

N° 315

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 janvier 2022

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur la proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour
l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation,

Par M. Bruno SIDO,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Christian Cambon, *président* ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Olivier Cigolotti, André Gattolin, Guillaume Gontard, Jean-Noël Guérini, Joël Guerriau, Pierre Laurent, Philippe Paul, Cédric Perrin, Gilbert Roger, Jean-Marc Todeschini, *vice-présidents* ; Mmes Hélène Conway-Mouret, Joëlle Garriaud-Maylam, Isabelle Raimond-Pavero, M. Hugues Saury, *secrétaires* ; MM. François Bonneau, Gilbert Bouchet, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Pierre Charon, Édouard Courtial, Yves Détraigne, Mmes Catherine Dumas, Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Bernard Fournier, Mme Sylvie Goy-Chavent, M. Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Abdallah Hassani, Alain Houpert, Mme Gisèle Jourda, MM. Alain Joyandet, Jean-Louis Lagourgue, Ronan Le Gleut, Jacques Le Nay, Mme Vivette Lopez, MM. Jean-Jacques Panunzi, François Patriat, Gérard Poadja, Stéphane Ravier, Bruno Sido, Rachid Temal, Mickaël Vallet, André Vallini, Yannick Vaugrenard.

Voir les numéros :

Sénat : 234 et 316 (2021-2022)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL	5
I. L'AEFE FACE AU DÉFI DU DOUBLEMENT DES EFFECTIFS.....	5
A. UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT AMBITIEUX.....	5
B. DES MOYENS INSUFFISANTS AU REGARD DES OBJECTIFS	6
II. UNE GOUVERNANCE ÉLARGIE ET UN ACCENT MIS SUR LA FORMATION....	7
A. UNE GOUVERNANCE ÉLARGIE	7
B. UN ACCENT MIS SUR LA FORMATION.....	8
EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	11
• <i>Article 1^{er} Participation au conseil d'administration de l'AEFE en qualité d'expert</i>	11
• <i>Article 2 Composition du conseil d'administration de l'AEFE</i>	15
• <i>Article 3 Missions de l'AEFE</i>	19
• <i>Article 4 Création des instituts régionaux de formation (IRF)</i>	22
EXAMEN EN COMMISSION.....	25
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	37
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES CONSULTATIONS ÉCRITES..	39

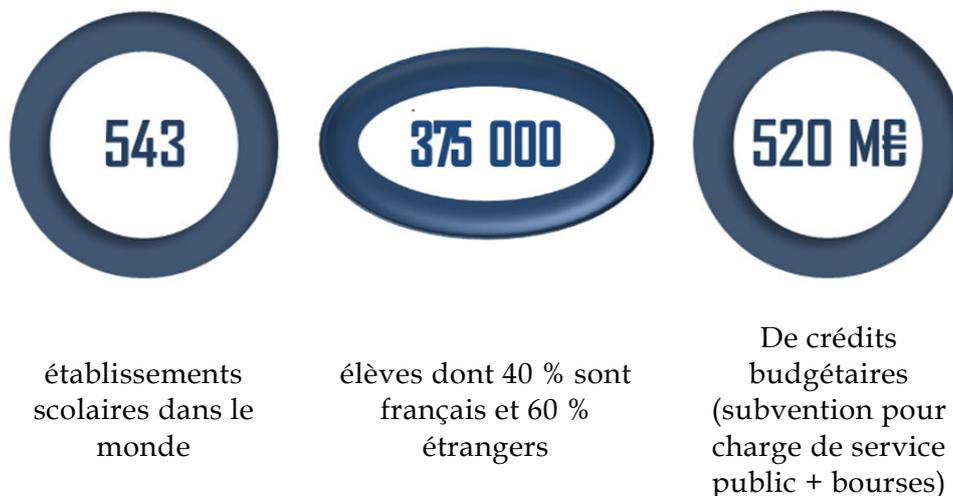
L'ESSENTIEL

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné, le 5 janvier 2022, le rapport de M. Bruno Sido sur la proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation, présentée le 30 novembre 2021 par Mme Samantha Cazebonne.

Ce texte vise à accompagner la croissance du réseau de l'enseignement français à l'étranger dans l'objectif de doubler les effectifs à l'horizon 2030. Il élargit la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), en modifiant la composition de son conseil d'administration, et complète la liste des missions de l'agence en mettant notamment l'accent sur la formation.

I. L'AEFE FACE AU DÉFI DU DOUBLEMENT DES EFFECTIFS

L'enseignement français à l'étranger en 2021, c'est :



A. UN PLAN DE DÉVELOPPEMENT AMBITIEUX

L'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) a été créée par la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 pour assurer, en faveur des enfants de nationalité française résidant à l'étranger, les missions de service public relatives à l'éducation, et pour contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises.

En trente ans, les effectifs du réseau ont doublé, passant de 165 000 élèves en 1990 à 370 000 en 2020. Lors de son discours du 20 mars 2018 à l'Institut de France sur l'ambition pour la langue française et le

plurilinguisme, le Président de la République a fixé l'objectif de **doubler à nouveau les effectifs, c'est-à-dire d'accueillir 700 000 élèves, d'ici à 2030.**

Ce « cap 2030 » a conduit à la définition d'un plan de développement du réseau (2019), décliné dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens 2021-2023 qui s'articule autour de quatre axes stratégiques :

- ✓ **Accroître l'attractivité** de l'enseignement français à l'étranger pour attirer de nouveaux publics ;
- ✓ Renforcer le **rôle de l'Agence au service du développement du réseau** ;
- ✓ Développer le rôle de l'Agence au service du **réseau labellisé LabelFrancEducation** et des **associations FLAM** (Français langue maternelle) ;
- ✓ Adapter le **fonctionnement de l'Agence** pour répondre aux défis du développement de l'EFE.

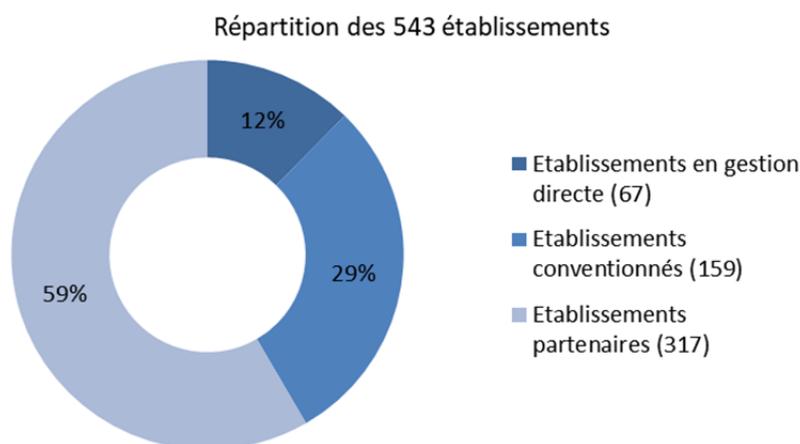
B. DES MOYENS INSUFFISANTS AU REGARD DES OBJECTIFS

Les travaux récents de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ont mis en évidence les limites de cette stratégie de développement du réseau :

- ✓ Une **absence de visibilité sur la trajectoire budgétaire** : si le montant de la subvention pour charge de service public de l'AEFE a augmenté de 25 M€ en loi de finances initiale pour 2020, afin de mettre en œuvre le plan de développement du réseau, cette augmentation faisait suite à une annulation de crédits de 33 M€ en 2017 qui a eu un impact négatif durable sur l'Agence.
- ✓ Une **évolution incertaine des aides à la scolarité pour les élèves français** : elles ont diminué de 10 M€ en loi de finances initiale pour 2022, sans aucune garantie de retour au niveau antérieur. Cette baisse doit être compensée par un recours à des crédits préalablement alloués mais non consommés, formant une « soulte » supposée au sein de la trésorerie de l'AEFE. Tant la prévision que la consommation de ces crédits budgétaires destinés aux bourses scolaires posent question.
- ✓ **Un recul des emplois** : Le schéma d'emploi pour la période 2018-2020 a entériné la suppression de 512 emplois sous plafond (résidents et expatriés). Entre 2016 et 2021, la baisse des effectifs est de 21 % pour les personnels expatriés et de 7 % pour les résidents. À l'inverse, le personnel de droit local croît de 9 %. 1000 détachements supplémentaires de personnels titulaires de l'éducation nationale ont été annoncés à l'horizon 2030, pour atteindre 10 000 au total. Cet effort

(+ 11 %) est loin d'être proportionnel à l'objectif de doublement des effectifs (+ 100 %).

- ✓ **La principale entrave au développement du réseau réside aujourd'hui dans l'interdiction faite à l'AEFE d'emprunter à moyen et long terme**, au titre de l'article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. Or le développement du réseau passe nécessairement par des opérations immobilières pour développer les capacités d'accueil des établissements en gestion directe (EGD). Par ailleurs, pour les établissements conventionnés et partenaires, le dispositif de garantie qui est venu se substituer à l'association nationale des écoles françaises à l'étranger (ANEFE) est moins favorable que celui qui pré-existait, ce qui paraît là encore contradiction avec les ambitions de développement du réseau.



II. UNE GOUVERNANCE ÉLARGIE ET UN ACCENT MIS SUR LA FORMATION

A. UNE GOUVERNANCE ÉLARGIE

Actuellement régie par les articles L. 452-1 à L. 452-10 du code de l'éducation, l'agence est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération (et donc de fait aujourd'hui sous la seule tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères).

Pour satisfaire l'objectif de mieux associer les parents à tous les niveaux, la proposition de loi modifie les équilibres au sein du conseil d'administration de l'AEFE, en sorte de faire entrer deux représentants supplémentaires des fédérations de parents d'élèves de l'EFE. Cette évolution est légitime : les parents d'élèves financent en effet 80 % de l'enseignement français à l'étranger. Leur part est très importante, y compris

dans les établissements en gestion directe (64 %). Leur engagement est au cœur de la vitalité du réseau.

S'agissant des parents d'élèves, l'augmentation du nombre de leurs représentants pose la question de la **mesure de la représentativité** des fédérations d'associations de parents d'élèves. Les deux fédérations actuellement représentées sont reconnues d'utilité publique et disposent d'une légitimité incontestable. Il conviendra de s'assurer que les fédérations représentées au conseil d'administration de l'AEFE continueront toutes à disposer d'une légitimité suffisante, d'éviter la présence de fédérations marginales ou à vocation purement locale, tout en permettant aux parents d'élèves d'être représentés dans leur diversité.

La commission a adopté un amendement tendant à :

- ✓ **Maintenir une représentation de l'Association nationale des écoles françaises à l'étranger (ANEFE) au sein du conseil d'administration de l'AEFE**, dans la catégorie des participants en qualité d'expert donc sans voix délibérative.

Créée en 1975 à l'initiative de l'ancien sénateur Jacques Habert, l'ANEFE a permis d'accorder la garantie de l'État à 160 projets dans 110 établissements conventionnés ou partenaires. Bien qu'un nouveau dispositif de garantie ait été institué, l'ANEFE continuera de gérer l'encours des prêts déjà accordés, soit 221 M€ au 31 décembre 2020 pour 53 dossiers, courant jusqu'en 2047. Ayant fortement contribué par le passé au développement du réseau, l'ANEFE dispose d'une expertise unique en la matière. Elle verra nécessairement sa mission évoluer, mais non pas disparaître.

B. UN ACCENT MIS SUR LA FORMATION

La proposition de loi complète la liste des six missions de l'AEFE, énumérées par le code de l'éducation, qui reprend les termes de la loi du 6 juillet 1990 portant création de l'AEFE, et de l'article 25 de la loi pour une école de la confiance, qui a inséré une disposition relative à l'inclusion des élèves à besoins éducatifs particuliers.

Aux termes de la proposition de loi, **trois missions supplémentaires** sont confiées à l'AEFE :

- ✓ Un rôle **d'accompagnement des projets de nouvelles homologations** ;
- ✓ Un rôle **d'instruction des dossiers de demande de garantie de l'État**, dans le cadre du nouveau dispositif de garantie introduit par l'article 198 de loi de finances initiale pour 2021 ;
- ✓ Enfin, **la proposition de loi met l'accent sur la formation**, en confiant à l'AEFE une mission de formation de personnels exerçant ou ayant vocation à exercer dans les établissements d'enseignement français à

l'étranger, ainsi que de personnels des systèmes éducatifs étrangers, dans le cadre de la mission de coopération éducative de l'AEFE.

Afin d'exercer cette dernière mission, la proposition de loi crée des **instituts régionaux de formation**, qui seront des organismes gérés directement par l'agence, comme le sont les établissements en gestion directe.

La formation est en effet au cœur de la stratégie de développement du réseau, alors que l'évolution des effectifs depuis 2016 montre un accroissement du personnel de droit local. S'il peut s'agir de fonctionnaires titulaires de l'éducation nationale, en disponibilité, ou bénéficiant d'un détachement direct de leur académie vers un établissement partenaire, la croissance de la part des personnels de droit local implique néanmoins, globalement, un effort de formation important pour que la croissance du réseau ne se fasse pas au détriment de la qualité qui fait la réputation de l'enseignement français à l'étranger.

À ce sujet, la commission a adopté des amendements tendant à :

- ✓ **Clarifier la mission des instituts régionaux de formation (IRF)** : il s'agit de leur donner prioritairement pour objet de former les personnels et futurs personnels des établissements de l'enseignement français à l'étranger, tout en leur laissant la possibilité de former également des personnels de systèmes éducatifs étrangers, au titre de la coopération éducative.
- ✓ **Assurer que les programmes de formation dispensés dans le cadre des IRF seront bien des programmes en langue française**, ou ayant pour objet l'apprentissage du français, afin que ces IRF constituent de nouveaux piliers de promotion de la francophonie.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

Participation au conseil d'administration de l'AEFE en qualité d'expert

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit la participation au conseil d'administration de l'AEFE, en qualité d'experts, d'un représentant des associations d'anciens élèves de l'enseignement français à l'étranger, d'une part, et d'un représentant des associations FLAM, d'autre part.

1. La composition du conseil d'administration de l'AEFE

La loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, codifiée aux articles L. 452-1 et suivants du code de l'éducation, fait de l'AEFE un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé des affaires étrangères et du ministre chargé de la coopération.

Aux termes de l'article L. 452-6 du code de l'éducation, l'agence est administrée par un conseil d'administration comprenant un président, deux députés et deux sénateurs, et des membres répartis en deux « collèges » :

- le premier, représentant au moins la moitié des sièges, est composé de représentants du gouvernement ;

- le second, composé au moins pour moitié de représentants des personnels, est également constitué de représentants de l'Assemblée des Français de l'étranger, des organismes gestionnaires d'établissements et des fédérations d'associations de parents d'élèves.

Si la loi fixe les grands équilibres, la composition exacte du conseil d'administration de l'AEFE est précisée par décret (voir ci-après, article 2).

Le décret (article D452-7 du code de l'éducation) fixe également une liste de participants aux travaux du conseil d'administration avec voix consultative : le directeur, le contrôleur budgétaire et l'agent comptable de l'AEFE assistent à ce titre aux travaux du conseil d'administration.

En outre, « toute personne dont le président estime la présence utile peut également assister aux séances du conseil d'administration avec voix consultative ». Il est ainsi déjà usuel de permettre à des personnalités d'assister au conseil d'administration de l'AEFE en qualité d'experts, sans voix délibérative.

2. Un élargissement bienvenu à des membres sans voix délibérative

L'article 1^{er} propose d'élargir le conseil d'administration à des participants avec voix consultative, en qualité d'experts. Cette participation relèverait dès lors de la loi, et non de la décision du président du conseil d'administration, qui peut d'ores et déjà autoriser toute personne dont il juge la présence utile à assister au conseil.

Ces participants en qualité d'experts seraient :

- **D'une part, un représentant des associations d'anciens élèves de l'enseignement français à l'étranger.**

Pour promouvoir le réseau éducatif français à l'étranger, le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018 de l'AEFE demandait à l'opérateur d'établir une relation organisée et de long terme avec les anciens élèves du réseau.

Une plateforme en ligne des anciens élèves a été créée par l'Agence en 2017 (<https://www.alfm.fr/fr/>). Elle a été administrée jusqu'en octobre 2020 par l'AEFE. Elle est désormais gérée et animée par l'association mondiale Union-ALFM (Anciens des lycées français du monde). L'Union-ALFM rassemble et soutient près de 148 associations locales d'anciens élèves. Cette plateforme permet de mettre en contact les anciens élèves à travers le monde. 8 500 anciens élèves environ sont inscrits sur cette plateforme.

- **D'autre part, un représentant des associations de français langue maternelle (FLAM).**

Créé en 2001, le programme FLAM a été confié en 2009 à l'AEFE.

Ce programme a pour objectif de permettre à des enfants français habitant à l'étranger de conserver un contact régulier et construit avec la langue et la culture françaises dans le cadre d'activités extra-scolaires. Il peut également s'adresser à des familles d'autres nationalités dont les enfants ont une connaissance minimale de la langue française. Ce programme est particulièrement utile pour des familles établies de manière pérenne à l'étranger dont les enfants ne sont pas scolarisés dans des établissements d'enseignement français mais dans des établissements locaux.

173 associations FLAM sont en activité dans 39 pays. Le réseau se concentre en particulier sur 3 pays qui regroupent près de la moitié des associations : le Royaume-Uni (49), les États-Unis (22) et l'Allemagne (11).

À l'article 1^{er}, la commission a adopté **l'amendement COM-3 du rapporteur**, qui précise la notion de participation « en qualité d'experts » : il s'agit d'une participation à titre consultatif, sans voix délibérative.

À l'initiative du rapporteur, la commission a par ailleurs adopté **l'amendement COM-2**, visant à **maintenir une représentation de l'ANEFE**

au sein du CA de l'AEFE, en qualité d'expert donc là aussi sans voix délibérative.

L'Association nationale des écoles françaises à l'étranger (ANEFE) dispose actuellement d'un siège au conseil d'administration de l'AEFE en qualité d'organisme gestionnaire. Elle risque fortement de perdre ce siège dans le nouveau conseil d'administration, comme le confirme l'exposé des motifs de la proposition de loi.

L'Association nationale des écoles françaises à l'étranger

Créée en 1975 à l'initiative de l'ancien sénateur Jacques Habert, l'Association nationale des écoles françaises à l'étranger (ANEFE) a permis d'accorder la garantie de l'État à 160 projets dans 110 établissements conventionnés ou partenaires.

En échange de la garantie de l'État, l'ANEFE demandait aux établissements bénéficiaires le versement d'une cotisation égale à 0,4 % des sommes non encore remboursées. Ce fonds de garantie lui a permis de se substituer aux deux seuls défauts de paiement constatés en plus de 40 ans (à Abidjan et à Damas). De facto, la garantie de l'emprunt de l'État n'a jamais été activée et le dispositif ne pesait pas sur les finances publiques.

Le dispositif a néanmoins été suspendu par le décret n° 2019-1211 du 21 novembre 2019 (modifiant un décret de 1979), suite à un audit du Contrôle général économique et financier (CGEfi) qui faisait état de plusieurs interrogations sur le fonctionnement du mécanisme de garantie au regard des règles relatives au monopole bancaire et aux ratios prudentiels de solvabilité. Par ailleurs, la structure financière de l'association apparaissait fragile, avec un encours de prêt de 350 millions d'euros mais des fonds mobilisables de seulement 3 ou 4 millions d'euros.

Un nouveau mécanisme de garantie a donc été institué par l'article 198 de la loi de finances initiale pour 2021 et par un arrêté du 2 avril 2021. L'article 3 de la proposition de loi confie désormais à l'AEFE la mission d'instruire les dossiers de demande de garantie, ensuite examinés par une commission interministérielle d'octroi. Les garanties seront désormais accordées directement par l'État et non plus par l'intermédiaire de l'ANEFE.

Le nouveau dispositif de garantie est moins favorable aux établissements que l'ancien : l'encours total des nouveaux prêts garantis est plafonné à 350 M€ ; le montant de la garantie est limité à 80 % dans l'UE et 90 % hors UE du montant du capital et des intérêts ; la commission due par les établissements devient variable en fonction des risques alors qu'elle était unique et mutualisée.

Bien que le dispositif de garanties accordées par l'État au travers de l'ANEFE ait été supprimé en 2019, cette suppression n'a pas d'effet rétroactif **et l'ANEFE continuera de gérer l'encours des prêts déjà accordés (soit 221 M€ au 31 décembre 2020 pour 53 dossiers, courant jusqu'en 2047)**. Les deux dispositifs coexisteront jusqu'à l'extinction des créances couvertes par les garanties octroyées à l'ANEFE.

Ayant fortement contribué par le passé au développement du réseau, **l'ANEFE dispose d'une expertise unique en la matière. L'ANEFE voit sa mission évoluer mais non pas disparaître.** Elle a pour ambition de continuer à apporter une aide aux établissements, désormais confrontés à un système de garantie moins favorable que celui qui existait précédemment.

Il est donc légitime que l'ANEFE puisse continuer de participer au conseil d'administration de l'AEFE, au moins en qualité d'expert.

La commission a adopté l'article 1^{er} **ainsi modifié.**

Article 2
Composition du conseil d'administration de l'AEFE

L'article 2 de la proposition de loi ajuste les équilibres au sein du conseil d'administration de l'AEFE, afin d'améliorer la représentation des fédérations d'associations de parents d'élèves.

1. Les équilibres actuels

La composition du conseil d'administration de l'AEFE, dont les grands équilibres sont fixés par la loi (voir précédemment, article 1^{er}), est précisée par décret (article D. 452-3 du code de l'éducation).

Ce conseil d'administration comporte aujourd'hui 28 membres :

1° Un président : pour répondre à une observation récurrente de la Cour des comptes, le président du conseil d'administration de l'AEFE n'est plus, depuis 2021, le directeur général de la mondialisation, également responsable de la tutelle de l'établissement, mais une personnalité extérieure.

La Cour des comptes recommandait en effet de « *confier la présidence du conseil d'administration de l'Agence à une personnalité qualifiée afin de mieux distinguer l'exercice de la tutelle de la gouvernance de l'établissement* »¹.

Par décret du président de la République en date du 8 février 2021, M. Bruno Foucher, ancien ambassadeur de France au Liban, ancien président du conseil d'administration de l'Institut français, a été nommé pour trois ans à la tête du conseil d'administration de l'AEFE.

2° Deux députés et deux sénateurs : leur présence au conseil d'administration de l'AEFE a été confirmée en ces termes par la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination : le Président du Sénat a nommé à ce titre M. Ronan Le Gleut (8 mars 2021) et Mme Hélène Conway-Mouret (28 octobre 2021), sénateurs. Les deux députés membres du conseil d'administration de l'AEFE sont Mme Béatrice Piron (nommée le 20 janvier 2021) et M. Frédéric Petit (nommé le 3 novembre 2021).

3° Sept représentants du ministre des affaires étrangères ;

4° Trois représentants du ministre chargé de l'éducation nationale ;

5° Un représentant du ministre chargé du budget ;

6° Un représentant du ministre chargé de la fonction publique ;

7° Un représentant du ministre chargé du commerce extérieur ;

8° Un membre de l'Assemblée des Français de l'étranger ;

¹ Voir Référé du 26 juillet 2017, S2017-2425 <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/40161>

9° Deux représentants d'organismes gestionnaires d'établissements conventionnés, désignés par le ministre des affaires étrangères ;

10° Deux représentants des fédérations d'associations de parents d'élèves de l'enseignement français à l'étranger désignés dans des conditions définies par arrêté du ministre des affaires étrangères.

Sont aujourd'hui représentées à ce titre au conseil d'administration de l'AEFE :

- la Fédération des associations de parents d'élèves des établissements français à l'étranger (FAPEE) qui représente près de 180 associations de parents d'élèves ;

- et la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), première fédération de parents d'élèves au plan national, également présente dans de nombreux établissements sur quatre continents.

Ces deux fédérations sont reconnues d'utilité publique.

11° Cinq représentants du personnel en service tant dans les établissements d'enseignement à l'étranger que dans les services centraux de l'agence, désignés par les organisations syndicales représentatives dans des conditions définies par arrêté du ministre des affaires étrangères.

Sont aujourd'hui représentés à ce titre les organisations syndicales suivantes : FSU-SNUipp, FSU-SNES, Sgen-CFDT, UNSA-Education.

2. Une amélioration légitime de la place des parents d'élèves

La composition du Conseil d'administration de l'AEFE

Aujourd'hui	Telle qu'envisagée par la proposition de loi
1 président	1 président
4 parlementaires	4 parlementaires
13 représentants de l'État <i>pour la moitié des sièges</i>	15 représentants de l'État <i>pour la moitié des sièges</i>
5 représentants du personnel (<i>au moins la moitié de cette catégorie</i>) 2 représentants des fédérations d'associations de parents d'élèves 2 représentants d'organismes gestionnaires d'établissements conventionnés 1 membre de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE)	5 représentants du personnel (<i>au moins un tiers de cette catégorie</i>) 4 représentants parents (<i>au moins un tiers de cette catégorie</i>) 1 représentant d'organismes gestionnaires d'établissements 1 membre de l'AFE
Total : 28	Total : 31

Participants en qualité d'experts
(sans voix délibérative)

1 représentant des associations d'anciens élèves
1 représentant FLAM

Les familles jouent un rôle essentiel au sein du réseau d'enseignement français à l'étranger. Leur engagement et leur contribution financière sont pour une large part à l'origine de la vitalité de ce réseau. C'est l'une des raisons pour lesquelles le plan de développement du réseau, qui reposera en grande partie sur cette vitalité, prévoit de mieux associer à la vie du réseau les parents d'élèves à tous les niveaux.

Concrètement, **les parents d'élèves financent 81 % du fonctionnement de l'enseignement français à l'étranger** dans son ensemble (y compris les établissements partenaires). Leur part est de 75 % dans les établissements conventionnés et de 64 % dans les établissements en gestion directe (EGD).

L'État ne finance donc que 19 % du fonctionnement de l'ensemble du réseau et, même dans les EGD, sa part n'est que de 36 %.

L'article 2 a pour objet d'assurer une meilleure représentation des parents d'élèves au conseil d'administration de l'AEFE.

La proposition de loi prévoit qu'au sein d'un collège, formé également de représentants de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) et des organismes gestionnaires d'établissements :

- un tiers au moins de l'effectif sera constitué de représentants des personnels ;

- un autre tiers au moins sera constitué de représentants des fédérations d'associations de parents d'élèves.

L'exposé des motifs de la proposition de loi précise que l'intention est de passer ainsi **de deux à quatre représentants des fédérations d'associations de parents d'élèves**, dont au moins un représentant des parents gestionnaires, désignés dans des conditions définies par arrêté du ministre des affaires étrangères.

Les organisations syndicales représentant les personnels du réseau, consultées par le rapporteur, contestent **la diminution de leur place relative**, en conséquence de cette disposition. Elles souhaiteraient que l'augmentation du nombre de représentants parentaux s'accompagne d'une augmentation du nombre de représentants des personnels, et que la proportion actuellement prévue par la loi (une moitié de représentants des personnels au sein d'un collège composé également de représentants des parents, des organismes gestionnaires, et de l'AFE) soit dès lors maintenue, l'ajustement étant réalisable par décret s'il ne modifie pas les grands équilibres.

L'ajout de 2 représentants des parents d'élèves ne constitue toutefois pas un bouleversement. Le nombre de représentants des personnels resterait à 5, mais dans un conseil d'administration de 31 membres plutôt que de 28 membres. Ce nombre passerait ainsi de 18 % à 16 % du total, au sein d'un organe dominé de toute façon par les

représentants de l'État, dont la vocation est d'être une instance délibérative, davantage qu'une assemblée représentative.

S'agissant des parents d'élèves, l'augmentation du nombre de leurs représentants pose la **question de la mesure de la représentativité des fédérations d'associations de parents d'élèves**. Les deux fédérations actuellement représentées sont reconnues d'utilité publique et disposent d'une légitimité incontestable. Il conviendra de s'assurer que les fédérations représentées au conseil d'administration de l'AEFE continueront toutes à disposer d'une **légitimité suffisante, d'éviter la présence de fédérations marginales ou à vocation purement locale, tout en permettant aux parents d'élèves d'être représentés dans leur diversité**.

À l'article 2, la commission a adopté deux amendements rédactionnels identiques COM-6 rect et COM-7.

La commission a adopté l'article 2 ainsi modifié .

Article 3

Missions de l'AEFE

L'article 3 complète la liste des missions de l'AEFE afin que l'agence puisse accompagner le développement du réseau. Il s'agit de consolider son rôle dans le domaine de la formation, de l'accompagnement des projets d'homologation de nouveaux établissements, et d'instruction des dossiers de demande de garantie de l'Etat dans le cadre du dispositif qui succède à l'ANEFE.

1. Les missions historiques de l'AEFE

D'après l'article 2 de la loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, codifiée à l'article L. 452-2 du code de l'éducation, l'agence a pour objet :

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

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

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

4° D'aider les familles des élèves français ou étrangers à supporter les frais liés à l'enseignement dans les classes maternelles et élémentaires, dans le second degré et dans le supérieur de ceux-ci, tout en veillant à la stabilisation des frais de scolarité ;

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

6° De veiller au respect des principes de l'école inclusive envers les élèves à besoins éducatifs particuliers.»

Cette dernière mission (6°) a été introduite par l'article 25 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

2. Des évolutions pour mieux accompagner la croissance du réseau

Les dispositions législatives relatives à l'AEFE ont été très peu modifiées depuis la loi du 6 juillet 1990 qui a créé l'agence. Or, en trente ans, les effectifs du réseau ont doublé, et l'objectif est de les doubler à nouveau pour parvenir à 700 000 élèves d'ici à 2030. Il est donc logique de procéder à quelques adaptations.

La proposition de loi complète la liste des missions de l'AEFE dans trois directions :

- **En premier lieu**, l'AEFE assurera une mission de **formation** à destination de trois catégories de publics :
 - o Les personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger ;
 - o Des personnels « ayant vocation à exercer » dans ces établissements ;
 - o Des personnels des systèmes éducatifs étrangers, au titre de la mission de coopération éducative de l'AEFE.

Le public visé par ces formations est donc très large. Le ministère souhaite que les instituts régionaux de formation, mis en place par l'article 4, puissent proposer non seulement de la formation continue mais aussi des cursus diplômants. De tels cursus sont déjà expérimentés, sur la base de partenariats, notamment avec des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) français.

- **En deuxième lieu**, il s'agit de donner à l'AEFE pour mission **d'accompagner les projets d'homologation** de nouveaux établissements.

Grâce au service d'appui et de développement du réseau (SADR), créé en 2019, l'AEFE a d'ores et déjà renforcé son rôle dans l'accompagnement des investisseurs publics ou privés qui veulent développer une offre d'enseignement en français. Le développement du réseau a été encouragé par une simplification de la procédure d'homologation. 23 nouveaux établissements ont été homologués en 2020 contre 6 seulement en 2018. Depuis 2019, l'homologation des établissements accompagnés par le SADR a permis un apport de plus de 9 000 nouveaux élèves. Le SADR accompagne actuellement une cinquantaine d'établissements vers l'homologation. Le plus fort pôle de développement se situe en Afrique du nord (Tunisie, Maroc, Égypte), en Côte d'Ivoire et au Sénégal.

Les établissements accompagnés sont soit des établissements déjà présents dans le réseau homologué, qui souhaitent une extension de cette homologation, soit des établissements francophones existants souhaitant une première homologation, soit de nouveaux établissements en création, qui peuvent être des entreprises individuelles ou provenir de groupes d'investissements, notamment de groupes d'investissements à caractère éducatif tels que IEG (*International education group*), ODYSSEY ou HOLGED (*holding générale d'éducation*).

- **En troisième lieu**, dans le cadre du nouveau dispositif de garantie des prêts, instauré en loi de finances initiale pour 2021, l'AEFE sera chargée **d'instruire les dossiers de demande de garantie de l'État** pour financer l'acquisition, la construction et l'aménagement de locaux d'enseignement (*cf précédemment*, encadré consacré à l'ANEFE).

A l'article 3, la commission a adopté **un amendement COM-9 du rapporteur, visant à assurer que les programmes de formation relevant de l'AEFE soient dispensés en langue française, ou portent sur l'apprentissage du français**, afin que les instituts régionaux de formation constituent de nouveaux piliers de promotion de la **francophonie**.

La commission a adopté l'article 3 ainsi modifié .

Article 4 **Création des instituts régionaux de formation (IRF)**

L'article 4 crée les instituts régionaux de formation (IRF) qui seront gérés directement par l'AEFE et disposeront de missions dans le domaine de la formation des personnels et en matière de coopération éducative au bénéfice de systèmes éducatifs étrangers.

1. La formation, un enjeu majeur dans le contexte d'extension du réseau

Faisant suite au discours prononcé par le Président de la République le 20 mars 2018 à l'Institut de France sur l'ambition pour la langue française et le plurilinguisme, qui a fixé l'objectif de doubler les effectifs de l'enseignement français à l'étranger d'ici à 2030, un plan de développement a été adopté en 2019. Ce plan s'articule autour de cinq axes stratégiques :

- « Accueillir plus d'élèves » ;
- « Développer le réseau actuel et accompagner la création de nouvelles écoles » ;
- « Mieux associer les familles à la vie des établissements »
- « Mieux accompagner le réseau grâce à une mobilisation accrue des ambassades » ;
- « Des moyens budgétaires et humains conséquents ».

1000 détachements supplémentaires de personnels titulaires de l'éducation nationale ont été annoncés à l'horizon 2030, pour atteindre 10 000 au total. Cet effort (+ 11 %) est toutefois loin d'être proportionnel à l'objectif de doublement des effectifs (+ 100 %).

La croissance du réseau reposera donc essentiellement sur l'emploi de **personnel de droit local**. Cette augmentation de la part relative des personnels recrutés localement est une tendance **déjà observable depuis plusieurs années**. Depuis 2016, les effectifs de personnels expatriés ont en effet baissé de 21 % tandis que le nombre de personnels sous statut de résident baissait de 7 %. A l'inverse, le personnel de droit local a crû de 9 %, représentant une part croissante des effectifs de l'Agence, afin de combler la diminution des postes des personnels détachés.

Les personnels expatriés et résidents sont des fonctionnaires en position de détachement auprès de l'AEFE. Les personnels de droit local peuvent également être des fonctionnaires titulaires, en disponibilité, ou bénéficiant d'un détachement direct de l'académie vers un établissement partenaire. Mais ce n'est pas le cas de la majorité des recrutés locaux.

La croissance de la part des personnels de droit local implique donc, globalement, un effort de formation important pour que la croissance

du réseau ne se fasse pas au détriment de la qualité qui fait la réputation de l'enseignement français à l'étranger.

Évolution des effectifs par catégories de personnel entre 2016 et 2021 (en ETPT)

	RAP 2016	RAP 2017	RAP 2018	RAP 2019	RAP 2020	LFI 2021	Evolution entre % RAP 2020/% RAP 2016
Expatriés	1 106	1 073	1 036	954	871	821	-21,23%
Résidents	5 199	5 147	5 064	4 927	4 827	5 004	-7,16%
PDL	4 159	4 206	4 282	4 388	4 544	4 690	9,25%
Siège	161	162	167	172	171	184	6,48%
TOTAL	10 625	10 588	10 549	10 440	10 413	10 699	-1,99%

ETPT : équivalent temps plein travaillé (effectifs x quotité de temps de travail x période d'activité dans l'année)

RAP : rapport annuel de performance (annexé au projet de loi de règlement rendant compte de l'exécution budgétaire)

LFI : loi de finances initiale

PDL : personnel de droit local

Source : réponses au questionnaire des rapporteurs pour avis de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2022.

2. La création des IRF, une clarification nécessaire

Depuis 2011, les établissements du réseau d'enseignement français à l'étranger sont répartis en **seize zones géographiques**, dites zones de mutualisation. Ce dispositif structure la formation continue des personnels, quel que soit leur statut, au sein d'établissements mutualisateurs.

Les formations visent la professionnalisation, l'enrichissement des pratiques et l'innovation. Des partenariats permettent éventuellement aux personnels d'obtenir une certification ou un diplôme reconnu dans le système éducatif français. Les formations proposées sont très diverses : ponctuelles ou pluriannuelles, elles peuvent se dérouler en « présentiel », à distance, ou alterner ces deux modes.

La création des instituts régionaux de formation (IRF) doit venir renforcer la capacité de pilotage de la politique de formation mise en œuvre par l'AEFE. Les IRF assureront la gestion administrative et financière des moyens consacrés à la formation.

Leur création nécessite toutefois une modification législative, le code de l'éducation (article L. 452-3) mentionnant l'existence d'établissements d'enseignement placés en gestion directe, mais pas d'autres organismes fonctionnant de cette façon. Or les IRF seront, comme les EGD, gérés directement par l'Agence.

Pour assurer leurs missions, les IRF seront dotés d'un conseil des affaires administratives et financières, regroupant des personnels de l'IRF et de l'Agence, des représentants des parents d'élèves, des personnels et des comités de gestion des établissements. Une seconde instance, le conseil

pédagogique et scientifique, apportera l'expertise nécessaire à l'élaboration du plan de formation et à l'évaluation des actions menées.

Le budget des 16 IRF s'élèvera pour 2022 à 16,2 M€. Le financement est assuré par les contributions des établissements, tout statut confondu, pour un montant de 14,3 M€ (dont environ 50% au titre de la formation continue et 50% au titre de la participation aux frais de fonctionnement du réseau), par les contributions ponctuelles des établissements labellisés et enfin par une subvention de l'Agence de 1,9M€ (12% des ressources). Les modalités de participation des établissements varient selon les zones. Ce budget n'inclut pas le coût des ressources humaines mobilisées par l'Agence pour la mise en œuvre des actions de formation.

À l'article 4, la commission a adopté **l'amendement COM-10 du rapporteur, visant à clarifier les missions des instituts régionaux de formation (IRF)**, en leur donnant **prioritairement pour objet de former les personnels et futurs personnels** des établissements de l'enseignement français à l'étranger. D'après les termes de cet amendement, les IRF auront aussi la possibilité, mais non l'obligation, d'assurer des missions de formation de personnels des systèmes éducatifs étrangers, au titre de la mission de coopération éducative de l'AEFE.

La commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 5 janvier 2022, sous la présidence de M. Christian Cambon, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de M. Bruno Sido et du texte sur la proposition de loi n° 234 (2021-2022) visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à créer les instituts régionaux de formation.

M. Christian Cambon, président. - En ce début d'année, je vous présente des vœux très cordiaux et sincères pour vous et vos proches. Je salue nos collègues qui suivent notre réunion en visioconférence. J'espère que nous pourrions travailler dans un contexte moins compliqué, mais nous devons nous adapter à l'évolution de la pandémie.

Je vous rappelle que nous examinerons cet après-midi en séance publique la proposition de résolution appelant le Gouvernement à œuvrer à l'adoption d'une déclaration de la fin de la guerre de Corée, que j'ai pris l'initiative de déposer. Vous le savez, le 23 juillet 1953, les hostilités se sont interrompues sur la base d'un cessez-le-feu. La Corée du Sud sollicite les puissances occidentales amies pour tendre vers la dénucléarisation de cette région. Une proposition de résolution n'a pas d'effets juridiques immédiats, mais un possible retentissement politique - en témoigne la proposition de résolution sur l'Arménie.

Nous en venons maintenant à l'examen de la proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à créer les instituts régionaux de formation.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

La proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation, comporte des dispositions relatives à l'administration, au fonctionnement et aux missions de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

Permettez-moi de rappeler que ce texte entre dans le cadre de l'accord existant entre les groupes politiques pour que, lorsqu'un groupe inscrit une proposition de loi dans son espace réservé, le texte examiné en séance publique ne soit pas dénaturé par rapport à son intention initiale. Ne

peuvent donc être adoptés dans le texte élaboré par la commission que les amendements ayant reçu un avis favorable du groupe auteur de la proposition de loi, en l'occurrence le groupe RDPI représenté aujourd'hui par le président François Patriat. Naturellement, les amendements déposés sont présentés et pourront, en tout état de cause, être redéposés en séance publique.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Cette proposition de loi, déposée par notre collègue Samantha Cazebonne, est le prolongement logique du contrat d'objectifs et de moyens 2021-2023 de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, que nous avons examiné il y a quelques semaines, sur le rapport de nos collègues Ronan Le Gleut et André Vallini.

Il s'agit en effet de procéder aux ajustements nécessaires pour permettre à l'AEFE d'être prête à accompagner la croissance du réseau de l'enseignement français à l'étranger (EFE), dans l'objectif de doubler les effectifs à l'horizon de 2030.

La proposition de loi préconise, en premier lieu, d'élargir la gouvernance de l'agence en modifiant la composition de son conseil d'administration ; en deuxième lieu, de compléter la liste de ses missions, en mettant notamment l'accent sur la formation ; et, en troisième lieu, de créer des instituts régionaux de formation (IRF). Ceux-ci assureront la gestion administrative et financière des moyens consacrés à la formation, qui est l'un des piliers de la stratégie de développement du réseau. Ces modifications me paraissent aller dans le bon sens. C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter ce texte moyennant quelques modifications à la marge.

La proposition de loi desserre en effet des verrous juridiques. Les dispositions législatives relatives à l'AEFE ont été très peu modifiées depuis la loi du 6 juillet 1990, qui a créé l'agence. Or, en trente ans, les effectifs du réseau ont doublé, et l'objectif est de les doubler de nouveau pour parvenir à 700 000 élèves d'ici à 2030. Il est donc logique de procéder à quelques adaptations. Mais ce texte n'apporte pas de réponses aux questions soulevées régulièrement par notre commission dans ses travaux, tant sur le programme 151 – Français de l'étranger et affaires consulaires – que sur le programme 185 – Diplomatie culturelle et d'influence.

Nous l'avons dit à de multiples reprises, les limites de la stratégie mises en œuvre tiennent notamment à l'insuffisance des moyens. Si la subvention à l'AEFE a augmenté de 25 millions d'euros en 2020, cette augmentation faisait suite à une annulation de crédits à hauteur de 33 millions d'euros en 2017, qui a eu un impact négatif durable.

L'évolution des aides à la scolarité reste incertaine, après la baisse de 10 millions d'euros observée cette année. Tant la prévision que la consommation de ces crédits budgétaires sont problématiques.

Les emplois reculent : 512 emplois ont été supprimés sur la période 2018-2020 ; 1 000 détachements supplémentaires de personnels

titulaires de l'éducation nationale ont été annoncés au cours de la prochaine décennie, mais l'effort (+11 %) est loin d'être proportionnel à l'objectif de doublement des effectifs.

Enfin, l'une des principales entraves au développement du réseau réside dans l'interdiction faite à l'AEFE d'emprunter à moyen et long termes pour développer ces établissements en gestion directe (EGD). Pour les établissements conventionnés et partenaires, le remplacement du dispositif de garantie *via* l'Association nationale des écoles françaises de l'étranger (Anefe) par un mécanisme moins favorable paraît là aussi en contradiction avec les ambitions de développement du réseau. Mais nous ne pouvons pas intervenir, dans le cadre de cette proposition de loi, pour accroître les moyens de l'AEFE ou lui permettre d'emprunter : d'une part, ces points relèvent du domaine des lois de finances ; d'autre part, l'article 40 de la Constitution, interdisant la création ou l'aggravation d'une charge publique, nous laisse très peu de marges de manœuvre.

J'en viens à la composition du conseil d'administration.

Outre la présence d'un président et de quatre parlementaires, la loi se borne à fixer des équilibres. C'est le décret qui précise la composition exacte du conseil d'administration de l'AEFE, constitué actuellement de 28 membres : 13 représentants des ministères ; 5 représentants des personnels ; 2 représentants d'organismes gestionnaires d'établissements ; 2 représentants des parents d'élèves ; et 1 membre de l'Assemblée des Français de l'étranger.

La PPL prévoit de nouveaux équilibres, afin de permettre à 2 représentants de parents d'élèves supplémentaires de siéger.

Cette évolution est légitime. En effet, les familles jouent un rôle essentiel au sein du réseau d'enseignement français à l'étranger, dont elles financent 81 % du fonctionnement, contre 19 % par l'État - sa part n'est que de 36 % dans les établissements en gestion directe (EGD).

Pour respecter les grands équilibres fixés par la loi, le nombre de représentants de l'État augmente également, ce qui porte le nombre d'administrateurs de l'AEFE à 31. Passer de 28 à 31 membres constitue non pas un bouleversement, mais un ajustement bienvenu.

Je vous proposerai simplement un amendement prévoyant que les fédérations de parents d'élèves qui siégeront disposeront d'une représentativité suffisante, selon des critères qu'il reviendra au ministère de définir. Dans ce domaine, la mesure de la représentativité n'est pas évidente, car la représentation parentale est très diverse. Il s'agit d'éviter la présence de fédérations marginales ou à vocation purement locale.

Concernant l'ajout de participants en qualité d'expert, sans voix délibérative, il s'agit de donner accès aux réunions du conseil d'administration, d'une part, à un représentant des associations d'anciens

élèves – un effort important a été réalisé au cours des dernières années pour organiser les relations avec les anciens élèves du réseau – et, d'autre part, à un représentant des associations de français langue maternelle (FLAM). Ces associations, au nombre de 173, ont pour objectif de permettre à des enfants français de conserver un contact avec la langue et la culture françaises dans le cadre d'activités extrascolaires. Elles jouent un rôle essentiel, notamment dans trois pays : le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Allemagne. Là encore, cet élargissement du conseil d'administration de l'AEFE me paraît très positif.

Aussi, je vous proposerai d'étendre ce concept de participation en qualité d'expert à l'ANEFE. Cette association est actuellement membre du conseil d'administration de l'AEFE, mais la réforme du système de garanties, précédemment évoquée, risque de conduire à l'en exclure. L'ANEFE continue à gérer un encours de 220 millions d'euros pour 53 dossiers, courant jusqu'en 2047. Elle a fortement contribué, par le passé, à l'extension du réseau, et dispose d'une expertise unique en la matière.

Enfin, la proposition de loi complète les missions de l'AEFE en mettant notamment l'accent sur la formation.

Elle met en place les instituts régionaux de formation (IRF), qui seront gérés directement par l'AEFE, tout en devenant distincts des EGD. Le développement du réseau homologué nécessite de disposer de personnels qualifiés, garants de la qualité de l'offre d'enseignement. Or la plupart des personnels recrutés localement ne sont pas titulaires de l'éducation nationale.

Les moyens des IRF proviendront des contributions des établissements de la zone couverte, notamment d'une participation à hauteur de 1 % de la masse salariale de tous les établissements homologués.

Le ministère souhaite que les IRF puissent proposer non seulement de la formation continue, mais aussi des cursus diplômants. De tels cursus sont déjà expérimentés, sur la base de partenariats avec des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspé) français.

Le public visé par ces formations est très large : non seulement les personnels de l'EFE, mais aussi les personnels « ayant vocation » à exercer dans ces établissements, et éventuellement des personnels de systèmes éducatifs étrangers au titre de la coopération éducative. Je vous proposerai deux amendements visant à préciser le champ d'action des IRF et à s'assurer notamment que ceux-ci assurent la promotion de la francophonie.

M. François Patriat. – Merci au rapporteur pour le travail réalisé. Il a eu raison d'insister sur la demande récurrente de moyens financiers. Cette proposition de loi, qui apporte une réponse très concrète à une demande très ancienne des familles, fédère les parlementaires au-delà de notre groupe. À cet égard, je remercie les sénateurs qui ont accepté de la cosigner.

Nous souscrivons aux observations du rapporteur. Nous allons trouver un accord sur les amendements, afin que cette proposition de loi aboutisse.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je remercie le rapporteur pour le travail de fond réalisé. Nous nous félicitons de ce débat, car cet opérateur public est l'un des piliers de la diplomatie d'influence. Il convient de féliciter l'auteur de cette proposition de loi pour la dextérité avec laquelle celle-ci a été déposée : le contrat d'objectifs et de moyens a été rendu public le 17 novembre dernier ; le texte a été déposé le 30 novembre et reprend deux de ses objectifs.

Sans cette précipitation, cette proposition de loi aurait pu être plus ambitieuse au vu des besoins de l'AEFE. Les mesures qui nous sont proposées sont assez modestes, même si elles vont dans le bon sens.

Hier a eu lieu l'inauguration du premier institut régional de formation à Dakar. Les choses s'accélèrent avec le calendrier électoral...

Nous approuvons la participation accrue des représentants des parents d'élèves au conseil d'administration, celle d'un représentant des associations FLAM et de l'ANEFÉ, ainsi que l'accent mis sur la formation des personnels. Toutefois, nous déplorons le désengagement de l'État au profit d'une privatisation du réseau qui ne dit pas son nom, avec un opérateur public privé de moyens : il n'a pas le droit d'emprunter, ni d'augmenter le nombre de personnels enseignants, tout en devant doubler le nombre d'élèves.

M. François Patriat. – Ce texte n'est pas examiné aujourd'hui pour des raisons électoralistes. C'est la dernière niche qui nous était offerte.

M. Christian Cambon, président. – Le Parlement va en effet cesser ses activités dans six semaines.

- **examen des articles**

Avant l'article 1^{er}

M. Ronan Le Gleut. – Je tiens également à remercier le rapporteur pour son travail.

L'amendement COM-1 reprend les termes d'une proposition de loi que j'avais eu l'occasion de déposer. Les conseillers des Français de l'étranger, qui ont une connaissance extrêmement fine et précise des enjeux liés à l'enseignement français à l'étranger, ne peuvent pas être représentés au sein du conseil d'administration de l'AEFE. Or ces élus locaux en prise avec toute la communauté française peuvent être les porte-parole des familles qui n'ont pas encore fait le choix de scolariser leurs enfants dans les lycées français à l'étranger.

Aussi, cet amendement prévoit la participation des conseillers des Français de l'étranger au conseil d'administration de l'AEFE.

M. François Patriat. – Cette proposition est difficilement recevable pour deux raisons majeures.

Premièrement, les Français de l'étranger sont déjà représentés au conseil d'administration par des parlementaires – deux sénateurs et deux députés – et un représentant de l'Assemblée des Français de l'étranger. Deuxièmement, la nomination de deux membres supplémentaires entraîne une inflation du nombre d'administrateurs, avec 37 membres. C'est la raison pour laquelle notre groupe est défavorable à cet amendement.

Je salue le travail de Samantha Cazebonne, qui, en un temps record, il est vrai, propose un texte équilibré, afin de faire avancer les choses.

M. Bruno Sido, rapporteur. – S'agissant de la composition du conseil d'administration de l'AEFE, la proposition de loi poursuit un objectif simple : améliorer la représentation des parents d'élèves. Cet objectif est légitime, car les parents d'élèves financent 81 % du fonctionnement de l'enseignement français à l'étranger dans son ensemble.

Or cet amendement, comme tous ceux qui prévoient d'accroître la part d'autres participants au conseil d'administration, a plusieurs conséquences, qui nous dévieraient de l'objectif principal.

Premièrement, il relativise mécaniquement la portée de l'augmentation de la part des parents d'élèves. Deuxièmement, il amoindrit également la part relative des représentants des personnels. Troisièmement, il conduit à un conseil d'administration de plus en plus pléthorique.

Par ailleurs, la loi ne fixe que des équilibres. Le détail de la composition du conseil d'administration de l'AEFE relève du décret.

S'agissant en particulier des conseillers des Français de l'étranger, il s'agirait de représentants supplémentaires, proches du terrain mais extérieurs au réseau AEFE, comme le sont déjà les députés, les sénateurs et le membre de l'AFE qui siègent au conseil d'administration à ce titre. Les parents d'élèves seront par ailleurs, eux aussi, des représentants proches du terrain.

Pour toutes ces raisons, je demande le retrait de cet amendement.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je comprends que notre collègue demande que l'ensemble des 443 conseillers des Français de l'étranger puissent être représentés, car les 90 conseillers sont élus par eux. Nous avons aussi tenté de modifier la composition de la Caisse des Français de l'étranger (CFE) en ce sens, car les décrets publiés à la suite de la loi de 2014 ne sont plus d'actualité.

L'amendement COM-1 est retiré.

Article 1^{er}

M. François Patriat. – Par parallélisme des formes avec la présence de deux députés et de deux sénateurs, l'amendement COM-4 vise à nommer

un représentant supplémentaire de l'AFE au conseil d'administration de l'AEFE afin de renforcer la représentation des élus.

M. Bruno Sido, rapporteur. - Comme pour l'amendement précédent, il paraît souhaitable de rester concentré sur l'objectif d'augmenter la participation des fédérations de parents d'élèves, sans le diluer dans une restructuration globale du conseil d'administration de l'AEFE.

Le détail de la composition du conseil d'administration de l'AEFE sera précisé par décret, comme c'est le cas actuellement au travers de l'article D. 452-3 du code de l'éducation, issu d'un décret de 2008.

Ce décret fixe à l'heure actuelle le nombre de représentants de l'AFE à 1, mais il serait loisible au Gouvernement de passer à 2, à condition de respecter les équilibres fixés par la loi, c'est-à-dire en augmentant à due proportion d'autres catégories.

Il est, par ailleurs, tout à fait possible de nommer à ce poste le président de la commission de l'enseignement, des affaires culturelles, de l'audiovisuel extérieur et de la francophonie de l'AFE, comme le suggère l'objet de cet amendement.

Il convient de ne pas mélanger des critères relatifs - les proportions - et les indications en valeur absolue - un nombre fixe de représentants - pour ne pas nuire à la lisibilité du texte. Mon avis est défavorable.

L'amendement COM-4 n'est pas adopté.

M. Bruno Sido, rapporteur. - L'ANEFE dispose actuellement d'un siège au conseil d'administration de l'AEFE en qualité d'« organisme gestionnaire », un siège qu'elle perdra dans le nouveau conseil d'administration, comme le confirme l'exposé des motifs de la proposition de loi.

L'amendement COM-2 vise à maintenir une représentation de l'ANEFE au sein du conseil d'administration de l'AEFE, en qualité d'expert, sans voix délibérative.

M. François Patriat. - Cet amendement, qui est le fruit d'un échange entre notre collègue Samantha Cazebonne et le rapporteur, permet à l'ANEFE de faire part de son expertise au sein de l'AEFE, et ce sans remettre en cause les principes sous-tendus par la réforme du conseil d'administration. Notre avis est favorable.

M. Olivier Cadic. - J'ai été élu président de l'ANEFE à la fin du mois de décembre. À ce titre, je remercie le rapporteur d'avoir proposé cet amendement. Il importe que l'ANEFE continue de siéger au sein du conseil d'administration de l'AEFE. Elle avait pour mission d'instruire des dossiers pour demander la garantie de l'État concernant les emprunts. Sa mission va évoluer, elle va faire des propositions alternatives.

Par parallélisme des formes, il est logique que l'AEFE n'ait plus voix délibérative au sein du conseil d'administration de l'ANEFE.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Nous déplorons que nous ayons dû attendre trois ans pour obtenir cette garantie de l'État, qui est nécessaire aux établissements scolaires pour se développer. Nous sommes tout à fait favorables à la participation de l'ANEFE au conseil d'administration de l'AEFE.

L'amendement COM-2 est adopté.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement COM-3 apporte une précision concernant la notion de participation « en qualité d'experts », qui est une participation sans voix délibérative.

L'amendement COM-3 est adopté.

L'article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Mme Hélène Conway-Mouret. – L'amendement COM-8 vise à rehausser la part de représentants des personnels affectés dans les établissements d'enseignement français à l'étranger et dans les services centraux de l'agence à la moitié du collège de représentants des usagers de l'AEFE. La voix des personnels est très importante et doit être entendue.

M. François Patriat. – Cette proposition est difficilement recevable, pour deux raisons majeures.

Premièrement, cette disposition est de nature réglementaire. La partie législative doit fixer les principes de composition du conseil d'administration, et non la répartition détaillée des sièges. Deuxièmement, augmenter le nombre de représentants des personnels revient à annuler les effets de l'accroissement de la représentation des parents, et donc la portée de cette proposition de loi. Aussi, notre avis est défavorable.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Je comprends la préoccupation de notre collègue, mais cette disposition relève du domaine réglementaire. De plus, si la proposition de loi est adoptée, on passera d'une représentation de 18 % à 16 %, un écart relativement faible. Pour ces raisons, mon avis est défavorable.

Mme Hélène Conway-Mouret. – Je retire mon amendement pour en retravailler la rédaction afin de le présenter à nouveau en séance.

L'amendement COM-8 est retiré.

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'article 2 a pour objet d'assurer une meilleure représentation des parents d'élèves au conseil d'administration de l'AEFE, avec 4 représentants des parents d'élèves, contre 2 actuellement.

Sont aujourd'hui représentées au conseil d'administration de l'AEFE la Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (Fapee), qui représente près de 180 associations de parents d'élèves, et la Fédération des conseils de parents d'élèves (FCPE), première fédération de parents d'élèves sur le plan national, également présente dans de nombreux établissements sur quatre continents. Ces deux fédérations sont reconnues d'utilité publique.

Par l'amendement COM-5, il s'agit de s'assurer que les fédérations représentées au conseil d'administration de l'AEFE continueront toutes à disposer d'une représentativité suffisante, notamment sur le plan géographique, en étant, par exemple, implantées dans tous les secteurs géographiques de l'enseignement français à l'étranger. Il s'agit d'éviter la présence de fédérations marginales ou uniquement locales.

M. François Patriat. – C'est le seul point de désaccord que nous avons. Cet amendement pose la question de la représentativité des fédérations de parents d'élèves. Même si, sur le principe, cette disposition est intéressante, nous sommes dubitatifs quant à sa mise en œuvre eu égard à l'absence d'uniformité du réseau. Comment évaluer qu'une fédération est représentative sur le plan géographique ? Nous sommes défavorables à cet amendement.

L'amendement COM-5 est retiré.

Les amendements identiques de clarification rédactionnelle COM-6 rectifié et COM-7 sont adoptés.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3

M. Bruno Sido, rapporteur. – Les instituts régionaux de formation sont chargés, sous la responsabilité de l'AEFE, de former non seulement les enseignants présents dans les établissements, mais aussi les futurs enseignants et éventuellement des personnels de systèmes éducatifs étrangers. L'amendement COM-9 prévoit que les programmes de formation doivent être dispensés en langue française. Avec l'augmentation du nombre d'élèves, on peut craindre que l'enseignement ne soit de plus en plus dispensé par des établissements partenaires. Aussi, cette précision me semble utile.

Mme Michelle Gréaume. – Cet amendement limite le champ des formations possibles organisées par les IRF. On pourrait imaginer que des formations soient dispensées en langue anglaise, si les enseignants maîtrisent mieux cette langue, en vue de faciliter l'intégration de nouveaux élèves ainsi que les relations avec les parents et les partenaires institutionnels. Je m'abstiendrai sur cet amendement.

L'amendement COM-9 est adopté.

L'article 3 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4

M. Bruno Sido, rapporteur. – L'amendement COM-10 vise à clarifier la mission des IRF, en leur donnant prioritairement pour objet de former les personnels et futurs personnels des établissements de l'enseignement français à l'étranger.

Ces instituts auront aussi la possibilité, mais non l'obligation, d'assurer des missions de formation de personnels des systèmes éducatifs étrangers, au titre de la mission de coopération éducative de l'AEFE.

L'amendement supprime, en outre, l'adverbe « notamment », qui étend la mission des IRF de façon floue, car indéfinie.

M. Christian Cambon, président. – Voilà un amendement qui aurait fait plaisir à notre regretté collègue Patrice Gélard, qui se battait contre l'adverbe « notamment », lequel ne crée que des incertitudes juridiques.

L'amendement COM-10 est adopté.

M. François Patriat. – L'amendement COM-11 rectifié est rédactionnel.

M. Bruno Sido, rapporteur. – Avis favorable.

L'amendement COM-11 rectifié est adopté.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

M. Gilbert Roger. – Dans l'attente du débat, le groupe socialiste s'abstient.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Proposition de loi visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) et à créer les instituts régionaux de formation			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Article(s) additionnel(s) avant Article 1er			
M. LE GLEUT	1	Participation de conseillers des Français de l'étranger au CA de l'AEFE	Retiré
Article 1er			
Mme CAZEBONNE	4	Participation d'un membre supplémentaire de l'AFE au CA de l'AEFE	Rejeté
M. SIDO, rapporteur	2	Participation ANEFE	Adopté
M. SIDO, rapporteur	3	Notion d'expert	Adopté

Article 2			
Mme CONWAY-MOURET	8	Augmentation du nombre de représentants des personnels au sein du CA	Retiré
M. SIDO, rapporteur	5	Représentativité fédérations de parents d'élèves	Retiré
M. SIDO, rapporteur	6 rect.	Clarification rédactionnelle	Adopté
Mme CAZEBONNE	7	Clarification rédactionnelle	Adopté
Article 3			
M. SIDO, rapporteur	9	Francophonie	Adopté
Article 4			
M. SIDO, rapporteur	10	Clarification missions IRF	Adopté
Mme CAZEBONNE	11 rect.	Rédactionnel	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « *transmis* » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « *cavaliers* » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « *cavalier* » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 bis et 44 bis du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a arrêté, lors de sa réunion du mercredi 3 janvier 2022, le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 234 (2021-2022) visant à faire évoluer la

¹ Voir le commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Voir par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation.

Elle a considéré que ce périmètre incluait les dispositions relatives **à l'administration, au fonctionnement et aux missions de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.**

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES CONSULTATIONS ÉCRITES

Personnes auditionnées :

- **M. Olivier Brochet**, directeur, **Mme Raphaëlle Dutertre**, conseillère aux relations institutionnelles, AEFÉ
- **M. André Ferrand**, président de l'ANEFE
- **M. Bruno Foucher**, président du conseil d'administration de l'AEFE
- **M. Mathieu Peyraud**, directeur de la culture, de l'enseignement, de la recherche et du réseau, **M. Bertrand Pous**, chef de la délégation des programmes et des opérateurs, **M. Emmanuel Beaufils**, rédacteur enseignement français à l'étranger, Direction générale de la Mondialisation

Consultations écrites :

- *Organisations syndicales représentant les personnels du réseau :*
 - FSU - M. Bruno Ribard
 - SGEN CFDT **Étranger** - Mme Pascale Canova, M. Alain Schneider
 - UNSA Education HDF - M. Adrien Guinemer
- *Fédérations de parents d'élèves du réseau :*
 - FAPEE - M. François Normant
 - FCPE - M. Moulay Driss El Alaoui