

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
<u>PREMIERE PARTIE - EXPOSE GENERAL</u>	9
I. L'ENSEIGNEMENT FRANCAIS A L'ETRANGER	9
A UN RESEAU SCOLAIRE DENSE ET DIVERS	9
1. Une couverture géographique exceptionnelle	9
2. Les diverses catégories d'établissements : une majorité d'établissements privés	13
B UN ENSEIGNEMENT PAYANT	18
1. Les effectifs : pres de 200.000 élèves, dont 70.000 jeunes Français	18
2. Des frais de scolarité très élevés	20
C DES ENSEIGNANTS DE QUALITE AUX STATUTS INEGAUX	22
1. Catégories et effectifs des personnels enseignants	22
2. La disparité des traitements	23
II. LE PLAN DE "RENOVATION" DE L'ENSEIGNEMENT FRANCAIS A L'ETRANGER	27
A LA REFORME DES MODALITES DE REMUNERATION DES ENSEIGNANTS TITULAIRES	27
1. Tous les enseignants titulaires recevront au moins leur traitement indiciaire de France	28
2. Les établissements rembourseront à l'Etat les salaires qu'ils versaient aux enseignants résidents	29
3. Tous les titulaires seront nommés par les administrations centrales	30
4. Un nouveau statut pour les enseignants "expatriés"	32
5. Le décret du 31 mai 1990	33
6. Un financement incertain	34

B CONSEQUENCES DE LA REFORME	36
1. Un chambardement de dimension mondiale	36
2. Unification et centralisation	36
3. Des concertations sélectives	37
4. Les parents d'élèves et les droits de scolarité	38
5. Des négociations pressantes avec les associations gestionnaires d'écoles	38
6. Les critiques des Français à l'étranger	40
III. LA CREATION D'UNE AGENCE	42
A. PRESENTATION DU PROJET DE LOI	42
1. Un organisme indispensable pour l'application de la réforme	42
2. Un organisme centralisateur regroupant l'ensemble des moyens	43
3. Un organisme directif, mais rassemblant toutes les parties concernées	44
B. REFLEXIONS ET CONCLUSIONS	44
1. Un double dessaisissement	44
2. L'entérinement des conséquences fâcheuses de la réforme	45
<u>DEUXIEME PARTIE - EXAMEN DES ARTICLES</u>	47
<i>Article additionnel avant l'article premier</i> - Obligations de l'Etat relatives à la scolarisation des Français résidant à l'étranger	47
<i>Article premier</i> - Création d'un établissement public administratif charge de l'enseignement français à l'étranger	48
<i>Article 2</i> - Les missions de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger	49
<i>Article additionnel avant l'article 3</i> - Champ d'application de la compétence de l'établissement public	50
<i>Article 3</i> - Compétences exercées sur les établissements en gestion directe	51
<i>Article 4</i> - Conventions passées avec les établissements privés	56
<i>Article additionnel après l'article 4</i> - Compétences exercées au bénéfice de l'ensemble des établissements scolaires français à l'étranger	57

Article 5 Conseil d'administration	57
Article 6 Ressources de l'établissement public	59
Article 7 Décret d'application	61
<i>Intitulé du projet de loi</i>	61
CONCLUSION	61
EXAMEN EN COMMISSION	63
AMENDEMENTS PRESENTES PAR LA COMMISSION	65
ANNEXE : Décret n°90-469 du 31 mai 1990 relatif à la situation administrative et financière des personnels, des établissements d'enseignement à l'étranger (J. O. du 9 juin 1990)	71

Mesdames, Messieurs,

Le réseau scolaire français à l'étranger constitue l'une des fiertés de notre pays. Comme l'a dit M. Thierry de Beauce, secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales, lors du récent débat à l'Assemblée nationale sur le projet de loi portant création d'une Agence pour l'enseignement français à l'étranger - projet qui fait l'objet du présent rapport - "C'est sur le réseau historique de nos écoles, collèges et lycées que repose au premier chef la présence culturelle de la France dans le monde. Comment ne pas voir qu'il en est la pierre angulaire ou la clef de voûte?"

Pourtant, ce réseau, dont chacun s'accorde à reconnaître l'importance, est encore mal connu en métropole. Tout d'abord, on le confond souvent avec les institutions chargées, dans le monde, de l'enseignement de notre langue et de notre culture, telles les Alliances françaises, les Instituts et les centres culturels ; ceux-ci s'adressent principalement aux étrangers de tous les âges. Alors que le réseau de nos établissements scolaires, s'il ne néglige pas, bien évidemment, l'étude de notre langue et de notre littérature, a pour mission de dispenser, dans toutes les matières, un enseignement français, conforme pour l'essentiel aux programmes de l'Education nationale ; il est destiné aux jeunes français ou étrangers faisant des études élémentaires, primaires ou secondaires, et a pour premier but de scolariser les enfants français se trouvant à l'étranger.

C'est cette mission qui fait l'unité du réseau. Il se caractérise par l'uniformité de ses structures scolaires, qui en fait la force et la cohérence. Cette uniformité permet aux milliers d'élèves de plusieurs centaines d'établissements situés dans 121 pays dans le monde, de passer d'un continent à un autre sans que leurs études ne soient interrompues, ou d'être réintégrés sans mal dans l'enseignement métropolitain lorsqu'ils reviennent en France.

Cependant, à cette uniformité pédagogique ne correspond nullement une uniformité administrative. L'organisation, la nature, le statut de ces établissements se présentent de façon très diverse. Cette variété s'explique par des raisons historiques, par des causes géographiques, par les besoins divers des implantations françaises, par des nécessités locales, par des obligations juridiques. Une grande souplesse, une adaptation au terrain ont été indispensables pour que des écoles puissent être créées partout. Il en est résulté une certaine complexité, qui a été parfois mal comprise : le réseau a été qualifié de "disparate", voire "d'anarchique". En fait, d'une remarquable unité

sur le plan scolaire et d'une grande diversité dans le domaine administratif, il illustre bien "la diversité, l'universalité de la France".

Dans un premier chapitre, nous ferons une présentation de ce réseau, en classant les établissements par catégories et en indiquant le nombre ; à cet égard, les chiffres varient, même dans les documents officiels : nous nous efforcerons de les préciser et de les réconcilier. Ces établissements dépendent, pour la plupart, directement ou indirectement, du ministère des Affaires étrangères ou du ministère de la Coopération et du Développement ; mais il en existe aussi qui sont gérés par le ministère de l'Education nationale : il conviendra de les mentionner, même s'ils ne sont pas concernés par la réforme actuellement en cours.

Cette réforme constitue le fond du problème que nous avons à examiner. Le projet de loi sur lequel votre commission des Affaires culturelles est appelée à exprimer un avis n'en constitue, en effet, que l'un des aspects, essentiel il est vrai ; mais il ne se comprendrait pas sans que soit exposé le contexte dans lequel s'inscrit son élaboration. Cette réforme a été présentée à un Conseil des ministres qui s'est tenu à Paris le 23 août 1989 ; depuis, elle a donné lieu à de nombreuses interrogations et discussions. Ce sera l'objet de la seconde partie de ce rapport.

Dans un troisième chapitre, nous en viendrons à l'examen du projet de loi lui-même. Celui-ci propose la création d'un établissement public, d'une "Agence", à laquelle serait confié l'ensemble des questions relatives à l'enseignement français à l'étranger. La majorité de l'Assemblée nationale a adopté ce projet le 16 mai 1990, en urgence, non sans que sa commission des Affaires culturelles, familiales et sociales saisie pour avis n'ait été "unanime à regretter que l'inscription hâtive de ce projet à l'ordre du jour prioritaire l'ait empêchée d'organiser les auditions nécessaires". Au Sénat, les rapporteurs des deux commissions concernées se sont efforcés de réparer cette lacune.

En conclusion, il conviendra de dire si, de l'avis de votre commission des Affaires culturelles, ce projet paraît acceptable et, dans l'affirmative, quels amendements lui semblent souhaitables, afin que puissent être établis des rapports équitables entre l'établissement public qui serait créé et les diverses composantes de l'enseignement français à l'étranger.

PREMIERE PARTIE : EXPOSE GENERAL

I. L'ENSEIGNEMENT FRANCAIS A L'ETRANGER

La réputation de l'enseignement français à l'étranger repose sur la qualité reconnue de notre enseignement primaire et secondaire, l'efficacité de ses méthodes, la volonté des parents d'élèves d'en faire profiter leurs enfants, l'uniformité des programmes suivis (qui n'exclut pas l'ouverture aux cultures locales), la bonne formation des maîtres et enseignants, le dévouement des personnels, la dévotion des associations gestionnaires d'écoles. Mais sa principale richesse réside dans le grand nombre et la diversité de ses établissements.

A. UN RESEAU SCOLAIRE DENSE ET DIVERS

Chaque année, un arrêté conjoint des ministères de l'Education nationale, des Affaires étrangères et de la Coopération fixe, en application du décret n° 77 822 du 13 juillet 1977, la liste des établissements français d'enseignement accrédités "hors territoire de la République française". Le plus récent porte la date novembre 1989 et a été publié au Journal Officiel du 23 décembre 1989.

396 écoles, collèges et lycées sont notamment désignés sur la liste et "tous les établissements de l'office universitaire culturel français en Algérie (OUFCA)" bénéficient d'une accréditation globale ; ceux-ci sont actuellement au nombre de 29, ce qui fait donc 425 au total. Il faut y ajouter quatre écoles reconnues depuis le début de l'année par le ministère des Affaires étrangères : celles de Katmandou au Népal, de Ho Chi Minh Ville et Hanoi au Vietnam, et le lycée Galatasaray en Turquie, ce qui fait 429.

Enfin, pour que le recensement soit complet, il convient de mentionner les 70 établissements de la Direction de l'enseignement français en Allemagne (DEFA), qui dépendent directement du ministère de l'Education nationale (et pour les infrastructures, du ministère de la Défense, puisque ce sont les écoles créées pour les enfants des Forces Françaises en Allemagne).

Ainsi, le réseau scolaire français à l'étranger comprend aujourd'hui 499 établissements.

1. Une couverture géographique exceptionnelle

Ces 499 établissements se trouvent dans 121 pays du monde ; le tableau ci-après en donne la liste et la répartition par continent. 158 écoles, collèges et lycées sont implantés en Europe ;

150 dans les 19 pays d'Europe occidentale, 8 dans les 7 pays de l'Est. 220 sont situés en Afrique : 95 dépendent du ministère des Affaires étrangères dans 19 pays (Maghreb et Afrique anglophone) ; 125 du ministère de la Coopération dans 25 pays (Afrique francophone et lusophone). 64 sont établis dans 21 pays du continent américain : 27 en Amérique du Nord, aux Etats-Unis et au Canada, 37 en Amérique latine dans 19 pays d'Amérique centrale, d'Amérique du Sud et des Antilles. 52 sont répartis en Asie, dans 28 pays : 25 dans 12 pays du Moyen-Orient, 27 dans 16 pays de l'Asie du Sud-Ouest et de l'Extrême-Orient. Enfin, 5 établissements fonctionnent dans 2 pays d'Océanie : 3 en Australie, 2 au Vanuatu.

Ce réseau de dimension mondiale fait l'envie de bien des grandes nations. Il est extraordinaire de constater que des écoles françaises existent dans 121 capitales, des plus peuplées comme Mexico, Tokyo, Londres ou Djakarta, aux plus modestes comme Victoria aux Seychelles ou Gaborone au Botswana. En Europe, seule l'Albanie n'en possède pas. L'Afrique est le continent le mieux doté ; en Asie, ce sont les renversements politiques qui ont imposé la fermeture provisoire, il faut l'espérer, des beaux établissements de Téhéran et de Phnom-Penh ; en Nouvelle-Zélande, l'école qui marque encore est en gestation à Wellington.

L'existence de ces écoles correspond le plus souvent à l'implantation des communautés françaises à l'étranger : il est normal que l'Allemagne fédérale qui compte le plus grand nombre de nos compatriotes (160.000 immatriculés), dispose aussi du plus grand nombre d'établissements scolaires (81), et qu'après elle viennent des pays comme les Etats-Unis, la Côte d'Ivoire ou le Maroc, où les Français sont nombreux. Mais la règle est loin d'être absolue, et bien d'autres facteurs doivent être considérés pour expliquer la carte scolaire : si, par exemple, il n'existe que peu d'établissements français accrédités dans des pays comme la Belgique, la Suisse ou le Canada, où vivent pourtant des dizaines de milliers de nos compatriotes, c'est que ces pays sont en partie francophones et que les enfants ont pu y être scolarisés en français dans l'enseignement local public... et gratuit. Ailleurs, en Amérique latine par exemple, c'est l'attachement à la culture française qui a provoqué l'installation de grands établissements où les jeunes étrangers sont en majorité, et non le nombre des Français expatriés.

Dans plusieurs régions, l'héritage historique a déterminé les implantations. Dans d'autres, ce sont des expansions économiques toutes récentes. Partout, la volonté des Français de l'étranger de créer leurs propres écoles a joué un rôle essentiel... Bref, il y a des raisons pour les présences comme pour les absences. La carte scolaire se justifie ; et si certaines modifications pourraient y être apportées, ce ne devrait être que sur quelques points particuliers.

Répartition géographique des Etablissements d'Enseignement français à l'étranger par continent et par pays

EUROPE		AFRIQUE		AMERIQUE		ASIE	
Ouest	Est	Affaires Etrangères	Coopération	Amérique du Nord	Amérique latine	Moyen Orient	Orient
Allemagne : 10	Bulgarie : 1	Afrique du Sud : 2	Angola : 1	Canada : 6	Argentine : 2	Arabie Saoudite : 3	Bangladesh : 1
Autriche : 1	Hongrie : 1	Algérie : 29	Burkina Faso : 2	Etats-Unis : 21	Bolivie : 1	Bahrein : 1	Chine : 4
Belgique : 3	Pologne : 1	Bénin : 1	Burundi : 1		Bésil : 5	Emirats Arabes Unis : 2	Coree : 3
Chypre : 1	Roumanie	Botswana : 1	Cameroun : 9		Chili : 5		Hong-Kong : 1
Danemark : 1	Tchecoslovaquie : 1	Egypte : 2	Rep Centrafricain : 2		Colombie : 4	Irak : 2	Inde : 4
Espagne : 21	URSS : 2	Ethiopie : 1	Comores : 2		Costa-Rica : 1	Israel : 2	Indonesie : 2
Finlande : 1	Yougoslavie : 1	Ghana : 1	Congo : 3		Cuba : 1	Jordanie : 1	Japon : 1
Gde Bretagne : 5		Kenya : 2	Côte d'Ivoire : 31		El Salvador : 1	Koweït : 1	Laos : 1
Grèce : 2		Libéria : 1	Djibouti : 6		Equateur : 1	Liban : 9	Malaisie : 1
Irlande : 1		Lybie : 1	Gabon : 16		Guatemala : 1	Oman : 1	Népal : 1
Italie : 6		Maroc : 28	Gambie : 1		Haiti : 1	Qatar : 1	Pakistan : 2
Luxembourg : 1		Nigeria : 5	Guinée : 4		Honduras : 1	Syrie : 1	Philippines : 1
Monaco : 9		Ouganda : 1	Guinée Equatoriale : 1		Mexique : 4	Yemen : 1	Singapour : 1
Norvège : 3		Sierra Leone : 1	Madagascar : 17		Panama : 1		Sri Lanka : 1
Pays Bas : 2		Somalie : 1	Mali : 1		Paraguay : 1		Thaïlande : 1
Portugal : 2		Soudan : 1	Maurice : 2		Pérou : 1		Vietnam : 2
Suède : 1		Tanzanie : 1	Mauritanie : 2		Rép. Dominicaine : 1		
Suisse : 6		Tunisie : 14	Mozambique : 1		Uruguay : 1		
Turquie : 3		Zambie : 1	Niger : 4		Vénézuéla : 4		
Allemagne (DEFA) : 70		Zimbabwe : 1	Rwanda : 2				
			Sénégal : 9				OCEANIE
			Seychelles : 1				Australie : 3
			Tchad : 1				Vanuatu : 2
			Togo : 1				
			Zaire : 5				

RECAPITULATIF

TOTAL DES ETABLISSEMENTS

EUROPE		AFRIQUE		AMERIQUE		ASIE	
Ouest	Est	Affaires Etrangères	Coopération	Amérique du Nord	Amérique latine	Moyen Orient	Orient
150	8	95	125	27	37	25	32
158		220		64		57	
TOTAL : 499							

NOMBRE DES PAYS

EUROPE		AFRIQUE		AMERIQUE		ASIE	
Ouest	Est	Affaires Etrangères	Coopération	Amérique du Nord	Amérique latine	Moyen Orient	Orient
19	7	19	25	2	19	12	18
26		44		21		30	
TOTAL : 121							

2. Les diverses catégories d'établissements : une majorité d'établissements privés

Les 499 établissements d'enseignement français à l'étranger sont de statuts différents. Ceux qui dépendent du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération - les seuls qui figurent sur la liste annuelle d'accréditation - se classent en cinq catégories : les établissements en gestion directe, les établissements en co-gestion avec les autorités étrangères ; les établissements privés conventionnés, soit autonomes, soit affiliés à des associations d'enseignement ; les établissements non conventionnés, indépendants, religieux ou écoles d'entreprise. Enfin, une sixième catégorie est constituée par les établissements gérés directement par le ministre de l'Education nationale.

• **1ère catégorie : les établissements gérés directement par les ministères des Affaires étrangères ou de la Coopération**

Ils sont déterminés en application du décret n° 76-832 du 24 août 1976 (dit de "l'autonomie financière").

Au sein même de cette catégorie, les établissements se répartissent entre :

- les établissements en gestion directe, au total 20 établissements, dont 16 dépendent du ministère des Affaires étrangères (Londres, Bruxelles, Barcelone, Madrid, Saint-Sébastien, Valence, Rome et Naples, La Haye et Amsterdam, Vienne, Munich, Lisbonne, Buenos-Aires, Pondichery, Tokyo, et 4 sont directement rattachés au ministère de la coopération (Tananarive, Niamey, Dakar, Nouakchott) ;

- les établissements gérés par les 3 missions culturelles françaises au Maghreb : les 29 établissements de l'Office universitaire et culturel français en Algérie (OUFCA) ; 26 établissements scolaires français au Maroc et 14 en Tunisie.

Soit 69 établissements gérés par ces missions.

La présentation de ces établissements par le ministère des Affaires étrangères diffère quelque peu de celle retenue par votre rapporteur. Le ministère n'introduit tout d'abord aucune distinction entre les établissements en gestion directe et les établissements gérés par les missions culturelles françaises en Afrique du Nord : ses chiffres intègrent globalement l'établissement public constitué par l'Office universitaire et culturel français en Algérie, l'établissement

de la mission d'enseignement français en Tunisie et cinq groupements de lycées français au Maroc, ce qui fait qu'ils ne font apparaître que 27 "établissements" en gestion directe.

Il nous a paru plus clair de différencier les établissements scolaires individuels des établissements publics qui en gèrent plusieurs dizaines à la fois, et de compter le nombre d'écoles, collèges et lycées gérés par les trois missions.

Ainsi compris, le total des établissements gérés directement par les ministères des Affaires étrangères ou de la Coopération s'élève à 89 : 20 en gestion directe, et 69 dépendant des missions culturelles.

• 2ème catégorie : les établissements relevant d'un accord avec les autorités étrangères

Parmi ceux-ci, il est possible de distinguer :

- 10 établissements créés ou fonctionnant en application d'un accord bi-culturel : les lycées français de Berlin, Fribourg, Sarrebruck, Athènes, San José de Costa Rica, Montevideo, Quito, Lima, Canberra et Galatasaray (à Istanbul), nouvellement reconnu.

- 16 établissements dépendant d'un Etat étranger, mais où l'enseignement est français : 11 au Gabon, 2 au Sénégal, 1 à Djibouti, 1 au Vanuatu (le lycée Bougainville de Port-Vila), et 1 qui peut être rattaché à ce groupe dans la Principauté de Monaco (le lycée Albert 1er) ;

- 2 filières d'enseignement français au sein d'établissements publics étrangers. C'est le cas des écoles de Miami et de la Nouvelle-Orléans, qui constituent une expérience nouvelle.

Soit au total 28 établissements.

• 3ème catégorie : les établissements scolaires affiliés à des organismes d'enseignement français

Parmi ceux-ci, il convient de distinguer les établissements rattachés :

- à la mission laïque française : 12 établissements, dont 6 en Espagne (le lycée d'Alicante, les collèges de Saragosse, Las Palmas, Murcie, Benidorm et le cours Molière à Madrid), 3 au Liban (le grand Lycée et le Lycée de Verdun à Beyrouth et le Lycée de Tripoli), 1 en Grèce (Thessalonique), 1 en Libye (l'école française de Tripoli) et 1 en Ethiopie (le lycée d'Addis-Abeba).

• aux Alliances françaises : le collège franco-argentin de Martínez (Argentine), celui de Cali (Colombie), la section française du collège de Guadalajara au Mexique, les lycées de Santiago (Saint-Exupéry), de Concepcion, d'Osorno et le collège de Curico, au Chili, soit 7 établissements. Il convient de rappeler que la mission de l'Alliance française n'est pas la gestion d'écoles françaises - ce qu'elle ne fait ici qu'exceptionnellement - mais l'enseignement de la langue et de la culture française aux étrangers, mission que cette association aujourd'hui centenaire accomplit par ailleurs, brillamment, dans le monde entier.

• à la Fédération protestante : il s'agit du collège protestant de Zeyrouth.

Soit au total dans cette catégorie : 20 établissements

L'Alliance française, la Mission latine et la Fédération protestante ont conclu, pour les écoles qu'elles administrent, des conventions avec l'Etat. Il existe une quatrième association, dont le siège est également à Paris, l'Alliance Israélite Universelle, qui s'occupe aussi d'établissements scolaires faisant une large part à l'enseignement en français - notamment en Israël ; mais aucun de ceux-ci ne figure sur la liste d'accréditation et, donc, n'ont pas à être pris en compte ici.

• 4ème catégorie : les établissements privés conventionnés

Cette catégorie est la plus nombreuse du réseau scolaire français : elle ne compte pas moins de 198 établissements. Créés par les Français de l'étranger eux-mêmes, avec l'avul et l'appui des autorités françaises, ils sont gérés par des associations de parents d'élèves, des sociétés d'enseignement ou des fondations à but non lucratif. "Petites écoles" au début, fondées pour la plupart pendant les années 1960 ou 1970, elles ont grandi en même temps que les communautés françaises à l'étranger, en fonction de notre expansion économique et de l'essor démographique. D'abord reconnues comme "Ecoles Françaises de l'Etranger" (E.F.E.), les principales d'entre elles ont vite atteint le niveau secondaire, devenant collèges et lycées - certaines avec des effectifs dépassant 1.000 élèves.

La plus grande partie de ces établissements est rassemblée dans l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (ANEFE), organisme créé par un décret du 4 octobre 1971 (signé par M. Maurice Schumann, alors ministre des Affaires étrangères) qui a la particularité d'être une "association administrative" dotée de la possibilité d'émettre, sur avis favorable

d'une commission interministérielle, des emprunts pour la construction et l'aménagement des écoles.

Pour établir leurs rapports avec l'Etat sur des bases contractuelles précisant les droits de chacun, les associations gestionnaires de ces écoles ont signé depuis la fin des années 1970, des conventions dont les modalités ont été précisées par un décret du 7 octobre 1982 et généralisées en 1984. Ainsi s'est développée à l'étranger une très originale catégorie d'établissements, conventionnés, privés ou semi-privés, qui a permis la scolarisation de plus de 30.000 jeunes Français.

• 5ème catégorie : les établissements privés non conventionnés

Ces établissements comprennent deux groupes, bien différents par leurs origines et leur durée mais qui ont en commun le fait d'avoir été créés par des compagnies ou des personnes privées et de ne recevoir, à l'exception de bourses (accordées à 45 écoles de cette catégorie), aucune aide de l'Etat :

- les écoles religieuses créées par des ordres français furent jadis nombreuses à l'étranger. L'Espagne, l'Italie et la Belgique en Europe, les colonies françaises en Afrique et en Asie, la Turquie et le Moyen Orient, le Canada, Haïti et l'Amérique latine étaient leurs terres d'élection. Depuis, si quelques unes subsistent (comme l'Institut Saint-Dominique de Rome ou Sainte Jeanne d'Arc à Dakar), la plupart sont devenues des établissements conventionnés (Stanislas à Montréal ou le Colegio Francia à Caracas) ou ont été absorbées dans les systèmes scolaires locaux.

D'autres établissements privés, non religieux, créés par des initiatives personnelles, dispensent un enseignement français qui leur vaut de figurer sur la liste d'accréditation. Ils vont de grands établissements ayant préféré garder leur indépendance (comme le lycée français de New-York) à des petites écoles portant des noms charmants ("Les Pitchounes" en Côte d'Ivoire).

On recense au total 63 établissements privés, indépendants ou religieux.

- Enfin, les compagnies et entreprises industrielles ou commerciales s'installant à l'étranger ou ouvrant un chantier dans une région isolée implantent souvent, en même temps, pour la durée de leur séjour, une petite école pour les enfants de leur personnel. Le nombre de ces "écoles d'entreprises" a dans les années 1970, dépassé la cinquantaine ; on en compte encore 31 aujourd'hui figurant également sur la liste d'accréditation.

Total des établissements privés non conventionnés reconnus : 94.

• 6ème catégorie : les établissements gérés par le ministère de l'Education nationale

Ce sont les 70 établissements de la Direction de l'Enseignement français en Allemagne (DEFA), établis en République fédérale pour scolariser les enfants des personnels des Forces Françaises en Allemagne (FFA). Cet ensemble comprend 16 écoles maternelles, 40 écoles primaires, 13 lycées et collèges et 1 lycée technique. Il scolarise plus de 12.000 élèves dans des conditions que toutes les familles françaises de l'étranger souhaiteraient voir étendues à tous les pays puisque l'enseignement y est gratuit.

Récapitulatif des diverses catégories d'établissements français à l'étranger

1. Etablissements en gestion directe MAE ou MC	20	}	89
Etablissements gérés par des missions culturelles	69		
2. Etablissements en co-gestion franco-étrangère	28		
3. Etablissements gérés par des organismes conventionnés	20	}	218
4. Etablissements conventionnés gérés par des associations	198		
5. Etablissements privés non conventionnés	63	}	94
Ecoles d'entreprises	31		
6. Etablissements gérés par l'Education nationale	70		
	<hr/>		
Total	499		

En écartant les écoles de la DEFA gérées par l'Education nationale, restent 429 établissements relevant des Affaires étrangères ou de la Coopération : sur ce total, 312 établissements, soit près des trois-quarts, sont des établissements privés ou semi-privés, parmi lesquels on compte 218 conventionnés, plus de la moitié.

Cette constatation implique que dans le respect de l'autonomie et de l'indépendance des établissements, aucun changement fondamental de leurs statuts ou de leur fonctionnement ne saurait être imposé de façon unilatérale et autoritaire. Si des modifications étaient demandées par l'administration française - ce qui, en fait, est bien le cas dans le projet de réforme que nous avons à étudier - elles ne devraient être obtenues que par des négociations, en particulier pour ce qui concerne les conventions qui ont été conclues.

B. UN ENSEIGNEMENT PAYANT

1. Les effectifs : près de 200.000 élèves, dont 70.000 Jeunes Français

L'exposé des motifs du projet de loi que nous examinons indique que "quelques 380 établissements de statuts très divers scolarisent dans le monde entier 165.000 élèves, dont 60.000 jeunes Français."

Le chiffre de 380 correspond au nombre d'établissements qui, sous une forme ou une autre (détachement d'enseignants, subventions ou simplement bourses) reçoivent une aide du gouvernement français : on en compte 253 au ministre des Affaires Etrangères et 126 à la Coopération (les 125 établissements d'Afrique francophone et de l'océan indien plus Haïti).

Sur les 429 établissements recensés précédemment, 49 (18 écoles privées non conventionnées et 31 écoles d'entreprises) ne sont pas aidés par l'Etat.

Le chiffre de 165.000 élèves doit être éclairé. Les statistiques des Affaires étrangères précisent que pendant l'année scolaire 1988-1989, 116.095 élèves ont été accueillis dans ses 253 établissements qu'elle soutient, dont 37.735 Français. De leur côté, les effectifs des écoles de la Coopération s'élèvent à 64.900 élèves, dont 23.720 Français. Ce qui fait, pour les deux ministères, un total de 61.455 Français et de 180.995 élèves. Mais parmi ces derniers, 15.000 environ, se trouvent des écoles du Gabon et de la Côte d'Ivoire qui ne sont pas concernées par la réforme actuellement en cours : d'où le chiffre de 165.000.

Profitons de ce recensement pour donner les effectifs de l'ensemble du réseau : la DEFA scolarise actuellement 11.840 élèves (tous français). Ce qui fait au total, pour les 499 établissements, 192.835 élèves, dont 73.290 Français.

Et encore ne faudrait-il pas oublier les enfants isolés étudiant par correspondance avec le Centre National d'Enseignement à Distance (C.N.E.D.) qui dépend de l'Éducation nationale et rassemble quelques 7.000 élèves dans les âges d'obligation scolaire.

Comment ces élèves se répartissent-ils ? Le tableau ci-après présente une analyse des effectifs par groupe de nationalités et par régions géographiques pour les établissements du ministère des Affaires étrangères.

EFFETIFS D'ÉLÈVES 1968/69 PAR GROUPE DE NATIONALITÉ

Région géographique	Nb écoles, col. lyc.	FEMELLE	%	dont bi-nationaux	% p/c avec Français	MASCULIN	%	TOTAL	%	TOTAL
Europe occidentale	55	11.621	39,5	5.856	37,1	16.385	47,5	4.485	13,0	34.491
Europe orientale	7	333	20,1	63	18,9	214	18,1	630	53,8	1.185
TOTAL EUROPE	62	11.954	39,1	5.919	36,7	16.599	46,5	5.123	16,4	35.676
ASIE-OCEANIE	28	1.882	58,5	246	6,3	1.799	27,1	957	16,4	6.638
Amérique du Nord	18	1.035	32,9	1.369	45,1	4.840	52,6	1.342	14,5	9.237
Amérique latine	33	5.163	21,7	1.702	52,3	19.895	69,8	1.710	7,5	22.765
TOTAL AMÉRIQUES	51	6.198	25,6	4.071	49,7	26.732	64,8	3.052	9,5	32.002
Magreb	70	8.160	34,4	3.688	37,8	12.972	54,7	2.601	11,6	23.733
Proche Orient	23	2.643	19,9	367	13,9	7.704	58,1	2.909	21,9	13.256
TOTAL MAGREB/O-O	93	10.803	29,2	4.055	32,0	20.676	59,9	5.510	14,9	36.989
AFRIQUE	19	890	18,7	59	6,6	2.222	46,4	1.670	34,9	4.790
TOTAL ENDC 08/69	253	37.735	32,5	12.958	34,3	62.648	53,4	16.312	14,1	116.895

2. Des frais de scolarité très élevés

L'enseignement français à l'étranger coûte cher, et ce sont les familles qui en font surtout les frais. Dans l'année scolaire 1988-1989, le coût moyen d'un élève s'est élevé à 14.000 francs par an. Jusqu'en 1988, la contribution de l'Etat était supérieure ou à peu près équivalente aux droits de scolarité demandés aux familles ; il n'en est plus de même aujourd'hui, comme le montre de façon, hélas éloquente, le tableau ci-après, publié dans les "statistiques et ratios de gestion" du ministère des Affaires étrangères :

	Contribution du Département	Contribution des Familles	Nombre d'élèves	Coût moyen d'un élève
86/87	772.019.000	719.999.000	111.463	13.386
87/88	770.235.000	774.984.000	113.541	13.609
88/89	760.028.000	865.916.000	116.095	14.005

En 1989, le ministère a dépensé 760 millions de francs, et les familles ont payé 865 millions. C'est là une tendance qu'il faut absolument inverser !

Les frais de scolarité varient beaucoup d'une région à une autre, en fonction du niveau économique du pays et de la nature des établissements. Ils sont également différents, souvent, pour des enfants français, les nationaux du pays et les "étrangers-tiers". Comme l'indique le tableau ci-après (qui ne concerne que les établissements des Affaires étrangères), ils vont, pour les jeunes Français, de 5.000 francs par an, en moyenne, en Amérique latine ou au Maghreb à 7.000 F dans les autres pays d'Afrique, 9.000 F en Asie, 10.000 F en Europe, 20.000 F en Amérique du Nord.

Le prix très élevé de la scolarité constitue le grand point noir de l'enseignement français à l'étranger. C'est en vain que depuis des décennies, un régime analogue à celui de la métropole, c'est-à-dire la gratuité, est réclamé par nos compatriotes de l'extérieur, leurs représentants et les organismes qui les rassemblent. En 1981, lors des élections présidentielles, des promesses avaient été faites à ce sujet par le candidat élu à la présidence de la République : elles n'ont pas été tenues.

DROTS DE SCOLARITE DE L'ANNEE 1968/69

Région géographique	EFFECTIFS D'ÉLÈVES *				DROITS DE SCOLARITE EN F.F.			
	Français	Nation.	Etr. tiers	Total	Français	Nationaux	Etr. tiers	Total
Europe Occidentale moyenne/élève	12 633	15 932	4 392	32 957	132 592 000	142 582 000	50 707 000	325 881 000
Europe Orientale moyenne/élève	333	1	638	972	10 496	8 949	11 545	9 888
					2 638 000	9 060	6 362 000	9 009 000
					7 922	9 000	9 972	9 269
TOTAL EUROPE moyenne/élève	12 966	15 933	5 030	33 929	135 230 000	142 591 000	57 069 000	334 890 000
					10 430	8 949	11 346	9 870
AFRIQUE-OCÉANIE moyenne/élève	3 816	1 470	890	6 176	35 993 000	6 923 000	14 452 000	57 368 000
					9 432	4 710	16 238	9 289
Amérique du Nord moyenne/élève	3 835	4 860	1 342	9 237	61 457 000	93 596 000	29 829 000	184 883 000
					20 250	19 259	21 631	19 929
Amérique latine moyenne/élève	5 163	15 892	1 710	22 765	25 573 000	66 356 000	8 559 000	100 487 000
					4 953	4 175	5 005	4 414
TOTAL AMÉRIQUES moyenne/élève	8 198	20 752	3 052	32 002	87 030 000	159 952 000	37 588 000	284 570 000
					10 616	7 700	12 316	8 892
Asie-Pacifique moyenne/élève	8 160	12 972	2 601	23 733	28 563 000	47 269 000	18 577 000	94 411 000
					3 501	3 644	7 142	3 978
Moyen-Orient moyenne/élève	2 643	7 704	2 909	13 256	25 381 000	14 640 000	33 317 000	73 379 000
					9 603	1 906	11 453	5 536
TOTAL ASIE-PACIFIQUE-MOYEN-ORIENT moyenne/élève	10 803	20 676	5 510	36 989	53 946 000	61 949 000	51 894 000	167 790 000
					4 994	2 996	9 418	4 936

* ne sont pris en compte ni les effectifs d'élèves des établissements à scolarité gratuite ni les élèves acquittant leur scolarité en monnaie locale ni les boursiers d'établissement.

Les parents d'élèves paient des charges déjà trop importantes ; ils ne peuvent faire davantage. Une réforme restituant la gratuité de l'enseignement aurait été accueillie avec enthousiasme. A défaut, il faut absolument que celle qui est proposée aujourd'hui ne se traduise pas par un nouvel accroissement des taux de scolarité. Le gouvernement en a formellement donné l'assurance ; nous lui en donnons acte ; mais, comme nous le verrons, on peut avoir des craintes à cet égard.

C. DES ENSEIGNANTS DE QUALITE AUX STATUTS INEGAUX

Le succès de l'enseignement français à l'étranger repose, pour l'essentiel, sur la qualité des enseignants qui servent dans ce réseau.

C'est ainsi que les succès au baccalauréat sont sensiblement plus élevés dans les lycées implantés hors de France. Nos établissements contribuent par ailleurs à former les futurs cadres des pays d'implantation puisque près de 60 % des enfants scolarisés dans ces établissements sont des nationaux de ces pays ou des étrangers tiers. Notre réseau scolaire reste donc la pierre angulaire du rayonnement culturel et linguistique de la France à l'étranger.

1. Catégories et effectifs des personnels enseignants

Les établissements scolaires français à l'étranger emploient plusieurs catégories de personnels :

- les "détachés budgétaires" sont des fonctionnaires titulaires du ministère de l'Education nationale, détachés auprès du ministère des Affaires étrangères ou de la Coopération, affectés par la France auprès d'un établissement scolaire à l'étranger et rémunérés par l'Etat. Le projet de réforme propose de les appeler "expatriés".

- les "détachés administratifs" sont des enseignants titulaires de l'Education nationale qui sont recrutés et payés directement par l'établissement scolaire implanté à l'étranger. Ces fonctionnaires restent cependant rattachés administrativement à leur corps d'origine et leur carrière administrative continue de s'y dérouler. Dans la réforme, ils sont désignés comme "résidents".

- les recrutés locaux non titulaires sont des personnels non titulaires engagés et rémunérés directement par l'établissement, en fonction généralement des normes en vigueur dans le pays d'accueil. Ces personnels peuvent être des Français résidant dans ce pays qui n'ont pas passé les concours de la fonction publique mais possèdent le baccalauréat ou des diplômes universitaires, ou encore des étrangers ayant des titres d'enseignant.

Enfin, il faut mentionner les Volontaires du Service National Actif (V.S.N.A.) qui sont généralement pris en charge par la France, mais peuvent aussi être rémunérés par les établissements.

*

* *

Quel est le nombre de ces enseignants ? Le chiffre pour l'ensemble du réseau scolaire français à l'étranger est de 12.882, dont 8.475 Français et 4.407 étrangers. Mais ne considérons que les 380 établissements concernés par le projet de réforme en cours.

Dans les 253 établissements des Affaires étrangères se trouvent 8.600 enseignants : 1.672 détachés budgétaires ou expatriés, 341 V.S.N.A., soit 2.013 payés par l'Etat ; 2.514 détachés administratifs recrutés locaux ou résidents ; 1.207 recrutés locaux français non-titulaires, 58 V.S.N.A., 2.811 enseignants étrangers ; soit 6.590 professeurs et instituteurs rémunérés par les établissements - et par les parents d'élèves. Notons que le nombre d'enseignants payés localement par les établissements est trois fois celui fourni par l'Etat.

A la Coopération, le ministère a fait savoir que sur les 126 écoles, collèges et lycées qu'il contrôle, 69 sont touchés par les modifications du système de rémunération envisagées par la réforme. On trouve, dans ces 69 établissements, 2.119 enseignants, dont 539 détachés budgétaires ou expatriés, 600 recrutés locaux titulaires ou résidents, 450 recrutés locaux français non-titulaires, 390 enseignants étrangers, 140 V.S.N.A.

Au total donc 10.722 enseignants parmi lesquels 5.325 titulaires de l'Education nationale : 2.211 (1.672 au M.A.E., 539 au M.C.) sont les détachés budgétaires ("expatriés"), 3.114 (2.514 au M.A.E., 600 au M.C.) sont des détachés administratifs ("résidents").

2. La disparité des traitements

Des différences existent entre le salaire des enseignants envoyés et payés par la France et le traitement de ceux qui, recrutés et rémunérés sur place, sont alignés sur les normes locales. Dans les pays au niveau de vie élevé, la disparité n'est pas grande ; mais dans des régions moins favorisées et dans les pays à monnaie fondante, en Amérique latine par exemple, les recrutés locaux touchent des émoluments qui, traduits en francs, apparaissent véritablement misérables.

Depuis de nombreuses années, tout le monde s'accorde pour dénoncer les disparités de traitement entre ces catégories de personnels : les personnels recrutés locaux, titulaires ou non-titulaires, dont la rémunération incombait aux établissements et était directement liée aux ressources de ceux-ci, et plus particulièrement au montant des droits d'écologie, percevaient un salaire qui pouvait être jusqu'à dix fois inférieur à celui des détachés budgétaires rémunérés sur le budget de l'Etat. Cette discrimination

était d'autant plus criante dans le cas des détachés administratifs - ou recrutés locaux titulaires - que ceux-ci disposaient, bien souvent, des mêmes diplômes que leurs homologues détachés budgétaires.

Un effort sensible a été entrepris au cours de la dernière décennie pour tenter de remédier à ces inégalités. Il s'est traduit par trois mesures complémentaires :

a) L'octroi d'indemnités et d'allocations supplémentaires

Cette aide a été accordée pour la première fois en 1979 et a été généralisée en 1983. En 1983, elle s'élevait à 8,33 millions de francs et concernait 1152 recrutés locaux ; en 1984, son montant était de 9,17 millions de francs répartis entre 1.163 bénéficiaires ; en 1985, elle atteignait 11,98 millions de francs et profitait à 1.343 personnes. En 1986 enfin, elle atteignait 17,43 millions de francs et concernait 1.760 recrutés locaux. En 1987, la nouvelle répartition des compétences entre le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération devait avoir pour conséquence un retard important dans le versement de cette aide dans les pays relevant du champ de la coopération ; pour le seul ministère des Affaires étrangères, elle a été attribuée à 1.394 personnes pour un total de 15,14 millions de francs.

Les paiements ont été particulièrement lents ces deux dernières années : en ce mois de juin 1990, les ayants droit attendent encore le versement de leurs allocations pour l'année scolaire 1988-1989 !

b) La titularisation de recrutés locaux français

La loi du 11 janvier 1984 a ouvert de nouvelles possibilités de titularisation aux enseignants en fonction dans les établissements scolaires français de gestion directe. Ainsi, par exemple, 590 enseignants ont-ils été titularisés à ce titre en 1988.

Il faut regretter cependant que le champ d'application de la loi de 1984 ait été restreint aux seuls personnels des établissements en gestion directe. C'est en vain que lors des débats au Sénat, votre rapporteur a tenté par voie d'amendement d'étendre cette possibilité aux enseignants français non-titulaires se trouvant à l'étranger dans les établissements accrédités et conventionnés : le gouvernement s'y est opposé. De plus, les effets de cette loi Le Pors, limités à cinq ans, ont cessé en 1989.

Reste la vénérable loi du 5 avril 1937, qui pourrait laisser des espoirs aux candidats à la titularisation. Mais l'Administration ne semble pas disposée à l'appliquer avec bienveillance, au contraire : c'est ainsi, par exemple, qu'elle a imposé, pour l'application de cette loi, les normes de celle de 1984, ce qui lui a valu, d'ailleurs, de

nombreux recours juridictionnels devant les tribunaux administratifs. Un premier jugement vient d'être rendu, le 30 mars 1990, par le tribunal de Paris : il est favorable à la requérante, professeur en Côte d'Ivoire, et annule la décision rejetant sa demande de titularisation. Une nouvelle espérance est ainsi ouverte ; mais en fait, c'est un nouveau plan de titularisation qu'il conviendrait de mettre en place pour les enseignants concernés.

c) Complément de salaire aux détachés administratifs en compensation de la suppression de postes budgétaires

Pour remédier aux inégalités de traitement les plus criantes qui subsistaient localement, le précédent Gouvernement avait imaginé de gager l'amélioration des rémunérations servies aux recrutés locaux les plus défavorisés sur les économies qui seraient réalisées par la suppression de 300 postes de détachés budgétaires programmée sur cinq années.

La direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) devait prendre à sa charge la rémunération des enseignants qui seraient recrutés localement pour compenser les postes budgétaires supprimés et servir un complément de rémunération à l'ensemble des recrutés locaux titulaires dont le salaire restait inférieur à leur traitement indiciaire parisien.

Cette réforme a été engagée à la rentrée de septembre 1988 dans quatre pays : Espagne, Portugal, Grèce et Mexique par la suppression de 48 postes de détachés budgétaires et, en compensation, le versement aux détachés administratifs d'un complément de salaire leur permettant d'atteindre de 60 à 90% du traitement métropolitain.

En dépit des nouvelles orientations retenues par l'actuel Gouvernement, les suppressions de postes de détachés budgétaires ont été poursuivies en septembre 1989 (75 postes) et 34 postes doivent être encore supprimés "pour solde de tout compte" en septembre 1990.

Cette réforme n'était certes pas dépourvue d'inconvénients, dont le principal, qui avait été abondamment dénoncé par votre rapporteur, consistait en un prélèvement de 25 % des économies ainsi réalisées par le ministère du budget. Mais elle avait l'avantage d'avoir été commencée avec prudence, de façon expérimentale, et d'être exactement proportionnée aux objectifs limités qu'elle s'était fixés.

*

* *

Sous l'effet conjugué des trois mesures décrites ci-dessus, le sort des personnels des établissements scolaires français à l'étranger recrutés localement s'est sensiblement amélioré au cours de la dernière décennie. La plupart des recrutés locaux titulaires bénéficiaient - ou allaient bénéficier dans un proche avenir - de rémunérations équivalentes au traitement indiciaire qu'ils percevaient en France.

Ainsi, par exemple, les 600 recrutés locaux titulaires des établissements français au Maroc étaient assurés de bénéficier d'un salaire équivalent à leur traitement indiciaire le 1er septembre 1990. En Afrique francophone, cette mise à niveau avait été déjà presque partout réalisée, et était même inscrite dans les conventions ; il ne restait au ministère de la Coopération qu'à viser ce but dans quatre pays : les trois îles de l'océan Indien (Maurice, Comores, Seychelles) et Haïti. En Europe, les traitements équivalents aux salaires métropolitains étaient de règle - comme dans la plupart des pays d'Asie-. En Afrique du Nord, aux Etats-Unis et au Canada, comme d'ailleurs dans les pays du Golfe, à Hong-Kong ou au Japon, les enseignants étaient mieux payés qu'en France.

Seul restait très préoccupant le cas d'environ 350 recrutés locaux titulaires - sur un total de 3.114 personnes - servant principalement en Amérique Latine, à Pondichéry ou au Liban. Le niveau de leur salaire demeurait à un niveau inacceptable : dans certains pays d'Amérique du Sud, par exemple, ces fonctionnaires détachés n'avaient même pas les moyens de verser en France leurs prestations obligatoires pour la retraite et la sécurité sociale. Ce sont ces personnels qui allaient être les principaux bénéficiaires d'une nouvelle réforme lancée à l'automne de 1989 par le secrétariat d'Etat chargé des relations culturelles internationales.

*

* *

II. LE PLAN DE "RENOVATION" DE L'ENSEIGNEMENT FRANCAIS A L'ETRANGER

C'est le 23 août 1989 que M. Thierry de Beaucé, secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales a présenté au Conseil des ministres un plan de "rénovation" du réseau scolaire français l'étranger. Ce plan comportait trois parties. Tout d'abord, il était annoncé qu'un "coup d'arrêt" serait porté "à la dégradation des moyens" de ce réseau, et notamment à la suppression des postes budgétaires ; mais malheureusement, ce coup était différé puisque 79 postes étaient supprimés en 1989 et 34 en 1990. D'autre part, de "grandes priorités" étaient indiquées : ouverture accrue aux cultures des pays d'accueil, apprentissage des langues vivantes, développement d'un enseignement post-baccalauréat, ouverture aux nouvelles technologies, formation continue des personnels... Tout ceci correspondait à des orientations antérieurement définies : rien, donc, de bien nouveau, rien qui ne justifie vraiment le titre pour le moins emphatique donné au projet.

En revanche, la partie centrale de la communication du secrétaire d'Etat présentait un très sérieux intérêt. Elle faisait part de son intention de mettre en place "un nouveau régime équitable de rémunération des personnels détachés dans les établissements scolaires à l'étranger" et, dans ce but, de procéder à une "refonte" des statuts et des modalités de paiement de tous les enseignants titularisés exerçant dans ces établissements. Tel est l'élément essentiel, primordial du plan de "rénovation". Même s'il se résume en un plan de rémunération, il constitue une réforme importante, fondamentale pour les enseignants. Une réforme qu'il faut étudier ici puisque l'une de ses conséquences, et non la moindre, est la création de l'agence, qui fait l'objet du projet de loi que nous avons à examiner.

A. LA REFORME DES MODALITES DE REMUNERATION DES ENSEIGNANTS TITULAIRES

La réforme concerne exclusivement les enseignants titulaires, fonctionnaires de l'Education nationale. Ceux-ci, comme on l'a vu, sont divisés en deux catégories : les détachés budgétaires envoyés par la France, qu'on appellera désormais "expatriés", et les détachés administratifs recrutés localement, qui seront nommés "résidents". La réforme s'ordonne autour d'une idée forte : effacer, ou au moins atténuer les disparités de salaires existant entre ces deux catégories.

1. Tous les enseignants titulaires recevront au moins leur traitement indiciaire de France

Dans sa communication au Conseil des ministres, le secrétaire d'Etat a expliqué son projet en ces termes :

"Il a paru juste de poser une règle simple : garantir à tout fonctionnaire français, travaillant dans les établissements scolaires reconnus par le ministère de l'Education nationale, son traitement indiciaire de France. Cette disposition sera appliquée à la rentrée 1990.

"D'ici là, et avec effet dès la rentrée 1989, des mesures immédiates seront prises en faveur des personnels les plus pénalisés (elles touchent plus particulièrement l'Amérique latine, le Liban, Pondichéry, le Mexique et la Grèce) de façon à rapprocher leur rémunération de celle qu'ils percevraient en France. Elles prendront la forme du versement d'une allocation complémentaire ... Ainsi, 275 personnes seront touchées dès la rentrée 1989 par une amélioration significative de leur niveau de rémunération, et donc de leur niveau de vie.

"Au-delà de cette mesure d'urgence, il est prévu d'adopter pour tous les personnels titulaires des établissements scolaires un nouveau régime de rémunération, plus équitable, à compter de la rentrée 1990. Chacun recevra, dans ce cadre, au minimum son traitement indiciaire. Ceux qui étaient en activité en France à la veille de leur recrutement percevront en outre, pendant la durée de leur détachement temporaire, une indemnité d'expatriation tenant également compte de leur situation familiale."

Mesures d'équité, mais qui suscitent immédiatement une question : qui paiera, et comment ? La réponse est donnée dans une note d'information adressée dès le 25 août 1989 à tous les postes diplomatiques : "Tous les agents concernés, quel qu'ait été leur mode de recrutement, percevront à compter du 1er septembre 1990 le traitement indiciaire correspondant à leur catégorie, grade et échelon ; ce traitement leur sera versé en francs français sur un compte en France par l'administration centrale".

Ainsi, la réforme introduit dès l'abord une novation primordiale : désormais, c'est l'Etat qui versera leur salaire à tous les enseignants titulaires, au moins jusqu'au niveau de leur traitement indiciaire de France. Il le faisait déjà pour les "expatriés" ; il le fera, à partir du 1er septembre 1990, pour les "résidents" qui, jusqu'à présent, étaient payés par les établissements.

Cette mesure ne pouvait être accueillie que très favorablement : de tous temps, les Français de l'étranger ont réclamé

la prise en charge par l'Etat du salaire des recrutés locaux, prise en charge d'ailleurs prévue par un décret du 7 octobre 1982 ; ils y voient à juste titre le meilleur moyen de soulager la trésorerie des établissements, accablés de charges salariales, et, donc, de faire baisser les frais de scolarité.

Mais s'agissait-il bien d'une prise en charge ? Il fallut vite déchanter, car la réforme annoncée comportait un corollaire qui en change complètement l'intérêt.

2. Les établissements rembourseront à l'Etat les salaires qu'ils versaient aux enseignants résidents

Après la bonne nouvelle du rééquilibrage des traitements, le communiqué du 23 août 1989 comportait une petite phrase prévoyant "un réaménagement des relations financières entre l'Etat français et les établissements". Aucune indication n'était donnée sur ce "réaménagement" ; les intentions du gouvernement furent révélées par la suite.

"Cette opération, fut-il expliqué, ne doit entraîner aucune dépense nouvelle pour l'Etat, ni aucun accroissement des droits de scolarité payés par les familles." En conséquence, les dépenses de l'un et des autres doivent rester inchangées. Dès lors que l'Etat prend en charge le salaire des résidents, les établissements, qui font l'économie de ces charges, devront lui en rembourser le montant. Une "opération blanche", donc ; mais sans aucun intérêt pour les établissements et les parents d'élèves. Et quelle étrange conception d'un pouvoir qui se déclare payeur et, dans le même temps, demande qu'on lui fournisse, par prélèvement sur les ressources locales issues des droits de scolarité, tout ou partie de la paye !

"Tout ou partie", en effet. "Tout" lorsque les établissements - c'est le cas de la grande majorité d'entre eux - accordent déjà à leurs recrutés locaux titulaires l'équivalent de leur traitement indiciaire français. "En partie" seulement lorsque les salaires octroyés y sont inférieurs ; dans ce cas, les écoles n'auront à rembourser que les sommes qu'elles versaient (à une date de 1990 qu'il faudra préciser) ; l'Etat aura donc à sa charge - ce dont il faut lui donner acte - la différence entre le montant actuel des salaires et celui des traitements indiciaires. Quant aux enseignants résidents se trouvant dans des pays (tels la Grande-Bretagne, la R.F.A., le Japon, les Etats-Unis, le Canada) où ils reçoivent une rémunération supérieure à celle qu'il auraient en France, ils continueront à bénéficier du même niveau de revenus : leur traitement français leur sera versé par le ministère des Affaires étrangères, le supplément sera assuré en monnaie locale par l'établissement sur son budget de fonctionnement.

Ce nouveau système de rémunération ne sera simple ni pour les établissements qui n'en retirent aucun profit, ni pour les enseignants qui en sont les bénéficiaires. Certes, ces derniers ont tout lieu de se montrer satisfaits sur le plan pécuniaire mais la situation nouvelle dans laquelle ils se trouveront dans leur pays de résidence posera pour eux des problèmes de statut, de juridiction, d'impôts, de sécurité sociale, etc, qu'il faudra résoudre. Les négociations avec les autorités seront nécessaires notamment pour ce qui touche aux conventions fiscales.

Il en sera de même pour les accords bi-culturels qui ont permis l'installation d'établissements dans certains pays : ceux-ci admettront mal que parmi les enseignants recrutés localement, les Français soient payés beaucoup plus que leurs propres nationaux.

Toutefois, le paiement des salaires par l'Etat présente un autre avantage : au cours des prochaines années, les enseignants français titulaires bénéficieront automatiquement des mesures de revalorisation de la fonction enseignante annoncées par M. Jospin. Le gouvernement a bien indiqué et réitéré par des assurances formelles que dans le nouveau système de rémunération mis en place pour l'étranger ces revalorisations seront assurées par lui et ne seront en aucun cas à la charge des établissements.

3. Tous les titulaires seront nommés par les administrations centrales

Une autre disposition de la réforme s'avère d'une importance significative. Dans le communiqué du 23 août 1989, on peut lire en effet : *"l'engagement de l'Etat implique que l'ensemble des nouveaux recrutements de fonctionnaires détachés dans les écoles et lycées français à l'étranger soit opéré par les administrations centrales concernées et contrôlé par les instances paritaires"*. Ces instances paritaires sont les commissions consultatives paritaires nationales (C.C.P.N.) et locales (C.C.P.L.), auxquelles il faudra sans doute ajouter la commission technique paritaire (C.T.P.) constituée récemment (elle s'est réunie pour la première fois le 22 mai 1990) ; ces "instances" ne sont composées, rappelons-le, que des représentants de l'administration et des syndicats ou organisations professionnelles d'enseignants.

Ainsi, tous les enseignants titulaires, les résidents, comme les expatriés, seront nommés par "les administrations centrales". Les détachés budgétaires ont toujours été désignés à Paris, ce qui est normal. Mais jusqu'à présent, ce sont les chefs d'établissement dans la gestion directe et les associations gestionnaires pour les écoles conventionnées, qui choisissaient leur

personnel recruté localement. Cette prérogative essentielle leur est enlevée pour ce qui concerne les enseignants résidents.

On aurait pu à la rigueur l'admettre si "l'engagement de l'Etat" se traduisait par une véritable prise en charge des salaires ; mais nous avons vu que tel n'est pas le cas.

Cette nouvelle procédure de recrutement pose une question de principe très sérieuse, liée aux droits des associations et des établissements. Elle est évidemment contraire aux termes des conventions conclues entre les pouvoirs publics et les associations gestionnaires des quelque 200 écoles de statut privé ou semi-privé. Pour que cette nouvelle procédure puisse être acceptée, ces conventions devront être modifiées. C'est là un problème que votre rapporteur évoquera dans un prochain chapitre.

De plus, une question se pose avec les nouvelles attributions -accrues apparemment- des C.C.P.L. et des C.C.P.N., sans parler des C.T.P. dont il paraît envisagé de généraliser le rôle. Jusqu'à présent, ces commissions paritaires étaient, comme leur nom l'indique, des instances "consultatives". Seraient-elles désormais nanties d'un pouvoir de "contrôle" sur "l'ensemble des nouveaux recrutements de fonctionnaires détachés dans les écoles et lycées français à l'étranger" ? Peut-on nier qu'il y ait là instauration d'une main-mise des syndicats ?

Les C.C.P.L. n'existaient jusqu'à ce jour que dans les pays où un effectif nombreux d'enseignants et d'établissements les justifiaient. Or, voici que par deux arrêtés du 13 février 1990, 40 C.C.P.L. sont créés d'un coup dans 40 pays, dont 35 ne possèdent qu'une unique école française, et 2 (la République Démocratique Allemande, et le Saint-Siège) n'en ont aucune. Désormais, toutes les écoles, ou presque, auront près d'elles une C.C.P.L. (où siègeront sans doute quelques uns de leurs propres enseignants), même quand elles sont aussi petites qu'au Qatar ou à Kuala-Lumpur. N'est-ce pas un réseau syndical qui est ainsi tissé, parallèlement au réseau scolaire ?

Votre rapporteur se doit de mentionner, pour la petite histoire, que les deux arrêtés portant la date du 13 février n'ont été publiés au Journal Officiel que le 14 avril 1990 (veille du dimanche de Pâques) ; or, dans le même temps, une instruction ministérielle adressée aux postes diplomatiques fixait au lundi 17 avril la date de clôture des candidatures aux C.C.P.L. Est-il nécessaire d'ajouter que seuls ceux qui avaient été prévenus d'avance ont pu se présenter ?

4. Un nouveau statut pour les enseignants "expatriés"

Si la réforme des rémunérations des enseignants titulaires est favorable aux anciens détachés administratifs devenus "résidents", il n'en est pas de même pour les détachés budgétaires ou "expatriés". Certes, le communiqué du 23 août 1989 précisait que "la situation des détachés au barème actuellement en poste reste en tout état de cause inchangée, y compris pour ceux recrutés à la rentrée de 1989, pour toute la durée du détachement prévu". Mais il était ensuite précisé (dans la note du 25 août) : d'une part que ce détachement ne serait que de 3 ans (et non pas 6 comme l'habitude en avait été prise) ; et d'autre part, surtout, que les indemnités prévues pour tous les fonctionnaires expatriés par le décret du 28 mars 1967 ne seraient plus, à l'avenir, versées intégralement aux enseignants détachés (après 1990) dans les écoles et lycées français de l'étranger.

Cette décision, lourde de conséquences, a été vivement ressentie par les intéressés et les organisations professionnelles qui les représentent. Votre commission des affaires culturelles a tenu à entendre ou à recueillir l'opinion, sur ce point et sur les autres aspects de la réforme, des principales d'entre elles : la Fédération de l'éducation nationale (FEN), la Fédération des professeurs français résidant à l'étranger (FPRE), le Syndicat national des enseignements du second degré (SNES), le Syndicat général de l'éducation nationale et la Confédération française démocratique du travail (SGEN-CFDT), le Syndicat national des lycées et collèges et la Confédération syndicale de l'éducation nationale (SNALC-CSEN), Force Ouvrière-Syndicat national des lycées et collèges (FO-SNLG), le Syndicat national des instituteurs et professeurs de collège (SNI-PEGC).

Le "décrochage" du décret du 28 mars 1967 est une mesure grave. Sur le plan des principes, comme l'ont souligné la FPRE et le SNALC, elle rompt l'unicité de la fonction publique à l'étranger : seuls les enseignants sont mis à part, exclus de certains de ses avantages. Encore ne s'agit-il que d'une partie des enseignants : ceux qui exercent leurs fonctions dans les écoles, collèges et lycées français. Auraient-ils démérité ? Ceux qui ont la chance d'avoir été affectés dans les Alliances françaises ou les Instituts demeurant régis par le décret de 1967, gardent leur statut et leurs émoluments. Ainsi, on verra dans une même ville des titulaires de l'éducation nationale, du même grade et enseignant le même nombre d'heures, percevoir des traitements différents. Comment justifier l'inégalité nouvelle ainsi créée ?

Sur le plan pécuniaire, la différence sera sensible. Le SNES, particulièrement opposé à cet aspect de la réforme, a calculé

que "les professeurs certifiés en début de carrière et les professeurs agrégés verront le niveau de l'indemnité qui leur sera proposé diminuer de 1.000 francs pour les premiers et jusqu'à 6.000 francs pour les seconds, suivant les pays. En moyenne, cela représente une diminution de 1.700 francs par mois". Ce syndicat, majoritaire dans le secondaire, conclut : "*Nous considérons que ce système de rémunération, s'il est appliqué, provoquera une crise de recrutement pour l'enseignement français à l'étranger. Le système au rabais... est un mauvais calcul qui témoigne pour le moins d'une méconnaissance des enseignants, voire d'une forme de mépris*". (lettre du 29 mai 1990 adressée à votre rapporteur).

5. Le décret du 31 mai 1990

Les modalités nouvelles de la rémunération des enseignants titulaires, le décrochage des professeurs expatriés du décret de 1967, le paiement par l'Etat des salaires des résidents, le remboursement de ces salaires par les établissements et les associations gestionnaires d'écoles, toutes ces innovations ne deviendraient possibles que si un nouveau décret était publié.

Pendant neuf mois, ce nouveau décret a été en gestation. Ses grandes lignes étaient tracées dès septembre 1989, mais l'évolution du détail de son texte a donné naissance à une dizaine de versions successives. Le secrétaire d'Etat, père de ce projet, s'était engagé à une large concertation et à des consultations. Elles ont eu lieu, mais dans des conditions dont votre rapporteur dira plus loin ce qu'on peut en penser. La FEN, majoritaire dans le corps enseignant (sauf dans le secondaire), a été son interlocuteur privilégié : elle a mis sa marque dans le texte finalement couçu et, comme le SGEN et le SNI, y a donné son aval.

Le décret a été publié au Journal officiel du 9 juin 1990. Daté du 31 mai, il porte la signature du Premier ministre, du ministre des Affaires étrangères, du ministre de l'Education nationale, du ministre de l'Economie et des Finances, du ministre de la Fonction publique, du ministre de la Coopération, du ministre délégué chargé du Budget et du secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales. Le plan de M. de Beaucé devient donc affaire de gouvernement.

Ce décret, qui porte le numéro 90-469, est "relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement à l'étranger". Son texte figure en annexe à ce rapport.

Bien que le ministre de l'Education nationale en soit co-signataire, il est exclu dès l'article premier de la détermination des établissements auxquels le décret sera applicable : la liste en sera

dressée par les seuls ministres des Affaires étrangères et de la Coopération ... Une préface à ce que nous trouverons dans le projet de loi portant création d'une Agence ...

L'article 2 définit ce que sont, parmi les enseignants titulaires détachés, les expatriés et les résidents. L'article 3 souligne que le décret s'applique également aux volontaires du service national actif. L'article 4 -le plus long- détermine le salaire de ces personnels en distinguant les éléments à la charge de l'Etat et les éléments à la charge des établissements. L'article 5 précise que des émoluments à la charge de l'Etat seront versés en France et en francs français, les détachés pouvant percevoir une avance avant leur départ (article 6) et, dans certains pays, être logés (article 7).

L'article 8 concerne directement, dans son second alinéa, les associations gestionnaires d'école : "compte tenu des législations locales et des accords internationaux, l'Etat peut être amené à conclure des conventions de mandat avec les établissements de droit local". L'article 9 interdit aux fonctionnaires l'exercice de tout autre activité rémunérée. Les articles 10 à 17 se réfèrent à certaines situations particulières que peuvent connaître les enseignants ; l'article 18 se rapporte à la prise en charge de leurs frais de voyage ; l'article 19 prévoit des "indemnités différentielles" pour ceux qui sont actuellement en poste.

Enfin, l'article 20 modifie le décret du 28 mars 1967 pour qu'il ne soit plus applicable aux personnels visés par le nouveau décret. Ce sera certainement l'article le plus contesté.

6. Un financement incertain

L'énumération des avantages consentis aux enseignants par le décret du 31 mai 1990 amène à se poser une question : le financement de cette réforme est-il vraiment assuré ?

Dans les documents préliminaires remis en septembre 1989, quatre moyens avaient été indiqués pour atteindre ce but :

a) la réforme sera financée en 1989-1990 "à même le budget de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, grâce aux économies réalisées sur sa gestion". On a donc pu faire des économies ? Chacun aimerait en être certain, malgré les informations sans doute erronées, mais abondamment répandues par la presse selon lesquelles il y aurait un "trou" de quelques centaines de millions à la DGRCSST. Mais en tout cas, il ne faudrait pas que l'on mette au chapitre des économies les compléments de traitement aux recrutés locaux non-titulaires, qui ne leur ont pas encore été versés pour l'année scolaire 1988-1989, ni les

subventions de fonctionnement aux écoles conventionnées, qui ne les ont pas encore reçues pour 1990.

b) à partir de la mise en place du nouveau régime, les suppléments de salaires que l'Etat devra prendre à sa charge pour les enseignants "résidents" seront compensés par la diminution des indemnités versées aux enseignants "expatriés". Mais après la protestation des syndicats et les mois de négociations avec eux, les économies -qui portent presque exclusivement sur les professeurs certifiés et agrégés- se réduisent à un chiffre bien inférieur à ce que le Gouvernement avait espéré : on l'évalue à 30 millions de francs.

c) le "réaménagement des relations financières entre les établissements et l'Etat" permettra à celui-ci de recevoir le montant des salaires que les établissements versaient jusqu'à présent aux recrutés locaux titulaires. Encore faudrait-il que les associations gestionnaires d'écoles acceptent les modalités de ces remboursements et les changements aux conventions qu'elles impliquent. Mais de toute façon, nous avons eu l'assurance en a été formellement donné qu'il s'agit là d'une "opération blanche", et il a été promis que les établissements n'auraient pas à supporter (ou rembourser) les revalorisations de salaires prévues pour les titulaires. L'Etat devra payer aux enseignants concernés l'équivalent (au moins) des sommes qu'il recevra des écoles. Cette opération, ce "réaménagement" ne lui rapportera donc, en principe, aucun bénéfice, aucune ressource nouvelle.

d) à l'avenir, "les moyens nécessaires seront dégagés suivant des dispositions négociées avec le ministère des finances"

Votre rapporteur aurait préféré lire, plus précisément, "les moyens nécessaires seront inscrits au budget de l'Etat". C'est là, bien sûr, la solution la plus normale, car il semble illusoire de penser qu'une réforme aussi importante pourrait être mise en place sans que des crédits conséquents n'y soient affectés. Or, cette démarche n'apparaît pas à l'évidence. Il n'a pas encore été possible de savoir exactement quelles sont, à cet égard, les prévisions de la Loi de Finances pour 1991.

Votre Commission des Affaires culturelles demande que les dépenses afférentes à la réforme instaurée par le décret du 31 mai 1990 et mise en oeuvre à compter du 1er septembre 1990 soient chiffrées, que les moyens que le Gouvernement compte employer pour y faire face soient clairement indiqués, et que les engagements nécessaires figurent au budget de l'Etat pour 1991 (et les années suivantes).

B. CONSEQUENCES DE LA REFORME

Comme on pouvait s'y attendre, la réforme a provoqué, au cours de ces derniers mois, une vive agitation dans les établissements français situés dans le monde entier. Il en a été de même, d'ailleurs, à Paris, dans l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères et dans tous les milieux politiques, syndicaux, associatifs qui, à un titre ou à un autre, s'occupent d'enseignement français à l'étranger.

1. Un chambardement de dimension mondiale

Le projet de réforme a surpris par son ampleur géographique : on ne s'attendait pas à ce qu'il touche tous les continents, les pays relevant des Affaires étrangères comme ceux situés dans le "champ" de la Coopération. En effet, dans la plupart de ces pays, peu de problèmes se posent pour les enseignants titulaires de l'éducation nationale détachés administratifs : la majorité d'entre eux perçoivent déjà l'équivalent de leur traitement indiciaire de France, payé par l'établissement où ils exerçaient, ou même davantage. A la suite d'une progression année après année, il était prévu, pour ceux qui n'en étaient encore qu'à 90% de ce traitement (au Maroc par exemple), de les porter à 100% au 1er septembre 1990.

Ainsi, la réforme n'était vraiment utile que dans une grande zone géographique : l'Amérique latine, et dans quelques pays tels le Liban, la Grèce, Pondichéry, Haïti, les îles de l'Océan indien... Fallait-il, pour apporter une juste amélioration à quelques centaines d'enseignants de cette zone et de ces pays, provoquer un chambardement administratif de dimension mondiale ? Il ne le semble pas : un programme ponctuel et limité aurait suffi.

2. Unification et centralisation

D'autres raisons expliquent le caractère général donné à cette réforme. Placé devant une carte scolaire complexe, une grande variété d'établissements et des enseignants aux statuts très divers, le Gouvernement a sans doute pensé que l'occasion lui était donnée de "rationaliser" le système et de lui donner plus d'unité structurelle.

Mais il ne faut pas oublier que toutes ces différences s'expliquent. Elles ont souvent été imposées par les conditions locales, et ont permis une grande souplesse qui a facilité l'adaptation au terrain et l'implantation des écoles. Cette diversité s'est donc avérée bénéfique. Une tendance trop poussée à l'unification, à la centralisation, pourrait avoir un effet inverse. Au demeurant, une unification - d'ailleurs impossible à réaliser complètement à l'étranger - n'irait-elle pas à l'encontre des principes de

décentralisation actuellement à l'ordre du jour, notamment au ministère de l'Education nationale ?

C'est là une question dont votre rapporteur aura à reparler en étudiant la nature de "l'Agence" que le projet de loi propose de créer. Cette Agence, qui concentrera tant de pouvoirs ne sera-t-elle pas l'expression même d'une extrême centralisation ?

La réforme a cherché, aussi, une autre unification et, en même temps, un rapprochement dans le domaine salarial. Unification des modalités de paiements, effectuées en France et en francs pour tous les titulaires ; rapprochement des niveaux de traitements entre les "résidents" et les "expatriés". Mais si les premiers ont été heureux des augmentations annoncées, les seconds ont été très mécontents des diminutions envisagées ; ce sont eux qui ont organisé les grèves de l'automne dernier.

3. Des concertations sélectives

Pour résoudre ces difficultés et s'accorder, si possible, sur les modalités de la réforme à appliquer, de larges concertations étaient nécessaires. Elles ont eu lieu ; mais pas avec tout le monde et pas de la même façon.

Plusieurs organisations professionnelles et syndicats d'enseignants - tels le S.N.A.L.C.-C.S.E.N., F.O., la F.P.F.R.E. - se sont plaints de n'avoir été que très peu informés et ont signalé que les convocations à des réunions ne leur avaient pas été adressées ou leur étaient parvenues au dernier moment - parfois même après la réunion. Bref, ils ont eu l'impression qu'on cherchait délibérément à les tenir à l'écart.

C'est dans ces conditions par exemple que *"le Syndicat F.O. des personnels du ministère de la Coopération et du Développement a élevé une vigoureuse et solennelle protestation, au cours du Comité technique paritaire ministériel du 22 mai 1990, contre l'annonce qui a été faite de la création d'une agence pour l'enseignement français à l'étranger, création sur laquelle notre syndicat n'a jamais été consulté ou appelé à donner son avis. Alors que par ailleurs les déclarations officielles prônent la concertation avec les organisations syndicales et veulent mettre en place le renouveau du service public, voilà un bel exemple d'absence de concertation avec le syndicat le plus représentatif du ministère de la Coopération et du Développement et la marque évidente de volonté de démantèlement du service public."* (Communiqué du 25 mai 1990).

En revanche, d'autres syndicats : la F.E.N., le S.N.I. et, à un degré moindre, le S.G.E.N., se déclarent satisfaits de la concertation. La F.E.N., toujours première informée, se félicite des

résultats obtenus : "par l'action et les pressions, écrit-elle dans son bulletin *Informations hors de France* (du 23 février 1990), nous avons considérablement fait évoluer les propositions initiales".

4. Les parents d'élèves et les Droits de scolarité

Si certains syndicats d'enseignants ont été écoutés, les parents d'élèves, eux, n'ont guère été entendus. Leurs trois principales associations : (de gauche à droite) la Fédération des Conseils de Parents d'Elèves (F.C.P.E.), la Fédération des Associations de Parents d'Elèves de l'étranger (F.A.P.E.E.) et l'Union fédérale des Associations de Parents d'Elèves (U.F.A.P.E.) ont été invitées à deux réunions du Conseil pour l'enseignement français à l'étranger, mais n'ont pas été appelées davantage à intervenir.

La principale question posée par les parents d'élèves est celle des droits de scolarité. Ils voudraient être sûrs que la réforme n'entraîne pas pour eux de dépenses supplémentaires. Dès le premier jour, le Secrétaire d'Etat leur a fait à ces égards une promesse solennelle : *"engagées dans un souci d'équité et de dignité des personnels, ces dispositions n'impliquent pas d'accroissement des droits de scolarité payés par les familles"*. A plusieurs reprises, il a répété que son action en faveur des enseignants n'aurait pas de conséquences sur les prix, et que les taux d'écolage seraient maintenus à leur niveau actuel. Récemment, ses propos se sont un peu modifiés, prenant note du fait qu'il faudra tenir compte de l'inflation. Enfin, il a réaffirmé (le 31 mai) son engagement de *"stabiliser la masse des écolages ou de ne l'augmenter que faiblement."*

Déjà des hausses sont annoncées pour l'année scolaire 1989-1990 ; mais aucune ne peut être, pour l'instant, imputée à la réforme. Il n'en sera pas de même à l'avenir, si les enseignants recrutés locaux non-titulaires obtiennent les accroissements de salaires qu'ils réclament depuis que leurs collègues titulaires ont obtenu, notamment en Amérique latine, de substantielles augmentations et l'avantage considérable d'un traitement versé en francs.

5. Des négociations pressantes avec les associations gestionnaires d'écoles

Les associations de parents d'élèves qui ont le plus de soucis en ce moment sont celles qui ont la charge d'un établissement. En effet, tous les organismes gestionnaires d'écoles, qu'ils soient A.P.E., fondations ou sociétés d'enseignement, sont frappés de plein fouet par deux dispositions essentielles de la réforme : l'affectation et la nomination de leurs enseignants par Paris, alors que jusqu'à présent, c'était elles qui engageaient tout leur personnel recruté localement ; la mise en place d'un système administratif et financier

qui permettra le remboursement par les écoles, des sommes dont elles feront l'économie dès que les salaires de leurs "résidents" auront été pris en charge par l'Etat.

Ces deux dispositions, prévues unilatéralement sans que ni les associations gestionnaires d'écoles, ni l'organisme qui les rassemble, l'A.N.E.F.E., n'en ait été avisés à l'avance, ont suscité surprise et indignation. La première, en effet, remettrait en cause une prérogative de ces établissements de droit privé : celle de choisir leur personnel local et d'établir avec eux des contrats librement consentis. La seconde proposait un système extrêmement compliqué, difficile à mettre en place, se heurtant aux lois locales et aux règles des transferts de fonds ; mais surtout, il choquait, sur le plan moral, des familles qui s'étaient réjouies en apprenant que l'Etat allait prendre à sa charge les salaires des enseignants titulaires, et comprenaient ensuite qu'ils devraient les rembourser à l'Etat.

Les deux dispositions sont contraires aux conventions qui ont été conclues entre les pouvoirs publics et les écoles. Il a donc fallu que l'Etat en demande la modification. Le ministre des Affaires étrangères l'a fait par une dépêche du 21 février 1990, bientôt suivi par le ministère de la Coopération. Les conseillers culturels ont reçu l'ordre de présenter cette demande "impérativement avant le 28 février" aux conseils d'administration des établissements conventionnés.

Depuis, les négociations ont commencé. *"Ces discussions se passent sans heurt"*, a dit M. de Beaucé (le 4 avril) *dès lors que leur sont expliquées avec précision les avantages et la portée des modifications et des règles du jeu*". C'est un point de vue un peu optimiste. En réalité, en bien des endroits, il y a eu de très vives pressions des services officiels et même des menaces : il a été dit que les subventions ne seraient pas versées, ou qu'aucun professeur ne serait plus détaché dans l'école, si les nouvelles conventions n'étaient pas signées.

Dans ces conditions, les associations gestionnaires seront enclines à chercher une solution, surtout maintenant qu'a paru (le 9 juin) le décret qui, pendant de longs mois, avait été l'Arlésienne de ces débats. Elles ne le feront pas de gaieté de coeur, et certaines associations se refusent encore à aliéner leurs droits sans contrepartie. Mais Paris les presse de donner leur accord ; le Gouvernement leur promet que rien ne sera changé : *"Les établissements ayant passé librement convention avec l'Etat, dit-il (le 4 juin), demeureront ce qu'ils sont : leur situation juridique ne sera pas modifiée, ni leur liberté actuelle de gestion et d'action"*. Vraiment ?

6. Les critiques des Français de l'étranger

a) *Le Conseil Supérieur des Français de l'étranger*

Les délégués élus au C.S.F.E. dans le monde entier par les Français de l'étranger n'ont pas apprécié, dans leur majorité, la réforme, ni l'agitation qu'elle a provoquée depuis quelques mois, ni l'atteinte qu'elle implique à la liberté des écoles, ni les procédés de contrainte dont ils ont pu être les témoins à l'occasion de ces discussions dans leur pays de résidence.

Le Conseil Supérieur des Français de l'étranger a été informé de ce projet lors de sa session plénière de septembre 1989, et a chargé son conseil de l'enseignement de l'examiner. Celle-ci s'est réunie du 20 au 23 février 1990 et le Bureau permanent du C.S.F.E. a conclu ses travaux par une motion regrettant que *"la réforme proposée, qui tend à juste titre à améliorer la rémunération et le statut des professeurs des établissements français à l'étranger dans certains pays, aboutisse à proposer une série de dispositions générales inutiles dans le reste du monde. Plutôt qu'une agence et qu'une construction centralisée, il souhaite le maintien de la flexibilité et de la diversité actuelles, qui ont fait leurs preuves dans la majorité des cas"*.

Le Conseil Supérieur recommande, en conclusion, un report et un examen plus approfondi de ce projet et de ses conséquences. Son voeu n'a pas été exaucé.

b) *Le Conseil pour l'Enseignement français à l'étranger*

Le C.E.F.E. a été convoqué dès le 4 septembre 1989 pour être informé du projet de réforme. Mais le problème que pose sa composition n'a pas été résolu.

En effet, paradoxalement, les Français de l'étranger ne sont pas -ou presque pas- représentés à ce conseil. Par un vote unanime, le Conseil Supérieur des Français de l'étranger avait demandé que cette anomalie soit rectifiée.

A une question posée par votre rapporteur, il avait été répondu affirmativement, le 13 juillet 1989 : *"Le ministère des affaires étrangères, prenant en compte la motion votée par le bureau permanent du Conseil Supérieur des Français de l'étranger que rappelle l'honorable parlementaire, présentera un projet de réorganisation du Conseil pour l'enseignement français à l'étranger sur une base quadripartite comprenant l'administration, les parents d'élèves, les enseignants et les représentants des Français de l'étranger à la réunion de cette instance en septembre prochain."*

La réunion de septembre est venue, et aucun projet de réorganisation n'a été présenté. Un nouveau voeu réitéré par le C.S.F.E. le 28 septembre 1989 en session plénière n'a pas eu d'effet, pas plus qu'une nouvelle motion votée par son bureau permanent le 1er décembre, et réitérée le 23 février 1990.

Finalement, il a fallu se rendre à l'évidence : le Gouvernement, apparemment, malgré la promesse faite officiellement le 13 juillet 1989, ne souhaite pas que des représentants nommés par le C.S.F.E. siègent au C.E.F.E. ; en tout cas, il ne fait aucun geste pour que cette présence devienne possible. Un refus qui n'a pas manqué de créer des tensions.

c) Les sénateurs des Français établis hors de France ont été, comme il se devait, très attentifs au projet de réforme.

Afin d'être mieux informés et de faire part au ministre des Affaires étrangères et à son secrétaire d'Etat des problèmes qui leur étaient signalés, plusieurs d'entre eux, notamment Mme Paulette Brisepierre, MM. Charles de Cuttoli, Xavier de Villepin, le regretté Jean Barras et votre rapporteur ont posé en huit mois plus d'une douzaine de questions écrites, publiées au "Journal Officiel", sur différents aspects et certaines conséquences de la réforme.

Elles ont porté notamment sur la situation des enseignants non titulaires (n° 6236 du 7 septembre 1989), les grèves dans les établissements français de l'étranger (n° 6663 du 26 octobre), les dispositions financières de la réforme (n° 6962 du 9 novembre), la convocation du Conseil pour l'enseignement français à l'étranger (n° 7471 du 7 décembre) ; le financement du projet de rénovation (n° 7687 du 26 décembre), le statut des personnels détachés (n° 7926 du 18 janvier 1990), le recrutement des enseignants "résidents" (n° 8190 du 1er février), l'examen de la réforme par le Conseil Supérieur des Français de l'étranger (n° 8193 du 1er février), le projet de création d'une agence pour l'enseignement français à l'étranger (n° 8188 du 15 février), le sort des enseignants "expatriés" (n° 8690 du 1er mars), les candidatures aux postes d'enseignants (n° 9159 du 29 mars), la création de 40 nouvelles C.C.P.L. (n° 9575 du 26 avril), les nouvelles conditions d'affectation à l'étranger (n° 9690 du 3 mai), etc.

Votre rapporteur a le regret de devoir constater que contrairement à tous les usages et aux règles établies pour les rapports entre le Parlement et le Gouvernement, pas une seule de ces questions écrites n'a reçu de réponse !

Le débat sur le projet de loi portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, dont votre rapporteur va maintenant étudier le texte, permettra peut-être au Gouvernement de réparer, au moins en partie, cette regrettable lacune.

III. LA CREATION D'UNE AGENCE

La création d'un organisme particulier ayant statut d'établissement public constitue le dernier volet du plan élaboré par le secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles extérieures. Elle constitue l'objet du projet de loi "portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger", sur lequel votre commission des affaires culturelles est appelée à exprimer son avis.

A. PRESENTATION DU PROJET DE LOI

"L'Agence" apparaît comme une conséquence directe de la réforme entreprise depuis l'an passé : elle la coiffe et la conforte.

1. Un organisme indispensable pour l'application de la réforme

Dans la déclaration écrite qu'il a laissée au Sénat après son intervention (les 30 et 31 mai) devant les commissions chargées d'examiner son projet, le secrétaire d'Etat, exposant les raisons pour lesquelles une "Agence" doit être créée, s'en est ainsi expliqué : "si elle n'est pas indispensable à la mise en place du nouveau régime de rémunération, elle en facilite l'application". En fait, il semble bien qu'un organisme spécial soit nécessaire pour gérer certains aspects de la réforme instaurée.

a) Les nouvelles modalités de paiement des fonctionnaires détachés dans les écoles, collèges et lycées français à l'étranger constituent des innovations d'une grande originalité. En particulier pour ce qui concerne les versements de salaires en francs français à des personnes résidant de façon permanente dans des pays étrangers. Un tel processus sort des règles habituelles de la trésorerie publique.

b) Le remboursement par les établissements des salaires que l'Etat prendra à sa charge introduit un système également inédit : alors que la participation financière était toujours allée, jusqu'à présent, de l'administration centrale vers les écoles, sous forme notamment de subventions, le mouvement se fera désormais également dans l'autre sens, sous forme d'une contribution, d'une "remontée" (c'est le terme officiel) des écoles vers l'administration centrale. Mais les règles de la comptabilité publique ne permettent guère une telle opération. Une "Agence", par contre, peut parfaitement être habilitée "à recevoir des concours financiers des organismes et des établissements qui dispensent l'enseignement français à l'étranger" : ce sont exactement les termes de l'article 6 du projet de loi.

c) *"L'Agence" pourra être autorisée, par la même occasion, à recevoir des "subventions de collectivités territoriales et d'organismes publics ou privés français", ainsi que des "dons et legs". Elle pourra aussi être "habilitée à émettre des emprunts", à percevoir "le produit de la vente de ses publications", à se faire payer les "services rendus"... Autant de fonctions et d'activités susceptibles de procurer des profits, qu'il n'était pas possible à l'Etat de s'octroyer, mais qu'une agence peut assumer.*

2. Un organisme centralisateur regroupant l'ensemble des moyens

"Il s'agit, a déclaré le secrétaire d'Etat, de "confier à un établissement public unique la gestion des moyens que l'Etat français assure à ce réseau. Ces moyens figurent actuellement au budget de deux ministères : les affaires étrangères, et la coopération. C'est pourquoi l'Agence est placée sous leur double tutelle.

"Ces moyens - traitements des enseignants, subventions, crédits d'investissement, bourses - sont actuellement dispersés, non seulement entre deux ministères, mais entre plusieurs directions et différents chapitres du budget. Il fallait donc jusqu'ici se reporter aux agrégats du budget de programmes pour avoir une idée d'ensemble de l'évolution des crédits consacrés à l'enseignement français à l'étranger. Le regroupement de ces moyens permettra une gestion plus cohérente. L'Agence - et les élus de la nation ne peuvent, je pense qu'apprécier une présentation qui facilitera leur contrôle - disposera désormais d'un budget mieux identifiable, et par là même logiquement mieux protégé."

Il s'agit donc d'un organisme centralisateur auquel seront confiés tous les moyens financiers et autres, actuellement dispersés dans le budget de plusieurs ministères. Des moyens considérables qui, mis ensemble, dépassent aujourd'hui largement le milliard de francs.

A cette concentration financière s'ajoutera le pouvoir donné à l'Agence de procéder au "choix, l'affectation, la gestion des agents titulaires de la fonction publique placés en détachement auprès d'elle" (article 3 du projet) ; c'est-à-dire de diriger tous les personnels titulaires dans les établissements d'enseignement français à l'étranger.

3. Un organisme directif, mais rassemblant toutes les parties concernées

En constatant l'étendue des pouvoirs et l'importance des moyens confiés à l'Agence, en lisant aussi les responsabilités de service public que lui accorde l'article 2 du projet de loi, on comprend l'attention qu'il faut porter à la composition du conseil d'administration appelé à la diriger. Ce sera l'objet de la discussion que suscitera l'examen de l'article 5.

Le président de l'Agence sera nommé par décret. En sera-t-il de même du directeur ? A côté des représentants des ministères des affaires étrangères, de la coopération, de l'éducation (sic) et des finances siégeant *en nombre égal*, des représentants "du Conseil supérieur des Français de l'étranger (*c'est le premier*), des organismes gestionnaires d'établissements, des fédérations d'associations de parents d'élèves de l'enseignement français à l'étranger, ainsi que des personnels affectés dans les établissements d'enseignement à l'étranger".

La participation prévue de ces différentes parties prenantes est un point positif : elle devrait rendre possible la concertation au sein d'un organe qui, sans elle, risquerait vite de devenir trop directif. Elle devrait aussi permettre le contrôle de la marche de l'Agence et assurer la transparence de la gestion.

B REFLEXIONS ET CONCLUSIONS

La présentation du projet de loi soumis à l'appréciation du Sénat met en relief plusieurs points positifs ; et l'exposé des motifs qui l'accompagne en développe les aspects les plus susceptibles de plaider en faveur de son approbation. Mais sous cette apparence plaisante se cachent des réalités qu'il serait vain d'ignorer.

1. Un double désaffectement

a) L'enseignement français à l'étranger est une mission de service public : c'est à lui qu'est confiée la scolarisation de nos jeunes compatriotes se trouvant hors de France. L'Etat a le devoir d'assumer cet enseignement (directement) et de l'assurer (en déléguant ses obligations à des écoles conventionnées ou reconnues).

Telle a toujours été la position des Français de l'étranger.

Jusqu'à présent, cette mission était accomplie conjointement par les trois ministères de l'Éducation nationale, des Affaires étrangères et de la Coopération — sans parler de celui des Finances — il ne paraît pas possible que l'État se désengage des obligations qui sont directement les siennes. Il ne serait ni

convenable, ni souhaitable que les ministères concernés se voient contraints de transmettre leurs responsabilités à une "agence" qui disposerait sur tout l'enseignement français à l'étranger de pouvoirs régaliens, plus étendus même que ceux actuellement exercés par les services ministériels.

De plus, cette extrême centralisation et cette concentration de pouvoirs vont à l'encontre des principes de décentralisation actuellement appliqués en France, notamment à l'Education nationale, qui fait de plus en plus appel aux collectivités territoriales, départementales et régionales. N'est-il pas paradoxal d'imposer aux Français de l'étranger l'inverse de ce qui est fait en France ?

b) Le ministère de l'Education nationale se trouve mis à l'écart dans le projet d'Agence. Il est exclu de sa tutelle, réservée aux Affaires étrangères et à la Coopération (article premier) ; il ne participera pas à la détermination des établissements d'enseignement situés à l'étranger (article 3), alors que jusqu'à présent, il signait chaque année la liste d'accréditation. Il ne figurera à l'Agence que par une représentation au conseil d'administration. Ainsi, le projet de loi implique un dessaisissement notoire de l'Education nationale, alors que ce ministère jouait jadis un rôle primordial dans l'enseignement français à l'étranger, non seulement sur le plan pédagogique, mais aussi par l'octroi, jusqu'en 1982, de subventions aux écoles et de bourses aux enfants français.

Dessaisissement inadmissible, contraire à la politique générale suivie par les représentants des Français de l'étranger qui ont toujours préconisé l'attachement aux lois et aux ministères métropolitains, afin que nos compatriotes de l'extérieur se sentent et soient considérés comme des Français à part entière.

2. L'entérinement des conséquences fâcheuses de la réforme

Tel qu'il est libellé, le projet de loi permet, certes, l'octroi des avantages de rémunération accordés à certaines catégories d'enseignants ; mais il entérine aussi quelques conséquences fâcheuses de la réforme.

a) Le système du remboursement par les écoles est rendu possible par l'article 6 qui autorise l'agence "à recevoir des concours financiers des organismes et des établissements qui dispensent l'enseignement français à l'étranger".

b) La centralisation des décisions concernant les personnels enseignants est confirmée par l'article 3 : l'Agence "assure

... le choix, l'affectation, la gestion des agents titulaires de la fonction publique placés en détachement auprès d'elle".

c) La minoration des traitements des professeurs expatriés

Leur décrochage du décret de 1967 et la diminution de leurs indemnités sont avalisés par le même article.

Bien d'autres aspects du projet seraient critiquables, comme celui qui, finalement, permet à l'agence de se livrer à des activités commerciales et rémunératrices, telles que la vente de publications et, même, la facturation de ses services !

*

* * *

C'est pour toutes ces raisons que la majorité des Sénateurs établis hors de France (9 sur 12), dont votre rapporteur, suivant d'ailleurs la recommandation du Conseil Supérieur des Français de l'étranger, ont fait connaître leur opposition au projet de loi portant création d'une agence.

Votre commission des Affaires culturelles envisageait la possibilité d'adopter la même attitude.

Cependant, un fait nouveau important est intervenu : le projet de loi a été adopté par l'Assemblée nationale (non sans une opposition substantielle), le 16 mai 1990, avec des amendements qui, loin d'améliorer le texte, ont introduit des stipulations plus contraignantes encore.

Si le Sénat repoussait en bloc le projet, comme votre commission aurait pu être tentée de le lui suggérer, c'est le texte de l'Assemblée nationale qui serait devenu loi, le projet étant présenté en urgence.

C'est là une éventualité à laquelle votre rapporteur n'a pu se résoudre : il a décidé de suivre la position de la commission des Affaires étrangères, qui se propose de transformer profondément le texte, et d'y ajouter ses propres amendements.

Le premier de ceux-ci aura pour but de placer l'enseignement français sur le plan élevé qui doit être le sien : celui du service public. Le second proposera de repousser le nom d'"Agence", qui a semblé vraiment trop médiocre et est déjà objet de dérision, par un terme plus noble qui dit exactement ce que sera le nouvel organisme créé : un établissement public.

DEUXIEME PARTIE - EXAMEN DES ARTICLES

Article additionnel avant l'article premier - Obligations de l'Etat relatives à la scolarisation des Français résidant à l'étranger

Votre commission des affaires culturelles vous invite à insérer un article additionnel avant l'article premier afin d'affirmer solennellement, en préambule de la future loi, que l'enseignement français à l'étranger est une mission de service public et que l'Etat se doit d'assurer la scolarisation des jeunes Français résidant à l'étranger.

Il s'agit ainsi d'éviter que l'autonomie administrative et financière accordée, du fait de leur regroupement au sein d'un établissement public administratif, aux services ministériels compétents en matière d'enseignement français à l'étranger ne se traduise à terme par un désengagement notamment financier de l'Etat.

L'organisation de cet enseignement doit s'effectuer dans le respect de l'autonomie des établissements scolaires privés, régis par le droit du pays d'implantation, et associés à l'exercice de cette mission de service public par convention. C'est pourquoi il est précisé que la scolarisation des enfants français résidant à l'étranger s'effectue "dans des conditions aussi proches que possible de celles de la métropole".

Cette mention traduit également le souhait que les conditions, notamment financières, de scolarisation des enfants français à l'étranger se rapprochent de celles qui prévalent en métropole et qu'elles tendent ainsi vers la gratuité.

*

* * *

Article premier - Création d'un établissement public administratif chargé de l'enseignement français à l'étranger

1) Commentaire de l'article

Cet article prévoit la création, pour l'enseignement français à l'étranger, d'un établissement public national à caractère administratif destiné à centraliser l'ensemble des moyens que l'Etat français consacre au réseau scolaire français à l'étranger.

Il précise que cet établissement public est placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés des affaires étrangères et de la coopération.

Le nouvel établissement public aura ainsi vocation à regrouper l'ensemble des services administratifs compétents en matière d'enseignement français à l'étranger. Pour le ministère des affaires étrangères, les structures concernées par ce transfert sont :

- le service de l'enseignement français à l'étranger ;
- une partie de la sous-direction des personnels culturels et de coopération ;
- la division de la scolarisation des enfants français à l'étranger ;
- une partie des services de la comptabilité et de la trésorerie générale pour l'étranger, actuellement implantés à Nantes.

Sont également affectés à l'établissement public l'ensemble des moyens financiers consacrés par l'Etat à l'enseignement français à l'étranger : rémunération des personnels expatriés, prise en charge effective d'une part de la rémunération des futurs résidents, subventions d'équilibre ou d'équipement, bourses servies aux élèves français ou étrangers.

Pour l'exercice 1991, le budget de cet établissement devait atteindre près de 1,5 milliards de francs.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

2) Position de la commission

La commission des affaires culturelles a adopté, sur proposition de son rapporteur pour avis, deux amendements à cet article.

Le premier tend à supprimer dans la dénomination de cet établissement public et dans la logique d'un amendement présenté à l'article 2, la référence au terme "d'agence", jugé mal approprié.

Le second a pour objet de placer également le futur établissement public sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation nationale, en considération du rôle déterminant joué par ce ministère dans l'enseignement scolaire français à l'étranger. C'est en effet le ministère de l'éducation nationale qui apprécie, conjointement avec le ministère des affaires étrangères et le ministère de la coopération, la conformité des établissements scolaires français à l'étranger aux dispositions de l'article premier du décret n° 77-822 du 13 juillet 1977 relatif à l'application aux écoles françaises et établissements français d'enseignement à l'étranger de la loi n° 75-620 du 11 juillet 1975 relative à l'éducation et qui fixe, chaque année, la liste des établissements bénéficiant de cette accréditation pédagogique. C'est encore lui qui recrute les personnels destinés à enseigner dans ces établissements et qui assure leur détachement administratif. Le ministère de l'éducation nationale est enfin compétent pour organiser les actions de formation professionnelle des enseignants en fonction à l'étranger et pour prononcer la titularisation des enseignants non titulaires de l'éducation nationale exerçant dans ces établissements.

*
* *
*

Article 2 - Les missions de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger

1) Commentaire de l'article

Cet article définit les missions confiées à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger :

- assurer les missions de service public liées à l'enseignement des enfants français résidant à l'étranger ;

- contribuer à accroître les relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers, en favorisant, notamment dans l'intérêt des élèves, l'ouverture des programmes à la langue et à la culture du pays d'implantation ;

- participer, par l'accueil d'élèves étrangers, à la diffusion de notre langue et de notre culture hors de nos frontières ;

- aider indifféremment les familles d'élèves français ou étrangers à supporter les frais liés à la scolarisation de leurs enfants dans notre dispositif éducatif élémentaire, secondaire ou supérieur.

C'est à ce titre par exemple que l'établissement public sera compétent pour prononcer des exonérations totales ou partielles de droits de scolarité ou pour accorder aux élèves étrangers des bourses de scolarité ou des bourses dites d'excellence destinées à leur permettre de poursuivre en France leurs études supérieures ;

- délivrer des bourses aux enfants de nationalité française, afin de leur permettre de poursuivre leur scolarité à l'étranger.

L'énumération des missions de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger revêt, en application du principe de spécialité des personnes morales de droit public, un caractère limitatif.

L'Assemblée nationale a adopté à cet article un amendement de nature rédactionnelle.

2) Position de la commission

La commission des affaires culturelles a adopté à cet article deux amendements proposés par son rapporteur pour avis :

- le premier tend à modifier la dénomination de la nouvelle personne morale de droit public, afin de substituer au terme d'"Agence" proposé par le projet de loi, celui d'"Etablissement public".

Votre commission a en effet estimé que le mot "Agence", dont l'usage le plus courant correspond à cette définition du Petit Robert : *"établissement commercial servant essentiellement d'intermédiaire"*, n'était pas conforme à l'importance des missions confiées à cet établissement ;

- le deuxième est de nature rédactionnelle.

*

* * *

Article additionnel avant l'article 3 - Champ d'application de la compétence de l'établissement public

Avant l'article 3, la commission des affaires culturelles a adopté un amendement de son rapporteur pour avis tendant à insérer un article additionnel avant l'article 3, afin de spécifier que l'Etablissement public exerçait sa compétence, dans les conditions définies par le présent projet de loi, sur l'ensemble des établissements scolaires participant à l'enseignement français à l'étranger figurant sur la liste d'accréditation pédagogique dressée chaque année par le ministre de l'éducation nationale, le ministre des affaires étrangères et le ministre de la coopération.

Cette adjonction a été motivée par le souci de ne pas écarter a priori les élèves scolarisés dans les établissements privés non conventionnés (63 établissements au total) ou dans les écoles de chantier (31 écoles) du service des bourses délivrées par l'Etablissement public.

Votre commission a craint en effet qu'une définition trop limitative du champ d'application des compétences de l'établissement public - circonscrite aux seuls établissements en gestion directe et aux établissements privés conventionnés - ne conduise à soustraire les enfants scolarisés dans les autres établissements du bénéfice des bourses qui leur sont aujourd'hui accordées par l'Etat.

*
* * *

Article 3 - Compétences exercées sur les établissements en gestion directe

1) Commentaire de l'article

Cet article définit les compétences du futur établissement public à l'égard des différentes catégories d'établissements scolaires français implantés à l'étranger. Il établit une distinction entre les pouvoirs dévolus à l'agence, selon qu'ils sont exercés sur les seuls établissements en gestion directe ou sur l'ensemble des établissements indifféremment de leur statut.

• Le premier alinéa de l'article transfère à l'établissement public la compétence de gestion des établissements en gestion directe aujourd'hui exercée par les services centraux du ministère de la coopération pour les

établissements implantés dans les pays du "champ" ou du ministère des affaires étrangères pour les autres.

La liste à laquelle se réfère cet alinéa est en effet celle qui est dressée conjointement par les ministres chargés des finances, des affaires étrangères et de la coopération en application du décret n°76-832 du 14 août 1976 dotant ces établissements de l'"autonomie financière".

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements à cet alinéa tendant :

- d'une part, à faire ressortir plus clairement dans la présentation de cet article que le rôle de gestion des établissements dévolu à l'agence ne s'exerce que sur les seuls établissements en gestion directe ;

- d'autre part, à préciser que l'Etat dote l'établissement public des crédits nécessaires au fonctionnement des établissements scolaires placés en gestion directe.

• Les alinéas 2 à 7 de cet article déterminent les compétences dévolues au futur établissement public à l'égard de l'ensemble des établissements participant à l'enseignement français à l'étranger, indifféremment de leur statut.

Le champ d'application de leurs dispositions s'étend donc aux établissements placés en gestion directe, aux écoles privées conventionnées et aux écoles privées non conventionnées.

Le futur établissement sera compétent à leur endroit pour :

1° Affecter les concours de toute nature qu'il reçoit de l'Etat et gérer ceux qui lui sont apportés par des personnes morales, publiques ou privées, françaises ou étrangères.

Ces concours peuvent emprunter des formes très diverses : cette notion comprend notamment la mise à disposition de personnels, l'octroi de subventions de fonctionnement, d'équipement ou d'investissement, l'apport de terrains ou la réalisation d'opérations immobilières.

Il n'est pas rare aujourd'hui que des entreprises françaises apportent leur soutien au réseau d'établissements scolaires français à l'étranger par des dons en nature ou en espèces effectués à l'occasion de l'implantation d'une filiale ou de la conduite d'un chantier hors de France : la présence d'une école française constitue en effet fréquemment un élément incitatif à l'expatriation de leurs salariés.

Le projet de loi tend à autoriser l'Agence à bénéficier de tels concours.

Qu'il soit permis à votre rapporteur d'exprimer un doute sur ce point : il lui paraît peu vraisemblable que les entreprises, intéressées aujourd'hui par un mécénat de proximité, contribuent efficacement demain à abonder le budget d'un établissement public national ...

L'Assemblée a adopté deux amendements de fond à cet alinéa, afin :

- premièrement, d'exclure la référence expresse aux concours des collectivités territoriales françaises, fort sollicitées par ailleurs ;

- deuxièmement, de préciser dans la loi que la dotation versée par l'Etat à l'Agence correspond, au minimum, au financement du fonctionnement pédagogique des établissements scolaires, à la rémunération des personnels titulaires de l'éducation nationale - expatriés ou résidents-, au service des bourses.

Cet amendement tend à préserver l'enseignement scolaire français à l'étranger d'un éventuel désengagement financier de l'Etat.

2° Choisir, affecter et gérer les agents titulaires détachés auprès d'elle, après avis des Commissions consultatives compétentes ; rémunérer ces personnels

Aux termes de cet alinéa, le futur établissement public sera compétent pour choisir, affecter et gérer les enseignants titulaires de l'éducation nationale en fonction dans un établissement scolaire français à l'étranger, qui seront désormais détachés auprès de lui.

La procédure d'affectation de ces personnels diffère selon que ceux-ci sont "expatriés" ou "résidents" :

- Les postes d'expatriés vacants, dont la liste est publiée au bulletin officiel de l'éducation nationale, sont pourvus en France par l'établissement public qui exerce son choix sur la liste des candidats à l'expatriation, après avis de la Commission consultative paritaire ministérielle.

- Les personnels "résidents" sont choisis par l'établissement public parmi les fonctionnaires titulaires de l'éducation nationale résidant depuis plus de trois mois dans le pays d'implantation ou ayant élu domicile depuis moins de trois mois dans

ce pays afin de suivre leur conjoint, après avis de la commission paritaire consultative locale.

Ce choix est formalisé par un double contrat, passé par le "résident" :

- d'une part, avec l'établissement scolaire. Ce premier contrat fonde l'emploi de cet agent et les conditions de son emploi, dans le respect de la législation en vigueur dans le pays d'implantation ;

- d'autre part, avec l'agence. Ce deuxième contrat détermine la rémunération de cet enseignant par l'Etat et assure son détachement administratif sur l'emploi défini par le premier contrat.

Interrogé sur les risques de conflit entre ces deux contrats, le ministère des affaires étrangères a précisé que "l'on ne peut imaginer de situation dans laquelle l'un des contrats continuerait à courir tandis que l'autre serait résilié". Trois cas de figure peuvent se présenter :

"- ou bien l'enseignant souhaite quitter son poste et y est autorisé" : l'un et l'autre contrat prennent fin ;

- ou bien l'établissement souhaite mettre fin au contrat : l'administration se borne à vérifier la régularité de cette décision ;

- ou bien l'administration considère, soit que l'emploi n'a plus d'usage, soit que l'enseignant ne remplit pas les conditions de renouvellement de contrat (formation continue), et l'établissement met fin au contrat. Il reste libre de recruter à ses frais. Si le poste de résident reste ouvert, il peut proposer un nouveau recrutement sur ce poste."

Il apparaît donc clairement que l'Etat entend se réserver la maîtrise de la carte scolaire en appréciant les besoins locaux.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement afin de préciser dans la loi que le choix et l'affectation des personnels intervient après consultation des commissions consultatives compétentes.

Le futur établissement public assurera par ailleurs la rémunération des personnels titulaires. Une distinction s'impose à nouveau entre les personnels expatriés, auxquels l'Etat verse, outre leur traitement indiciaire, une indemnité d'expatriation ainsi que d'éventuelles majorations familiales pour enfants à charge, et les résidents auxquels l'Etat sert la part de rémunération correspondant à leur traitement indiciaire de France.

3° Organisation des actions de formation permanente de ces personnels

Il importe en effet que les personnels exerçant leurs fonctions à l'étranger ne soient pas exclus des actions de formation continue.

L'Assemblée nationale a adopté à cet alinéa un amendement qui tend à étendre les compétences du futur établissement public aux actions de formation continue des enseignants non titulaires exerçant dans les établissements scolaires français à l'étranger, afin de favoriser leur accès à la fonction publique.

4° Attribuer les subventions de fonctionnement d'équipement et d'investissement

5° Exercer le contrôle administratif et financier de ces établissements

Le contenu de ce contrôle administratif et financier est défini, pour les établissements privés conventionnés, par la convention qui les associe aux missions de service public exercées par l'établissement public.

2) Position de la commission

Votre commission a, sur proposition de son rapporteur pour avis, adopté un amendement qui tend à réécrire cet article et poursuit un double objectif :

- clarifier la présentation du projet de loi : à cette fin, il circonscrit l'objet de l'article 3 à la définition des compétences exercées par le futur établissement public à l'égard des seuls établissements en gestion directe. Les dispositions des alinéas 2 à 7, supprimées de l'article 3, seront réintroduites ultérieurement dans un article consacré à la détermination des compétences détenues par cet établissement public sur l'ensemble des établissements scolaires participant à l'enseignement français à l'étranger ;

- améliorer la rédaction proposée par le projet de loi pour le premier alinéa.

Article 4 - Conventions passées avec les établissements privés

1) Commentaire de l'article

Cet article offre à l'établissement public la possibilité d'associer les établissements scolaires privés à l'exercice de ses missions de service public, par la signature d'une convention qui définit les droits et obligations de chaque partie.

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements à cet article :

- le premier précise que la convention sera signée par le chef de poste diplomatique.

La responsabilité de la négociation et de la conclusion des conventions sera donc déconcentrée à l'échelle de chaque poste diplomatique.

Faut-il en conclure que le chef de poste diplomatique sera compétent pour engager l'Agence ? Qu'advient-il si une divergence d'appréciation venait à opposer le chef de poste à l'établissement public national ?

Autant de questions qui mériteraient d'être éclaircies en séance publique.

- le second introduit une référence aux programmes et orientations définies par le ministère de l'éducation nationale auxquels doivent nécessairement se conformer ces conventions, dans les conditions qui seront définies par les décrets d'application de l'article 31 de la loi d'orientation sur l'éducation, n° 89-486 du 10 juillet 1989.

On soulignera cependant que ces établissements sont d'ores et déjà soumis au contrôle pédagogique de l'éducation nationale à l'occasion de leur inscription sur la liste d'accréditation annuelle.

2) Position de la commission

Votre commission a adopté, sur proposition de son rapporteur pour avis, un amendement à cet article afin de désigner la personne compétente pour représenter l'établissement et signer la convention en son nom.

Article additionnel après l'article 4 - Compétences exercées au bénéfice de l'ensemble des établissements scolaires français à l'étranger

Voire commission a sur proposition de son rapporteur pour avis et par coordination avec l'amendement adopté à l'article 3, adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel après l'article 4

Cet article additionnel définit les compétences exercées par l'établissement public au bénéfice de l'ensemble des établissements scolaires français à l'étranger.

Il reprend l'ensemble des dispositions prévues par l'article 3 (alinéas 2 à 7) du projet de loi qui ont été décrites ci-dessus

Il les modifie cependant sur deux points :

il indique que l'affectation d'un enseignant titulaire à près d'un établissement scolaire conventionné requiert l'approbation de l'association gestionnaire ;

il précise que l'accèsion des enseignants non titulaires à la fonction publique est facilitée à l'issue de stages de formation continue

Il est certain que cette disposition serait réduite à un vœu pieux si la tutelle de l'établissement public ne devait pas être confiée également au ministère de l'éducation nationale. Encore un motif qui milite en faveur de cette extension

.

• •

Article 5 - Conseil d'administration

I - Commentaire de l'article

L'article 5 du projet de loi concerne l'attribution du conseil d'administration de l'établissement public chargé de l'enseignement français à l'étranger

S'il ne accepte son président qui est nommé par décret, la structure du conseil d'administration est paritaire. Il est composé pour moitié de représentants des ministères concernés, notamment

des affaires étrangères, de la coopération, de l'éducation nationale et des finances, et pour moitié de représentants des différents acteurs intéressés au fonctionnement de ces établissements : Conseil supérieur des Français de l'étranger, organisations gestionnaires, fédérations d'associations de parents d'élèves et personnels

On ne peut que se féliciter de l'association des différentes parties intéressées au sein de ce conseil d'administration. Il reste à espérer cependant que cet esprit d'ouverture résistera à l'épreuve des faits et que le conseil d'administration de l'établissement public ne sera pas réduit, ainsi que pourrait le laisser craindre la sur-représentation de l'administration en son sein, à une simple chambre d'enregistrement.

L'Assemblée nationale a introduit un amendement tendant à préciser que la répartition au sein du deuxième collège s'effectue de manière paritaire entre les représentants du personnel, d'une part, et les représentants du Conseil supérieur des Français de l'étranger, des organismes gestionnaires d'établissements, des fédérations d'associations de parents d'élèves de l'enseignement français à l'étranger, d'autre part

2) Position de la commission

La commission des affaires culturelles a adopté à cet article deux amendements de son rapporteur tendant respectivement :

à supprimer l'adjonction de l'Assemblée nationale, qui aurait conduit à une sous-représentation des associations de parents d'élèves, qui versent des droits élèves de scolarité, au sein de ce conseil,

à introduire une représentation du Parlement au sein de ce conseil. Il a semblé indispensable à votre commission de prévoir cette représentation afin de permettre au Parlement d'exercer efficacement son contrôle, compte tenu de l'importance des sommes, notamment budgétaires, affectées à l'établissement public.

Article 6 - Ressources de l'établissement public

1) Commentaire de l'article

Cet article définit les ressources dont peut bénéficier le futur établissement public dans l'exercice de ses missions.

● L'établissement public reçoit :

- les subventions de l'Etat : l'établissement public a vocation à regrouper en un budget unique l'ensemble des subventions affectées par l'Etat à l'enseignement français à l'étranger, aujourd'hui dispersées entre plusieurs ministères, titres et chapitres ;

- le cas échéant, des subventions de collectivités territoriales et d'organismes publics ou privés ;

- des dons ou des legs ;

- les contributions versées en application d'accords conclus entre la France et des Etats étrangers ou de conventions signées par l'établissement public avec divers organismes publics ou privés, français ou étrangers ;

- les concours financiers correspondant à la rémunération, à leur niveau actuel, des recrutés locaux titulaires que les établissements scolaires conventionnés sont contraints de lui reverser, dans le cadre de la réforme du mode de rémunération de ces enseignants.

● Il est en outre autorisé à facturer l'organisation de manifestations ou de services rendus et à vendre des publications, afin d'accroître ses ressources propres.

● L'Assemblée nationale a enfin adopté un amendement du Gouvernement qui tend à habiliter le futur établissement public à émettre des emprunts, afin notamment de faciliter la réunion, par les établissements scolaires, des crédits nécessaires pour entreprendre la rénovation de leurs locaux.

2) Position de la commission

Votre commission a adopté à cet article trois amendements présentés par son rapporteur pour avis :

● Deux d'entre eux concourent au même objet : limiter la faculté d'emprunt du futur établissement public au bénéfice des seuls établissements scolaires placés en gestion directe

Les établissements privés gérés par une société de parents d'élèves, par une association ou par une fondation bénéficient en effet d'ores et déjà, en vertu du décret n° 79-142 du 19 février 1979, de la garantie de l'Etat pour les emprunts contractés en vue de la construction ou de l'aménagement de locaux d'enseignement par l'Association nationale des écoles françaises à l'étranger (A.N.E.F.E.) ; cette association, qui fédère l'ensemble de ces écoles, peut également se porter caution lorsque l'emprunt est émis directement par une association gestionnaire.

Votre commission vous propose donc de conserver, pour les écoles privées, un dispositif qui a fait ses preuves.

Elle vous invite cependant, en dépit de l'entorse à la stricte orthodoxie budgétaire que comporte cette proposition, à habiliter l'établissement public à emprunter au bénéfice des établissements dont il assure la gestion directe, afin de ne pas pénaliser ceux-ci dans leur effort de rénovation.

- Le troisième tend à exclure la possibilité offerte par le projet de loi au futur établissement public de facturer ses "services rendus".

Invite à préciser le contenu de cette notion pour le moins ambiguë, le secrétaire d'Etat a indiqué que celle-ci comprenait notamment la confection de matériel pédagogique et sa "location" aux établissements.

Il n'a pas paru souhaitable à votre commission de permettre au futur établissement de s'engager sur la voie de la commercialisation du matériel didactique indispensable à l'enseignement.

Elle a en outre observé que d'autres établissements, tel le Centre national d'éducation à distance (C.N.E.D.) exerçaient déjà cette fonction de manière fort satisfaisante.

•

• •

Article 7 - Décret d'application

Cet article prévoit qu'un décret fixe les conditions d'application de cette loi.

Votre commission vous invite à adopter cet article sans modification.

•

• •

Intitulé du projet de loi

Votre commission vous invite, par coordination avec l'amendement proposé à l'article 2, à substituer dans l'intitulé du projet de loi le terme "Agence" par le terme "Établissement public".

•

• •

Conclusion

Votre commission des Affaires culturelles a, sur proposition de son rapporteur pour avis, donné un avis favorable à l'adoption de ce projet de loi ainsi amendé.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné, pour avis, ce projet de loi, au cours de sa séance du mardi 5 juin 1990, sur le rapport pour avis de M. Jacques Habert.

L'exposé du rapporteur pour avis a été suivi d'un débat auquel ont pris part :

- Mme Paulette Brisepierre, qui a regretté que ce projet de loi ait été déposé en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale, au sein de laquelle les Français établis hors de France ne sont pas représentés, et qu'il soit examiné en urgence. Elle a d'autre part souligné la confusion qui caractérisait, selon elle, les modalités de cette réforme ;

- M. François Leseln, qui a interrogé le rapporteur pour avis sur le sentiment du ministère de l'éducation nationale à l'égard de ce projet de loi ;

- M. Maurice Schumann, qui a souligné la gêne que constituait, pour l'examen du projet de loi, le retard constaté dans la parution du décret relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger, a indiqué à la commission qu'il avait demandé en conférence des présidents le report de sa discussion en séance publique. Il a par ailleurs rappelé la portée particulière que revêtait l'examen de ce projet de loi par le Sénat, seule assemblée parlementaire à assurer la représentation des Français établis hors de France.

Le rapporteur pour avis a alors précisé que le ministère de l'éducation nationale témoignait, par solidarité gouvernementale, d'une "neutralité bienveillante" à l'égard du projet de loi.

Au cours de l'examen des articles dans lequel sont intervenus, outre le Président et le rapporteur pour avis, MM. Jean Delaneau et Adrien Gouteyron, la commission a adopté les amendements proposés par son rapporteur pour avis.

M. Hubert Durand-Chastel a alors expliqué son vote en soulignant la nécessité, pour les Français établis hors de France, d'obtenir des modifications essentielles au projet de loi initial.

Suivant les conclusions de son rapporteur pour avis, la commission a donné un avis favorable, sous réserve de l'adoption des amendements proposés, à l'adoption du projet de loi.

AMENDEMENTS PRESENTEES PAR LA COMMISSION

Article additionnel avant l'article premier

Avant l'article premier, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'enseignement français à l'étranger est une mission de service public. L'Etat a le devoir d'assurer la scolarisation des jeunes Français résidant à l'étranger dans des conditions aussi proches que possible de celles de la métropole.

Article premier

Amendement :

Rédiger ainsi le début de cet article :

Il est créé, pour l'enseignement...

Article premier

Amendement :

Rédiger ainsi la fin de cet article :

... des affaires étrangères, du ministre chargé de la coopération et du ministre chargé de l'éducation nationale.

Article 2

I - Rédiger ainsi le début du premier alinéa de cet article :

L'Etablissement public...

II - en conséquence du I ci-dessus, remplacer, dans les articles 3, 4,5,6 du projet de loi, le mot :

agence

par le mot :

Etablissement public

III - en conséquence du I ci-dessus, remplacer dans les deuxième, troisième et quatrième alinéas de l'article 6, le mot :

elle

par le mot :

il

Article 2

Dans le deuxième alinéa de cet article (1°), après les mots :

l'éducation

supprimer les mots :

en faveur

Article additionnel avant l'article 3

Avant l'article 3, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'Etablissement public exerce, dans les conditions déterminées par les articles 3, 4 et additionnel après l'article 4 de la présente loi, sa compétence sur les établissements d'enseignement français situés à l'étranger dont la liste est fixée chaque année par arrêté conjoint du ministre chargé de l'éducation nationale, du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération.

Article 3

Rédiger ainsi cet article :

L'Etablissement public gère les établissements situés à l'étranger, dépendant du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la coopération et placés en gestion directe, pour lesquels il reçoit des crédits de l'Etat destinés à couvrir les engagements qu'il assume. La liste de ces établissements est établie par arrêté conjoint du ministre chargé des finances, du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération.

Article 4

Compléter in fine la deuxième phrase du premier alinéa de cet article par les mots suivants :

et par le président de l'association gestionnaire.

Article additionnel après l'article 4

Après l'article 4, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'Établissement public assure par ailleurs, au bénéfice de l'ensemble des établissements scolaires participant à l'enseignement français à l'étranger :

1° l'affectation des concours de toute nature qu'il reçoit de l'État au titre de sa mission de financer le fonctionnement pédagogique des établissements, les salaires des personnels titulaires de la fonction publique et les bourses. Il gère également les concours de personnes morales publiques ou privées françaises ou étrangères qu'il est amené à recevoir ;

2° le choix, l'affectation, la gestion des agents titulaires de la fonction publique placés en détachement auprès de lui, après avis des commissions consultatives paritaires compétentes et accord des associations gestionnaires. Il assure l'application des régimes de rémunération de ces personnels ;

3° l'organisation d'actions de formation continue des personnels, y compris des personnels non titulaires, dont l'accession à la fonction publique est facilitée ;

4° l'attribution de subventions de fonctionnement, d'équipement et d'investissement ;

5° le contrôle administratif et financier.

Article 5

Supprimer le dernier alinéa de cet article.

Article 5

Compléter in fine cet article par un alinéa additionnel ainsi rédigé :

Le conseil d'administration comprend en outre deux parlementaires désignés respectivement par l'Assemblée nationale et par le Sénat.

Article 6

Rédiger ainsi le début du deuxième alinéa de cet article :

Il est habilité à recevoir des concours financiers...

Article 6

Après le deuxième alinéa de cet article, insérer un nouvel alinéa ainsi rédigé :

Il est également habilité à émettre des emprunts au bénéfice des établissements dont il assure la gestion directe.

Article 6

Rédiger ainsi la fin du dernier alinéa de cet article :

... de ses publications et des manifestations qu'elle organise.

Intitulé du projet de loi

Dans l'intitulé du projet de loi, remplacer le mot :

Agence

par les mots :

Etablissement public

ANNEXE

Décret n° 90-469 du 31 mai 1990 relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement à l'étranger

Le Premier ministre

Vu le rapport du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, du ministre de la coopération et du développement et du secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales.

Vu le code du service national.

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiant certains droits et obligations des fonctionnaires, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiant certaines dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Vu le décret n° 41-1194 du 10 juillet 1944 portant classement hiérarchique des grades et emplois des personnels civils et militaires de l'Etat relevant du régime général des retraites ouvert à la loi sur les retraites de 1946 modifié et complété.

Vu le décret n° 90-181 du 23 mai 1990 relatif aux maxima de nombre hebdomadaire du personnel enseignant des établissements d'enseignement du second degré.

Vu le décret n° 80-619 du 19 août 1980 fixant les conditions et modalités de régime des frais de logement par les dépensements des personnels civils sur le territoire métropolitain de la France lorsque ils sont à la charge des budgets de l'Etat, des établissements publics relevant à caractère administratif et de certains organismes subventionnés.

Vu le décret n° 87-294 du 28 mars 1987 modifiant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'étranger.

Vu le décret n° 74-832 du 26 août 1974 relatif à l'organisation financière de certains établissements ou organismes de diffusion culturelle et d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères et du ministère de la coopération.

Vu le décret n° 76-433 du 1er juin 1976 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger.

Vu le décret n° 74-1214 du 25 novembre 1974 relatif à l'administration et au fonctionnement de l'Institut universitaire et culturel français pour l'Algérie.

Vu le décret n° 73-33 du 14 janvier 1973 modifiant le régime de rémunération et applicable aux instituteurs nommés dans certains emplois de service par les fonctionnaires.

Vu le décret n° 86-914 du 31 octobre 1986 relatif à l'exercice de la fonction publique de l'Etat.

Vu le décret n° 81-314 du 14 novembre 1981 relatif au régime de retraite des fonctionnaires de l'Etat, des établissements publics et de certaines personnes de fonctions.

Vu le décret n° 81-158 du 14 novembre 1981 modifiant relatif à la rémunération des personnes dans le ministère de l'Etat et des personnels les établissements territoriaux.

Vu le décret n° 80-416 du 12 mars 1980 fixant les conditions et modalités de prise en charge par l'Etat des frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents civils de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif.

Vu le décret n° 84-424 du 14 mars 1984 relatif aux conditions de logement attribuées aux personnels de l'Etat dans les établissements publics locaux d'enseignement.

Vu le décret n° 84-142 du 11 avril 1984 fixant le régime de rémunération applicable à certains emplois de direction d'établissements d'enseignement et de formation de l'école, du ministère de l'éducation nationale.

Vu le décret n° 79-107 du 20 avril 1979 fixant le régime de rémunération applicable aux agents de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif recrutés localement et nommés à l'étranger, ensemble en application des dispositions de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 dans des corps de catégorie C et D.

Vu le décret n° 89-657 du 6 juillet 1989 instituant une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des personnels enseignants du second degré.

Vu l'avis du Conseil supérieur de l'éducation nationale en date du 7 mars 1990.

Vu l'avis du comité technique paritaire auprès du directeur général des relations culturelles, scientifiques et techniques en date du 22 mai 1990.

Dispositif

Art. 1^{er}. - Le présent décret fixe les modalités de calcul des émoluments des personnels de nationalité française fonctionnaires placés en position de détachement pour servir dans les établissements situés à l'étranger suivants :

- établissements d'enseignement dépendant du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la coopération et du développement en application du décret du 24 août 1976 et du décret du 23 novembre 1979 susvisés ;
- établissements ayant passé une convention administrative, financière et pédagogique avec l'Etat ;
- établissements dont le fonctionnement en matière administrative, financière et pédagogique a fait l'objet d'un traité ou accord international.

La liste de ces établissements, dans chacune de ces catégories, est arrêtée par le ministre des affaires étrangères, le ministre de la coopération et du développement et le ministre chargé du budget.

Art. 2. - Ces fonctionnaires sont détachés auprès du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la coopération et du développement pour servir, à l'étranger, dans le cadre d'un contrat qui précise la durée pour laquelle il est conclu, le nombre de l'emploi et les fonctions exercées.

Les personnels recrutés hors du pays d'affectation sont dits « personnels expatriés ». Les personnels établis dans le pays depuis trois mois au moins et recrutés sur place sont dits « personnels résidents ». Sont également dits « personnels résidents » les agents établis depuis moins de trois mois, qui pour servir leur contrat, ont dû domicile dans le pays d'affectation de 30 jours.

Pour les personnels résidents, le contrat précise en outre les conditions de renouvellement du détachement.

Art. 3. - Le présent décret s'applique également aux volontaires du service national actifs chargés d'enseignement qui demeurent en fonctions pour terminer l'année scolaire en cours au moment où ils sont déchargés de leurs obligations de titre de code du service national, dans les conditions fixées par un arrêté du ministre chargé du budget et, selon le cas, du ministre des affaires étrangères ou du ministère de la coopération et du développement.

Art. 4. - Les personnels visés aux articles 2 et 3 perçoivent des émoluments qui comportent les éléments suivants :

1. Éléments à la charge de l'Etat

A. - Le traitement brut soumis à retenue pour pension correspond à l'indice hiérarchique que les agents occupent des postes de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 et du 11 avril 1985 précités, l'indice d'ancien dans le grade est compris par la bonification indiciaire soumise à retenue pour pension attachée à la catégorie de l'établissement. L'effectif est déterminé par arrêté du ministre chargé du budget et, selon le cas, du ministre des affaires étrangères ou du ministère de la coopération et du développement.

B. - L'indemnité de suivi et d'orientation instituée par le décret du 6 juillet 1987 susvisé ;

C - Les indemnités et avantages statutaires prévus par la réglementation en vigueur dans les établissements relevant en France du ministère de l'Éducation nationale dont un arrêté du ministre chargé du budget et, dans le cas, du ministre des affaires étrangères ou du ministre de la coopération et du développement a prévu l'application à l'étranger

D - Aux 8. Joints ci-dessus, à savoir :

- a. Pour les personnes espagnoles
- une indemnité mensuelle d'expatriation dans le montant qui fixe par pays et par groupe par arrêté du ministre chargé du budget du ministère des affaires étrangères et selon le cas, du ministre de la coopération et du développement

La répartition par pays et par groupe des agents espagnols est l'objet d'un arrêté du ministre chargé du budget, du ministre des affaires étrangères et, selon le cas, du ministre de la coopération et du développement.

- le cas échéant, des majorations familiales pour enfants, à charge, attribuées au lieu et place des avantages familiaux accordés aux personnes en service en France

Leur montant est obtenu par application d'un coefficient au montant du traitement brut soumis à retenue pour pension afférent à l'indice hiérarchique (100). Il est majoré de 25 p. 100 pour les enfants âgés de dix à quinze ans et de 50 p. 100 pour les enfants âgés de plus de quinze ans.

Un arrêté conjoint du ministre de l'économie, des finances et du budget, du ministre des affaires étrangères et, selon le cas, du ministre de la coopération et du développement fixe, pour chaque pays, le coefficient applicable pour chaque enfant à charge.

Les majorations familiales sont attribuées, quels que soient le lieu de résidence des enfants et le sexe de l'agent, après déduction des avantages de même nature éventuellement perçus par l'agent ou par son conjoint au titre des mêmes enfants.

La limite d'âge des enfants à charge est fixée à seize ans révolus, elle est relevée à dix-huit ans révolus si l'enfant est placé en apprentissage et à vingt et un ans révolus si l'enfant poursuit ses études. La limite d'âge est supprimée lorsque l'enfant est atteint d'une infirmité permanente le mettant dans l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle.

Sont considérés comme ouvrant droit aux majorations familiales au sens du présent article, les enfants vivant la charge et assumés dans les conditions prévues par les articles L. 313-1 et L. 321-2 du code de la sécurité sociale, lesdites majorations pouvant être versées éventuellement à une tierce personne physique ou morale dans les conditions prévues par l'article L. 324 ou l'article L. 351 du code précité.

Les majorations familiales tiennent compte des changements intervenus dans la situation de l'agent dès le premier jour du mois suivant :

- a. Pour les personnes résidentes
- l'indemnité de résidence calculée par référence au taux le plus élevé fixé par le décret du 14 octobre 1963 susvisé ;
- le supplément familial de traitement prévu par ce même décret.

2. Éléments à la charge des établissements d'affectation définies à l'article 10 du présent décret

a. Pour les agences espagnoles et pour les résidents :

Les rémunérations supplémentaires tenant : - compte des obligations hebdomadaires maximales d'engagement, telles qu'elles sont définies par les statuts particuliers de ces fonctionnaires et par le décret du 23 mai 1970 susvisé

b. Pour les résidents :

Si la situation légitime le justifie, une prime de cherté de vie calculée par l'autorité gestionnaire de l'établissement après consultation des représentants des personnels concernés et accord des services compétents du ministère auquel est rattaché l'établissement.

Art 9 - Les émoluments à la charge de l'État sont versés en France et en France après précompte de la part ouvrière de cotisation de sécurité sociale prévue par le décret n° 80-162 du 12 mai 1960 et, sauf disposition contraire prévue par l'arrêté de détachement, de la retenue pour constitution de pension civile.

Art 6 - Une avance, ou plus égale au montant mensuel des émoluments à l'étranger, peut être allouée, avant tout départ, à tout agent titulaire ayant fait l'objet d'une décision d'affectation à l'étranger. Une autre avance de même nature peut lui être allouée dès son arrivée en ce

Art 7 - Des lors qu'il a été logé par l'État ou que leur logement est pris en charge par l'État, les agents subissent sur la totalité de leurs émoluments une retenue de 15 p. 100. Son montant est augmenté, - à savoir, de 25 p. 100 de la partie du loyer excédant de 10 millions.

Le loyer à retenir est :

- soit celui qui est effectivement payé par l'État français lorsque celui-ci est titulaire du logement mis à disposition de l'agent
- soit un loyer égal à la valeur vénale établie par l'agence aux usages pratiques dans la mesure considérée pour des logements analogues lorsque le logement appartient à l'État français ou est mis à disposition de l'agent à titre gratuit. La valeur locative est fixée par le représentant des Français.

L'application de la retenue cesse à compter de la date de rupture d'établissement. Dans ce cas ou si établissements publics, la retenue n'est effectuée que sur le traitement le plus élevé.

Les personnels exerçant les fonctions qui donnent vocation au bénéfice des dispositions du décret du 14 mars 1966 susvisé ne sont pas astreints aux dispositions prévues par le présent article.

Art 8 - En dérogation aux dispositions de l'article 5, lorsque le versement en France et en francs n'est pas possible, il peut être procédé par les services de l'État au versement de tout ou partie des émoluments en monnaie locale.

En outre, compte tenu des législations locales ou des accords internationaux, l'État peut être amené à conclure des conventions de mandat avec les établissements de droit local afin d'assurer le versement de tout ou partie des éléments de rémunération définis à l'article 4 du présent décret.

Art 9 - L'exercice de toute activité rémunérée sortant du cadre de la mission que leur est confiée à l'étranger est interdite aux agents régis par le présent décret. Des dérogations à cette règle telles que prévues par la réglementation en vigueur sur les visas peuvent être accordées, sur proposition motivée du chef de poste diplomatique ou consulaire, par décision du ministre des affaires étrangères ou, selon le cas, du ministre de la coopération et du développement.

Art 10 - Les diverses situations donnant droit en tout ou en partie aux émoluments prévus à l'article 4 sont définies par les articles 10 à 13 suivants :

Art 11 - La présence au poste est la situation de l'agent qui, affecté dans un établissement situé dans un pays étranger, occupe effectivement son poste à plein temps, y compris les décharges de service légal, ou réglementaires. Elle est constatée par le chef de poste diplomatique ou consulaire.

Le droit à la totalité des émoluments à l'étranger est acquis à l'agent pendant la durée de sa présence au poste. Cette durée se mesure du jour inclus de l'arrivée de l'agent au poste jusqu'à son jour inclus de la cessation du service.

Lors du changement de titulaire d'un poste ou d'un emploi, l'agent partant ne peut continuer à percevoir la totalité des émoluments en même temps que le nouveau titulaire du poste ou de l'emploi que pendant la durée maximale de douze jours consécutifs.

Art 12 - L'instance d'affectation, dont la durée maximale est de cinquante jours, est la situation dans laquelle se trouve l'agent qui, n'étant plus présent au poste et ayant épuisé ses droits à congé, n'a pas encore pris son service à la suite d'une nouvelle décision d'affectation. Dans le cas d'une première affectation à l'étranger, l'agent est placé en instance d'affectation à compter de la date d'effet de la décision d'affectation.

La durée de l'instance d'affectation pourra, pour les nécessités du service, être prolongée par décision du ministre chargé du budget, et selon le cas, du ministre des affaires étrangères ou du ministre de la coopération et du Développement.

Dans cette situation, outre les éléments prévus à l'article 4 (A, B, et C), l'agent espagnol perçoit les émoluments prévus à l'article 4 (1), D, et à l'exception de l'indemnité mensuelle d'expatriation, augmentés du montant de l'indemnité de résidence applicable aux personnels de même indice hiérarchique en service en France, zone I, prévue par le décret du 24 octobre 1963 susvisé.

Art 13 - Les agents espagnols, appelés à suivre un stage de formation en France, sont régis par les dispositions de l'article 14.

Art. 14 - L'appel par ordre est la situation de l'agent qui affecté dans un établissement situé dans un pays étranger, est appelé en France par décision du ministre auprès duquel il est détaché.

Lorsque l'appel par ordre n'excède pas quinze jours consécutifs, y compris la durée du voyage, l'agent perçoit la totalité de ses émoluments à l'étranger.

Au-delà de cette période, il perçoit son traitement indiciaire le total forme par les autres éléments de la rémunération étant réduit de 50 p. 100.

Art. 15 - En période de congés administratifs, le fonctionnaire perçoit l'intégralité des rémunérations prévues en situation de présence au poste. Le rythme et la nature de ces congés sont fixés par arrêté du ministre chargé du budget et, selon le cas, du ministre des affaires étrangères ou du ministre de la coopération et du développement.

Art. 16 - Les émoluments de l'agent autorisé à bénéficier à l'étranger d'un congé de maladie comprennent, pendant les quatre-vingt-dix jours qui suivent la date à laquelle la maladie a été constatée par le chef de poste diplomatique ou consulaire, le traitement indiciaire, les indemnités et avantages statutaires prévus par la réglementation en vigueur dans les établissements relevant en France du ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, des lors qu'ils sont applicables à l'étranger. S'y ajoutent :

- s'il est expatrié : les majorations familiales et 50 p. 100 du montant de l'indemnité d'expatriation ;
- s'il est résident : l'indemnité de résidence et, le cas échéant, la prime de cherté de vie ainsi que le supplément familial de traitement définis à l'article 4.

En outre, au-delà de quatre-vingt-dix jours et dans la limite de cent quatre-vingts jours à compter de la date à laquelle la maladie a été constatée, le traitement est réduit de moitié.

L'agent qui, en raison de son état de santé, ne peut reprendre son service après cent quatre-vingts jours de congé de maladie est remis à la disposition de son administration d'origine et éventuellement rapatrié, s'il était expatrié.

Art. 17 - Le congé de maternité ou pour adoption auquel peut prétendre l'agent est égal à la durée prévue par la législation sur la sécurité sociale française.

Pendant cette période, l'agent perçoit l'intégralité des émoluments prévus à l'article 4.

Art. 18 - Les frais de voyage et de changement de résidence à l'étranger ou entre la France et l'étranger des agents expatriés sont pris en charge par l'Etat dans les conditions prévues par le décret du 12 mars 1986 susvisé.

Art. 19 - Une indemnité différentielle est allouée à l'agent expatrié en service au moment où les dispositions du présent décret lui sont appliquées si sa rémunération est inférieure à celle qu'il aurait perçue en vertu du régime qui était jusqu'alors en vigueur.

Cette indemnité est resorbée au fur et à mesure des augmentations des différents éléments constitutifs de la rémunération, quelles que soient la cause et la nature de ces augmentations.

Elle est supprimée lorsque l'agent arrive au terme du détachement en cours à la date d'entrée en vigueur du présent décret.

L'indemnité n'est plus versée en cas de changement d'affectation.

Art. 20 - Le premier alinéa de l'article 1^{er} du décret du 28 mars 1967 susvisé est modifié comme suit :

« Le présent décret fixe les modalités de calcul des émoluments des personnels civils de l'Etat et des établissements publics à caractère administratif en dépendant, de nationalité française, titulaires et non titulaires, en service à l'étranger, à l'exception des agents régis par le décret n° 20 469 du 31 mai 1961 ».

Art. 21 - Le présent décret entre en application le 1^{er} septembre 1990.

Art. 22 - Le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, le ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives, le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, le ministre de la coopération et du développement, le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget et le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères, chargé des relations culturelles internationales, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 31 mai 1990.

MICHEL RIGARD

Par le Premier ministre

Le ministre d'Etat, ministre des affaires étrangères

ROLAND DUMAS

Le ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale

de la jeunesse et des sports

LIONEL JOSPIN

Le ministre d'Etat, ministre de l'économie,

des finances et du budget

PIERRE BEREGOVOY

Le ministre d'Etat, ministre de la fonction publique et des réformes administratives

MICHEL DURAFOUR

Le ministre de la coopération et du développement

JACQUES PELLETIER

Le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et du budget,

chargé du budget,

MICHEL CHARASSE

Le secrétaire d'Etat auprès du ministre d'Etat,

ministre des affaires étrangères,

chargé des relations culturelles internationales,

THIERRY DE BEALCE