



...la proposition de loi :

GOVERNANCE DE L'AEFE ET CRÉATION DES INSTITUTS RÉGIONAUX DE FORMATION

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.

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

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



établissements
scolaires dans le
monde



élèves dont 40 % sont
français et 60 % étrangers



De crédits budgétaires
(subvention pour
charge de service
public + bourses)

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**.

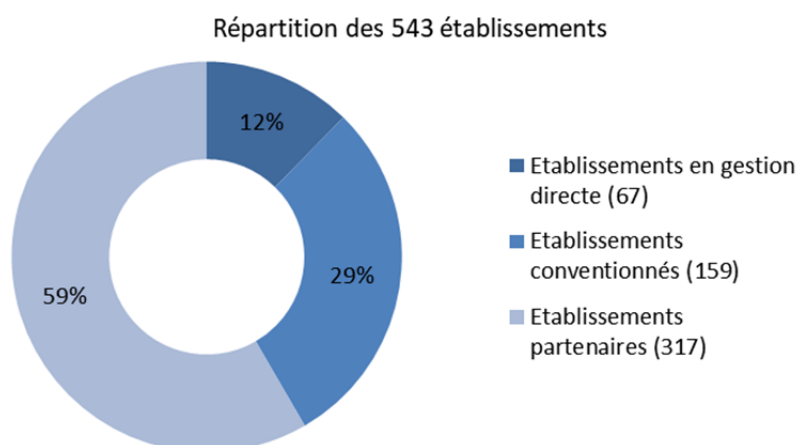
Ce « cap 2030 » a conduit à la définition d'un plan de développement du réseau (2019), décliné dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens 2021-2023 qui s'articule autour de quatre axes stratégiques :

- ✓ **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.



2. 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'EFÉ. 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.

POUR EN SAVOIR +

- [Rapport d'information de MM. Ronan LE GLEUT et André VALLINI, sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens \(COM\) de l'AEFE \(2021-2023\) du 15 décembre 2021](#)
- [Avis n° 165 \(2021-2022\) de MM. Bruno SIDO et Guillaume GONTARD, sur le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » du 18 novembre 2021](#)
- [Avis n° 165 \(2021-2022\) de MM. Ronan LE GLEUT et André VALLINI, sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » du 18 novembre 2021](#)
- [« L'enseignement français à l'étranger, une ambition réaffirmée dans un nouveau contexte international », rapport de Mme Samantha CAZEBONNE, députée \(2019\)](#)
- [« L'enseignement français à l'étranger : insuffler une nouvelle dynamique », rapport de la Cour des comptes à la demande de la commission des finances du Sénat \(2016\)](#)



Christian Cambon

Président de la
commission
Sénateur
(Les Républicains)
du Val-de-Marne



Bruno Sido

Rapporteur

Sénateur
(Les Républicains)
de la Haute Marne

Commission des affaires étrangères, de la défense et
des forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>

Consulter le dossier législatif :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp121-234.html>