et la note n° 2188 du 21 septembre 2010 définissent les principes généraux de gestion à respecter à l'égard des agents de recrutement local.

¹¹⁴ La convention collective peut être interdite par la législation de certains pays.

être rédigée dans la langue officielle du pays. L'AEFE ne peut s'assurer de l'exacte application de cette recommandation dans les établissements conventionnés et partenaires.

La rémunération des recrutés locaux : disparités et jeu de la concurrence

Le salaire ne peut être inférieur au salaire minimum prévu par le droit local. Il peut être revalorisé au titre de l'ancienneté et comporter un régime de primes, mais aucune discrimination fondée sur la nationalité n'est admise¹¹⁵. Toutefois, ce principe de non-discrimination peut connaître des accommodements. Ainsi, l'AEFE accepte que les diplômes soient à l'origine de rémunérations différenciées¹¹⁶. Cette tolérance est de fait au centre de la concurrence dans les appels à candidatures. Les différences salariales varient en fonction du niveau et du lieu de délivrance des diplômes des recrutés locaux.

Les conditions de rémunération sont déterminantes pour attirer et fidéliser un personnel qualifié et compétent, dans un contexte souvent très concurrentiel. Les établissements doivent donc concilier leur niveau d'attractivité pour les enseignants recrutés locaux avec les exigences de la prévision budgétaire. Tout un système de primes ou d'indemnités vient moduler les règles de la concurrence : primes de transport, de panier, de rendement, de cherté de la vie, de fin d'année, 13^{ème} ou 14^{ème} mois, exonération des droits de scolarité, tous les cas se présentent au moment du recrutement. Dans les établissements en gestion parentale ou commerciale, ces avantages peuvent être remis en cause et ne jamais être réévalués au cours de la carrière. Des différences salariales peuvent être significatives au sein d'un même pays selon les situations locales et statutaires, sans égard pour le profil des compétences. Ainsi, à Madagascar, le lycée français de Tananarive (EGD) rémunère les enseignants malgaches de droit local sur la grille salariale des résidents, hors indemnités et avantages. Le lycée français de Tamatave (conventionné) est bien en peine de proposer le même niveau salarial. Des disparités importantes peuvent ainsi se faire jour et conduire, pour les enseignants locaux jugés les meilleurs, à une concurrence entre établissements de l'EFE au sein d'un même pays.

Si certains salaires sont particulièrement bas, notamment dans les pays à faible revenu où de nombreux établissements font jouer la clause de l'avantage comparatif national¹¹⁷, à l'inverse, certains établissements situés dans des pays à haut revenu peuvent corrélérer le haut niveau de leurs frais de scolarité à des rémunérations très attractives pour les enseignants recrutés locaux. Il arrive dans certains établissements conventionnés ou partenaires que leur traitement soit supérieur à celui des résidents. Quels que soient les écarts d'un pays à l'autre, tous les établissements partenaires ont un point commun : que leur gestion soit commerciale ou à but non lucratif, ils sont tous en situation de concurrence. Disposer dans son effectif enseignant de recrutés locaux du meilleur niveau est à la fois une manière de satisfaire aux critères de l'homologation et un moyen de convaincre les parents de consentir à un effort financier au profit de leur enfants.

¹¹⁵ Ces dispositions sont applicables de plein droit aux « résidents en recrutement différé » (cf. *supra*).

¹¹⁶ Note 2188 de l'AEFE du 21 septembre 2010 sur la gestion des personnels recrutés localement dans les établissements du réseau de l'AEFE. La circulaire 2551 du 26 juillet 2001 prévoit une possibilité de moduler la grille salariale selon l'origine nationale du diplôme (licence française ou étrangère par exemple).

¹¹⁷ En effet, quel que soit la faiblesse de la rémunération et l'écart allant de 1 à 10 avec les autres enseignants du même établissement, les recrutés locaux sont toujours mieux payés que s'ils exerçaient dans le secteur public de leur pays.

Les enseignants recrutés locaux employés par les EGD sont sous plafond d'emplois, la direction du budget ayant estimé, en 2009, qu'ils représentaient une charge pour un établissement public. Le plafond est fixé à 4 240 emplois, pour 4 206 employés en 2015.

Les établissements conventionnés et partenaires n'ont pas cette contrainte. Leur statut privé de droit local leur laisse toute latitude pour gérer cette catégorie d'enseignants. Ceci est particulièrement vrai des établissements partenaires. Il en résulte que, pour ces derniers, l'Agence n'a pas été en mesure de fournir à la Cour des données, mêmes sommaires, sur les effectifs, leur composition et leur coût.

*

**

En définitive, la situation des enseignants est issue de choix anciens. Elle est sédimentée en couches successives, étanches et peu propices au dynamisme. Il en résulte une grande confusion que rien ne semble justifier. La contrepartie attendue des enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré en retour de leur rémunération n'est pas clarifiée. Le statut des résidents impose aux agents des modes d'affectation d'un autre temps en échange d'une quasi-inamovibilité dont, par ailleurs, tous ne profitent pas. Les enseignants recrutés locaux forment un ensemble particulièrement composite et mal connu. Il apparaît désormais urgent de normaliser le statut des enseignants de l'enseignement français à l'étranger et d'unifier leur gestion.

II - Le personnel non enseignant

Les personnels de l'EFE qui sont hors de la sphère pédagogique sont nombreux et se partagent des tâches diverses qui vont de la direction d'établissement aux tâches d'exécution.

Parmi les expatriés non-enseignants, deux types de personnel, dont l'apport est largement reconnu, cohabitent : ceux qui occupent des fonctions en dehors des établissements, comme les inspecteurs de l'éducation nationale, et ceux qui assument des missions de direction et d'administration au sein des établissements. Le personnel recruté local non-enseignant constitue une catégorie de personnel très diverse qui fait l'objet d'une moindre attention.

A - Le personnel expatrié non enseignant : un apport largement reconnu

Plusieurs catégories du personnel non-enseignant relèvent du statut d'expatrié : les personnels de direction des établissements¹¹⁸, les inspecteurs résidents de l'éducation nationale (IEN), les directeurs d'école, les conseillers pédagogiques auprès de l'IEN. Les directeurs administratif et financier (DAF) et les conseillers principaux d'éducation (CPE) relèvent, selon les cas, du statut d'expatrié ou de résident. Les coordonnateurs délégués de la

¹¹⁸ Directeurs d'écoles, principaux ou proviseurs selon les cas.

direction (CDAEFE) constitue une catégorie d'expatriés que l'AEFE a décidé de placer en extinction. Leur fonction est confiée aux secteurs géographiques de l'Agence.

Dans tous les cas, ces agents n'exercent que dans les EGD et les établissements conventionnés. Il y a, en 2016, 602 expatriés et 136 résidents (voir annexe 12).

1 - Les inspecteurs de l'éducation nationale : un atout pour le réseau

Les inspecteurs résidents de l'éducation nationale (IEN) sont en place dans les ambassades. Leur localisation est, en principe, corrélée aux zones de formation continue.

Exclusivement compétents pour le premier degré, les IEN sont chargés de l'inspection (individuelle ou collective) des enseignants expatriés et résidents, d'assurer des visites-conseil des enseignants recrutés locaux, et de renforcer la dynamique d'équipe dans les établissements. Ils assurent des actions de formation qui portent essentiellement sur l'actualité des disciplines et des examens. Ils sont également en charge des audits des établissements du premier degré (de la maternelle à l'élémentaire)¹¹⁹. Les chefs d'établissements peuvent solliciter les IEN quels qu'en soient les motifs, les personnes concernées et les objectifs. Les IEN et le service qu'ils dirigent sont inspectés par un IGEN un an après leur prise de fonction. Cette mesure systématique permet de s'assurer de la bonne acclimatation des personnels au contexte local et aux dossiers dont ils ont la charge.

Compte tenu de la spécificité de certaines zones, ces inspecteurs résidents de l'éducation nationale peuvent s'appuyer dans leurs missions sur des conseillers pédagogiques du premier degré (CPIEN) qui les assistent dans les missions d'aide aux enseignants, d'impulsion de projets innovants, de productions d'outils pédagogiques, etc. Les CPIEN ne sont pas habilités à inspecter individuellement leurs pairs.

Les IEN et leurs adjoints sont des "personnes ressources" très appréciées par les chefs d'établissements et les enseignants. Dans chaque zone, les IEN en résidence ont créé des sites internet particulièrement consultés¹²⁰. Leur plan de charge leur permet de consacrer plusieurs jours par mois à la formation et aux audits d'établissements (voir annexe 12). Ils couvrent le plus souvent l'intégralité de leur zone en 12 mois et constituent le seul lien réel de l'AEFE avec les établissements partenaires isolés. Ils sont au cœur de la promotion des meilleures pratiques pédagogiques, pour les langues comme pour le numérique. Totalement impliqués dans la formation des recrutés locaux du premier degré, ils n'ont cependant pas les moyens de proposer une formation initiale qui permettrait de couvrir certains besoins.

À l'instar des EEMCP2 pour l'enseignement secondaire, de nombreux conseillers pédagogiques du premier degré signalent comme une difficulté le fait qu'ils ne reçoivent que très peu de directives lors de leur prise de poste et qu'ils sont conduits à inventer leur mission et leurs priorités.

¹¹⁹ Circulaire AEFE 2234 du 2 juillet 2001 sur la mission des IEN.

¹²⁰ Ces sites offrent un accès aux actualités de la zone, une présentation des établissements dans la zone, des informations sur la formation continue, des documents officiels du ministère de l'Éducation nationale et de l'AEFE, des séances pédagogiques, une sélection de ressources pour enseigner.

Tableau n° 17 : les inspecteurs du premier degré (2016)

	Afrique	Amériques	ANMO	Asie	Europe	Total
<i>Zones de formation continue</i>	3	4	3	3	4	17
<i>Nombre d'établissements</i>	29	49	46	40	67	261
<i>IEN</i>	3	5	3	4	5	20
<i>CPIEN</i>	4	6	5	4	1	20

Source : Cour des comptes d'après les documents transmis par l'AEFE

2 - Les personnels de direction et d'administration sont de qualité

Les proviseurs, sont soigneusement sélectionnés (500 candidats tous les ans pour 20 postes et 40 d'adjoints). Ils font l'objet d'un suivi et leur retour en France s'effectue dans de bonnes conditions. Une lettre de mission, rédigée selon le cas par l'AEFE, la MLF, ou l'AFLEC, fixe les objectifs assignés à chacun, avant d'être transmise à la DGRH du MENESR. Elle est intégrée dans le dossier de carrière de l'intéressé. L'atteinte des objectifs fait l'objet d'une évaluation au terme du contrat initial, sur la base d'un rapport de mission adressé conjointement à la DGRH et, selon le cas, à l'AEFE, la MLF ou l'AFLEC. Les directeurs d'école et les chefs d'établissement perçoivent une bonification indiciaire.

Les proviseurs des établissements conventionnés

Ces proviseurs constituent un cas particulier. Ils doivent en effet composer avec le comité de gestion, généralement parental. Dans de nombreux cas, la coexistence des deux chaînes de décision ne soulève pas de difficulté. Ce n'est cependant pas toujours le cas. La dialectique coopérative peut se heurter à la volonté du comité de gestion de mieux ou davantage assumer ses responsabilités financières et stratégiques (recrutement et immobilier). Le rapport de force penche le plus souvent en faveur du proviseur, garant final du conventionnement, mais des cas sont signalés pour lesquels l'AEFE a dû concéder une partie des prérogatives du chef d'établissement au comité de gestion (cas emblématique de Mexico).

Si une telle tendance venait à se confirmer ailleurs, l'AEFE gagnerait à mieux définir le rôle de chaque partie prenante et à repenser les modalités de gestion et de gouvernance des établissements conventionnés. Cette problématique qui relève à la fois de la question de principe et, au cas par cas, des relations humaines trouve sa plus forte illustration avec les adjoints du proviseur et, en premier lieu, le DAF. La nécessité de disposer dans les établissements conventionnés d'un DAF expatrié ou résident ne s'impose plus partout avec la même évidence que dans les années passées. Déjà, certains comités de gestion ont choisi de recruter localement un secrétaire général professionnel qui, par son expertise, prend à sa charge les difficultés les plus techniques au service des intérêts du comité. C'est déjà le cas à Bamako et l'idée fait son chemin dans de nombreux établissements conventionnés. Une telle tendance pourrait être anticipée, voire accompagnée, par l'AEFE dans les cas où le comité de gestion a fait ses preuves de bonne gouvernance.

La répartition des agents détachés, d'encadrement ou administratifs, s'ordonne autour d'une présence moyenne comprise entre deux et trois par établissements. La dispersion de cette moyenne est forte. Les 74 EGD réunissent 55 % du personnel administratif et 51 % de l'encadrement. Parmi eux, neuf EGD représentent 22 % du personnel administratif et 12 % de

l'encadrement. Pour des raisons liées à l'histoire, cinq pays (Maroc (64), Espagne (37), Tunisie (25), Allemagne (25) et Madagascar (21)) représentent 27 % du réseau mondial. Au plan géographique, 28 % des effectifs se situent en Europe et 24 % en Afrique du Nord - Moyen Orient.

Une réflexion devrait être engagée sur le statut adéquat pour les postes de personnel administratif : certains établissements doivent pouvoir trouver localement des ressources de qualité pour assurer ces tâches. Il est légitime de s'interroger, sur l'opportunité, dans certains établissements conventionnés, de recruter localement le directeur des affaires financières. Le coût moyen annuel des personnels non-enseignants détachés figure en annexe n° 12.

B - Le personnel non enseignant recruté localement est très divers

Cette catégorie de personnel rassemble des agents aux profils, qualifications et métiers très variés (infirmiers, secrétaires, manutentionnaires, cuisiniers, etc.). De manière générale, elle bénéficie moins des avantages offerts aux enseignants recrutés locaux. Alors que ces derniers entrent dans le jeu de la concurrence, c'est rarement le cas pour les personnels de service qui, par exemple, ne bénéficient pas tous des exonérations de frais d'inscription. Dans les pays à faible revenu, ils n'ont pas toujours les moyens de scolariser leurs enfants dans les établissements du réseau, même avec des abattements sur les frais de scolarité, et leurs enfants ne sont pas toujours francophones.

Afin de garantir aux recrutés locaux non enseignants des conditions de travail et de rémunération conformes aux valeurs véhiculées par l'administration française, une garantie d'alignement sur les principes généraux du droit international du travail lorsqu'ils sont plus favorables que les minima fixés par les règles locales pourrait figurer dans les conditions de l'homologation.

L'externalisation se développe dans les EGD de manière significative afin de compenser, au niveau des services, les contraintes du plafond d'emplois qui s'appliquent aux recrutés locaux. L'externalisation peut concerner la restauration mais aussi l'informatique ainsi que les services annexes (entretien, etc.). Elle doit néanmoins faire l'objet d'un bilan préalable pour déterminer de manière certaine qu'elle est moins onéreuse que la régie.

Les recrutés locaux de nationalité française, le plus souvent employés dans les fonctions administratives ou de secrétariat, se distinguent de l'ensemble des personnels des établissements par un régime de retraite qui ne couvre que très partiellement leurs espérances. En effet, certains d'entre eux sont affiliés à la Caisse des Français de l'étranger mais ne peuvent adhérer à une caisse de retraite complémentaire, droit pourtant reconnu par la loi du 29 décembre 1972¹²¹. Un effort d'intermédiation de l'AEFE en faveur de cette partie des recrutés locaux pourrait être envisagé. Par ailleurs, la rigidité du contrat local interdit à cette catégorie de personnel de concourir aux concours administratifs internes.

¹²¹ Loi n° 72-1223 du 29 décembre 1972 portant généralisation de la retraite complémentaire au profit des salariés et des anciens salariés.

**

Ainsi, la catégorie des personnels non-enseignants est trop étendue dans sa composition pour qu'elle puisse faire l'objet d'une vue globale. La partie administrative est toutefois marquée par une surreprésentation des expatriés ou des résidents. Une montée en puissance des recrutés locaux dans ce type d'activité contribuerait à leur valorisation et fluidifierait la gestion de ces emplois par l'AEFE.

III - Quatre enjeux majeurs pour la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines est un élément décisif pour l'avenir de l'EFE. Sur le marché international de l'éducation, la qualité du corps enseignant est l'âme du jeu de la concurrence et la priorité des parents. Chez ces derniers, une tendance nouvelle se fait jour : c'est moins le montant en valeur absolue des frais d'inscription qui les pousse à faire un choix que la contrepartie que représente la qualité de l'enseignement. Les enseignants ont donc un rôle de premier plan dans le modèle économique de l'EFE. Ils constituent la part principale et décisive des termes de l'échange.

Dans ces conditions, l'AEFE se doit de disposer d'une gestion des ressources humaines fluide, qualitative et prévisionnelle. Les développements qui précèdent montrent qu'elle souffre de blocages, de lenteurs et d'incertitudes. Afin de dégager des marges de manœuvre, l'évolution de la GRH de l'AEFE doit permettre de faire face à la contrainte budgétaire mais également de faciliter les mobilités, de renforcer la formation des recrutés locaux et de garantir que les enseignants du second degré sont régulièrement évalués.

A - Moduler les possibilités de redéploiement sous une contrainte budgétaire croissante

La contrainte la plus immédiatement perceptible est la diminution vraisemblable des crédits budgétaires du programme 185 (voir *supra*). Il n'a pas été possible d'établir une corrélation entre la baisse des crédits et la baisse des effectifs à laquelle l'AEFE a procédé. Elle possède en effet encore quelques marges de manœuvre sur l'immobilier et les subventions, sur le taux de restitution des salaires des résidents versés par les établissements et sur une hausse raisonnée des frais de scolarité. La question qui s'impose pour les années à venir est d'établir une modification de l'atlas des coûts tels que sommairement retracés dans le tableau suivant (dont les données portent sur tous les personnels, enseignants et non enseignants).

Tableau n° 18 : le coût des détachés à l'AEFE en 2015 (en M€)

<i>Masse salariale AEFE avec charges patronales</i>							Idem Établissements	
<i>Région</i>	Expatriés		Résidents		Total		Résidents	
<i>Europe</i>	29,87	17 %	88,83	37 %	118,7	29 %	64,2	34 %
<i>Afrique</i>	53,4	30 %	44,9	19 %	98,3	24 %	33,7	18 %
<i>Af du Nord MO</i>	40,74	23 %	53,36	22 %	94,1	23 %	47,05	25 %
<i>Amérique</i>	35,7	20 %	31,63	13 %	67,33	16 %	21,04	11 %
<i>Asie Pacifique</i>	16,96	10 %	19,23	8 %	36,19	9 %	21,12	11 %
<i>Total</i>	176,67		237,95		414,62		187,11	

Source : Cour des comptes à partir des données de l'AEFE

Les expatriés, bien que représentant 16 % de l'effectif détaché dans les EGD et les établissements conventionnés (1 054 expatriés au sein de 6 513 détachés auprès de l'AEFE), comptent pour 42 % de la masse salariale payée par l'AEFE (177 M €).

Si la part prise par les résidents dans le budget de l'AEFE est importante (238 M€), leur coût relatif est bien moindre que celui des expatriés. Pour l'AEFE, le coût salarial net moyen d'un expatrié est de 168 000 € contre 44 000 € pour un résident. Cependant, le modèle économique de l'AEFE, tel qu'il a été décrit dans le chapitre précédent, est ainsi fait que la rémunération des résidents est supportée pour une partie par l'AEFE (coût net) et pour une autre par les établissements. Ceux-ci, en effet, « restituent » à l'AEFE une part du salaire et la totalité de l'ISVL, selon un ratio qui varie d'un établissement à l'autre (pour un montant total de 187,11 M€). Le suivi de cette remontée est d'autant plus délicat que les opérateurs associatifs comme la MLF opèrent ce mouvement financier de siège à siège. Quoiqu'il en soit, le coût salarial moyen d'un résident pour un établissement est de 34 400 €.

Dès lors, le coût complet d'un résident dans le système de l'AEFE est de 78 000 € : un expatrié est deux fois plus coûteux qu'un résident.

Cependant, l'appréciation des marges de manœuvre qui résulteraient de transformations de postes d'expatriés au profit de résidents (ou de recrutés locaux) doit être pondérée. Pour que des marges soient créées à périmètre d'encadrement pédagogique équivalent et sans effet nocif sur les capacités financières des établissements, il conviendrait que l'augmentation du nombre de résidents soit accompagnée d'une baisse du "taux de remontée" imposée aux établissements. Une même précaution serait à prendre si des expatriés devaient être remplacés par des recrutés locaux, dans l'enseignement comme dans la sphère administrative. De telles précautions ne sont pas hors de portée.

La diminution du nombre d'expatriés et leur remplacement partiel par des résidents ou des recrutés locaux qualifiés semble, pour l'avenir proche, le seul moyen de maintenir les effectifs à un niveau satisfaisant. Le choix qui est fait, pour les pays difficiles au plan sanitaire ou sécuritaire, d'affecter des expatriés mieux rémunérés à la place de résidents est une politique d'attractivité qui pourrait être modifiée par la création d'une prime spéciale au profit

des résidents¹²². Enfin, les disproportions géographiques sont patentes. L'Europe absorbe 30 % de la masse salariale de l'AEFE.

B - Mieux affecter une ressource enseignante rare

1 - De fortes tensions sur les expatriations et les détachements des enseignants titulaires français

Au-delà des tensions budgétaires, l'EFE fait face à trois types de contraintes de gestion.

L'AEFE est astreinte dans les EGD au respect des plafonds d'emplois qui ont une conséquence difficile à contourner : ils interdisent de se reporter mécaniquement sur un recrutement de qualité en recrutés locaux (sauf à développer davantage l'externalisation, déjà très présente dans les établissements).

La seconde contrainte, relativement nouvelle, est le résultat des tensions sur les effectifs de l'Éducation nationale (pénurie croissante d'enseignants dans les académies en France, difficultés de recrutement dans certaines disciplines, etc.).

Depuis trois ans, le MENESR plafonne à 11 000 le nombre de détachements à l'étranger. Ce volume n'était pas encore atteint en mai 2016 (10 156 détachés, soit 1,1 % du total des personnels titulaires du ministère). Il porte sur l'ensemble des détachements à l'étranger (voir annexe 13). Les personnels détachés à l'AEFE et dans le réseau représentent 81 % de cet ensemble. Une diminution du plafond ne semble pas à l'ordre du jour. Le volume des détachements est négocié entre le MAEDI et le MENESR, notamment à l'occasion de la conférence de moyens ou des consultations annuelles des ressources humaines entre le MENESR et le MAEDI, d'autant que le MAEDI dispose par ailleurs, pour d'autres emplois, de personnels de l'Éducation nationale (2200)¹²³. Ainsi, les deux ministères raisonnent l'un sur le plafond de l'ensemble des détachements à l'étranger et l'autre sur l'ensemble des détachés qui lui sont affectés. Il est ainsi difficile de déterminer comment est évaluée la variation du nombre de détachés au sein de l'EFE. La politique de développement du réseau par le biais des établissements partenaires, aussi peu coûteuse qu'elle paraisse, est elle-même limitée par le nombre de détachements directs auxquels il est possible de procéder.

Enfin, une dernière contrainte est apparue récemment : plusieurs recteurs, confrontés au déficit en ressources humaines de leur académie, ont décidé de ralentir le flux des détachements en imposant des conditions d'ancienneté dans le département, allant selon les cas de trois à 10 ans. Dans certains cas, des refus ont été prononcés pour des premières demandes, voire pour des renouvellements, ce qui constitue une importante nouveauté dans la gestion des résidents, sans compter les conséquences humaines pour les résidents de longue durée. Il semblerait que certaines disponibilités pour convenance personnelle aient été

¹²² Il y a 43 postes de résidents non pourvus à ce jour sur le continent africain (source : Comité Technique de l'AEFE du 7 juillet 2015).

¹²³ Par exemple, administration centrale, Scac, IF et AF, écoles européennes, Codofil, Micel, Monaco, accords franco-allemands, etc.

également refusées. Il s'agit néanmoins, quantitativement, d'un phénomène mineur. Les recteurs, suivis en cela par le MENESR, restent attentifs aux situations individuelles (notamment les situations de conjoints).

En 2013, le ministre des affaires étrangères avait posé des principes clairs : « *Je crois nécessaire de fixer à l'AEFE un plafond à ne pas dépasser, ainsi qu'un seuil minimal, en matière de professeurs titulaires rémunérés sur crédits publics, que l'ensemble des établissements devront respecter* »¹²⁴. Cette perspective, tout à fait centrale, pose la règle que la gestion des ressources doit se faire à enveloppe fermée. Cependant, comme pour la carte des priorités, cette orientation n'a pas été traduite pratiquement par l'administration¹²⁵. Le seuil maximal est imposé de l'extérieur, le seuil minimal n'est pas connu de la Cour.

2 - Un redéploiement très lent

L'orientation générale fixée à l'AEFE est à double détente : « *protéger le cœur du réseau (les établissements en gestion directe et conventionnés) tout en réfléchissant au nécessaire développement des établissements partenaires qui constituent l'avenir de ce réseau* »¹²⁶. L'objectif de préservation passe par le maintien de la présence d'enseignants titulaires au sein des établissements de l'EFE. Quant au développement par les établissements partenaires, il passe par le recrutement local et la possibilité de disposer d'un potentiel de détachés directs.

Les termes du COM ne sont pas à la hauteur de ces enjeux. L'objectif 3.2, « *Élaborer une stratégie des ressources humaines dans le réseau* » propose des axes d'efforts dont la réalisation ne peut qu'être encouragée¹²⁷. Ils ne permettront pas à l'AEFE de relever les défis critiques déjà signalés. Seul un objectif semble se rapprocher des questions pendantes : « *élaborer une stratégie sur les ressources humaines de l'AEFE permettant notamment, lorsque cela est possible compte tenu des contextes locaux, d'harmoniser l'équilibre expatriés / résidents / agents de droit local et les proportions entre encadrants, administrateurs et enseignants* »¹²⁸. L'expression qui compte dans cette formulation est « *lorsque cela est possible* ». Les innombrables pressions dont l'AEFE fait l'objet lorsqu'elle entend modifier des équilibres existants sont si prévisibles, si fortes et si efficaces qu'elles sont en quelque sorte prises en compte dans le COM.

¹²⁴ Lettre du ministre à la ministre déléguée aux Français de l'étranger, 22 juillet 2013.

¹²⁵ Elle est toutefois reprise dans le POS 2014-2017, dont elle constitue la 93^{ème} action : « *Instaurer un seuil plancher-plafond de titulaires au sein des établissements* ».

¹²⁶ Consultation annuelle des ressources humaines, note DGM/DCUR au cabinet, 17 juillet 2015.

¹²⁷ « *Produire un bilan social ; valoriser les parcours professionnels des personnels AEFE au sein de leur administration d'origine ; définir une stratégie de prise en compte des questions de RSO (responsabilité sociétale des organismes) couvrant l'ensemble des activités ; prendre en compte la question du genre dans la politique des ressources humaines en désignant un correspondant genre au sein du personnel de l'agence* ».

¹²⁸ Objectif 3.2 du COM 2016-2018, p. 8.

C'est davantage dans l'objectif 1 du COM 2016-2018 qui concerne l'animation de la GRH que les redéploiements sont envisagés. Annoncés dans le préambule du contrat¹²⁹, ils sont décrits par l'indicateur 1.1 : « *Nombre de redéploiements d'ETP expatriés et résidents sous plafond de l'AEFE vers les zones géographiques prioritaires : zones de forte croissance de la communauté française et zones d'intérêts pour notre diplomatie globale, notamment les pays émergents asiatiques, les pays du Golfe, les pays de l'espace francophone* ». Les cibles sont définies dans le tableau suivant.

Tableau n° 19 : l'indicateur 1.1. du COM 2016-2018

<i>Unité</i>	Valeur de départ 2014-2015	Cible 2016	Cible 2017	Cible 2018
<i>Nombre d'ETP</i>	10	10	10	10

Source : AEFE – COM 2016-2018 ; annexes.

Il s'agit donc de redéployer dix agents par an, tous métiers confondus, pour un nombre total de plus de 6 500 agents. Au-delà de sa modestie en valeur absolue, la cible ne précise ni d'où viennent ni où vont les redéploiements. Comment comprendre, même sommairement, que ces mouvements favorisent les trois zones prioritaires définies par l'indicateur ? De plus, dégagee de toute particularité de métier, de discipline, de degré et de statut, elle ne semble pas correspondre à une masse critique permettant d'élaborer un discours sur l'avenir. Cette situation repose sur une réalité : ne pouvant jouer sur la mobilité des enseignants résidents, seuls seront concernés les postes libérés volontairement par les titulaires à l'occasion d'un départ définitif (principalement le départ à la retraite). Il faudra s'assurer, du reste, que les vacances de postes seront à la hauteur de cet indicateur¹³⁰. Comme le confirme l'AEFE, elle « *pratique, de manière marginale, des redéploiements en fonction des départs à la retraite vers les zones prioritaires [...]* ».

3 - Le réaménagement du décret du 4 janvier 2002 n'est pas à l'ordre du jour

Le décret du 4 janvier 2002 (cf. *supra*) est le socle sur lequel sont établies toutes les règles de gestion des ressources humaines de l'EFE.

La Cour dans ses interventions précédentes et notamment dans son référé de juillet 2013 a souhaité une redéfinition de ce cadre rigide. Elle avait constaté en effet que l'avancement automatique au grand choix des enseignants résidents, sans fondement juridique, constituait une rupture d'égalité par rapport à la situation des enseignants exerçant sur le territoire français. Elle avait également ouvert de nombreuses pistes de réflexion, suggérant que les

¹²⁹ COM 2016-2018, p. 3 : « *Le développement du réseau de l'enseignement français à l'étranger devra être maîtrisé, sans charge supplémentaire pour l'Etat, et s'articuler avec le redéploiement géographique des effectifs d'enseignants et des moyens vers les régions prioritaires pour le MAEDI* ».

¹³⁰ La réalité de la gestion est différente. À l'issue des trois premiers comités techniques réunis pour traiter des propositions d'évolution de la carte scolaire pour la rentrée 2016/2017, ce sont, au cumul, 59 fermetures de postes d'expatriés et 80 fermetures de postes de résidents qui ont été validées contre 13 ouvertures de postes d'expatriés et 43 ouvertures de postes de résidents, soit un bilan de 36 fermetures de postes d'expatriés et 37 fermetures de postes de résidents.

caractéristiques et les contraintes propres aux affectations à l'étranger soient prises en considération par le biais de barèmes de primes adaptés, attractifs et décorrélés de l'avancement automatique. Observant que la distinction persistante entre les statuts d'expatrié et de résident créait des différences de traitement peu compatibles avec une bonne gestion des ressources humaines, elle avait proposé d'explorer la voie du statut unique. Celui-ci aurait conduit à l'existence d'un socle commun de rémunérations, à niveau d'expérience équivalent, auquel seraient venues s'ajouter des primes spécifiques directement liées à l'affectation géographique d'une part et aux fonctions (enseignement, conseil pédagogique, formation etc.) occupées par les enseignants d'autre part. Dans la réponse du ministre au référé, la question d'un statut unique n'est pas évoquée.

Pour autant, cette question a déjà été envisagée par l'AEFE qui, dès 2009, envisageait de « réécrire » le décret. Ni l'AEFE ni sa tutelle n'ont voulu suivre cette voie jusqu'à présent. La remise à plat de la base réglementaire pourrait, en effet, à leurs yeux entraîner non seulement un conflit social mais une redéfinition trop importante du financement de l'AEFE.

Comme le remarque le MENESR, un examen attentif du décret montre qu'il lui est attribué plus qu'il est généralement argué. Il ne prévoit en aucun cas le renouvellement par tacite reconduction des détachements de résidents. Cette situation de fait relève d'une règle de gestion adoptée par l'AEFE après une lecture interprétative du décret. C'est donc à l'AEFE qu'il revient, si elle le souhaite, de proposer de nouvelles règles de gestion.

C - Répondre aux besoins de formation des recrutés locaux

La formation des enseignants est un élément crucial d'assurance qualité vis-à-vis des parents et donc de la concurrence. L'AEFE s'est saisie de cette obligation stratégique et a développé des outils de qualité. La mesure de l'efficacité à moyen terme reste à préciser.

1 - Le dispositif de formation continue a été enrichi

À compter de septembre 2011, l'AEFE a déconcentré la gestion administrative et financière de certaines de ses missions à des établissements mutualisateurs (gestion des accords de partenariat, bureau de l'IEN, des coordonnateurs, des conseillers pédagogiques, etc.)¹³¹. Le service pédagogique de l'AEFE a mis en place en 2012, une application de gestion de la formation continue (espace public et outil de gestion) accessible à partir de l'espace pédagogique du site de l'AEFE. Depuis septembre 2014, 17 établissements mutualisateurs assument une compétence régionale sur une zone définie.

Ils sont au centre de la mise en œuvre de la formation continue. C'est le service pédagogique de l'AEFE qui valide les plans régionaux de formation (PRF), en prenant en compte les priorités fixées par le MENESR (mise en œuvre des réformes nationales, promotion de l'innovation et de l'expérimentation, etc.) et par l'AEFE (POS). Les PRF sont

¹³¹ Note AEFE 963 du 15 février 2011 relative aux missions et attributions des établissements mutualisateurs dans le cadre de la gestion déconcentrée des moyens.

mis en œuvre avec le concours des corps d'inspection du premier et du second degrés et celui des conseillers pédagogiques (EEMCP2).

Pour 2015, le montant des dépenses de formation continue toutes zones confondues et gérées par les établissements mutualisateurs s'élevait à 6,3 M€¹³². L'AEFE dispose d'une planification de qualité.

La mutualisation

Un comité de pilotage de la mutualisation (CPM) est instauré auprès de chaque établissement mutualisateur pour décider notamment de l'utilisation des fonds mis en commun. Ce CPM, présidé par le coordonnateur de la zone (ou le COCAC adjoint en charge des affaires scolaires, ou le chef de secteur géographique) comprend outre le chef d'établissement et le directeur administratif et financier de l'établissement mutualisateur, des représentants élus des établissements de la zone afin d'assurer une bonne représentativité. Les CPM constituent l'instance régionale de pilotage de la zone. Dans ce contexte, ils sont compétents pour proposer au comité de pilotage et de coordination des établissements mutualisateurs (COPICEM) présidé par le directeur de l'AEFE le plan régional de formation, le programme des missions des IEN, coordonnateurs, conseillers pédagogiques (1er et 2d degré) ainsi que les demandes de subventions. Ils ont un rôle spécifique pour étudier et proposer à la direction de l'Agence la cartographie régionale des emplois et son évolution à moyen terme.

2 - La formation continue des recrutés locaux n'est pas précédée d'une formation d'intégration

En accordant aux établissements partenaires le premier rôle en matière de développement du réseau, l'AEFE confère automatiquement aux enseignants recrutés locaux une place primordiale pour la qualité de l'enseignement. Par ailleurs, la baisse des effectifs d'expatriés et de résidents dans certains EGD ou établissements conventionnés ne peut se réaliser que par le recrutement compensatoire d'enseignants locaux, majoritairement non titulaires et auxquels des formations adaptées doivent être proposées pour qu'ils dispensent un enseignement conforme aux exigences du système éducatif français et garantir un taux d'encadrement suffisant.

Pour nombre d'entre eux, le métier d'enseignant est une découverte. L'apprentissage dans tous les domaines de l'enseignement est une obligation d'autant plus difficile qu'elle doit s'accompagner en permanence d'une remise à niveau consécutive aux réformes ou aux innovations pédagogiques. L'AEFE a placé la formation des enseignants recrutés locaux au premier rang de ses priorités. Dès 2012, sur la totalité des personnels inscrits à une formation, environ 10 % étaient des expatriés, 30 % des résidents et 60 % des recrutés locaux.

Lors des enquêtes sur place, la Cour a pu constater la mise en œuvre de cette politique se fait le plus souvent avec dynamisme et cohérence. Les établissements mutualisateurs, comme au Maroc ou à Madagascar, ont construit des locaux spécifiquement agencés pour la formation continue. Une grande majorité des enseignants recrutés locaux confirme avoir suivi

¹³² Elles correspondent aux frais de déplacement, d'hébergement et de restauration des stagiaires et des formateurs ainsi qu'aux frais engagés pour l'organisation des sessions.

au moins un stage de formation, sans compter le soutien qu'ils reçoivent des EEMCP2 ou des CPIEN. Sans garantir la représentativité à l'échelle mondiale de ses observations *in situ*, la Cour observe qu'un tiers des personnes interrogées a suivi un stage dans son établissement et près de la moitié a bénéficié d'un stage dans un pays de la zone. Enfin, des recrutés locaux ont pu participer à des stages organisés en France, notamment les stages nationaux que la DGESCO et l'AEFE co-organisent¹³³. Ces services de formation constituent non seulement une méthode d'apprentissage bienvenue mais concourent à la fidélisation et à la valorisation de ces agents.

Si les réalisations observées sont à mettre au crédit de tous les acteurs de l'EFE, des marges de progrès sont encore visibles. La difficulté la plus importante qui reste à résoudre est l'absence de formation d'intégration au profit des recrutés locaux ne connaissant pas l'enseignement français. Cette lacune contrarie grandement l'efficacité de la formation continue. Les réseaux de la MLF et de l'AFLEC tentent d'y remédier et des projets de centre de formation initiale devraient se réaliser dans le courant de 2016, au Maroc et au Liban. L'AEFE, quant à elle, a programmé la réalisation d'un dispositif de formation initiale et continue au Liban pour septembre 2016. La direction générale des ressources humaines du MENESR s'est engagée à se rapprocher conjointement de l'AEFE et du réseau des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (ESPE) afin « *d'offrir des possibilités de formation initiale et continue à travers divers dispositifs qui sont à construire en commun* ».

Les enseignants, bénéficient, au moins dans les EGD et les établissements conventionnés, d'un droit à la formation. Elle n'a rien d'obligatoire. Ce constat prend tout son sens dans les établissements partenaires, dont la population d'enseignants recrutés locaux participe aux formations selon le temps et les moyens que leur accorde la direction. Le problème que rencontre l'AEFE pour établir son plan de formation à l'intention de ces agents locaux est qu'elle n'en connaît ni le nombre ni la qualité. Ainsi, elle sait établir des statistiques sur les recrutés locaux des établissements partenaires qu'elle a formés mais pas sur ceux qu'elle devrait prendre en charge. Seule une clause de l'homologation portant sur une formation obligatoire pourrait permettre de couvrir l'ensemble des besoins et de la population concernée.

Ces formations doivent s'adresser à toutes les catégories de personnel dans leur domaine de compétences et pas seulement aux enseignants. Les administratifs se plaignent le plus du manque d'offre de stages dans leur spécialité. Certains établissements font peu d'efforts en matière de formation, tandis que d'autres sont plus investis.

La piste d'un financement de la formation complémentaire des recrutés locaux par l'Agence française de développement dans les pays à faible revenu ne semble pas avoir été envisagée.

¹³³ La DGESCO organise, conjointement avec l'AEFE, trois stages nationaux (deux pour les enseignants du 1er degré et un pour les enseignants du 2nd degré) entièrement pris en charge financièrement par l'AEFE. Ils permettent à 110 personnes majoritairement des recrutés locaux (dont un certain nombre de Français non titulaires de l'Éducation Nationale) de bénéficier d'une formation visant à accompagner la mise en œuvre des orientations prioritaires de la politique éducative dans les établissements français à l'étranger.

Enfin, la disponibilité des personnels de conseil pédagogique est un autre écueil qui n'est pas résolu partout. Le peu d'heures de décharge et le nombre des personnes à former ne sont pas compatibles (cf. *supra*) et poussent les responsables locaux à l'inventivité. C'est ce que montre, pour le Maroc, l'encadré suivant.

La formation des recrutés locaux du premier degré : le cas du Maroc (2016)

Entre 2012-2013 et 2014-2015 le nombre d'enseignants du premier degré est passé de 447 à 507 (11 % de hausse). Or le nombre de résidents est passé de 299 à 294 (une baisse de 1,6 %) et le nombre de recrutés locaux de 126 à 194 (54 % de hausse). La zone Maroc n'a pas la ressource suffisante pour assurer la formation de ces agents, dont le nombre devrait croître encore dans les années à venir. En effet, les 2 CPAIEN (zone nord et zone sud Maroc) assurent le suivi des nouveaux enseignants recrutés locaux. Mais leur plan de charge les empêche de couvrir l'ensemble des besoins. « *De nombreux enseignants ADL n'ont pas bénéficié de suivi depuis quelques années* ». Les 23 EEMCP2 interviennent dans le cadre du plan régional de formation et peuvent être sollicités à ce titre dans les stages inter-degrés. Ils n'ont pas vocation cependant à intervenir dans l'accompagnement pédagogique des agents recrutés locaux (ni dans aucun stage spécifique au 1er degré). Enfin seuls 18 professeurs des écoles titulaires du certificat d'aptitude aux fonctions d'instituteur ou de professeur des écoles maître-formateur (CAFIP/EMF) (dont 9 directeurs peu disponibles pour assurer une réelle mission d'accompagnement pédagogique) sont présents au Maroc.

Pour pallier ce manque de ressource, l'IEN a proposé de créer des fonctions de tuteurs, confiées à des enseignants reconnus pour leurs compétences (deux heures de services dues au titre de l'activité pédagogique complémentaire). Surtout, cinq professeurs sont libérés une journée par semaine pour assurer le suivi des agents recrutés locaux. Cette absence devra être compensée par des remplacements (180 jours/année scolaire complète). Cette démarche est faite en bonne intelligence avec l'OSUI, en vue de partager la charge et les coûts (source : IEN Maroc).

D - Renforcer l'évaluation des enseignants du second degré

L'inspection pédagogique des enseignants du premier degré est confiée aux IEN. Assistés par les CPIEN dans une partie de leur mission, leur plan de charge s'en trouve rationalisé et leur permet d'effectuer sans retard significatif l'inspection de l'ensemble des enseignants. La seule limite signalée par les IEN est le peu de poids de leur notation dans le cas des résidents, pour lesquels elle ne saurait entraîner un changement de poste. Sauf cas rarissimes, la règle de la « reconduction tacite » du contrat enlève aux inspections du premier degré toute possibilité de régulation de la qualité de l'enseignement en cas de situation insatisfaisante. Par ailleurs, l'avancement au grand choix systématique ne saurait également être remis en cause par une mauvaise notation. De même, et pour la même raison fondamentale, les IEN signalent que les recommandations qu'ils adressent à certains enseignants peuvent être modérément appliquées voire rester lettre morte, sans conséquence pour les intéressés. Certains IEN ont signalé à la Cour qu'environ un tiers des enseignants inspectés seulement tenait le plus grand compte de leurs recommandations. Ainsi, l'inspection du premier degré connaît des limites imposées par les règles de gestion.

Les inspections du second degré rencontrent exactement la même problématique sans autre solution qu'un certain fatalisme. Elles souffrent cependant un handicap structurel supplémentaire et considérable : comme en France, elles se font par discipline. Ainsi, il faut au moins 12 inspecteurs du second degré pour un IEN. Cette situation interdit d'envisager que les inspecteurs compétents soient, comme les IEN, expatriés et au plus près de leur administrés. L'AEFE dispose d'une équipe de six IA-IPR (inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux) pour l'enseignement secondaire (de la sixième à la terminale) implantée, au siège, au sein du service pédagogique. Il lui revient d'établir un plan de charge en déplacements qui doit couvrir l'ensemble du réseau mondial. Il est impossible d'assumer pleinement cette mission d'inspection individuelle¹³⁴.

En effet, les inspecteurs sont non seulement chargés de l'inspection pédagogique individuelle des enseignants, mais sont également redevables d'autres activités de première importance et pour lesquelles ils se voient affecter une zone géographique : participation au recrutement des enseignants expatriés à mission de conseil pédagogique ; visites-conseils des enseignants recrutés locaux ; réunions d'animation pédagogique qui permettent souvent de regrouper des enseignants de disciplines voisines (sciences et technologie, sciences humaines et langues par exemple) et de renforcer la dynamique d'équipe dans les établissements ; actions de formation qui portent essentiellement sur l'actualité des disciplines et des examens. Il convient d'ajouter la charge importante de la mise en œuvre, de l'encadrement et de l'évaluation de la politique pédagogique de l'Agence. Les IA-IPR sont à ce titre les interlocuteurs privilégiés des chefs d'établissement, d'autant qu'ils sont chargés de l'animation et du suivi des plans régionaux de formation (PRF) au sein desquels ils peuvent jouer un rôle de formateur. De plus, les conclusions de la réunion interministérielle de la fin d'année 2014 prévoient que s'opère, pour l'EFE, un suivi systématique des critères d'excellence pédagogique et du respect des principes d'organisation du système éducatif français. Les inspecteurs sont particulièrement sollicités dans ce domaine¹³⁵.

À la lourdeur de la mission, s'ajoute le fait que les IA-IPR ne sont que six. Au moment de l'instruction, les disciplines couvertes sont les suivantes : langues, histoire et géographie, français et lettres, mathématiques, sciences expérimentales et technologie. Cette situation laisse au moins six autres disciplines de l'enseignement général orphelines d'inspection. Afin de compenser cette situation, les IA-IPR se voient adjoindre à leur discipline en titre des disciplines pour lesquelles ils joueront un rôle de référent. Les lettres de mission des inspecteurs détachés auprès de l'AEFE, dont il est prévu à la suite la réunion interministérielle

¹³⁴ Le retard moyen d'inspection signalé par l'AEFE à la Cour est de 7 ans. Cette donnée incluant les expatriés, elle ne permet pas de préciser un retard moyen pour les résidents.

¹³⁵ Dans sa réponse à la Cour, l'AEFE signale qu'une « liste d'établissements placés au suivi ou en année probatoire est communiquée à l'AEFE par la DGESCO en septembre. Le service pédagogique de l'Agence doit ensuite organiser les déplacements des 5 IA-IPR et 19 IEN en résidence en fonction de leurs disponibilités. Cette organisation impacte lourdement le plan de charge des IA-IPR (74 établissements sont en « suivi systématique » pour l'année 2016). Outre que le calendrier défini par la DGESCO propose de nombreuses missions dans des établissements ayant déjà bénéficié d'une visite moins de 12 mois auparavant, cette procédure a un impact financier et organisationnel lourd (absence prolongée des IA-IPR et des IEN) pour l'Agence ». Le MENESR indique pour sa part que les décisions de mise en suivi sont prises au sein de la commission interministérielle d'homologation (MENESR/MAEDI avec participation de l'AEFE) et que les établissements inscrits tardivement l'ont été suite à des signalements des corps d'inspection de l'AEFE ou des postes diplomatiques.

du 20 novembre 2014 qu'elles soient cosignées par l'Inspection générale du MENESR et par l'AEFE, sont toujours en cours de réalisation. Deux postes d'IA-IPR supplémentaires ont été créés à l'AEFE pour la rentrée 2016 afin de renforcer le service pédagogique et son dispositif d'inspection. De plus, le MENESR a prévu de détacher, à partir de la rentrée 2016, 3 IA-IPR d'EVS pour trois missions de suivi d'une semaine pour accompagner l'effort de l'Agence en matière de suivi de l'homologation.

Sur le terrain, la situation de l'évaluation individuelle des enseignants est des plus lacunaires. Les expatriés, sauf demande expresse d'un chef d'établissement, ne sont pas évalués. Les résidents, quant à eux, sont simplement trop nombreux, parfois trop éloignés ou relevant d'une discipline non couverte. Face à cette situation, l'AEFE a demandé à la DGRH du MENESR un soutien particulier : le concours de certains membres de l'inspection académique ou de l'inspection générale. La MLF a systématisé cette pratique en souscrivant des partenariats avec des académies.

Il n'en reste pas moins que la charge est écrasante pour un résultat qui laisse perplexes certains chefs d'établissement et de nombreux parents d'élèves. Il en résulte une suspicion, de plus en plus marquée, sur la qualité de l'enseignement prodigué par les résidents. Quel que soit le bien-fondé de cette méfiance croissante, elle trouve toujours à se fonder sur des cas particuliers et témoigne au moins d'une réalité : le risque n'est pas couvert. Les résidents, pour leur part se plaignent régulièrement de ne pouvoir disposer du soutien d'un inspecteur afin d'améliorer la qualité de leur enseignement, assurer les mises à jour des programmes, adapter les réformes, installer les nouvelles méthodes, etc., toutes pratiques que l'éloignement géographique compromet inévitablement¹³⁶.

Le travail effectué par ces inspecteurs et plus largement l'équipe du service pédagogique de l'AEFE mérite d'être salué. L'accueil reçu par leurs travaux dans les établissements et l'autorité qui s'attache à leurs avis compensent, pour partie, la faiblesse de leurs moyens et les limites structurelles de leur action.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Quelle que soit l'évolution des crédits publics consacrés à l'enseignement français à l'étranger, une profonde réforme de la gestion des ressources humaines s'impose. Les propositions suivantes - envisagées à un niveau de moyens, a minima, stabilisés par référence à l'année 2016 - permettraient de dégager des marges de manœuvre qui sont indispensables pour garantir la viabilité financière de l'enseignement français à l'étranger à moyen et long termes.

• Pour ce qui concerne les expatriés, il conviendrait tout d'abord de reconsidérer le rôle et la mission de conseiller pédagogique du second degré. Si ces enseignants-experts ont apporté au dispositif une innovation pédagogique plébiscitée dans de nombreux établissements, notamment ceux à forte présence de recrutés locaux, leur situation ne laisse

¹³⁶ Il n'est pas jusqu'à la carrière qui n'en subisse le préjudice. S'il est vrai qu'une inspection pédagogique ne pourra pas influencer sur l'avancement au grand choix, la note pédagogique est nécessaire pour accéder à la hors classe. Elle paraît hors de portée pour les enseignants qui n'ont pas été noté depuis quinze ou vingt ans.

pas d'interroger. Leur moyens en heures de décharge, leur ressort de compétence, leur capacité à honorer les besoins réels, leur aptitude à se démarquer réellement de certains collègues résidents (qui contestent de plus en plus la sédimentation d'un corps enseignant à deux vitesses), leur coût pour le système de l'AEFE, la nécessité programmée de diminuer drastiquement leur nombre, leur mauvaise répartition géographique en fonction de leur discipline, sont quelques-uns des éléments dont la conjonction ne joue pas en leur faveur. Plutôt qu'une introuvable solution intermédiaire (augmenter leurs heures de décharge), il conviendrait sans doute de les orienter davantage vers une mission d'accompagnement pédagogique prioritaire. Leur formation initiale pourrait prévoir de les intéresser aux questions de gouvernance, et leur permettre de mener des audits d'établissements, comme le font les CPIEN, ou à des stages pédagogiques par établissements. La mission de conseil pédagogique en établissement pourrait alors être confiée, prime à l'appui, à des enseignants « résidents ». Cette orientation permettrait de réduire significativement le nombre d'enseignants de cette catégorie au profit de celle des résidents, sensiblement moins coûteux.

• *La gestion des enseignants qualifiés de « résidents » oblige à des pratiques insincères, qui gèlent toute possibilité de mobilité et de renouvellement. Outre que cette situation interdit d'élaborer une gestion prévisionnelle des effectifs et que l'immobilisme a un coût dynamique (GVT, avancement au grand choix), elle entraîne un risque sur la qualité de l'enseignement. Identifié par les parents d'élèves, ce risque est conforté par le déficit en inspection pédagogique qui place ces agents, durablement éloignés de la France, en situation de décalage vis-à-vis des innovations pédagogiques. Une amélioration du régime indemnitaire pour les pays difficiles et non attractifs éviterait le recours systématique à des expatriés sans mission de conseil pédagogique.*

Il convient de mettre un terme à la situation de fait qui s'est créée pour les résidents. Le trimestre de résidence, fiction administrative préalable à l'application du contrat, devrait être aboli. La notion de reconduction tacite du contrat, conséquence directe d'un contrat qui ne mentionne pas son propre terme, doit être également abandonnée. Il conviendrait que, tout en tenant compte des situations personnelles, en s'adressant aux résidents qui n'ont pas vocation à s'installer dans le pays et en privilégiant les nouveaux contrats, l'AEFE établisse une nouvelle règle de gestion en plein accord avec les DGRH du MENESR. Celle-ci pourrait par exemple proposer un contrat de trois ans renouvelable une ou deux fois.

Une telle mesure rendrait à la gestion des ressources humaines de l'EFE la dynamique qui lui manque aujourd'hui. Sa politique de redéploiement s'en trouverait grandement facilitée (les redéploiements s'opéreraient sur des fins de contrats et non plus sur des départs à la retraite, multipliant au moins par quatre les marges disponibles). Les effectifs ne connaîtraient plus la catégorie des « résidents à recrutement différé ».

• *Les recrutés locaux sont au centre de toute réflexion sur l'avenir du réseau. En effet, tout redéploiement passe désormais, dans la plupart des cas, par le recrutement d'un enseignant ou d'un agent administratif local à la place d'un fonctionnaire détaché. Par ailleurs, en posant le principe d'un développement fondé sur les établissements partenaires, le MAEDI et l'AEFE font de la gestion des recrutés locaux un enjeu central. Ni l'un ni l'autre ne semblent en mesure de relever ce défi tant que le nombre et la qualité des recrutés locaux ne seront pas connus. En l'état actuel des informations disponibles, on ignore leur nombre, leurs besoins en formation ou leur poids financier.*

Si cette difficulté venait à être levée, l'AEFE disposerait d'une base solide pour mettre en œuvre sur la durée une politique globale de la formation des recrutés locaux. Celle-ci pourrait s'appuyer sur plusieurs axes d'action : rendre la formation (et notamment la formation d'intégration) obligatoire pour tous les enseignants recrutés locaux et non plus seulement sous la forme d'une offre. Il serait en outre bénéfique à l'AEFE qu'elle développe un plan de recrutement et de formation ad hoc dans le secteur de l'administration, y compris dans les fonctions à responsabilités.

Dans tous les cas, à l'instar de ce que la Mission laïque française et l'Association franco-libanaise pour l'éducation et la culture projettent pour une partie de leur réseau, un plan de formation et d'intégration s'impose. La phase de prise de poste devrait également être le moyen de s'assurer de la bonne maîtrise du français par certains recrutés locaux, en premier lieu les enseignants. L'inscription (non obligatoire) aux examens DELF/DALF ne peut compenser le risque associé. Enfin, introduire une sélectivité et une différenciation au sein de ces personnels serait une manière de reconnaître leurs mérites et de valoriser, sur le marché, leur contribution à la qualité de l'enseignement. À ce titre, il pourrait être envisageable d'organiser un concours interne, propre à l'AEFE, et ouvert aux établissements partenaires, qui attribuerait un certificat de l'EFE. Dans cette perspective, les certifiés de l'enseignement français à l'étranger pourraient être davantage fidélisés et constituer pour les chefs d'établissement un argument de promotion des plus utiles.

Le MAEDI s'est engagé à créer un groupe de travail, piloté par l'AEFE, qui aura pour vocation d'étudier ces propositions. Cette instance pourrait associer tous les acteurs concernés, dont la DGRH du MENESR. Il importe qu'elle puisse dégager très vite des pistes d'évolution à la mesure des défis aujourd'hui posés.

En conséquence, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 6. (AEFE) : établir de nouvelles règles de gestion pour les enseignants résidents, en supprimant les recrutements différés et en mettant progressivement un terme à la notion de reconduction tacite du détachement ;*
- 7. (MAEDI et AEFE): réduire progressivement la proportion d'expatriés au profit des résidents parmi les titulaires détachés dans l'enseignement français à l'étranger à effectif total d'enseignants français détachés au moins maintenu ;*
- 8. (AEFE) : valoriser le statut de recruté local dans tous les types d'établissement par la formation d'intégration, la création d'un parcours professionnel et l'accès aux responsabilités pédagogiques et administratives des intéressés.*

Conclusion

L'enseignement français à l'étranger dispose d'un réseau unique dans le monde, tant par sa taille que par sa diversité. Il constitue un réseau sans équivalent pour le rayonnement de la langue et de la culture françaises et un atout de premier rang pour la diplomatie d'influence française. En scolarisant ensemble des Français et des élèves d'autres nationalités, il renforce les liens entre la France et les pays d'implantation des établissements. Disposant d'un prestige jusqu'à présent inaltéré, les établissements sont particulièrement recherchés dans certains pays. La Cour a pu mesurer, lors de ses missions sur place, que l'excellence des résultats obtenus repose sur la qualité de l'enseignement dispensé et sur celle de l'encadrement des établissements. De nombreux enseignants font preuve d'un dévouement et d'une énergie exemplaires.

Pour précieux qu'il soit, ce dispositif peine à évoluer, que ce soit par des redéploiements internes ou par un développement maîtrisé. Les implantations des établissements sont largement le fruit de l'Histoire et les rééquilibrages géographiques, pourtant essentiels, se révèlent particulièrement complexes à conduire, tant du point de vue des pays d'accueil que du personnel. Il en résulte que la répartition des efforts est mal proportionnée, comme le montre le poids excessif du réseau en Europe, alors même que, sur ce continent, une réflexion commune pourrait être menée en vue d'une meilleure coopération entre systèmes éducatifs.

L'enseignement français à l'étranger se trouve ainsi placé à la croisée des chemins : face à une concurrence de plus en plus intense sur le marché mondial de l'éducation, l'absence de décisions ambitieuses le condamnerait à l'incertitude, voire à un lent déclin, à la fois en raison de crédits publics qui, depuis de nombreuses années, ne cessent de diminuer, d'une solvabilité des familles qui n'est pas sans limites et de dépenses par nature dynamiques ou obligatoires (immobilier, sécurité, bourses, etc.). La décrue programmée des crédits publics ne pourra pas, à terme, rester sans effets : le réseau pourrait y perdre sa raison d'être et conduire les parents, sous l'effet de la concurrence, à faire d'autres choix. La France est le seul pays à avoir choisi de promouvoir son système d'enseignement à l'étranger par un soutien public fort et constant. Il serait particulièrement dommageable qu'un tel actif vienne à dépérir par un étiolement financier qui, à long terme, pourrait conduire à une attrition irréversible.

Dans ce contexte, la gestion des ressources humaines apparaît comme un enjeu crucial pour l'enseignement français à l'étranger : les enseignants sont en effet la première richesse du réseau et leur qualité constitue la première motivation des parents qui inscrivent leurs enfants dans ces établissements, aussi bien qu'une condition impérative de l'homologation de ceux-ci. Cette gestion est pourtant marquée par de fortes rigidités, notamment s'agissant de la mobilité des enseignants résidents, et par de véritables manques, tout particulièrement en ce qui concerne la valorisation des recrutés locaux qui, dans quasiment tous les établissements partenaires, constituent l'essentiel du corps professoral. En distribuant différemment ses ressources humaines, mais en conservant à tout le moins le même volume d'enseignants titulaires français détachés, l'EFE se créerait des marges de manœuvre importantes.

L'évolution du contexte dans lequel évolue l'AEFE, à la fois global et local, est trop complexe pour ne pas donner lieu à anticipation. Savoir ce que l'enseignement français à l'étranger devra et pourra être en 2025 impose une série d'actions immédiates. Parmi les plus urgentes, il conviendrait que l'AEFE dispose d'une méthode lui permettant, pays par pays, de faire émerger les critères lui permettant de mettre en rapport sa présence – adaptée, trop forte,

trop faible - avec sa vocation. À ce titre, l'absence de lien entre l'enseignement français à l'étranger et la politique de francophonie doit impérativement être corrigée.

Il ne s'agit pas d'engager un simple exercice de prospective mais de répondre, par des mesures appropriées, en particulier en matière de gestion des ressources humaines, à des questions qui mettent en jeu, à moyen terme, la pérennité et le développement du réseau.

Sur la base du constat dressé par la Cour, deux types d'évolution se dessinent pour l'avenir.

La première hypothèse est celle de la poursuite du désengagement de l'État. Si l'enseignement français à l'étranger doit, comme d'autres secteurs de l'action publique, contribuer durablement à la maîtrise des dépenses de l'État, la diminution consécutive des crédits publics entraînerait la hausse corrélative et inévitable des frais de scolarité. Cette trajectoire financière aurait des effets négatifs certains sur l'image de l'enseignement français à l'étranger et, à terme, sur sa pérennité. Les difficultés qui résulteraient de cette évolution pourraient varier d'un pays à l'autre, voire d'un établissement à l'autre, en fonction, par exemple, de la réaction des parents, de la qualité de l'offre concurrentielle ou des charges immobilières. Si au désengagement financier de l'État s'ajoutaient les rigidités de la gestion des ressources humaines, l'AEFE continuerait de pâtir du coût exagéré de l'expatriation et de la moins-value que constitue l'absence de valorisation des enseignants et gestionnaires recrutés locaux.

La seconde hypothèse est celle d'une volonté réaffirmée et assumée de permettre un développement harmonieux du réseau, adapté aux priorités qui sont tout à la fois celles de l'État et celles qui naissent de la demande de scolarisation. Dans une telle perspective, l'État doit se fixer un seuil minimal à ne pas franchir quant à la part des crédits publics dans l'ensemble des ressources de l'enseignement français à l'étranger. Sur la base d'une politique de valorisation du personnel recruté local, et comptant sur la présence d'un volume suffisant d'enseignants titulaires directement détachés, les établissements partenaires pourraient constituer la meilleure chance de développement du réseau.

Dans les deux cas, l'AEFE doit reconsidérer sans tarder la distribution de sa richesse humaine, condition *sine qua non* pour inciter les pouvoirs publics à maintenir leur soutien budgétaire au niveau des besoins.

En tout état de cause, atout majeur de la présence et de l'influence françaises dans le monde, le réseau de l'enseignement français à l'étranger mérite assurément que soient engagées, sans plus tarder et dans la durée, les évolutions indispensables qu'appelle son devenir.

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de la présidente de la commission des finances du Sénat au Premier président	112
Annexe n° 2 : lettre du Premier président à la présidente de la commission des finances du Sénat	113
Annexe n° 3 : glossaire.....	115
Annexe n° 4 : liste des personnes rencontrées.....	119
Annexe n° 5 : répartition des élèves par zone géographique, type d'établissement et nationalité	139
Annexe n° 6 : principaux équilibres géographiques de l'EFE	140
Annexe n° 7 : les différents niveaux de l'AEFE	141
Annexe n° 8 : EFE et expatriation.....	142
Annexe n° 9 : évolution du nombre d'élèves en liste d'attente	146
Annexe n° 10 : l'offre complémentaire à l'EFE.....	147
Annexe n° 11 : l'AEFE et les pays en guerre	150
Annexe n° 12 : ressources humaines, tableaux et graphiques	151
Annexe n° 13 : détachements du MENESR à l'étranger (mai 2016)	158
Annexe n° 14 : évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement des EGD (euros).....	159
Annexe n° 15 : évolution de la part des Français, des nationaux et des tiers dans les classes des lycées français à l'étranger entre 2008-2009 et 2011-2012.....	160
Annexe n° 16 : modalités de calcul d'une bourse et évolution du nombre de boursiers, de la dépense de bourses et du coût moyen d'une bourse entre 2012 et 2015	161
Annexe n° 17 : évaluation du coût moyen pour l'État et du coût complet d'un élève de l'EFE.....	163
Annexe n° 18 : évolution de la part des crédits budgétaires dans les recettes de l'AEFE (Md€)	167
Annexe n° 19 : évolution des frais de scolarité (en monnaie locale)	168
Annexe n° 20 : ressources et dépenses de prise en charge de la pension civile des personnels.....	169
Annexe n° 21 : emplois et Ressources de l'AEFE (en euros)	170

Annexe n° 1 : lettre de la présidente de la commission des finances du Sénat au Premier président

A1507437 KZZ
21/12/2015



Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des
comptes
13, rue Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

Paris, le 18 décembre 2015

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de trois enquêtes portant respectivement sur :

MICHELE ANDRE

PRESIDENTE
DE LA COMMISSION DES
FINANCES

- l'enseignement français à l'étranger ;
- la compétitivité du transport aérien ;
- les archives nationales.

Les deux premières enquêtes pourraient être remises en septembre 2016 et la troisième en octobre 2016.

Comme à l'accoutumée, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes. Je n'exclus pas de poursuivre ces échanges au début de l'année prochaine de manière à pouvoir déterminer des thèmes d'enquêtes susceptibles d'être remises au premier semestre 2017.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Michèle André

15 RUE DE VAUGIRARD - 75291 PARIS CEDEX 06
TEL. 01.42.34.29.76
e-mail : m.andre@senat.fr

Annexe n° 2 : lettre du Premier président à la présidente de la commission des finances du Sénat



Le – 8 FEV. 2016

1600536

Le Premier président

Madame la Présidente,

Comme je vous l'indiquais dans ma lettre du 5 janvier dernier, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour réalisera en 2016, à la demande de la commission des finances du Sénat, une enquête sur l'enseignement français à l'étranger, au titre de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances.

Ainsi qu'il en a été convenu lors de l'entretien qui s'est tenu le 2 février dernier entre le président de la quatrième chambre et les magistrats, chargés de l'enquête, qui l'accompagnaient et M. Éric DOLIGÉ, cette enquête portera à titre principal sur les grandes évolutions des budgets des établissements depuis 2012 en fonction de leurs lieux d'implantation, de leurs statuts ainsi que de la situation de leurs élèves.

Pour ce faire, sera notamment analysé, pour la période 2012-2015, le financement par l'État assuré sur les crédits de l'action 5 du programme 185 « Agence pour l'enseignement français à l'étranger » et de l'action 2 du programme 151 « Accès des élèves français au réseau AEFÉ », placés sous la responsabilité du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et le financement par ressources propres.

Ce contrôle analysera les suites réservées aux précédents travaux de la Cour sur le même sujet, notamment son référé du 3 juillet 2013 au ministre des affaires étrangères. Il portera plus spécialement sur l'attribution des bourses et la charge incombant aux familles, d'une part, et sur les affectations des enseignants, notamment ceux détachés de l'Éducation nationale, dans les différentes catégories d'établissements, d'autre part. Il s'interrogera sur la soutenabilité du modèle français.

Madame Michèle André
Présidente de la commission des finances
SENAT
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

13 rue Cambon - 75100 PARIS CEDEX 01 - T +33 1 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

À travers ce contrôle, qui portera sur les exercices 2012 à 2015, la Cour s'attachera à apprécier les raisons des évolutions constatées et les actions mises en œuvre par le MAEDI et l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger pour suivre ces dépenses et pour en améliorer l'efficacité et l'efficience.

Ces travaux vous seront remis dans la première semaine d'octobre 2016.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de ma haute considération.


Didier Migaud

Annexe n° 3 : glossaire

ABIBAC.....	ABItur pour l'Allemagne et BACcalauréat pour la France
ADNAES.....	Attaché d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
AEFE.....	Agence pour l'enseignement français à l'étranger
AFD.....	Agence française de développement
AFE	Assemblée des Français de l'étranger
AFELNET	Affectation des élèves par le NET
AFLEC	Association franco-libanaise pour l'enseignement et la culture
AGORA.....	Application d'information sur l'orientation entre anciens élèves et élèves scolarisés : Alliance, Génération, Orientation, Réseau, AEFE
AIU.....	Alliance Israélite Universelle
ALFM.....	Anciens des lycées français du monde
ALI.....	Association liste indépendante
ANEFÉ.....	Association nationale des écoles françaises de l'étranger
APA.....	Association des parents d'élèves, Asociación de padres de alumnos
APAENES.....	Attaché principal d'administration de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur
APB	Admission post-bac
APE	Association de parents d'élèves
APO.....	Action pilote pour l'orientation
APP	Action pédagogique pilote
ASEM.....	Agent spécialisé des écoles maternelles
BACHIBAC ..	BACHIllerato pour l'Espagne et BACcalauréat pour la France
BEM.....	Bourses Excellence-Major
BI.....	Baccalauréat international = IB
BI.....	Bonification indiciaire
BI.....	Budget initial
BO	Bulletin officiel de l'Etat
BOEN.....	Bulletin officiel de l'Éducation nationale
BOP.....	Budget opérationnel de programme
BR	Budget rectificatif (ex DBM – Décision budgétaire modificative)
BVM.....	Bureau des voyages et missions
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CA	Conseil d'administration
CAFIPEMF ...	Certificat d'Aptitude aux Fonctions d'Instituteur ou de Professeur des Écoles Maître Formateur
CCC	Centre de connaissances et de culture
CCOO.....	Confédération syndicale des commissions ouvrières, Confederación Sindical de Comisiones Obreras
CCP	Certificat de cessation de paiement
CCPCA.....	Commissions consultatives paritaires centrales de l'Agence
CCPLA	Commissions consultatives paritaires locales de l'Agence
CDAEFE	Coordonnateur délégué de la direction de l'AEFE

CESC.....	Comité d'éducation à la santé et à la citoyenneté
CET	Compte épargne temps
CHSCT.....	Comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail
CIC	Contrôle interne comptable
CINR	Centre des impôts des non-résidents
CLEMI	Centre de liaison de l'enseignement et des médias d'information
CLB	Commission locale des bourses
CNB	Commission nationale des bourses
CNED.....	Centre national d'enseignement à distance
COCAC.....	Conseiller de coopération et d'action culturelle
COFI	Compte financier
COP	Conseiller d'orientation psychologue
COPICEM.....	Comité de pilotage et de coordination des établissements mutualisateurs
COPIMMO....	Comité de pilotage immobilier
CORES.....	Conseiller en orientation et enseignement supérieur du SORES
COS	Conférence d'orientation stratégique
CP	Crédits de paiement
CPAIEN	Conseiller Pédagogique Adjoint à l'Inspecteur de l'Education Nationale
CPC	Cellule de prévention et de crise
CPE	Conseiller principal d'éducation
CPGE	Classe préparatoire aux grandes écoles
CPM	Comité de pilotage de la mutualisation
CTC.....	Comité technique central
CVL.....	Conseil des délégués pour la Vie Lycéenne
DAF.....	Directeur des affaires financières (Ministère des affaires étrangères et du développement international)
DAF.....	Directeur administratif et financier
DAF – ACS...	Directeur administratif et financier – Agent comptable secondaire (en EGD)
DALF	Diplôme approfondi de langue française
DELFI.....	Diplôme d'études en langue française
DFAE	Direction des Français à l'étranger et de l'administration consulaire
DGESCO.....	Direction générale de l'enseignement scolaire
DGESIP.....	Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle
DGM	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (Ministère des affaires étrangères et du développement international)
DGRH	Direction générale des ressources humaines
DGRH/DE.....	Direction de l'encadrement
DNB	Diplôme national du brevet
DREIC.....	Direction des relations européennes et internationales et de la coopération
DSFIPE	Direction spécialisée des finances publiques pour l'étranger
DSI	Direction du système d'information
ECJS.....	Education civique juridique et sociale
EEMCP2	Enseignants expatriés ayant mission de conseil pédagogique pour le second degré
EGD	Etablissement en gestion directe
EMFE	Enseignant maître formateur en établissement

EPL	Etablissement Public Local d'Enseignement
EPRD	état prévisionnel des recettes et des dépenses
ESABAC	ESAME di Stato pour l'Italie et BACCALauréat pour la France
ETP	Equivalent temps plein
FLAM	Français langue maternelle
FLE	Français Langue étrangère
FLSCO	Français Langue de scolarisation
FMA	Fin de mission anticipée (d'un contrat d'expatrié ou de résident)
FOMA	Forum mondial des anciens élèves
FSD	Fonds social de développement
GVT	Glissement Vieillesse Technicité
HSA	Heures supplémentaires année
HSE	Heures supplémentaires effectives
IA-DASEN	Directions des services départementaux de l'éducation nationale
IA-IPR	Inspecteur d'académie – Inspecteur pédagogique régional (2d degré)
ICR	Indemnité de changement de résidence
IE	Indemnité d'expatriation
IEN	Inspecteur de l'éducation nationale (1er degré)
IJE	Indemnité de jury d'examen
ISOE	Indemnité de suivi et d'orientation en faveur des personnels enseignants du second degré
ISAE	Indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves pour les enseignants du 1er degré
ISVL	Indemnité spécifique liée aux conditions de vie locale
JO	Journal officiel de l'Etat
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAEDI	Ministère des affaires étrangères et du développement international
MAGE	Module applicatif pour les gestions des établissements
MENESER	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
MINEFI	Ministère de l'Économie et des finances
MLF	Mission laïque française
MRFC	Maîtrise des risques financiers et comptables
OIB	Option internationale du baccalauréat
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements et les professions
OSUI	Office scolaire et universitaire international
PDMF	Parcours de découverte des métiers et des formations
PERDIR	Personnels de direction
PFC	Participation financière complémentaire
POS	Plan d'orientation stratégique
PPFL	Présence protestante française au Liban
PPMS	Plan particulier de mise en sûreté
PPRE	Projet personnalisé de réussite éducative
PRF	Plan régional de formation
PRIO	Personnel ressource en information et orientation
RAP	Rapport annuel de performance

RGPP..... Révision générale des politiques publiques
RRD Résident à recrutement différé
SCAC Service de coopération et d'action culturelle
SGEN Syndicat général de l'Éducation Nationale
SI..... Section internationale du baccalauréat français
SNES..... Syndicat national des enseignements de second degré
SNUIPP..... Syndicat national unitaire des instituteurs professeurs des écoles et des professeurs
d'enseignement général de collège
SORES Service orientation et enseignement supérieur
SPSI..... Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
SSD Service de la sécurité diplomatique
SSI..... Sécurité des systèmes d'information
SPSI..... Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
TD / TG Télégramme diplomatique / télégramme de gestion
TGE..... Trésorerie générale pour l'étranger
TNR..... Titulaire non résident
UGT Union générale des travailleurs
VI Volontaire international

Annexe n° 4 : liste des personnes rencontrées

I Ministère des affaires étrangères et du développement international

- M. Christian MASSET, Ambassadeur de France, secrétaire général

Inspection générale

- M. Xavier DRIENCOURT, Inspecteur général des Affaires étrangères
- M. Eric LAMOUREUX, Inspecteur des Affaires étrangères

Direction générale de la Mondialisation

- Mme Anne-Marie DESCÔTES, Directrice générale (également ancienne directrice de l'AEFE)
- Mme Anne GRILLO, Directrice de la coopération culturelle, universitaire et de la recherche
- M. Eric TOSATTI, chef de mission de la langue française et de l'éducation
- M. Joseph RICHARD, Mission de la langue française et de l'éducation
- Mme Lydie KHOUDJA, pôle enseignement scolaire à l'étranger

Direction générale de l'administration et de la modernisation

- Mme Hélène FARNAUD-DEFROMONT, directrice générale (également ancienne directrice de l'AEFE)

Direction des affaires financières

- M. Bruno PERDU, directeur des affaires financières

Direction des français à l'étranger

- Mme Catherine MANCIP, sous directrice de l'expatriation, de la scolarisation et de l'action sociale
- M. Jean-Claude MARFAING, adjoint à la sous-directrice de l'expatriation, de la scolarisation et de l'action sociale

II Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Direction générale de l'enseignement scolaire

- M. Xavier TURION, Adjoint de la directrice générale de l'enseignement scolaire
- Mme Anna-Livia SUSINI-COLLOMB, cheffe du Département des relations européennes et internationales et plusieurs collaborateurs

Direction générale des ressources humaines

- Mme Catherine GAUDY, directrice générale, et plusieurs de ses collaborateurs dont :
- M. Jean-Marie JESPERE, chef de la Mission de la formation, des parcours professionnels et de la mobilité internationale
- M. Julien MOISETTE, chef du bureau des personnels enseignants du second degré hors académie

Délégation aux relations européennes et internationales et à la coopération

- Mme Marianne DE BRUNHOFF, déléguée aux relations européennes et internationales et à la coopération
- M. Gérard-Paul JEANNOT, chargé de mission
- M. Jacques-MICHEL LACROIX, chargé de mission

III Agence pour l'enseignement français à l'étrangerDirection générale

- M. Christophe BOUCHARD, directeur
- M. Jean-Paul NEGREL, directeur adjoint
- M. Michel CHANOUX, Secrétaire général
- M. Florent VERGÈS, chargé de mission auprès du directeur

Service des affaires financières et du contrôle de gestion

- Mme Aurélia CARRÉ DU LUSANCAY, cheffe du service
- M. Laurent MONTOUT, adjoint, contrôleur de gestion en charge de la masse salariale et de la gestion des plafonds d'emploi
- M. Arnaud BOULET, adjoint, contrôleur de gestion en charge des EGD en Afrique, Maghreb et Asie - Accompagnateur GBCP - EGD
- M. Thibault DELOR, responsable de la construction et de l'exécution du budget des services centraux
- Mme Samira DJEBLI, contrôleur de gestion

Service expertise et conseil et Cellule des données, informations et statistiques

- M. William NGUYEN, chef de la Cellule Expertise et Conseil
- Mme Adra EL HARTI, adjointe au chef du Service Expertise et Conseil
- Mme Sandra ROUVIÈRE, adjointe au chef du Service Expertise et Conseil
- M. Nordine OULD-LAMARA, chef de la cellule des données, informations et statistiques
- Mme Diani RUXANDA, cellule des données, informations et statistiques

Service immobilier

- M. Pierre FAVRET, chef du service immobilier
- Mme Sophie BARRAULT, adjoint au chef du service immobilier, responsable des affaires juridiques immobilières

Service orientation et enseignement supérieur

- Mme Véronique CHAMPIGNY, chef du service orientation et enseignement supérieur
- M. Laurent MÉTAIS, adjoint au chef du service orientation et enseignement supérieur

Service de l'aide à la scolarité

- M. Jean-Luc MASSIN, chef du service de l'aide à la scolarité
- M. Gabriel FREDY, adjoint au chef du service de l'aide à la scolarité

Service pédagogique

- M. Damien DURAND, chef du service pédagogique
- Mme Samantha CHAREILLE, chef de service adjointe du service pédagogique

DRH

- M. Karim SAMJEE, DRH
- M. Sébastien BOUTTIER, DRH adjoint

Secteurs géographiques

- M. José LESAULNIER, chef du secteur Amériques
- M. Dominique GESLIN, chef du secteur Maghreb, Océan Indien
- M. François VIDAL, chef du secteur Europe
- Mme Catherine MAC LORIN, chef du secteur Asie, Moyen Orient

Service des systèmes d'information

- Mme Christine De KROGH, chef du service des systèmes d'information
- Mme Sylvie BONNEFOY, adjointe au chef du service des systèmes d'information

Service juridique

- Mme Claire LORCERIE-LESAINT, chef du service juridique et prévention du contentieux

Service communication

- M. Thomas ROUCHIÉ, chef du service communication et événements
- M. Fabrice NOIROT, adjoint au chef du service communication et événements

IV Direction du budget

- M. Alexandre KOUTCHOUK, sous-directeur de la 7^{ème} sous-direction
- M. Thomas KURKDJIAN, chef du Bureau des affaires étrangères et de l'aide au développement

V Mission laïque française

- M. Yves AUBIN DE LA MESSUZIÈRE, ancien président de la MLF
- M. François PERRET, président de la MLF
- M. Jean-Christophe DEBERRE, directeur général
- M. Laurent BATU, chef du département pédagogique
- Mme Danielle PETIT, Directrice des affaires financières, administratives et financières.

VI Alliance Israélite Universelle

- Mme Ilana CICUREL-REVCOLEVSCHI, directrice générale
- Mme Annie JOSTE, chargée de mission

VII Association franco-libanaise pour l'éducation et la culture

- M. François LE GOFF, Président
- M. Rimah HAMMOUD, Vice-Président, directeur général du groupe Élite
- M. Francis ALIN, Secrétaire général

VIII- Espagne

Ambassade

- M. Yves SAINT-GEOURS, Ambassadeur de France
- M. Cyril ROGEAU, Ministre conseiller, officier de sécurité
- M. Nicolas KASSIANIDES, conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC)
- Mme Lucia DA SILVA, COCAC adjointe
- Mme Nuria VIVANCOS-ALIGANT, attachée de coopération éducative,
- M. Arthur SOUCEMARIANADIN, conseiller scientifique et universitaire
- M. Laurent PIÉTRI, inspecteur de l'Éducation Nationale
- Mme Christine TOUDIC, Consule générale
- Mme Sylvie PLAYOUT, Consule adjointe

Lycée français de Madrid

- Mme Annick BOUVIER, proviseure

Équipe de direction :

- M. Rémi DULOQUIN, proviseur adjoint lycée
- M. Victor IRRMANN, proviseur adjoint collège
- Mme Maria Soledad BELLO, directrice études espagnoles
- Mme Sophie LAFRIQUE, directrice primaire cycle 1
- Mme Laurence PRUDHOMME, directrice primaire cycle 2
- Mme Isidora TELLO, directrice primaire cycle 3
- Mme Anne DUPUY, directrice des Affaires financières
- M. Sébastien FAYNOT, gestionnaire adjoint

Représentants des personnels :

- M. Jesús ALACID, Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO)
- Mmes Elisabeth MONTASTIER et Nathalie SALAS, Syndicat national unitaire des instituteurs professeurs des écoles et Pegc (SNUipp)
- M. Dimitri NICOLAIDIS, Syndicat général de l'Éducation Nationale (SGEN)
- MM. Franck ALPHONSE et Jean-Baptiste RIBET, Syndicat national des enseignements de second degré (SNES)
- M. Jesús URTUBI, Union générale des travailleurs (UGT)

EEMCP2 (enseignants expatriés à mission de conseil pédagogique second degré) :

- M. Farid ANAOUI, professeur de technologie
- Mme Isabelle MOULARD, professeure de français

Associations de parents d'élèves :

- M. Laurent DUMONT, Association des parents d'élèves, Asociación de padres de alumnos (APA)
- Mme Farah OUEZZANI, APA
- M. Pablo QUINTANA, Association liste indépendante (ALI)

Lycée Molière – Villanueva de la Cañada

- M. Dominique JAVEL, proviseur

Équipe de direction :

- M. Alain SILVESTRE, directeur des classes primaires
- M. Olivier YORDAN, agent comptable

Comité d'entreprise (personnels recrutés locaux) :

- Mme Alicia FORERO, agent spécialisé des écoles maternelles (ASEM)
- Mme Valérie MONTANÉ, professeure de sciences économiques et sociales
- Mme Ana PEÑAS, professeure d'espagnol
- Mme Pauline RIOU, secrétaire

Personnels enseignants résidents :

- M. Christophe BONNEFOY, professeur de mathématiques
- M. Adrien BINET, professeur de sciences et vie de la terre (SVT)
- M. Bruno RIBARD, professeur des écoles et délégué syndical (co-secrétaire SNUipp-FSU Espagne)

EEMCP2 (enseignants expatriés à mission de conseil pédagogique second degré) :

- M. Bernard, professeur de physique-chimie

Association de parents d'élèves :

- Mme María Angeles OLIVA YANES, Présidente
- Mme Susana EL KUM MOLINA, Vice-présidente
- M. Jean-Nicolas PAGNOUX
- Mme Laurence CHAPUIS
- Mme Alexandra GARCIA SUCHODOLSKI

Instituto de enseñanza secundaria Beatriz Galindo (établissement à section francophone, Bachibac et Label FrancEducation)

- M. Carlos ROMERO, directeur
- David CERVERA, directeur général adjoint, sur l'innovation, Consejería de Madrid
- Leticia MORENO, chargée de mission pour le français, Consejería de Madrid

- Équipe enseignante

Union Chrétienne Saint-Chaumont (établissement privé confessionnel partenaire de l'AEFE)

- Mme Elizabeth Neill, chef d'établissement

Équipe de direction :

- Mme Crespo, directrice de formation primaire
- Mme Chiva, adjointe de la direction
- Mme de Ussia, adjointe de la direction
- Mme Laura, administrative

Représentants de parents d'élèves :

- Mme Elena de Bérard
- Mme Delia Moreno
- Mme Mercedes Delicado
- M. Martin Ortega
- Mme Margarita Morales-Arce
- M. Carlos Garcia Mauriño

Comité d'entreprise :

- Mme Marta Sanchez
- Mme Raquel Soares
- Mme Teresa Tracassa
- Mme Dolores Escobar
- Mme Elena Santos

Représentants des enseignants et CPE :

- Mme Cala, primaire
- Mme Caroline, primaire
- Mme Emilie LaVie, primaire
- Mme Caroline Herbaut, secondaire
- M. Charles Poirot, secondaire
- Mme Gamero, secondaire
- Mme Yravedra, CPE

IX - Maroc

Ambassade

- M. Jean-François GIRAULT, Ambassadeur de France
- M. Alexis LECOUR GRAND MAISON, Ministre Conseiller
- M. Jean-Marc BERTHON, COCAC

- Michel HOUDU, conseiller culturel adjoint chargé de l'enseignement français au Maroc
- M. Didier LARROQUE, Consul général de France, Rabat
- M. DE SURY, Consul général de France à Casablanca
- M. Dominique DESCHAUD chargé de mission AEFE
- M. Marc ELLUL, chargé de mission AEFE
- Mme Anne SIMON, Inspectrice de l'éducation nationale
- Mme Ségolène DEMERLIAC, chargée de mission immobilier AEFE
- Mme Josette DEVIENNE, chef de service des examens et concours
- M. Jean-Pierre MILLELI, directeur du centre d'études arabes
- M. Hervé GUILLOU, attaché de coopération pour le français
- M. Christophe DE BEAUVAIS, attaché universitaire

Lycée Descartes

- M. Gilles JOSEPH, proviseur.

Équipe de direction :

- M. Henri ESTIENNE, directeur administratif et financier (DAF)
- Mme GRESSET, adjointe au DAF
- M. BOUSQUET, adjoint au DAF
- M. GALLIENNE, proviseur en charge du lycée
- M. LEGOFF, proviseur en charge du collège
- Mme SÉGUILLON, conseillère principale d'éducation.

Tous ces personnels sont sur un contrat d'expatrié.

Équipe enseignante :

- Mme FOUCHERAULT (expatrié de lettres),
- Mme LEGOFF (résidente histoire géographie)
- Mme VERPLAESTE-PESANTI (résidente de lettres)
- Mme BENOMAR (recrutée locale en lettres)
- M. MESTRE (recruté local en EPS).

Équipe administrative :

- Mme FARJIA (recrutée locale mutualisation)
- Mme JARIDI (recrutée locale vie scolaire)
- DRH: Mme FREJ (recrutée locale)

Représentants des personnels :

- M. LAAROUSSI (Snes-Fsu)
- Mme FRACCOLA (Snes-Fsu)
- M. De SOUYSA (Snes-Fsu)

Associations de parents d'élèves :

- Api Descartes: M. Hassan MAHMOUDI; M. Abdelahad LAMRANI, M. Adyl TOUHAMI
- Api Fapée: M. SALAH
- Cape Descartes: Mme BENJAMAA - M. SOULAM - Mme BENOMAR- M. ROUDIES

Lycée Lyautey

- M. Claude THOINET – Proviseur

Équipe de direction :

- M. Olivier GILBERT, directeur des services Administratifs et Financiers
- M. Volny PERRIEZ, adjoint au DAF
- Mme Véronique JAUNEAU, proviseure adjointe 1er cycle
- Mme Rachel GUILLOU, proviseure adjointe 2nd cycle
- M. Nicolas TOUZEAU, proviseur adjoint 3e – 2nde
- M. Smail ZOUAOUI, chef d'établissement stagiaire (semaine de stage)

Équipe enseignante :

- M. Stéphane BAGNOST (expatrié)
- M. Stéphane BARBE (expatrié)
- M. Georges POIROUT (expatrié)
- Mme Aliona BOURCEY (Agent de Droit Local)
- Mme Ghislene GHATTAS Agent de Droit Local
- Mme Poteau MAGDALA (Agent de Droit Local)
- Mme Isabelle LAHLOU (Résident)
- M. Manuel BLÉRON (Résident)

Conseillers Principaux d'Éducation :

- M. Jean-Michel PEREZ
- M. Alain MAILLET

Personnel administratif :

- Mme Claudia ROUSSEL, secrétariat 1er cycle
- Mme Marie ANNAB, secrétariat 2nd cycle
- Mme Annaïck TAMIM, recrutement et communication externe
- Mme Brigitte GARCIA, ressources humaines
- Mme Christine MACIA, traitements (rémunération des ADL du pôle régional)
- Mme Véronique ROGER, secrétariat proviseur
- Mme Geneviève BUENO, secrétariat DAF

Agents :

- M. Karim NAZOUARI, régisseur
- M. Ali CHEFCHAOUNI – Chauffeur

- M. Mostapha ASKOUR – Électricien
- M. Mahmoud El MAZZOUJI – Vaguemestre

Les syndicats du personnel :

- UMT : M. M'hamed LAKOUIRI / M. Hamid El Mir
- SNES : M. Jamal ALEM / Mme Laurence BONNETERRE
- SGEN : Mme Claudine PIERRE
- SUD : M. Frédéric TARON
- UNSA SE : M. Stéphane EBERT
- UNSA A&I : Mme Ariane MOSCA BOUFOUS

Associations de parents d'élèves :

- APEI : Mme Khadija IRAKI / M. Mehdi BENSOUDA
- PEEP : Mmes Salma GUESSOUS BEZZATE / Mouna BERRADA BENKHADRA
- UCPE : Mmes Hayat NASSIF / Meryem Frej QUORRICH

Lycée collège Léon l'Africain

Direction :

- M. Mustapha ANDALOUSSI, Président Directeur Général et fondateur du Groupe ELBILIA et de Léon L'Africain
- M. Jean MARION, proviseur du Collège-Lycée Léon L'Africain
- M. Olivier GAUTIER, principal du Collège Léon L'Africain

Équipe enseignante :

- M. Ali ABDELMALKI, professeur de SVT
- M. Sylvain BLANC, professeur d'histoire-géographie
- M. Mohamed FADOUACH, professeur de sciences physiques
- Mme Sylvie PIMONT, professeure de sciences économiques et sociales (SES, détachée administrative)
- Mme Fiona TIMSIT, professeure d'éducation physique et sportive et directrice du pôle sportif
- Mme Kawtar BENCHEIKH, CPE
- Mme Geneviève BONVALOT, professeure documentaliste et personnel ressource en information et orientation (PRIO)

Membres de l'APELA (Association des Parents d'Élèves de Léon L'Africain) :

- M. Younes YAMOUNI, président de l'APELA
- Mme Naoual FILALI, trésorière de l'APELA
- M. Ali BENSALMIA, trésorier adjoint de l'APELA
- M. Mustapha DOUKHA, membre du Bureau de l'APELA
- M. Asmaa LEMDAGHRI, responsable commission pédagogique de l'APELA
- M. Malika SAADAOUI, membre du Bureau de l'APELA

Lycée OSUI André MALRAUXÉquipe de direction :

- M. Pierre-Jean BERTRAND, proviseur (Détaché)
- Mme Fatima LECOUR GRANDMAISON, proviseure adjointe faisant fonction (Détachée)
- M. Wilfried PRUDHON, directeur de l'école primaire (détaché)
- Mme Marylin RASSINE, coordonnatrice premier degré (détachée)
- Mme Ghizlane ENNOUARI, gestionnaire (recrutée locale)
- Mme Ingrid DELOI, CPE faisant fonction (recrutée locale)

Équipe enseignante :

- M. Nicolas VOGT, agrégé de SVT (détaché)
- M. Patrice MEGARD, certifié de sciences physiques (détaché)
- M. Aziz CHOUAIBI, certifié de mathématiques (détaché)
- M. Damien CHAMOULEAU, certifié d'histoire-géographie (détaché+ référent OSUI décharge 6h)
- Mme Marylin RASSINE, professeure des écoles (détachée et coordonnatrice 1^{er} degré)
- Mme Sophie PERRIER, professeure des écoles (détachée en charge du dispositif des élèves à besoins particuliers)
- Mme Aïcha BELYAMANI, enseignante de mathématiques (recrutée locale marocaine)
- M. Charles MICHAUD, enseignant de sciences-physiques (recruté local français)
- Mme Zakia BENCHERQUI, enseignante de langue arabe (détachée du MEN marocain)
- M. Lotfi BELHASSAN, enseignant d'éducation musicale (recruté local marocain)

Représentants de parents :

- Mme Souad TERRAB AZEROUAL, Vice-présidente de l'APEAM
- M. Aziz DEROUICHE, Président de l'APEAM
- M. Rachid NARHI, membre de l'APEAM
- M. Bassam HADDAD, Président de CAPE
- Mme Hanane SALAH, Vice-présidente CAPE
- Mme Rym MOULINE, trésorière CAPE

École Narcisse Leven, Casablanca

- Mme Sylvie OHNONA, directrice
- Mme Juliette OBADIA, coordinatrice A.I.U.

X. Allemagne

Ambassade

- M. Philippe ETIENNE, Ambassadeur

SCAC

- M. Emmanuel SUARD, COCAC

AEFE

- Mme Myriam GRAFTO, Conseillère culturelle adjointe, Déléguée de la direction de l'AEFE
- M. Jean-François BOHY, Inspecteur de l'éducation nationale, en résidence à Berlin

Consulat général de Hambourg

- M. Serge LAVROFF, Consul général de France à Hambourg

École Voltaire, Berlin

- M. Daniel BOURGEL, Chef d'établissement
- M. Samuel BROUARD, Directeur des services administratifs et financiers

Lycée Français de Berlin

- M. Daniel BOURGEL, Chef d'établissement (Français)
- Mme Steinke, Chef d'établissement (Allemande)
- M. Samuel BROUARD, Directeur des services administratifs et financiers

Lycée Antoine de Saint Exupéry, Hambourg

- M. Jean-Luc DRUSSEL, Proviseur
- Mme Corinne JOUBERT-SCHWAB, Directrice des classes maternelles et élémentaires
- Mme Blandine CALOV, Directrice des affaires administratives et financières (DAF)
- Mme Françoise HÉBERT, Enseignante expatriée à mission de conseil pédagogique du second degré (EEMCP2) de lettres classiques
- Parents d'élèves, élus dans les instances représentatives du LFH :
- Mmes DEBARD et NEVEUX, élues au Conseil d'Établissement
- Mme PETERSENN, MM. ELAMINE et ZELLER, élus au Conseil d'École
- Représentants des personnels :
- Élus au Conseil d'Établissement :
- Mme BAHLOUL, représentante des personnels non enseignant
- Mme FOURNIER, PE, représentante des enseignants du 1er degré
- Syndicats nationaux :
- Mme SCHEPERS et M. RICHEUX, SNES-FSU
- M. CROUZET, SGEN-CFDT (également élu au conseil d'établissement)
- Mmes CHAUVIN et WOLTER ; représentantes des recrutées locaux, Betriebsrat

XI. Émirats Arabes Unis

Ambassade et consulat

- M. Michel MIRAILLET, Ambassadeur

Consulats

- M. Gilbert PERROT, Consul Adjoint à Abu Dhabi
- M. Majdi ABED, Consul général à Dubaï

SCAC

- Mme Françoise HESBOIS, conseillère pédagogique, adjointe de l'IEN
- Mme Camille PETIT, Conseillère de coopération et d'action culturelle

Conseillers consulaires

- Mme Nathalie De GAULLE et M. Alain THÉVENOT, conseillers consulaires

AEFE

- M. Guillaume CARIO, coordonnateur délégué de l'AEFE

Lycée Louis Massignon d'Abu Dhabi

Équipe de direction

- M. Didier COMBEAU, proviseur
- M. Franck GILETTI, directeur administratif et financier

Équipe enseignante

- Mme Salima DUJON, professeur d'anglais, représentante des résidents au conseil d'établissement (CE) et représentante du SNES
- M. Guillaume MICHEL, professeur de philosophie, représentant des résidents au CE
- Mme Aghicha SALIM AHAMADA, professeur de mathématiques, représentante des recrutés locaux au CE et représentante du SNALC
- M. Frédéric GIRARDET, EEMCP2 en physique-chimie
- M. Sylvain HUARD, EEMCP2 en lettres
- Mme Florence TATRY, EEMCP2 en anglais
- Mme Emmanuelle CANTONI, représentante Sud-Education
- Mme Jeanne QUEROMAIN, représentante du SGEN-CFDT
- M. BICHARA, représentant des enseignants résidents au CE

Parents d'élèves

- M. Gilles GRIMA, président de l'association des parents d'élèves
- Mme GEANT-VIGNERON
- Mme KATHER
- M. MUCHERY
- M. BARCHICHE

Lycée Théodore Monot (AFLEC)Équipe de direction

- M. Vincent GORSE, proviseur
- M. Mazen KASKAS, directeur administratif et financier

Équipe enseignante

- M. Suhail FEDA, enseignant détaché de mathématiques
- M. Atman TAZARHINE, professeur des écoles détaché
- M. Raphael VIAL, professeur des écoles détaché
- Mme Marie-France DE CLERCK, chargée de classe
- Mme Ariane WOOLLEY-SCHNEGG, enseignante en anglais recrutée en contrat local

Équipe administrative

- Mme Nesrine GHARIOS, infirmière
- Mme Laurence SEGRESTAA, secrétaire

Parents d'élèves

- M. Jean-Yves ANDRÉ, président de l'association des parents d'élèves
- Mme May EL KELANY, vice-présidente de l'association des parents d'élèves
- Mme Nathalie FEND DE SOUSA LOBO, secrétaire de l'association des parents d'élèves
- M. Christophe LEFEBVRE, trésorier de l'association des parents d'élèves
- Mme Anne-Carole ERHARDT, membre de l'association des parents d'élèves
- Mme Mona NASR, membre de l'association des parents d'élèves

Lycée français international de l'AFLEC à DubaïÉquipe de direction

- M. Christophe TROUCAT, proviseur
- M. Mazen KASKAS, directeur administratif et financier

Personnels enseignant

- Mme Laure PETIT
- M. Régis MAILLARD

Personnels non enseignant:

- Mme Meriem DOUIRI
- Mme Claudine DAOU

Parents d'élèves

- Mme Carole AOUN
- Mme Carine YAZBECK
- Mme Rouby EDEAS
- Mme Stéphanie MOREAU

Lycée français international Georges Pompidou à DubaïÉquipe de direction

- M. Francis CAUET, proviseur
- M. François GUYOMAR, directeur administratif et financier

Équipe enseignante

- Mme SUKRIEH, représentante des personnels recrutés locaux
- Mme Linda TABAI, représentante des personnels recrutés locaux
- Mme Brigitte TINÉ, représentante des personnels résidents
- M. Abdallah SABIR, EEMCP2 en physique-chimie
- Mme TOULOUSE, EEMCP2 en anglais
- Mme JACQUIER, EEMCP2
- M MOUDDEN, EEMCP2
- M HERMELIN, EEMCP2 en EPS
- Mme ISSA, EEMCP2 en arabe

Personnel non-enseignant

- Mme Patricia BINY, agent du pôle financier et comptable
- Mme Yosr KANSO, agent administratif

Représentants syndicaux

- M. MOUDDEN, SNES
- M. MARRE, SNUIPP

Parents d'élèves

- M. Olivier SAUSER, président du conseil de gestion de l'établissement
- Mme ROULEAU
- Mme GERMOUN

Université La Sorbonne à Abu Dhabi

- M. Éric FOUACHE, Vice-chancelier de l'université Paris Sorbonne Abu Dhabi

XII. Royaume-Uni**Ambassade**

- Mme Sylvie BERMANN, Ambassadeur de France
- M. Jonathan LACÔTE, Ministre-conseiller

Consulat général de France

- Mme Sylvaine CARTA-LE VERT, Consule générale

SCAC

- M. François CROQUETTE, COCAC
- Mme Lorène LEMOR, COCAC Adjointe

FECT

- M. Frédéric DE LA BORDERIE

Lycée Charles de Gaulle, Londres (EGD)Équipe de direction

- M. Olivier RAUCH, Proviseur
- M. Benoît GAUDRY, Directeur administratif et financier, DAF
- Mme Virginie SIMARD et Mme Lucie GARROT, adjointes au DAF
- Mme Isabelle MARLINGE, Directrice du primaire
- Mme Françoise ZURBACH, Directrice de l'école de Wix
- Mme Annabelle GLAS, Directrice de l'école M. d'Orliac

Parents d'élèves

- Mme Virgine ROYER, Présidente de l'association des parents d'élèves APL
- Mme Florence GOMBAULT, Présidente de l'Association ACE
- Mme Helen MANCHET, APL
- Mme Marie-Charlotte BRASSART, APL
- Mme Gaëlle CHAINIEUX, APL
- Mme Agnès MEINNEL, APL
- Mme Cécile ROUVIÈRE, APL

Enseignants et représentants des personnels

- M. François VANHOUTTE, EEMCP2
- M. Christophe ADOL, SNES
- M. Jean-Marc PEDEZERT, SE-UNSA
- Mme Nadia EL FAKIR, représentante des recrutés locaux

Représentants des élèves

- Mme Laura RODRIGUEZ
- M. Matthieu RAYNAUD
- Mme Laure-Alizée LE LANNOU
- Mme Maxence BOUÉE

Lycée Winston Churchill, Londres (partenaire)Équipe de direction

- Mme Mireille RABATÉ, Provisseure
- M. Paul DORVILLE, Proviseur adjoint
- M. Martin FILKINS, Directeur administratif et financier
- M. JC GERARD, trésorier
- M. Lionel Bouvard, Board of Governors

Équipe enseignante

- M. John FEEHAN
- Mme Raquel CONSTENLA
- M. Hervé COVAREL
- Mme Sophie, SAUDO
- Mme Elisabeth COETZER
- Mme Danielle RAYMOND
- M. Matthieu PINSON

Parents d'élèves

- Mme Isabelle CHAZOT
- Mme Albane SMART
- Mme Amélie MALLET
- Mme Nathalie FOUCAULT
- Mme Fabienne UZEL

Représentants des élèves

- Un élève par classe du CM1 à la Seconde

École internationale franco-anglaise (partenaire MLF)Équipe de direction

- Mmes Isabelle FAULKNER et Sabine DEHON, fondatrices
- Mme Sophie POLIN, cheffe d'établissement

Équipe enseignante

- Mme Catherine FAURE
- Mme Vanessa GARCELON
- M. Stéphane KUHN
- M. Anh Tuan DONG VAN

Parents d'élèves

- M. Pierre BLANCHET, président de l'association des parents d'élèves

L'école bilingue (partenaire)Équipe de direction

- Mme Véronique FERREIRA, fondatrice et directrice
- M. Franck LAURANS, fondateur et directeur

Équipe enseignante

- Mme Katy RIGG, coordonnatrice d'anglais et enseignante britannique de CE2
- Mme Héloïse PAUL, enseignante française de moyenne et grande sections

Parents d'élèves

- Mme Valérie BESANCON, présidente de l'association des parents d'élèves

XIII. Belgique

Ambassade

- Mme Claude-France ARNOULD, Ambassadrice
- M. François-Xavier REYMOND, Premier Conseiller
- Mme Marie-Christine BUTEL, Consule générale
- Mme Béatrice SALMON, Conseillère Culturelle
- M. Franck DIBOINE, Conseiller sécurité
- M. Marc EGRET, Consul général adjoint
- Denis REY, Attaché de coopération pour le Français

Lycée français international d'Anvers

- Mme Clarit ALOFS, Proviseur
- M. Pascal VAN DIEREN, Président du comité de gestion
- Sophie CLAUWAERT, Coordinatrice du Projet Rubens
- Quatre enseignants et trois parents d'élèves

Lycée français Jean Monnet de Bruxelles

Direction

- Madame Evelyne REGNIEZ, Proviseur
- Laurent BEUGNIES, Directeur Administratif et Financier Lycée Français Jean Monnet
- M. Frédéric KRIEGEL, proviseur adjoint
- Mme Anne RONDEAUX, directrice des cycles 1 et 2 de l'école primaire
- M. Florian TINANT, directeur du cycle 3 à l'école primaire
- Mme Corinne VETROFF, proviseur adjoint
- Mme Sophie ZEINSTRA, chargée des ressources humaines

Enseignants

- M. François BOCHOLIER, histoire géographie (résident)
- M. Jean-Pierre BOURGEOIS, professeur des écoles (résident)
- M. Rémi CHATEL, histoire géographie (résident)
- M. Ludovic CHEVUTSCHI, histoire géographie (résident)
- Mme Hélène LACHAUD, espagnol (résidente)
- Mme Bénédicte NOUZILLE, professeur des écoles (résidente)
- M. Guy RAU, technologie (recruté local)
- M. Serge RUFF, SVT (résident)

Non enseignant

- Mme Véronique ERENBERK, accueil (recruté locale)
- Mme Chantal BOUTHORS, infirmière (recrutée locale)

Parents d'élèves

- Mme Sylvie CHANTEREAU, présidente UPE
- Mme Mihaela BUCUROIU, UPE
- Mme Colombe WARIN, présidente FCPE
- M. Rémy ZANTAR, FCPE

XIV. Madagascar

Ambassade

- Mme Véronique VOULAND-ANEINI, ambassadeur
- M. Bruno ASSERAY 1er conseiller, officier de sécurité
- M. Andrej ROGULSKI, conseiller culturel
- M. Etienne LEANDRE, Consul général
- Mme Karine PAQUIER, Gestionnaire au service des bourses scolaires, Consulat général de France à Tananarive
- Mme Irène IFRAH, adjointe au chef du SCG:

AEFE

- Jean-François LLEDOS, Coordonnateur délégué de la direction de l'AEFE, Zone Océan Indien, Afrique Australe et Orientale
- M. BOIS, IEN
- M. DELL'AQUILA, CPAIEN
- M. CROSSOUARD, CPAIEN

Alliance française

- M. Marc SARRAZIN, directeur général

Autres personnes hors établissements

- M. Jean-Hervé FRASLIN, Conseiller consulaire (Madagascar), Conseiller à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) pour l'Afrique centrale, australe et orientale, Représentant l'AFE au Conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)
- Mme Geneviève TADJER FARAJALLAH, Conseillère Consulaire Madagascar
- M. Xavier GONON, Président de la fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPEE)

École La Clairefontaine (école partenaire homologuée)

- Mme RAZAFIONIVELO
- M. RADAVIDRA, président du comité directeur
- 4 parents d'élèves et six enseignants (recrutés locaux)

Collège de France (école partenaire homologuée)

- Mme VIENNE, et 10 enseignants (recrutés octaux)

Tananarive

- M. Denis DEKERLE, Proviseur du lycée français de Tananarive
- M. M. Valère POZZOBON, DAF
- M. Patrick LEMIERE, proviseur adjoint
- Mme Catherine DIJOUX, proviseur adjoint
- Mme Carine ANDRADE, formation continue
- Mme Sophie De FOUCAULT, CDI

Enseignants expatriés

- M. VOEGTLIN David (Lettres)
- M. LEONARD Arnaud (Histoire-Géographie)
- Mme HELLER Delphine (Anglais)
- Mme GALLECIER Florence (Espagnol)
- M. ZNATI Mohamed (technologie)
- M. REMETTER Jean-François (Mathématiques)
- M ; CACHAT Philippe (EPS)
- M MAZY Dominique (Économie gestion)
- M. MANDIN Benoît (SVT)
- M. DEVALETTE Jocelyn (Sciences Physiques)
- M. ROSENBERG Patrice (Philosophie)
- M. JEANROY Michel (SES)

Enseignants coordonnateurs des disciplines :

- Mme Valérie GROLEAS (Lettres)
- Mme Marthe DAUBORD TOUZE (Histoire géographie)
- M Philippe GEORGE (Anglais)
- M. Sahondra RAKOTONIRAINY (Espagnol)
- Mme Béatrice FOURTUNE (Allemand)
- M. Didier CHAUVEAU (Technologie)
- M. Albert AMBLARD (Mathématiques)
- M. Matthieu COLLIN (EPS)
- Mme Isabelle GIRARD (Enseignement tertiaire)
- Mme BARONNET Astrid (Sections professionnelles)
- Mme Sandra JULIEN (SVT)
- M. Eric TREMON (Sciences Physiques)
- M. Nirina RAMANAMPISOA (Malgache)
- M. Pierre BOUTET (Philosophie)
- M. Guillaume VERDIER (SES)
- M. Joelle MALLET (Arts plastiques)

- Mme Sylvie DOMERGUE (Musique)
- Mme Fantine MARTIN (Documentation)

Recrutés locaux

- Mme RASAMY Evelyne (Lettres)
- Mme RAFALIMANANA Patrice (Histoire géographie)
- Mme RANDRIA Narimalala (Anglais)
- Mme RABARIJAONA Harinirinjahana (Espagnol)
- Mme FICKINGER Gabrielle (Allemand)
- Mme RANAIVOARISON Voahirana (Technologie)
- Mme RAVELONAHINA Hasina (Mathématiques)
- M. LEFAUCHEUR Benjamin (Musique)
- Mme Carine ANDRADE (CRRIO)

Tamatave

- M. MOGET (Proviseur)
- M. EBERLE, président du comité de gestion (APE)
- M. JORRO (DAF)

Expatriés

- M. Eric HOLLENDER (Lettres)
- M. Réda DAHHAOUI (SVT)
- M. Juan Antonio DA SILVA MELENDO (Histoire géographie)
- Mme Sylvie MENNESSIER (Sciences éco)
- Résidents
- Mme Karine BORR (Histoire géographie)
- Mme Kathryn WRIGHT (Anglais)
- Mme Karine TAOCHY (Professeur des écoles)
- Mme Nadia HERZOG (Professeur des écoles)

Recrutés locaux

- M. Angelo DJISTERA (Sciences éco)
- Mme Lydie RANDRIANALIMANANA, (Lettres)
- M. Ny Andry RABOANA (Vie scolaire)
- Mme Ony RAKOTONDRATRIMO (Professeur des écoles)
- Mathilde MANGADO, professeur

XV. Association des Lycéens Français du Monde

- M. Christophe BARBE, Vice-Président exécutif

Annexe n° 5 : répartition des élèves par zone géographique, type d'établissement et nationalité

Secteur géographique	Pays	EGD				Conventionnés				Partenaires						
		Nbre d'etab	Élèves				Nbre d'etab	Élèves				Nbre d'etab	Élèves			
			Français	Nationaux	Tiers	Total		Français	Nationaux	Tiers	Total		Français	Nationaux	Tiers	Total
AFRIQUE & OCEAN INDIEN	36	8	4 573	1 944	724	7 241	46	13 499	10 363	5 836	29 698	52	6 940	14 571	3 448	24 959
			63%	27%	10%			45%	35%	20%			28%	58%	14%	
AFRIQUE DU NORD & MOYEN	16	34	15 259	13 465	1 751	30 475	12	5 552	9 855	2 893	18 300	77	6 246	61 279	9 234	76 759
			50%	44%	6%			30%	54%	16%			8%	80%	12%	
AMERIQUES	22	1	577	726	86	1 389	35	12 041	20 892	3 116	36 049	56	6 368	10 301	1 468	18 137
			42%	52%	6%			33%	58%	9%			35%	57%	8%	
ASIE & PACIFIQUE	21	4	2 278	726	538	3 542	19	11 433	1 078	1 740	14 251	21	1 644	630	480	2 754
			65%	20%	15%			80%	8%	12%			60%	23%	17%	
EUROPE	39	27	18 946	9 054	3 032	31 032	42	10 837	8 982	2 132	21 951	56	8 736	7 497	3 206	19 439
			61%	29%	10%			49%	41%	10%			45%	39%	16%	
TOTAL	134	74	41 633	25 915	6 131	73 679	154	53 362	51 170	15 717	120 249	262	29 934	94 278	17 836	142 048
			57%	35%	9%			44%	43%	13%			21%	66%	13%	

Secteur géographique	Pays	Total				
		Nbre d'etab	Élèves			
			Français	Nationaux	Tiers	Total
AFRIQUE & OCEAN INDIEN	36	106	25 012	26 878	10 008	61 898
			41%	43%	16%	18,42%
AFRIQUE DU NORD & MOYEN	16	123	27 057	84 599	13 878	125 534
			22%	67%	11%	37,36%
AMERIQUES	22	92	18 986	31 919	4 670	55 575
			34%	57%	8%	16,54%
ASIE & PACIFIQUE	21	44	15 355	2 434	2 758	20 547
			75%	12%	13%	6,12%
EUROPE	39	125	38 519	25 533	8 370	72 422
			53%	35%	12%	21,56%
TOTAL	134	490	124 929	171 363	39 684	335 976
			37%	51%	12%	

Source : Cour des comptes d'après AEFE

Annexe n° 6 : principaux équilibres géographiques de l'EFE

Plus de 6 000 élèves				Entre 100 et 400 élèves		Moins de 100 élèves	
Pays	Nombre d'élèves	Observations	Nombre d'étab.	Pays	Nombre d'élèves	Pays	Nombre d'élèves
Madagascar	11 500	18 % du continent africain	24	Burundi	324	Soudan	64
EAU	9 200		6	Ouganda	190	Gambie	65
Liban	56 400		41	Tanzanie	308	Ouzbékistan	77
Maroc	32 830		38	Zambie	103	Turkménistan	34
Tunisie	9 500		12	Zimbabwe	171	Birmanie	50
Etats-Unis	16 500	44 % du continent	47	Cap Vert	190	Mongolie	25
Canada	8 000		8	Seychelles	206	Kazakhstan	15
Espagne	20 600	Plus que l'Asie	24	Iran	347	Népal	46
Allemagne	7 010		15	Oman	213	Sri Lanka	49
Royaume Uni	6 060		13	Cuba	208	Albanie	23
Total	177 600	53 % de l'effectif mondial		Nicaragua	284	Macédoine	32
Monde	335 500			Panama	382	Slovénie	80
Source : Cour des comptes d'après les documents de l'AEFE				Philippine	321	Total	560
				Taiwan	282		
				Bangladesh	104		
				Arménie	102		
				Géorgie	307		
				Lettonie	183		
				Lituanie	305		
				Slovaquie	163		
				Total	4693		

Annexe n° 7 : les différents niveaux de l'AEFE

Maternelle	Élémentaire	Collège	Lycée	Nombre
x				17
	x			13
		x		7
			x	9
x	x			145
x	x	x		66
	x	x		1
	x	x	x	5
		x	x	25
x	x	x	x	201
<i>Source : Cour des comptes</i>			total	489

Annexe n° 8 : EFE et expatriation

La répartition des établissements dans le monde, leur nombre, leur niveau de scolarisation, la population d'élèves, leur statut méritent une analyse. Celle-ci est fondée sur des données présentées dans le tableau suivant.

Tableau n° 1 : Source des données

Pays	Arrêté du 16 juin 2015 fixant la liste des écoles et des établissements d'enseignement français à l'étranger
(État) Ville	Arrêté du 16 juin 2015 fixant la liste des écoles et des établissements d'enseignement français à l'étranger
Nom de L'établissement	Arrêté du 16 juin 2015 fixant la liste des écoles et des établissements d'enseignement français à l'étranger
Statut MLF	Annuaire de la MLF
Statut AEFE	Site AEFE
École / Collège/Lycée	Arrêté du 16 juin 2015 fixant la liste des écoles et des établissements d'enseignement français à l'étranger
Élèves	Site AEFE
Dont français	Site AEFE
Français inscrits registre 2013	DFAE (Data.gouv)
Français inscrits registre 2014	DFAE (Data.gouv)
Moins 18 ans	Rapport annuel du gouvernement sur les français établis à l'étranger

Il est possible de connaître à l'unité près le nombre d'inscrits au registre des français établis à l'étranger (ci-après, le registre). Cependant, l'inscription est une démarche personnelle et volontaire à laquelle ne se soumettent pas tous les français expatriés. Pour 1,68 million de français inscrits au registre, les projections calculées sur la base d'informations consulaires portent le nombre de français expatriés de manière plus ou moins permanente à 2 millions¹³⁷. Les développements qui suivent s'appuient sur ce socle qui représente environ 85 % des français expatriés. Le nombre de français établis à l'étranger est une donnée approximative mais statistiquement fiable.

Le nombre de français inscrits au registre évolue chaque année à la hausse. Durant les dix dernières années, le nombre d'inscrits a augmenté de 34 %. Il augmente de 2,3 % entre 2013 et 2014, la croissance moyenne annuelle depuis 2000 étant de 3%. Cette évolution est naturellement variable d'un pays à l'autre et sujette à des facteurs d'explications sans rapport avec l'expatriation (par exemple, les pics d'inscriptions au registre en 2011 et 2012 s'expliquent par la volonté des expatriés de participer aux élections présidentielles et législatives). Le nombre d'enfants français de moins de 18 ans est une extrapolation à partir de la donnée mondiale fournie par le MAEDI (25 %).

¹³⁷ Rapport du gouvernement sur la situation des français établis à l'étranger, 2015, p. 9

L'EFE est représenté dans 136 pays, soit 70 % des états membres de l'ONU et 84 % des pays figurant dans le registre des français établis à l'étranger. Les pays sans établissement du réseau de l'EFE et qui figurent pourtant sur le registre sont des pays dans lesquels la présence de français est faible, à l'exception de Trinité et Tobago, Malte, Sainte Lucie, Andorre et la Nouvelle-Zélande, dont les effectifs d'expatriés auraient statistiquement justifié d'au moins un établissement du réseau, d'autant que la progression du nombre de français y est dynamique¹³⁸.

La moyenne annuelle de croissance des expatriés français sur dix ans est de 3%. Elle se tasse légèrement en 2014 par rapport à 2013 (+ 2,3 %). Sur la même période, la croissance globale du nombre d'élèves est de 3,1 %, soit 10 000 de plus. Cependant, cette donnée inclut les élèves non français. Une enquête réalisée par la DFEAC en 2013¹³⁹ montre que 59 % des français interrogés ont au moins un enfant.

Concernant la croissance du nombre d'expatriés français, 17 pays sont situés en dessous du seuil moyen annuel de 3% depuis 2005 (12 % des pays). Cette évolution sur la longue durée peut s'expliquer pour des raisons de sécurité (Syrie, Libye, Centrafrique, Soudan). Dans d'autres cas, la décroissance est démentie par les dernières évolutions. Ainsi, l'Algérie a vu le nombre d'expatriés fondre de 11 % en dix ans, mais connaît entre 2013 et 2014 un changement significatif (+ 8 %). On peut estimer que l'Iran, qui dispose d'un établissement conventionné (de la MLF) à faible effectif (283 élèves) suivra la même voie dans les années à venir du fait de l'implantation probable d'entreprises françaises. Cette catégorie de pays peu dynamique en matière d'expatriation a perdu 12000 élèves en dix ans et scolarise 30 000 enfants en 2015, dont 11 000 français (soit 9 % des effectifs totaux correspondants). Le réseau de l'AEFE y conserve toutefois des positions significatives, soit par le nombre d'établissements ou par une forte population d'élèves, comme le montre les exemples retenus dans le tableau suivant.

Tableau n° 2 : Pays à faible croissance d'expatriation française

Pays	Nombre d'établissements	Nombre d'élèves	Dont français	%	Inscrits au registre 2014	Évolution 2013-2014	Évolution 2005-2014
Madagascar	24	11 588	4 523	39	18 532	-0,4%	-5,8%
Argentine	2	1 935	767	39,9%	14 548	-0,2%	-3,6%
Mauritanie	1	858	338	39,4	1 868	-2,5%	-2,8%
Monaco	11	5 833	2 773	47,5	7 731	0,6%	-2,5%

Source : Cour des comptes

D'une manière générale, le réseau est implanté dans des pays où la progression du nombre d'expatriés est forte : il y a 26 pays dont la progression décennale est inférieure à

¹³⁸ Pour le reste, c'est-à-dire les pays membres de l'ONU et ne figurant pas sur la liste des pays du registre, il s'agit pour l'essentiel des micro-Etats des Antilles ou du Pacifique, du Vatican, de la Corée du Nord et de l'Erythrée.

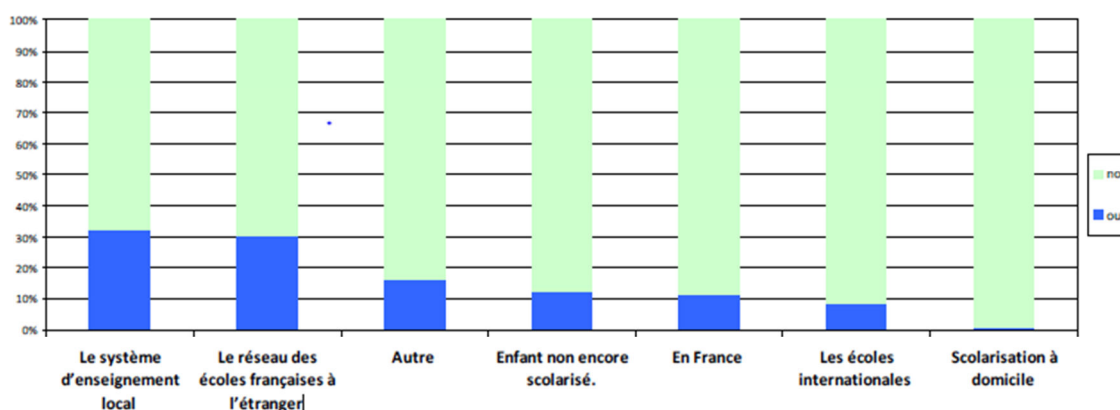
¹³⁹ Enquête sur l'expatriation des français, 2013, DFEAC, mai 2103. Le panel interrogé comprend 8 937 personnes. Si les éléments fournis par cette enquête en ligne sont précieux, ils ne constituent pas une image parfaite de la réalité des expatriés français. Ces résultats doivent être pris en ce sens.

20 % ; 29 pays dans lesquels cette progression est comprise entre 20 et 30 % ; et 65 pays pour lesquelles elle va de 30 % à 70 %.

Plus que cinquante pays ont une progression entre 2013 et 2014 s'étendant de 4 % à 27 %. Ces quelques données confirment l'idée que le réseau de l'EFE doit faire face à une demande croissante. Certaines augmentations parmi les plus significatives portent parfois sur des effectifs très réduits, ce qui leur retire tout intérêt statistique¹⁴⁰. Le tableau n° 4 présente un classement par progression de la population en ne retenant que les populations d'élèves supérieures à 500 individus. Quelques établissements ne traduisent pas dans leurs effectifs d'élèves français l'augmentation des expatriés (Guatemala, Bolivie, Koweït, Éthiopie). Dans la majorité des cas, cependant, les établissements ont un taux de scolarisation de jeunes français de plus de 20 % des effectifs, certains établissements présentant des taux plus élevés (Singapour, 91 % ; Malaisie, Indonésie, 81 % ; 78 % ; Congo (RD), 70 % ; Thaïlande 62 %, etc.). De tels niveaux peuvent laisser penser que, à moins de refuser les élèves non français, les établissements concernés ont atteint un seuil de saturation et ne pourront faire face à la demande potentielle induite par l'augmentation des expatriés.

Le nombre de français expatriés et le dynamisme de sa croissance ne sont pas le seul facteur d'appréciation de la demande. L'enquête de 2013 déjà citée montre que les expatriés ne placent pas systématiquement leurs enfants dans un établissement du réseau de l'AEFE. Parmi les différentes solutions d'enseignement envisageables à l'étranger, les expatriés interrogés ont indiqué avoir eu recours pour 32 % d'entre eux au système d'enseignement local, et 31 % au réseau AEFÉ des écoles françaises homologuées à l'étranger. Les écoles internationales ont pu concerner les enfants de près de 8 % des expatriés, tandis que la scolarisation à domicile n'a été citée que par 0,7 % de l'échantillon¹⁴¹. Cette indication montre que l'anticipation de la demande en scolarisation dans le réseau de l'EFE passe aussi par un choix des parents.

Graphique n° 1 : Choix de scolarisation des parents expatriés (enquête 2013)



¹⁴⁰ C'est le cas de l'Irak (progression 2005-2014 de 90 % pour 77 élèves, dont 7 français en 2014), de la Birmanie (59 %, 44 élèves, 27 français), du Bangladesh (42 %, 101 élèves, 18 français), du Kazakhstan (50 % ; 10 élèves, 7 français), etc.

¹⁴¹ Enquête sur l'expatriation des français, 2013, DFEAC, mai 2103, p. 17.

Les élèves français représentent 36 % des effectifs scolarisés. Cette donnée moyenne n'étant représentée que dans un seul pays (les Seychelles). Le taux des élèves français reste toutefois une donnée intéressante, car déconnectée des volumes en valeur absolue.

Pour ce qui concerne ces derniers, les pays présentant les plus gros effectifs sont ceux du tableau suivant relatif au nombre d'enfants scolarisés. Ils entretiennent le même écart avec les autres pays (la médiane est de 350 élèves français) et une dispersion géographique comparable (les pays d'Amérique latine en sont cependant exclus). Les 20 premiers pays disposant des plus grands effectifs en élèves français représentent 63 % du total des jeunes français scolarisés dans le réseau de l'EFE.

Valeur absolue				Valeur relative			
Pays	Élèves	Dont Français	%	Pays	Élèves	Dont Français	%
Maroc	31830	9901	31,1	Singapour	2458	2242	91,2
Espagne	20146	7803	38,7	Chine	5113	4373	85,5
États-Unis	15663	6830	43,6	Sri Lanka	38	31	81,6
Allemagne	6994	5022	71,8	Indonésie	839	683	81,4
Royaume-Uni	7000	4843	69,2	Suisse	1590	1293	81,3
Madagascar	11588	4523	39	Japon	1104	881	79,8
Liban	59249	4482	7,6	Malaisie	894	701	78,4
Chine	5113	4373	85,5	Luxembourg	2249	1736	77,2
Émirats arabes unis	8827	3938	44,6	Pays-Bas	1150	865	75,2
Sénégal	6918	3702	53,5	Irlande	495	365	73,7
Tunisie	8566	3569	41,7	Belgique	2910	2137	73,4
Monaco	5833	2773	47,5	Philippines	286	209	73,1
Canada	8197	2494	30,4	Inde	1441	1052	73,0
Singapour	2458	2242	91,2	Comores	450	326	72,4
Belgique	2910	2137	73,4	Allemagne	6994	5022	71,8
Maurice	5059	2010	39,7	Kazakhstan	10	7	70,0
Côte d'Ivoire	6080	1943	32,0	Congo	2140	1490	69,6
Gabon	5048	1930	38,2	Royaume-Uni	7000	4843	69,2
Luxembourg	2249	1736	77,2	Turkménistan	75	51	68,0
Italie	4146	1733	41,8	Birmanie (Myanmar)	40	27	67,5

Source : Cour des comptes

En inversant le raisonnement, la cartographie révèle une logique de scolarisation d'élèves non français, nationaux et tiers. Ils représentent, au total, 64 % des effectifs scolarisés.

Annexe n° 9 : évolution du nombre d'élèves en liste d'attente

	2013	2014	2015
<i>Français</i>	3875	3 809	2497
En % des élèves français	3,3 %	3,1 %	2 %
<i>Nationaux</i>	7115	5971	6174
En % des élèves étrangers	4,5 %	3,6 %	3,6 %
<i>Ressortissants de pays tiers</i>	3215	2673	2646
En % des élèves de pays tiers	8,5 %	7 %	6,7 %
<i>Total</i>	14205	12453	11317
En % des élèves	4,5 %	3,8 %	3,4 %

Source : Cour des comptes, d'après AEFE¹⁴²

¹⁴² Source : réponse à la question n° 69.

Annexe n° 10 : l'offre complémentaire à l'EFE

FLAM

Pour les francophones de l'étranger scolarisés dans les établissements du pays d'accueil et qui, souvent, ne parlent pas nécessairement français à la maison, Le programme Français langue maternelle (FLAM) a été mis en place en 2001. Il repose sur l'action d'associations qui reçoivent un soutien financier qui ne peut excéder 50% de leur budget et ne peut pas durer plus de cinq ans. Le réseau est souvent animé par les SCAC ou les instituts français. 157 associations FLAM étaient en activité en septembre 2015 dans 37 pays.

Le public visé est surtout celui des enfants qui, au travers d'activités le plus souvent ludiques, pratiquent la langue française. Le fait que plusieurs associations aidées aient, dans leurs noms, le mot « école » peut favoriser la confusion entre ces structures et les écoles homologuées, ce qui doit constituer un point d'attention pour les postes.

En 2015, 60 associations dans 25 pays ont été aidées, pour un budget de 0,3 M€, en hausse de 19% par rapport à 2012. Ces aides ont surtout concerné des associations de pays européens (15 pays, 40 associations, 65% du budget), d'Asie-Océanie (5 pays, 7 associations, 9% du budget) et du continent américain (3 pays, 11 associations, 21% du budget). La présence en Afrique reste encore très limitée (deux associations, une en Algérie et l'autre en Namibie, 5% du budget). Trois réseaux représentent à eux seuls près de la moitié des aides accordées en 2015 : Israël (3 associations, 7% du budget global), États-Unis (8 associations aidées en 2015, 15% du budget total) et surtout au Royaume-Uni (15 associations aidées en 2015, 26% du budget global)¹⁴³. Dans ce dernier pays, une structure de gestion des associations FLAM a même été mise en place.

Chaque année, environ 20 associations font des demandes de subventions. Il est pour autant difficile de fournir des statistiques sur le nombre d'enfants dans le dispositif dans la mesure où seules associations qui demandent une subvention sont comptabilisées.

Les sections bilingues et internationales

En plus de celles, très prisées, proposées par certains établissements de l'EFE, de nombreuses sections bilingues, non homologuées car n'en remplissant pas les critères, permettent aux familles de scolariser leurs enfants dans un cadre plurilingue et multiculturel¹⁴⁴. Le MENESR estime que 24 000 élèves français ou étrangers sont scolarisés dans ce type de structure. Le nombre de sections internationales devrait avoir été multiplié par deux d'ici 2017 par rapport à 2010 (480 prévues contre 280 en 2010). Ce développement devrait se faire à la fois au sein des établissements d'enseignement français à l'étranger (30 sections dans 8 pays en 2010, 110 dans 26 pays en 2017¹⁴⁵) et dans les établissements étrangers.

¹⁴³ Source : AEFE, réponse n° 76

¹⁴⁴ Il convient de relever qu'il existe également 14 écoles européennes dans 7 pays qui accueillent 22 500 enfants et 9 écoles européennes agréées. Les écoles européennes sont principalement destinées à accueillir les enfants des personnels des institutions européennes. Elles bénéficiaient en 2016 du concours de 205 enseignants titulaires français.

¹⁴⁵ Source : note de la DREIC

Par ailleurs, depuis 2014 se développent également des sections de langue française dans deux pays, la Chine et le Maroc. Ces sections sont installées dans les établissements locaux et bénéficient du concours d'enseignant français afin d'amorcer le dispositif. À la rentrée 2016, 16 professeurs français seront mis à disposition d'établissements chinois et un expert international sera chargé d'aider au développement de ces sections au Maroc.

D'autres coopérations plus ponctuelles existent comme avec le Conseil pour le développement du français en Louisiane (programme CODOFIL), qui bénéficie de l'appui de 77 enseignants détachés¹⁴⁶.

En outre, trois types de sections binationales, issues d'accord bilatéraux spécifiques, permettent d'obtenir à l'issue de la scolarité un double diplôme dont le baccalauréat français : en Allemagne (préparation du bac franco-allemand ou *Bachibac*), en Espagne (*Abibac*) et en Italie (*Esabac*). Le nombre de ces sections, en croissance, reste limité en comparaison du réseau homologué. Ainsi, en Espagne, 45 établissements ont présenté des candidats au *Bachibac* en 2015 avec un taux de réussite de 97% pour les 554 candidats présentés. Il est prévu¹⁴⁷ que le nombre d'établissements proposant le *Bachibac* atteigne 95 en 2020. En Allemagne, 68 établissements proposent l'*Abibac*. Cette offre est majoritairement concentrée dans les trois Länder transfrontaliers (27 lycées) et dans les quatre centres économiques politiques du pays (28 lycées, Rhénanie du Nord/Westphalie, Bavière, Hesse, Berlin)¹⁴⁸. En Italie, l'*Esabac*¹⁴⁹ est proposé par plus de 350 lycées en Italie et 6000 élèves en sont lauréats chaque année.

L'offre du Centre national d'enseignement à distance

Pour les élèves des classes non homologuées ou qui poursuivent leurs études dans un établissement du pays d'accueil, l'offre à distance du CNED a été renouvelée en 2013. Articulée autour de trois matières fondamentales, elle vise à permettre une reprise de scolarité en France le cas échéant.

L'AEFE et le CNED sont liés par une convention de 2010 reconduite en 2015 et une convention type est signée entre le CNED et chaque établissement du réseau qui souhaite faire bénéficier ses élèves de l'offre du CNED. Il est désormais prévu que l'offre du CNED soit gratuite en cas d'impossibilité pour les élèves de suivre une scolarité dans les établissements du réseau. Seuls les élèves inscrits au CNED et scolarisés dans des classes non homologuées sont comptabilisés par l'AEFE : ils étaient 1 758 en 2015-2016 dans 79 établissements (1 EGD, 38 conventionnés et 40 partenaires). Au-delà de démarches personnelles, l'offre CNED est souvent choisie en raison de l'instabilité d'un pays (194 élèves suivent les cours du CNED en Côte d'Ivoire, 44 en Irak, 38 en République Démocratique du Congo, etc.) ou de l'éloignement d'un établissement (66 à Oman, 47 en Ouzbékistan par exemple).

Une réflexion sur l'évolution de l'offre est en cours dans le cadre de la constitution de l'école française numérique à l'étranger, qui doit être lancée en 2017 et dont l'objectif est

¹⁴⁶ Source : tableau DGRH/DREIC du MENESR, janvier 2016

¹⁴⁷ Source : Plan stratégique en Espagne

¹⁴⁸ Source : Note préparatoire à la réunion sur le réseau scolaire en Allemagne, janvier 2015, Ambassade de France en Allemagne

¹⁴⁹ Source : <http://www.ambafrance-it.org/Succes-pour-l-EsaBac-le-double>

d'atteindre un million d'élèves d'ici 2025¹⁵⁰. À la fin du premier semestre 2016, l'AEFE n'avait pas encore été destinataire du cahier des charges finalisé¹⁵¹.

De son côté, la MLF a renouvelé sa convention de partenariat avec le CNED en 2016.

¹⁵⁰ Discours de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, semaine des Ambassadeurs, août 2015

¹⁵¹ Réponse à la question n° 86

Annexe n° 11 : l'AEFE et les pays en guerre

Le réseau est sans cesse confronté aux aléas de l'actualité internationale. Au Mali, les conditions de sécurité ont été renforcées en 2012 (audit du GIGN) et l'effectif est passé de 1 249 élèves à la rentrée 2011 à 955 élèves en 2012. Il est envisagé qu'à l'avenir, seuls des agents en situation de célibat géographique soient affectés au Mali et au Niger (mais plusieurs enseignants du Mali et du Niger ont des conjoints nationaux). Les agents expatriés seront si possible regroupés sur des sites de logements uniques proches de l'ambassade¹⁵².

En Israël, les deux lycées voisins de la bande de Gaza avaient été évacués sur ordre du Ministère de l'Éducation israélien le 14 novembre 2012¹⁵³.

En Syrie, seul le proviseur est resté en poste au lycée Charles de Gaulle qui « a néanmoins continué à fonctionner tant bien que mal »¹⁵⁴. Un proviseur à la retraite a été recruté directement sur place par le comité de gestion. En accord avec les parents, le baccalauréat a été organisé à Beyrouth. Le lycée de Damas accueillait, en 2012, 254 élèves, contre 723 à la rentrée 2011, dont 66 Français, 161 Syriens, et 54 étrangers tiers. Une grande partie des élèves de Damas s'est inscrite dans les établissements voisins du Liban et d'autres pays du Moyen-Orient. Certains sont revenus en France. Il est à l'heure actuelle impossible de remettre en vigueur la convention, suspendue fin novembre 2011. Les tirs d'artillerie se sont étendus à des secteurs très proches du lycée, mais le proviseur indique que les familles continuent de conduire les élèves dans l'établissement en dépit du conflit. L'AEFE souhaite apporter de l'aide aux familles dans le cas où elles souhaiteraient scolariser leurs enfants dans des pays voisins¹⁵⁵.

L'établissement d'Alep, contrairement à celui de Damas, n'a pu ouvrir à nouveau malgré la pression exercée par plusieurs familles. La situation y est tragique, aucun quartier n'est sécurisé. L'un des personnels locaux a disparu et un autre a été blessé. Des matériels de l'établissement, tels que des véhicules, ont été volés. 145 élèves de l'établissement ont pu trouver des places dans les écoles du Liban. D'autres se sont rendus au Canada ou sont rentrés en France. Environ soixante familles n'ont pas pu scolariser leurs enfants¹⁵⁶.

Après avoir été fermé en 2011, le lycée de Tripoli en Libye géré par la MLF et conventionné, a rouvert avec 180 inscrits pour la rentrée 2012, deux personnels expatriés – un chef d'établissement et un directeur administratif et financier – et six enseignants sous statut de résidents. Les autorités libyennes ont argué de l'absence des personnels expatriés pour estimer que l'établissement avait changé de statut¹⁵⁷. Le lycée est aujourd'hui fermé.

En Afghanistan, le lycée de Kaboul est fermé et les opérations de clôture ont été achevées par décision du CA de novembre 2012.

¹⁵² Conseil d'administration AEFE, CR du 27 novembre 2012.

¹⁵³ Conseil d'administration AEFE, CR du 27 novembre 2012.

¹⁵⁴ Conseil d'administration AEFE, CR du 6 juin 2012.

¹⁵⁵ Conseil d'administration AEFE, CR du 27 novembre 2012.

¹⁵⁶ Conseil d'administration AEFE, CR du 27 novembre 2012.

¹⁵⁷ Conseil d'administration AEFE, CR du 6 juin 2012.

Annexe n° 12 : ressources humaines, tableaux et graphiques

Tableau n° 1 : Décharges de service attribuées aux EEMCP2 (2016)

MISSIONS	Professeur Agrégé		Professeur Agrégé EPS		Professeur Certifié		Professeur Certifié EPS	
	de 1/15 ^{ème} à 2/15 ^{ème}	de 0,07 à 0,13ETP	de 1/17 ^{ème} à 2/17 ^{ème}	de 0,06 à 0,12ETP	de 1/18 ^{ème} à 2/18 ^{ème}	de 0,06 à 0,12ETP	de 1/20 ^{ème} à 2/20 ^{ème}	de 0,05 à 0,10ETP
EMCP Etab.								
EMCP Pays	de 3/15 ^{ème} à 5/15 ^{ème}	de 0,20 à 0,33ETP	de 3/17 ^{ème} à 5/17 ^{ème}	de 0,18 à 0,29ETP	de 3/18 ^{ème} à 6/18 ^{ème}	de 0,18 à 0,33ETP	de 3/20 ^{ème} à 6/20 ^{ème}	de 0,15 à 0,30ETP
EMCP Zone	de 6/15 ^{ème} à 8/15 ^{ème}	de 0,40 à 0,53 ETP	de 6/17 ^{ème} à 9/17 ^{ème}	de 0,35 à 0,53 ETP	de 7/18 ^{ème} à 9/18 ^{ème}	de 0,39 à 0,50 ETP	de 7/20 ^{ème} à 10/20 ^{ème}	de 0,35 ETP à 0,50 ETP

Source : Comité technique de l'AEFE, 2 février 2016.

Tableau n° 2 : temps de décharge des EEMCP2 « pays », Madagascar, 2016

Discipline	Résidents (ETP)	Recrutés locaux (ETP)	Temps par bénéficiaire en minutes	Discipline sans EEMCP2 « pays »	Résidents (ETP)	Recrutés locaux (ETP)
Lettres	18	38,5	4,8	Allemand	2	
Anglais	12	40	3,4	SES	3	11
Espagnol	6	24	6	Philosophie	2	7
Économie	4	9,5	13	Mathématiques	16	37
Histoire géo	14	34	3,7	SVT	7,5	29,5
Technologie	2	18,5	8,7	Physique	10,5	25,5
				EPS	5	55

Source : Cour des comptes (mission sur place 2016). Toutes données : second degré.

Tableau n° 3 : répartition des décharges en Afrique Australe et Orientale (2016)

Pays	Disciplines	Fin de mission	décharge	Bénéficiaires	Disciplines orphelines
Afrique du sud	Anglais	31/08/2016	3h	9	9
	SES	31/08/2016	0h	0,5	
	Mathématiques	31/08/2017	3h	5	
	Lettres Modernes	31/08/2018	3h	4	
Angola	Lettres Modernes	31/08/2019	0h	2	10
	Mathématiques	31/08/2016	0h	3,5	
	Sciences Physiques	31/08/2018	0h	1	
Djibouti	Hist.et Géo.	31/08/2017	0h	5	4
	Philosophie	31/08/2017	0h	0	
	Lettres Classiques	31/08/2017	0h	7	
	Sciences Physiques	31/08/2017	0h	4	
	SVT	31/08/2017	0h	3	
	Espagnol	31/08/2017	0h	2	
	SES	31/08/2018	0h	0	
	Mathématiques	31/08/2019	0h	6	
	Anglais	31/08/2019	0h	5	
Ethiopie	Philosophie	31/08/2016	0h	0	7
	SVT	01/09/2017	0h	2,5	
	Sciences Physiques	31/08/2017	0h	3	
	SES	31/08/2018	0h	0,5	
	Mathématiques	31/08/2019	0h	6	
	Lettres	31/08/2019	0h	6	
Kenya	SVT	31/08/2015	0h	1	11
	Mathématiques	31/08/2017	0h	3	

Source : Cour des comptes, d'après les documents de l'AEFE.

Tableau n° 4 : personnels enseignants expatriés, résidents et recrutés locaux par continent depuis 2010 (Équivalent temps plein ETP)

			2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015
AFRIQUE	Expatriés Ens.	1° degré	39,0	27,0	29,0	32,0	34,0	33,0
		2nd degré	272,0	250,0	249,0	250,0	245,0	245,0
		Total Expatriés Afrique	311,0	277,0	278,0	282,0	279,0	278,0
	Résidents Ens.	1° degré	734,5	759,0	746,0	748,5	736,3	737,8
		2nd degré	1 213,5	1 258,4	1 257,3	1 262,1	1 261,6	1 272,5
		Total Résidents Afrique	1 948,0	2 017,4	2 003,3	2 010,6	1 997,8	2 010,2
	Recrutés Locaux Ens.	1° degré		745,8	831,5	824,9	838,3	769,7
		2nd degré		1 209,7	1 298,4	1 236,8	1 251,1	1 177,0
Total Recrutés Locaux			1 955,5	2 130,0	2 061,7	2 089,3	1 946,7	
Total Pers. AEFE AFRIQUE				4 249,9	4 411,3	4 354,3	4 366,2	4 234,9
AMERIQUE	Expatriés Ens.	1° degré	10,0	11,0	13,0	14,0	15,0	15,0
		2nd degré	107,0	99,0	98,0	100,0	104,0	103,0
		Total Expatriés Amérique	117,0	110,0	111,0	114,0	119,0	118,0
	Résidents Ens.	1° degré	272,5	278,5	291,5	291,5	304,1	286,0
		2nd degré	365,8	381,6	395,3	402,1	402,3	371,9
		Total Résidents Amérique	638,3	660,1	686,8	693,6	706,4	657,9
	Recrutés Locaux Ens.	1° degré		744,1	759,3	907,7	963,5	987,3
		2nd degré		795,8	766,4	848,2	891,2	941,2
Total Recrutés Locaux			1 539,9	1 525,6	1 755,9	1 854,8	1 928,5	
Total Pers. AEFE AMERIQUE				2 310,0	2 323,5	2 563,5	2 680,2	2 704,4
ASIE OCEANIE	Expatriés Ens.	1° degré	14,0	12,0	12,0	11,0	10,0	10,0
		2nd degré	92,0	89,0	87,0	86,0	86,0	84,0
		Total Expatriés Asie-Océanie	106,0	101,0	99,0	97,0	96,0	94,0
	Résidents Ens.	1° degré	304,0	295,5	286,5	282,0	293,3	313,0
		2nd degré	333,3	335,7	332,7	335,7	352,3	377,2
		Total Résidents Asie-Océanie	637,3	631,2	619,2	617,7	645,6	690,2
	Recrutés Locaux Ens.	1° degré		804,4	980,1	1 017,4	1 153,5	1 172,9
		2nd degré		919,1	1 057,1	1 110,5	1 280,2	1 290,0
Total Recrutés Locaux			1 723,5	2 037,2	2 127,9	2 433,7	2 462,9	
Total Pers. AEFE ASIE-OCEANIE				2 455,7	2 755,4	2 842,7	3 175,3	3 247,1
EUROPE	Expatriés Ens.	1° degré	6,0	4,0	4,0	3,0	3,0	4,0
		2nd degré	72,0	61,0	57,0	49,0	49,0	48,0
		Total Expatriés Asie-Océanie	78,0	65,0	61,0	52,0	52,0	52,0
	Résidents Ens.	1° degré	770,5	781,5	776,5	771,5	761,4	759,6
		2nd degré	989,0	1 017,5	1 030,9	1 045,0	1 036,0	1 035,5
		Total Résidents Asie-Océanie	1 759,5	1 799,0	1 807,4	1 816,5	1 797,4	1 795,2
	Recrutés Locaux Ens.	1° degré		595,1	744,5	745,8	801,4	797,5
		2nd degré		809,1	936,8	887,0	982,1	953,6
Total Recrutés Locaux			1 404,2	1 681,3	1 632,8	1 783,5	1 751,1	
Total Pers. AEFE EUROPE				3 268,1	3 549,7	3 501,3	3 632,9	3 598,3
AEFE	Expatriés Ens.	1° degré	69,0	54,0	58,0	60,0	62,0	62,0
		2nd degré	543,0	499,0	491,0	485,0	484,0	480,0
		Total Expatriés AEFE	612,0	553,0	549,0	545,0	546,0	542,0
	Résidents Ens.	1° degré	2 081,5	2 114,5	2 100,5	2 093,5	2 095,0	2 096,4
		2nd degré	2 901,7	2 993,1	3 016,2	3 045,0	3 052,2	3 057,1
		Total Résidents AEFE	4 983,2	5 107,6	5 116,7	5 138,5	5 147,2	5 153,5
	Recrutés Locaux Ens.	1° degré		2 889,4	3 315,4	3 495,9	3 756,8	3 727,4
		2nd degré		3 733,6	4 058,8	4 082,5	4 404,6	4 361,8
Total Recrutés Locaux			6 623,1	7 374,1	7 578,4	8 161,4	8 089,2	
Total				12 283,7	13 039,9	13 261,8	13 854,5	13 784,7

Source : AEFE.

Tableau n° 5 : les taux d'encadrement

Secteur	EGD								
	Nbre d'etab	Enseignants (ETP)						taux encadrement AEFE	taux encadrement
		Expatriés	Résidents	Recrutés locaux (TNR)	Total titulaires	Recrutés locaux	Total		
AFRIQUE & OCEAN INDIEN	8	42	270	4	316	177,41	493,41	22,91	14,68
		9%	55%	1%	64%	36%			
AFRIQUE DU NORD & MOYEN ORIENT	34	78	1 071	27	1 176	675,87	1 851,87	25,91	16,46
		4%	58%	1%	64%	36%			
AMERIQUES	1	7	33	0	40	60,94	100,94	34,73	13,76
		7%	33%	0%	40%	60%			
ASIE & PACIFIQUE	4	9	121	14	144	139,22	283,22	24,60	12,51
		3%	43%	5%	51%	49%			
SECTEUR EUROPE	27	29	1 185	61	1 275	808,46	2 083,46	24,34	14,89
		1%	57%	3%	61%	39%			
TOTAL	74	165	2 680	106	2 951	1 862	4 813	25	15,31
		3%	56%	2%	61%	39%			
	Conventionné								
	Nbre d'etab	Enseignants (ETP)						taux encadrement AEFE	taux encadrement
		Expatriés	Résidents	Recrutés locaux (TNR)	Total titulaires	Recrutés locaux	Total		
AFRIQUE & OCEAN INDIEN	46	160	783	29	972	1 201,79	2 173,79	30,55	13,66
		7%	36%	1%	45%	55%			
AFRIQUE DU NORD & MOYEN ORIENT	12	47	202	30	279	1 152,32	1 431,32	65,59	12,79
		3%	14%	2%	19%	81%			
AMERIQUES	35	104	650	194	948	1 640,07	2 588,07	38,03	13,93
		4%	25%	7%	37%	63%			
ASIE & PACIFIQUE	19	25	332	205	562	672,60	1 234,60	25,36	11,54
		2%	27%	17%	46%	54%			
SECTEUR EUROPE	42	22	656	72	750	901,87	1 651,87	29,27	13,29
		1%	40%	4%	45%	55%			
TOTAL	154	358	2 623	530	3 511	5 569	9 080	34	13,24
		4%	29%	6%	39%	61%			

Graphique n° 2 : durée d'affectation des résidents

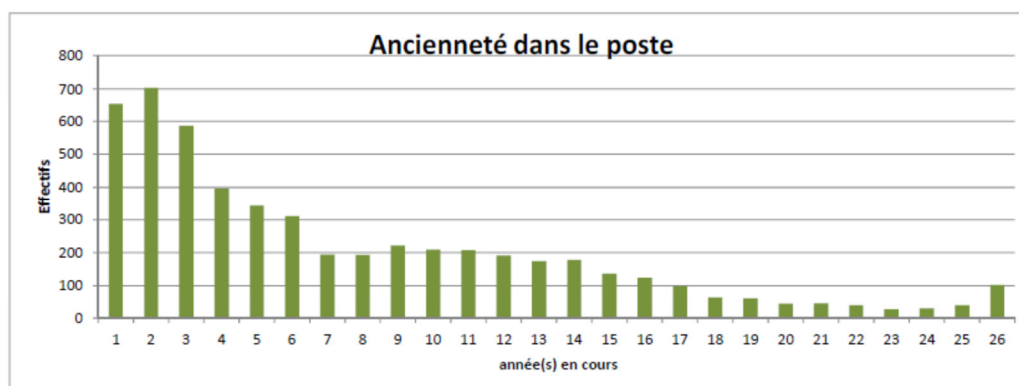


Tableau n° 6 : expatriés et résidents non enseignants (2015-2016)

Personnel non enseignant		Expatriés	Résidents
Hors établissement	Coordonnateurs	8	
	Directeur centre d'études	1	
	IEN	20	
	CPIEN	20	
Total		49	0
direction et encadrement	Proviseur	136	
	Proviseur adjoint	73	
	Principal	26	
	Directeur faisant fonction de chef d'établissement	15	
	CPE	36	59
	Directeur d'école	174	32
Total		460	91
Gestion et administration	DAF	85	6
	Adjoint DAF	6	
	Gestionnaire	1	14
	Antenne immobilière	1	
	Administratif		25
Total		93	45
TOTAL		602	136

Source : Cour des comptes d'après les documents transmis par l'AEFE.

Tableau n° 7 : missions des IEN de l'AEFE 2014-2015

Zones géographiques	Inspections, visites/ réunions pédagogiques	Formations PRF	Homologation/ suivi homologation
Afrique Centrale	46	3	3
Afrique Occidentale	270	2	31
Afrique Centrale et Orientale	166	4	4
Amérique centrale Caraïbes	120	11	5
Amérique du Nord	83	3	23
Amérique du Sud, Sao Paulo	102	5	4
Amérique du Sud, Santiago	122	7	2
Asie du Nord	57	4	6
Asie du Sud	97	3	18
Europe Centrale	83	4	0
Europe du Nord-Ouest et Scandinave	17	4	7
Europe du Sud Est	122	5	24
Europe Ibérique	57	2	1
Europe Orientale	13	3	0
Océan Indien	39	5	2
Maghreb-Est Machrek	75	5	5
Maroc	83	17	0
Moyen Orient et Péninsule Indienne	93	17	8
Proche Orient	74	2	20
Nombre total de missions	1719	106	163

Tableau n° 8 : les coordonnateurs (2015)

	Afrique	Amérique	ANMO	Asie	Europe	Total
Zones de formation continue	3	4	3	3	4	17
Nombre d'établissements	29	49	46	40	67	261
Coordonnateur réseau		1				1
Coordonnateur région		1		2	2	5
Coordonnateur pays			2			2

Source : Cour des comptes d'après les documents transmis par l'AEFE

Tableau n° 9 : coût annuel moyen des non enseignants (2015), en euros

Expatriés					Résidents			
	Nbre	Coût annuel moyen	Min	Max	Nbre	Coût annuel moyen	Min	Max
IEN	20	165 188 €	129 861 €	206 800 €				
CPAIEN	20	141 161 €	105 872 €	172 585 €				
DCE	1	153 139 €						
Directeur de CIO	1	153 870 €						
PROV	128	184 951 €	122 088 €	257 752 €				
PRPAL	24	163 791 €	129 168 €	201 745 €				
DFC	18	137 118 €	103 718 €	186 075 €				
CPE FF Chef	1	156 040 €						
PROVAD	69	167 942 €	124 185 €	232 452 €				
CPE FF Adjoint	22	134 329 €	109 752 €	170 807 €	4	79 462 €	70 794 €	85 086 €
DIRPRIM	175	140 389 €	84 609 €	216 327 €	31	80 368 €	48 452 €	103 065 €
1er degré FFDIR					1	66 136 €		
DAF	51	147 787 €	96 503 €	208 341 €	3	76 085 €	74 491 €	77 773 €
DAF ACS	35	144 851 €	92 804 €	198 232 €	1	65 438 €		
ADM					27	47 643 €	35 736 €	68 184 €
GES					14	57 306 €	37 777 €	87 674 €
ATSEM					1	40 628 €		
DOC					39	72 575 €	53 676 €	109 566 €
COPSY	1	150 159 €			4	60 743 €	54 087 €	67 438 €
CPE	22	129 443 €	90 440 €	188 002 €	46	74 103 €	55 014 €	111 087 €
2ème degré FFCPE					1	91 743 €		
1er degré FFCPE					1	80 881 €		

Source : Cour des comptes, d'après AEFE / DRH, effectif au 01/01/2015, barème 01/07/2015

Annexe n° 13 : détachements du MENESR à l'étranger (mai 2016)

Tous réseaux confondus (culturel, scolaire et supérieur) le MAEDI emploie 10 156 détachés de l'Éducation nationale dont 9 324 pour le réseau Enseignement Français à l'Étranger. Ce chiffre reste en deçà du plafond de 11 000 détachés fixés conjointement en juillet dernier la DEGESCO et la DGRH du MENESR.

Typologie des détachements

- Les établissements AEFE
- Les établissements MLF : établissements dont le personnel titulaire du MENESR est recruté par la MLF et détaché auprès d'elle au titre de la *convention cadre* du 30 juin 2015 entre le MENESR et la MLF (siège MLF + Écoles d'entreprises). Établissements en pleine responsabilité MLF : la personne titulaire du MENESR est recrutée par la MLF et détachée directement auprès de l'établissement (24 établissements homologués concernés).
- Les établissements AFLEC : établissements relevant de la convention de partenariat du 20 janvier 2002 entre l'AFLEC et le MENESR. Les personnels titulaires du MENESR sont recrutés par l'AFLEC et détachés directement auprès des établissements.
- Les établissements partenaires : tout autre établissement homologué (qu'il soit partenaire de l'AEFE ou de la MLF) qui procède directement au recrutement de personnels titulaires du MENESR (avec ou sans l'appui d'un autre opérateur). Les personnels recrutés par un établissement partenaire sont détachés directement auprès de cet établissement.
- Les établissements Monaco : établissements relevant de l'*accord de coopération* du 7 juin 1994 entre le gouvernement français et le gouvernement monégasque. Les personnels titulaires du MENESR recrutés sont détachés auprès de la Principauté de Monaco.
- Les Écoles Européennes : les personnels titulaires du MENESR peuvent candidater pour un poste dans une École Européenne (mouvement spécifique piloté par le MENESR). Les personnels recrutés sont affectés dans les écoles européennes.
- Les établissements « MICEL & Ex-MICEL » : 10 établissements en Turquie pouvant accueillir des personnels titulaires du MENESR. Aux termes de la *convention de partenariat* relative au développement de l'enseignement bilingue francophone en Turquie entre le MAEDI, le MENESR, l'Association des écoles catholiques françaises de Turquie et la Fondation Tevfik Fikret de 2012 (accord 2012-2017), les personnels précédemment détachés auprès du MAEDI (MICEL) entreront progressivement dans le dispositif Ex-MICEL, permettant un recrutement direct par les établissements et un détachement direct auprès de ceux-ci.

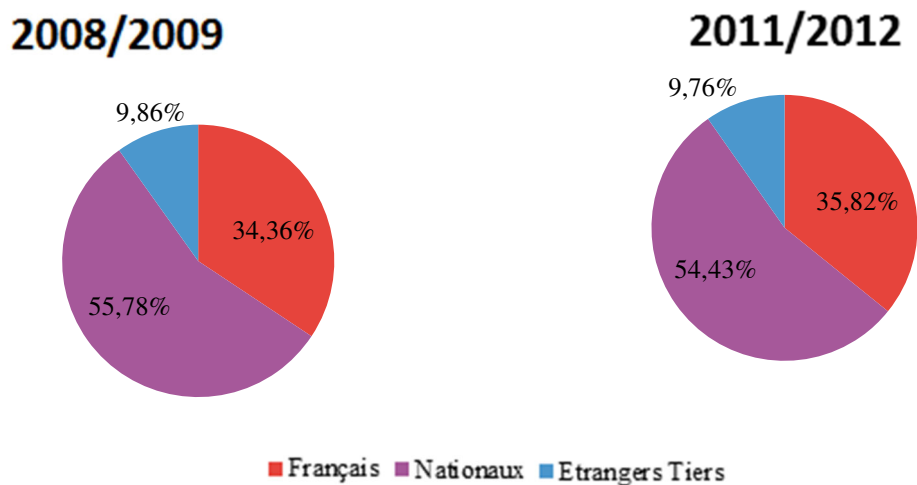
Annexe n° 14 : évolution des dépenses de fonctionnement et d'investissement des EGD (euros)

		2013	2014	2015	Variation
EGD	Afrique & océan indien	32 416 163	33 781 200	33 543 638	3%
	Afrique du Nord & Moyen Orient	120 243 246	129 576 553	137 555 797	14%
	Amériques	10 541 308	9 691 676	8 967 436	N/S
	Asie & Pacifique	24 037 814	25 644 900	29 315 947	22%
	Europe	188 671 099	200 734 595	213 299 775	13%
	Total	375 909 630	399 428 924	422 682 593	12%

Source : COFI 2013 à 2015 ; NS= non significatif dans la mesure où il n'y a qu'un EGD dans la zone, en Argentine, et que le pays d'implantation a été fortement impacté par l'évolution du peso argentin

Rappel : la diversité des dépenses incluses dans les dépenses de fonctionnement et d'investissement, notamment s'agissant des flux croisés (versements et reversements entre les services centraux et les établissements en gestion directe) invite à une lecture prudente de ce tableau.

Annexe n° 15 : évolution de la part des Français, des nationaux et des tiers dans les classes des lycées français à l'étranger entre 2008-2009 et 2011-2012



Source : Cour des comptes d'après AEFE et réponse n° 73 à la question de M. Lambert, député, PLF 2014

Annexe n° 16 : modalités de calcul d'une bourse et évolution du nombre de boursiers, de la dépense de bourses et du coût moyen d'une bourse entre 2012 et 2015

Tableau n° 1 : modalités de calcul d'une bourse scolaire

	Sommes prises en compte / calculs réalisés	Résultats obtenus
<i>En monnaie d'appel des frais de scolarité</i>	Revenus bruts	
	Charges (impôt sur le revenu payé, les cotisations sociales obligatoires, les pensions alimentaires, etc.)	Revenus nets (RN)
	Frais de scolarité ¹⁵⁸	Revenu de référence (RR)
	RR / Nbre de parts	Quotient familial (QF)
<i>En euros</i>	QF* taux de chancellerie	QF en euros (QFE)
	QFE * Indice de parité de pouvoir d'achat	Quotient pondéré (QP)

Source : Cour des comptes

Une bourse ne peut être accordée que lorsque le quotient pondéré est inférieur à un plafond défini annuellement (Qmax: 21 000 € en 2016¹⁵⁹). La quotité maximale (100 %) est accordée si ce quotient est inférieur au 1/7ème du seuil maximal (Qmin). Lorsque le quotient pondéré est compris entre les deux seuils, la quotité accordée est la suivante :

$$\text{Quotité théorique} = 100 * [1 - (QP - Qmin) / (Qmax - Qmin)]$$

Lorsqu'elle est inférieure à 100 %, cette quotité théorique subit une décote : la contribution progressive de solidarité (CPS). Pour le rythme nord, la CPS a été fixée en 2015/2016 à deux points.

La quotité ainsi obtenue s'applique au montant total des frais nets liés à la scolarité (frais extra scolaires, frais de demi-pension et abattement ou exonération) afin de déterminer le droit théorique à bourse. Cette quotité peut en effet.

¹⁵⁸ Seuls sont pris en compte les droits d'écologie, ceux de première inscription et d'inscription annuels. Dans certains cas, les frais pris en charge peuvent être plafonnés (aux États-Unis par exemple).

¹⁵⁹ Pays du rythme nord.

Évolution du nombre de boursiers, de la dépense de bourses et du coût moyen d'une bourse entre 2012 et 2015

Pays	Évolution du nombre de boursiers	Évolution du montant total des bourses	Évolution du coût moyen d'une bourse
Allemagne	-21,1%	-29,2%	-10,3%
Belgique	-19,2%	-21,8%	-3,3%
Espagne	-6%	-15,4%	-9,9%
Royaume-Uni	-16,31%	-25,2%	-10,7%
Algérie	8,9%	7,4%	-1,4%
États-Unis	-15,6%	-13,4%	2,2%
Liban	0,2%	15,4%	15,1%
Madagascar	-12,2%	-4,2%	9,1%
Maroc	4,1%	9,3%	5%
Pays du rythme sud	-7,5%	-4,1%	3,7%

Source : Cour des comptes, d'après réponses aux questions n° 48 (PLF 2014) et n° 52 (PLF 2016) de M.Baumel, député ; (données : rythme nord 2012/2013 et rythme sud 2012 ; rythme nord 2014/2015 et rythme sud 2015)

Annexe n° 17 : évaluation du coût moyen pour l'État et du coût complet d'un élève de l'EFE

I – Evaluation du coût public pour l'État d'un élève de l'EFE

Le niveau de financement par l'État des établissements varie selon leur statut. En l'absence d'obligation pour les établissements partenaires de publier leurs comptes et de connaissance par l'administration de la répartition et du coût des détachés directs pour les établissements¹⁶⁰, il n'est possible d'évaluer le coût public que pour les EGD et les conventionnés. Dans ceux-ci, le coût annuel moyen public d'un élève est d'environ 3 100 €¹⁶¹.

Pour déterminer le coût pour l'État d'un élève dans un EGD ou un conventionné, la Cour a retenu :

- la part de la rémunération des résidents et expatriés prise en charge par l'État (et donc nette des restitutions par les établissements) ;
- les cotisations aux pensions ;
- les aides à la scolarité, reversées par l'établissement aux parents, qui contribuent à financer l'établissement ;
- les subventions de fonctionnement ;
- les subventions pédagogiques pour l'organisation des examens ;
- la PFC, dont le montant vient en diminution du coût net pour l'État.

En revanche, afin de pouvoir comparer les différents établissements, n'ont pas été incluses dans le calcul :

- les subventions d'investissement (4,2 M€ en 2015) car elles ne reflètent pas des dépenses récurrentes et auraient pu contribuer à fausser les données (1,8 M€ pour l'école Voltaire de Berlin et le lycée Jean Renoir de Munich) ;
- les subventions de déconcentration des voyages, qui ont bénéficié à 23 EGD en 2015 pour un montant de 905 000 € car elles sont ensuite redistribuées aux différents établissements ;
- les recettes et dépenses de formation continue (3,4 M€ et 1,8 M€).
- les établissements de la MLF car ceux-ci ne payent pas directement la PFC, une contribution étant directement versée par la MLF conformément à l'accord de siège à siège.

¹⁶⁰ Interrogé, le MENESR n'a pas indiqué à la Cour le montant des pensions civiles qu'il prenait à sa charge pour les détachés directs dans les établissements partenaires.

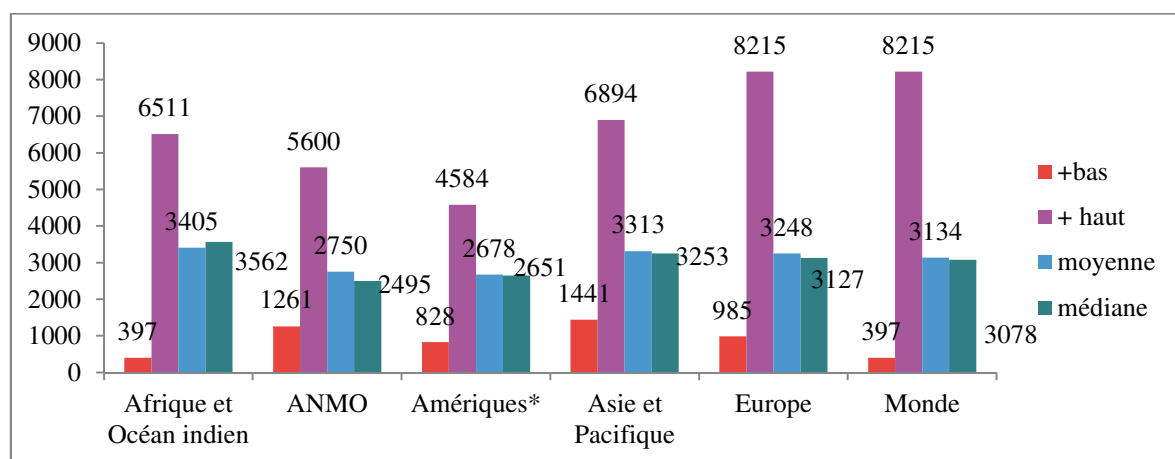
¹⁶¹ Pour évaluer le coût pour l'État des établissements de l'AEFE, la Cour a retenu la méthodologie détaillée en annexe

Compte-tenu de ces éléments de méthode, le coût moyen pour l'État, hors investissement, d'un élève dans un établissement en gestion directe ou conventionné s'établit au niveau mondial à environ 3100 € par an. Cette moyenne doit toutefois être analysée avec précaution compte-tenu des différences qui existe entre zones, types d'établissement et même au sein de la même catégorie d'établissement d'une zone. Le coût public par élève varie dans une proportion de un à vingt, de moins de 400 € à plus de 8 200 € par an.

Au sein de chacune des zones, le coût par élève varie de manière importante, dans un rapport qui va de un à 4,4 dans la zone Afrique du Nord-Moyen Orient à un à 16,4 en Europe

Enfin, les coûts moyens des EGD varient d'environ 3 000 € par an et par élève en Afrique du Nord-Moyen Orient à 4 700 € en Asie-Pacifique pour une moyenne mondiale de près de 3 500 €, ceux des conventionnés variant de 1 800 € en Afrique du Nord-Moyen Orient à 3 400 € en moyenne en Afrique et Océan Indien, pour une moyenne mondiale de 2 900 €.

Graphique 1 : coût public annuel des EGD et des conventionnés (en euros par élève – hors investissement)

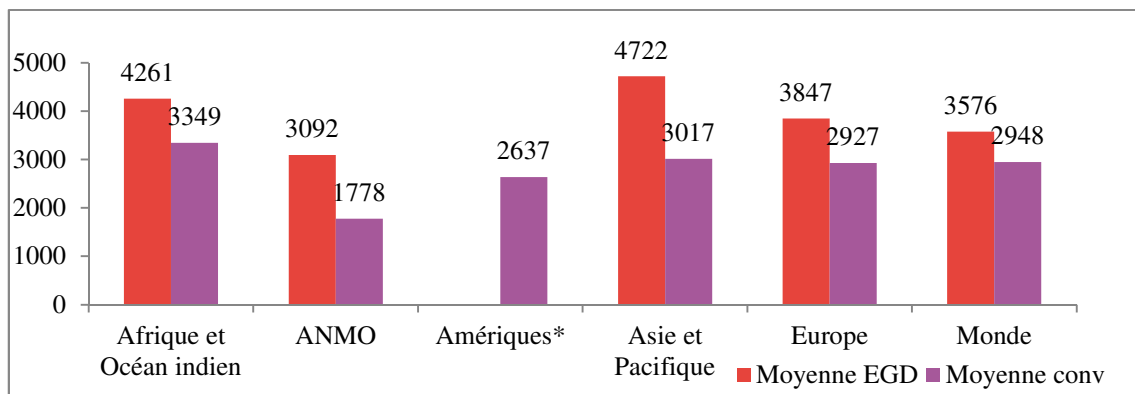


Source : Cour des comptes d'après AEFÉ

Le ratio entre les coûts moyens par élève pour l'État d'un EGD et d'un établissement conventionné varie de 1,27 dans la zone Afrique et Océan indien à 1,74 dans la zone Afrique du Nord-Moyen Orient¹⁶² : il est donc, en toute logique, systématiquement supérieur pour les EGD par rapport aux établissements conventionnés.

¹⁶² Le calcul n'a pas été fait pour la zone Amériques où il n'y a qu'un seul EGD, à Buenos Aires

Graphique 2 : moyenne des coûts publics annuels des EGD et des conventionnés (en euros)



Source : Cour des comptes d'après AEFÉ

II - L'approche en coût complet est délicate

Dans les rapports annuels de performance des programmes relevant du MENESR, le coût moyen par élève n'est pas mentionné, ce qui ne permet pas de procéder à une comparaison avec les lycées français de l'étranger. Dans son rapport rendu public en 2015 sur le coût du lycée, la Cour avait procédé à un chiffrage du coût complet moyen d'un lycéen, qu'elle estimait à 9 715 € par an pour un lycée d'enseignement général et technologique (LEGT) public et à 5 149 € pour un LEGT privé.

Sans prétendre à la même exhaustivité (le calcul de la Cour dans son rapport sur le lycée incluait les coûts de gestion du MENESR), une approche du coût complet peut être esquissée. Elle prend en compte les dépenses de l'établissement (comptes financiers 2015), qui comprennent les sections d'investissement et de fonctionnement, et donc les versements des bourses aux parents ; la part de la rémunération des résidents et expatriés prise en charge par l'État (dont les pensions) ; la subvention de fonctionnement¹⁶³. Compte-tenu des hypothèses faites pour le calcul, ces chiffres doivent être analysés avec prudence.

Ce calcul a été calculé pour 16 établissements en gestion directe¹⁶⁴. Dans ces établissements, le coût moyen d'un élève en EGD est estimé à environ 11 650 €, ce coût variant de 8 600 à plus de 20 000 € selon la localisation de l'EGD, avec une médiane à 10 500 €. Pour les conventionnés, le calcul a été fait pour 27 établissements¹⁶⁵. Dans ceux-ci,

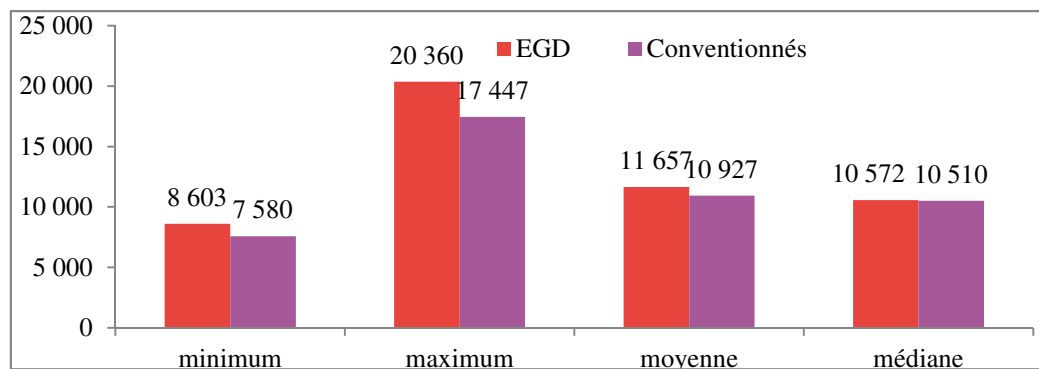
¹⁶³ Sont ainsi exclues : les subventions d'investissement et les subventions qui compensent des coûts qui sont déjà censés être retracés dans les budgets (subventions pour organisation d'examen par exemple, déconcentration des voyages). Comme indiqué, les bourses ne sont pas ajoutées car elles apparaissent déjà dans les dépenses des établissements (compte 6584)

¹⁶⁴ Les EGD du Niger, de Mauritanie, du Sénégal, des Émirats Arabes Unis, d'Égypte, d'Argentine, de Chine, du Vietnam (deux établissements), d'Inde, d'Autriche, de République Tchèque, de Belgique, de Turquie et du Portugal et Lycée Stendhal de Milan (Italie).

¹⁶⁵ Les établissements conventionnés du Mozambique, d'Ouganda, de la République Démocratique du Congo, de Tanzanie, de Zambie, du Zimbabwe, du Ghana, de Guinée, d'Inde (Delhi), d'Allemagne (Sarrebuck, Hambourg, Düsseldorf, Bonn), de Slovaquie, d'Ukraine, de Belgique, de Finlande, d'Irlande, de Chypre, de Grèce, de Serbie, de Turquie, d'Espagne (Bilbao, Malaga, Ibiza), du Portugal et d'Italie (Turin).

le coût moyen d'un élève varie entre 7 600 et 17 450 € avec une moyenne à 10 900 € et une médiane à 10 500 €.

Graphique 3 : coûts par élève des établissements de l'AEFE (euros)



Source : Cour des comptes d'après AEFE

Annexe n° 18 : évolution de la part des crédits budgétaires dans les recettes de l'AEFE (Md€)

	2012		2013		2014		2015	
	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses	Recettes
	1,12	1,13	1,15	1,17	1,15	1,19	1,17	1,2
<i>Crédits budgétaires</i>		0,54		0,52		0,52		0,49
<i>Part des crédits budgétaires</i>		48%		44%		44%		41%

Source : Cour des comptes d'après réponse aux questions parlementaires PLF 2014-2016 et COFI

Annexe n° 19 : évolution des frais de scolarité (en monnaie locale)

Source: Cour d'après AEFE		Maternelles			Primaires			Collèges			Lycées		
		2008-2012	2012-2015	2008-2015	2008-2012	2012-2015	2008-2015	2008-2012	2012-2015	2008-2015	2008-2012	2012-2015	2008-2015
EGD	moy glo	34%	15%	54%	38%	16%	60%	38%	13%	58%	37%	14%	56%
	moy ét	32%	15%	51%	34%	14%	52%	36%	12%	53%	32%	13%	49%
	moy fra	36%	15%	58%	41%	17%	66%	41%	15%	63%	40%	15%	61%
	moy nat	33%	14%	54%	39%	15%	60%	39%	13%	57%	39%	13%	57%
Conventionnés	moy glo	37%	17%	63%	35%	17%	60%	34%	19%	62%	33%	19%	62%
	moy ét	39%	16%	64%	35%	17%	59%	34%	19%	61%	33%	17%	59%
	moy fra	37%	18%	65%	35%	17%	61%	34%	19%	63%	33%	17%	59%
	moy nat	35%	16%	60%	35%	17%	61%	33%	20%	63%	33%	21%	69%
Partenaires	moy glo	32%	20%	57%	39%	17%	64%	35%	15%	57%	34%	15%	53%
	moy ét	27%	18%	53%	39%	17%	63%	31%	14%	51%	36%	13%	55%
	moy fra	35%	22%	61%	36%	18%	62%	31%	15%	52%	35%	13%	51%
	moy nat	34%	20%	58%	41%	17%	67%	43%	16%	67%	32%	17%	54%

Source : Cour des comptes d'après AEFE. Seuls sont pris en compte les établissements ouverts sur la totalité de la période considérée, à l'exclusion de ceux dont la variation des frais de scolarité serait de nature à fausser le calcul global (ex : ne sont ainsi pas pris en compte les établissements dont les frais de scolarité ont augmenté de 1400%, de 39 000 %, etc.)

Annexe n° 20 : ressources et dépenses de prise en charge de la pension civile des personnels

<i>En M€</i>	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2019	2020
<i>Montant Pension civile</i>	148,8	163,3	166,1	168,0	170,2	173,2	176,4	178,9	182,9
<i>50% PFC</i>	19,2	20,6	22,2	24,7	26,0	28,6	31,5	34,7	38,1
<i>Dotation compensation P185</i>	120	120	120	120	120	120	120	120	120
<i>Total ressources</i>	139,2	140,6	142,2	144,7	146	148,6	151,5	154,7	158,1
<i>Écart pour établissements</i>	9,5	22,6	23,9	23,3	24,1	24,6	24,9	24,2	24,8
<i>Écart cumulé pour établissements</i>	8,5	31,2	55,1	78,4	102,5	127,1	152,0	176,2	201

Annexe n° 21 : emplois et Ressources de l'AEFE (en euros)

Emplois

	Emplois					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Personnel	613 004 522	643 016 895	672 098 183	708 397 126	724 990 471	747 226 914
dont Siège	521 349 872	544 348 424	564 769 742	593 303 512	601 060 315	614 169 085
dont EGD	91 654 650	98 668 471	107 328 441	115 093 614	123 930 156	133 057 829
<i>rappel : charges de pensions civiles</i>	131 029 312	140 312 112	148 759 108	163 275 189	166 063 282	168 017 584
Fonctionnement autre que le personnel	230 869 227	260 468 887	283 000 599	297 951 255	325 902 100	323 780 780
dont Siège (détailler autant que possible en sous-lignes)	40 012 735	41 770 368	43 702 507	57 935 073	73 223 628	56 742 355
Achats non stockés de matières et fournitures			207 507	203 892	154 148	161 590
Sous traitance générale			31 422	30 071	32 461	41 169
Locations			1 872 454	3 511 542	1 684 746	1 773 860
Travaux entretien, réparations			87 696	86 084	103 039	98 627
Primes d'assurance			18 230	37 533	7 273	28 554
Etudes et recherche			716	716,28	9579	19514
Divers (618)			424 300	219 005	225 596	216 847
Rémunérations d'intermédiaires et honoraires			252 556	544 744	206 916	142 773
Publicité, publications et relations publiques			144 228	129 745	188 910	221 057
Transport de bien et transports collectifs du personnel			4 413	38 082	4 377	895
Déplacements, missions et réceptions			7 744 514	5 923 781	5 182 897	5 262 741
Frais postaux et de télécommunications			199 905	157 529	229 169	158 589
Services bancaires			35 830	13 433	2 157	2 482
Divers (formation continues, autres conventions, conventions de restauration)			1 206 882	1 596 694	1 402 475	1 798 627
Charges spécifiques (subventions de fonctionnement, d'investissement, décharges syndicales...)			22 839 673	21 637 022	21 531 808	22 737 561
Charges financières			1 640 597	1 699 736	2 473 392	2 480 003
Charges exceptionnelles sur opérations de gestion			775 211	370 261	468 196	-94 545
Dotations aux amortissements et provisions			6 216 373	21 735 202	39 316 490	21 692 011
dont EGD (détailler autant que possible en sous-lignes)	190 856 492	218 698 519	239 298 092	240 016 182	252 678 472	267 038 425
Participations des EGD vers Services centraux			93 579 730	102 408 628	106 935 707	119 714 534
Dépenses exploitation*			81 282 183	81 195 267	83 603 472	85 573 912
dont 615 - Travaux entretien, réparations			12 000 518	11 544 199	10 957 563	11 632 223
Bourses			34 452 515	28 936 339	28 888 304	29 027 247
Abattements et exonérations			11 654 628	7 085 664	8 164 377	8 481 389
Dotations aux amortiss. et prov.			15 424 414	18 047 870	20 843 355	17 290 368
Charges financières, perte change			1 843 164	1 580 904	1 780 255	5 699 374
Charges exceptionnelles			1 061 459	761 510	2 463 002	1 251 601
<i>rappel : bourses versées</i>	107 897 985	117 718 392	116 668 525	103 505 576	64 447 379	99 831 011
Intervention	107 897 985	117 718 392	116 668 525	103 505 576	64 447 379	99 831 011
dont siège	107 897 985	117 718 392	116 668 525	103 505 576	64 447 379	99 831 011
dont EGD						
perte de change				905 675		
Total des charges	951 771 734	1 021 204 174	1 071 767 307	1 110 759 632	1 115 339 950	1 170 838 705
bénéfice			41 529 499	35 275 735	72 865 700	28 923 558
Total	951 771 734	1 021 204 174	1 113 296 806	1 146 035 367	1 188 205 650	1 199 762 263

		Ressources				
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Subventions de l'Etat	563 355 770	581 334 224	581 141 058	563 453 380	553 443 711	535 441 361
dont services centraux	527 975 943	542 395 049	540 018 661	527 513 248	519 551 716	494 922 653
dont 185 (loi de règlement)	425 857 384	416 642 144	419 201 987	421 319 033	410 168 481	402 679 889
dont 151 (loi de règlement)	107 921 615	117 835 831	116 672 176	103 520 404	106 543 893	89 460 000
écart entre les dotations aux services centraux indiquées du COFI AEFE et des lois de règlement	5 803 056	-7 917 074	-4 144 498	-2 673 811	-2 839 342	-2 782 764
dont EGD	35 379 827	38 939 175	41 122 397	35 940 132	33 891 995	40 518 708
bourses			34 702 195	28 886 742	28 308 449	30 088 744
subventions du siège			6 420 202	6 654 584	5 342 813	9 987 235
divers			0	398 806	240 733	442 729
Autres subventions	6 086 299	4 659 400	4 833 282	10 906 297	11 206 196	10 997 991
dont services centraux	1 717 394					
dont EGD	4 368 905	4 659 400	4 833 282	10 906 297	11 206 196	10 997 991
Autres produits	429 202 215	476 791 193	527 322 466	570 473 196	623 555 790	653 322 912
dont services centraux	162 557 211	179 811 402	200 250 844	235 421 121	260 386 687	268 978 053
ressources propres	161 389 087	177 780 114	199 311 785	213 465 883	225 110 294	249 449 020
reprise d'am et prov			0	17 077 620	33 844 966	17 900 000
autres			939 059	4 877 618	1 431 427	1 629 033
dont EGD	266 645 004	296 979 791	327 071 622	335 052 075	363 169 103	384 344 858
droits de scolarité	248 802 023	274 516 553	305 940 185	318 240 328	335 656 173	358 254 348
produits annexes			3 208 448	4 032 642	4 726 228	4 993 986
produits de gestion			9 012 904	6 649 554	7 026 485	7 224 241
reprise d'am et prov			3 363 602	3 388 192	12 395 011	9 761 736
Autres			5 546 483	2 741 359	3 365 206	4 110 547
Gains de change suite à agrégation				1 202 493		
Total	998 644 284	1 062 784 817	1 113 296 806	1 146 035 366	1 188 205 697	1 199 762 264

Source des tableaux : Cour des comptes d'après AEFE

L'écart entre les crédits consommés sur les programmes 185 et 151 (tels que présentés dans les lois de règlement) et ceux inscrits aux comptes financiers de l'AEFE s'expliquent selon l'Agence par les dotations aux bourses « excellence-major » (BEM) et aux participations immobilières de l'État. Ainsi, la ligne « services centraux » se détaille selon l'Agence ainsi

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Services centraux	527 975 943	542 395 049	540 018 661	527 513 248	519 551 716	494 922 653
Dont P185	415 899 231	416 205 826	414 785 547	420 444 486	409 513 881	401 913 557
Dont P151	107 921 615	117 718 831	116 671 071	103 519 666	106 484 000	89 460 000
Dont BEM	3 549 096	3 549 096	3 549 096	3 549 096	3 549 096	3 549 096
Dont divers : Réserves et participations immobilières, DREIC, etc.	606 001	4 921 296	5 012 947	0	4739	

Il ressort toutefois de ce tableau que :

- la ligne BEM est constante, à l'euro près, sur l'ensemble de la période, ce qui semble difficilement compatible avec l'augmentation du montant total de l'enveloppe dédiée aux BEM (6 M€ en 2011, 6,4 M€ en 2015) ;
- pour plusieurs exercices, les crédits consommés sur le seul programme 185 diffèrent entre les lois de règlement et le COFI : par exemple en 2011, même en ajoutant les lignes « BEM » et « divers », l'écart est supérieur à 5 M€.