

L'ENSEIGNEMENT

FRANÇAIS À L'ÉTRANGER : INSUFFLER UNE NOUVELLE DYNAMIQUE

SYNTHÈSE DU RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES

La France dispose d'un réseau scolaire à l'étranger d'excellence : plus de 494 établissements répartis dans 136 pays sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI). Ce réseau offre à près de 130 000 enfants de Français expatriés et à plus de 200 000 élèves étrangers, une scolarisation conforme aux programmes français et homologuée par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR).

Ce réseau, même s'il représente l'un des instruments d'influence, de rayonnement et d'attractivité les plus puissants au monde, constitue une charge significative pour les finances publiques. Les crédits publics ne cessent de diminuer depuis plusieurs années, en parallèle l'augmentation des frais de scolarité entame la solvabilité des familles et ne permet pas de faire face à l'augmentation des dépenses du réseau qui sont par nature dynamiques.

Dans ce contexte, et face à une concurrence de plus en plus accrue, il est primordial que l'AEFE prenne des décisions ambitieuses, notamment en matière de ressources humaines, pour assurer sa pérennité et son développement.

La France est le seul pays à avoir choisi de promouvoir son système d'enseignement à l'étranger par un soutien public fort et constant et il serait particulièrement dommageable qu'un tel actif vienne à déperir. La Cour des comptes a mené une enquête approfondie et dégagé des recommandations pour mener à bien les réflexions sur le futur de l'enseignement français à l'étranger.

“

L'éducation, c'est la famille qui la donne ; l'instruction, c'est l'Etat qui la doit

Victor Hugo

”



FICHE N°1 (pages 3 à 8)

Des adaptations encore insuffisantes par rapport aux attentes



FICHE N°2 (pages 9 à 16)

Un modèle économique fragilisé



FICHE N°3 (pages 17 à 22)

Une autre gestion des ressources humaines, condition de la pérennité

DES ADAPTATIONS ENCORE INSUFFISANTES PAR RAPPORT AUX ATTENTES

1/ L'organisation du réseau : le fruit d'un héritage

Piloter le réseau de l'Enseignement Français à l'Etranger (EFE) revient à gérer un ensemble hétérogène qui ne peut être réduit à une seule ligne de conduite. La diversité des situations, principale caractéristique du réseau, est accentuée par le rôle central que jouent les partenaires associatifs de l'AEFE, tels que la Mission laïque française (MLF) et l'Association israélite française (AIF), dans la gestion de certains établissements.

Par conséquent, le réseau de l'AEFE s'est construit autour d'une multitude de situations, par un enchevêtrement d'acteurs. Les trois statuts du réseau – établissements en gestion directe (EGD), établissements conventionnés (EC) et établissements partenaires (EP) – se sont créés dans cet environnement. C'est ce qui explique aujourd'hui son organisation dans le monde, comme vous pouvez le constater dans les tableaux ci-dessous.

Répartition des élèves par zone géographique, type d'établissement et nationalité

Secteur géographique	Pays	EGD					Conventionnés					Partenaires				
		Nbre d'etab	Élèves				Nbre d'etab	Élèves				Nbre d'etab	Élèves			
			Français	Nationaux	Tiers	Total		Français	Nationaux	Tiers	Total		Français	Nationaux	Tiers	Total
AFRIQUE & OCEAN INDIEN	36	8	4 573	1 944	724	7 241	46	13 499	10 363	5 836	29 698	52	6 940	14 571	3 448	24 959
			63%	27%	10%			45%	35%	20%			28%	58%	14%	
AFRIQUE DU NORD & MOYEN	16	34	15 259	13 465	1 751	30 475	12	5 552	9 855	2 893	18 300	77	6 246	61 279	9 234	76 759
			50%	44%	6%			30%	54%	16%			8%	80%	12%	
AMERIQUES	22	1	577	726	86	1 389	35	12 041	20 892	3 116	36 049	56	6 368	10 301	1 468	18 137
			42%	52%	6%			33%	58%	9%			35%	57%	8%	
ASIE & PACIFIQUE	21	4	2 278	726	538	3 542	19	11 433	1 078	1 740	14 251	21	1 644	630	480	2 754
			65%	20%	15%			80%	8%	12%			60%	23%	17%	
EUROPE	39	27	18 946	9 054	3 032	31 032	42	10 837	8 982	2 132	21 951	56	8 736	7 497	3 206	19 439
			61%	29%	10%			49%	41%	10%			45%	39%	16%	
TOTAL	134	74	41 633	25 915	6 131	73 679	154	53 362	51 170	15 717	120 249	262	29 934	94 278	17 836	142 048
			57%	35%	9%			44%	43%	13%			21%	66%	13%	

Secteur géographique	Pays	Total				
		Nbre d'etab	Élèves			
			Français	Nationaux	Tiers	Total
AFRIQUE & OCEAN INDIEN	36	106	25 012	26 878	10 008	61 898
			41%	43%	16%	18,42%
AFRIQUE DU NORD & MOYEN	16	123	27 057	84 599	13 878	125 534
			22%	67%	11%	37,36%
AMERIQUES	22	92	18 986	31 919	4 670	55 575
			34%	57%	8%	16,54%
ASIE & PACIFIQUE	21	44	15 355	2 434	2 758	20 547
			75%	12%	13%	6,12%
EUROPE	39	125	38 519	25 533	8 370	72 422
			53%	35%	12%	21,56%
TOTAL	134	490	124 929	171 363	39 684	335 976
			37%	51%	12%	

Sources : Cour des comptes d'après AEFE

Au regard des chiffres, on constate aisément la disparité dans la répartition des établissements. Si les EGD sont en moindre nombre, la raison figure dans le rôle de « navire amiral » qu'ils ont pu jouer par le passé, autour desquels gravitent des établissements de moindre envergure. De plus, ces derniers ont pour vocation d'alimenter les EGD à l'entrée du collège ou du lycée.

Comme nous le disions, la MLF gère une part significative des établissements du réseau. Implantée dans 43 pays, elle compte 88 établissements homologués, dont huit sont conventionnés avec l'AEFE et 80 partenaires de l'AEFE. Elle est confrontée à une décrue de la présence à l'étranger des expatriés des grands groupes en raison de la crise économique qui a conduit les entreprises françaises à modifier leurs modes de recrutement. De plus, la mise à contribution de la MLF par le MAEDI dans les régions en crise, politiquement délicates ou en situation de risques financiers, ne constitue pas une situation économiquement viable pour cette dernière.

La géographie du réseau reste difficile à anticiper malgré la volonté du MAEDI d'adapter le réseau français à l'évolution de l'expatriation française. Le développement et la préservation du réseau restent soumis à l'évolution de la demande, dont vous trouverez des chiffres ci-dessous.

L'évolution des effectifs d'élèves

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

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

Enfin, si la réputation d'un établissement français à l'étranger joue un rôle déterminant dans le choix de l'expatriation, une enquête sur l'expatriation des Français réalisée en 2013 par la direction des Français à l'étranger révèle que les expatriés ne placent pas systématiquement leurs enfants dans un établissement du réseau de l'AEFE.

32% dans le système d'enseignement local
31% au sein du réseau de l'AEFE
8% dans les écoles internationales

La difficile conciliation entre volonté du MAEDI à aligner le réseau scolaire à l'étranger sur les intérêts fondamentaux de la diplomatie française, et la difficulté à anticiper les déplacements de la population des Français de l'étranger, ont mené la Cour des comptes à fonder une réflexion géographique à l'aide de cartes multicritères.

La Cour invite le MAEDI et son opérateur à redéfinir la place de l'EFE dans le monde en fonction de plusieurs cartes répondant chacune à une vocation ou à une aire de développement. Elle propose pour cela :

- Une carte prospective de la présence française à l'étranger, qui devrait impérativement se doubler d'indicateurs qualitatifs, via des enquêtes régulières qui permettraient « d'informer » cette carte.
- Une carte des solutions alternatives de scolarisation. L'enseignement français à l'étranger ne peut se concevoir d'une manière identique selon que le pays d'accueil est en mesure ou non d'offrir une scolarité de qualité, qu'elle soit publique ou privée.
- Une carte des marchés de la scolarité française. Une étude doit être menée dans chaque pays pour déterminer quelles sont les niches de développement possibles par le biais des établissements partenaires, le plus souvent créés par des investisseurs.
- Une carte prospective de la diminution du réseau européen. Les établissements en Europe sont trop nombreux et dispendieux des crédits de l'AEFE.
- Une carte de l'enseignement supérieur français. La mission de l'EFE ne peut s'arrêter au baccalauréat. Ceci permettrait de mener une réflexion sur la part prise par chaque établissement ou pays dans l'attractivité envers l'enseignement supérieur français.
- Une carte de la répartition des tâches avec la MLF et les autres opérateurs associatifs, en envisageant une répartition des tâches par vocation, et en développant une logique de complémentarité et de spécialisation. Il convient d'en faire de même avec les autres opérateurs.
- Enfin, une dernière carte aurait vocation à compléter le dispositif : la carte de la francophonie.

L'ensemble de ces cartes permettrait à la fois de tenir compte des attendus nécessaires à l'élaboration d'une stratégie réaliste, mais aussi de servir d'instrument à un dialogue avec les partenaires institutionnels de l'AEFE. C'est sur la base de ces échanges que le MAEDI et l'AEFE seront en mesure de dresser l'état des besoins et des possibilités.

Aux termes de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, les deux principales missions de l'AEFE sont la scolarisation des jeunes Français et le rayonnement de la culture et de la langue française.

Les problématiques liées au réseau sont la capacité de celui-ci à répondre à la demande, d'y assurer un recrutement optimal pour garantir une haute qualité de l'enseignement et des frais de scolarité qui se maintiennent. Enfin, de proposer un lien avec le supérieur par l'attractivité de son enseignement et de servir de pôle d'influence dans la région où sont implantés les établissements.

1- Une demande de scolarisation en partie satisfaite

La réponse à la demande de scolarisation est en partie satisfaisante, d'autant plus qu'il convient de préciser que la scolarisation des élèves français dans les établissements homologués du réseau français ne constitue pas une obligation lorsqu'une autre offre de formation répondant aux exigences posées par le code de l'éducation a été proposée à la famille (arrêt Chauvet, C.E, 5/03/2014).

Concrètement, l'universalité du réseau et le nombre d'établissements permettent à l'échelle mondiale de répondre à l'enjeu quantitatif. Si certaines listes d'attente existent encore (notamment en Europe où la Grande-Bretagne concentre 58% des Français en liste d'attente), elles tendent à diminuer et ne représentent que 3,4% des élèves. Enfin, afin de ne pas mettre en péril sa qualité, le réseau propose des offres complémentaires aux familles.

2- Une fidélisation fragile des élèves

Fidéliser les élèves est un enjeu majeur pour le réseau. Au-delà des mouvements inhérents à l'expatriation professionnelle, les changements de système scolaire s'expliquent soit par un niveau de qualité jugé insuffisant, soit par des frais de scolarité trop élevés pour la situation financière de la famille.

Ces changements diffèrent en raison du niveau de scolarisation :

- En maternelle, deux tendances inverses coexistent : certains parents privilégient la scolarisation dans le système français en raison des caractéristiques même de ce degré de scolarisation comparées à celles des autres. A contrario, d'autres parents favorisent la scolarisation dans le système local lorsqu'il est de qualité, ou dans un établissement anglophone.
- En revanche, les cycles du primaire et du collège sont marqués par une plus grande stabilité de leurs effectifs alors qu'au lycée, les mouvements sont nombreux. Cela s'explique par la volonté des parents de placer leurs enfants dans les meilleures conditions pour leurs études supérieures et donc d'optimiser leur parcours. On assiste, de manière modérée, à des stratégies de retrait dès la classe de seconde, afin d'intégrer un établissement anglophone et de préparer l'entrée dans les universités américaines. D'autres élèves suivent des cours préparatoires aux examens d'entrée dans ces universités à côté de leur cursus. Enfin, certains privilégient les sections préparant au baccalauréat international. La Cour constate d'ailleurs qu'il conviendrait de prendre davantage en compte le baccalauréat international dans la réflexion sur l'évolution de l'EFE.

Enfin, la fragile fidélisation des élèves s'explique par la forte concurrence des systèmes environnants. A ce titre, nous pouvons citer le British Council, l'Institut Cervantes, le Goethe Institut ou encore l'Institut Confucius. Si la France est la seule à proposer un engagement public aussi massif et à disposer d'un réseau aussi étendu, elle subit de plein fouet la concurrence des établissements privés anglophones car ces institutions scolaires répondent à une demande éducative mondiale et captent environ 20% de la population expatriée dans le monde.

3- De nouvelles offres complémentaires

Comme nous le disions précédemment, afin de pallier l'absence de places dans les établissements homologués et d'offrir une solution différenciée en fonction de la nature de la demande, le réseau propose quatre dispositifs d'offres complémentaires : le label « FrancEducation », le dispositif « FLAM », les sections bilingues et l'offre du CNED.

Le label « FrancEducation », créé par décret du 12 janvier 2012, constitue aujourd'hui l'un des éléments essentiels de la politique de coopération éducative de l'EFE. Géré par le ministère, il s'adresse exclusivement aux établissements étrangers qui, sans suivre les programmes français, contribuent au rayonnement de la langue et la culture française. Ce label ne cesse de se développer dans le monde, malgré un déficit certain au Royaume-Uni et en Allemagne. Sans coût, il est un moyen d'accroître le rayonnement de la langue et de la culture française dans le monde, en s'inscrivant comme réseau mondial complémentaire, mais distinct, des établissements de l'EFE.

Nombre d'établissements labellisés «FrancEducation»

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

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

4- Des liens perfectibles avec l'enseignement supérieur

Le lien avec l'enseignement supérieur est à la jonction de plusieurs problématiques : d'une part, réussir à faire connaître l'offre existante. D'autre part, assurer le suivi des élèves.

L'attractivité est un enjeu majeur. Au lycée Winston Churchill de Londres, une personne se consacre à l'accompagnement des élèves dans la préparation de leurs projets post-bac, et dans d'autres établissements, des personnels-ressources fournissent information et orientation. Cependant, les universités françaises reculent dans les classements internationaux. L'offre française ne semble pas toujours suffisamment connue, contrairement aux offres américaine, canadienne et britannique. Sur ce plan, les liens entre Campus France, l'AEFE et le MAEDI apparaissent comme nettement perfectibles. Par ailleurs, le nombre de places disponibles dans certaines filières très demandées des universités parisiennes ne permet pas d'absorber la demande.

Le suivi des élèves est tout aussi essentiel. A cet égard, les élèves de l'EFE ne disposent pas jusqu'à présent d'un numéro « INE » (Identification National d'Etudiant). En l'absence de ce numéro, il est impossible d'analyser le devenir des élèves des lycées français.

Afin de garantir l'attractivité de l'enseignement supérieur, des mesures ont été prises pour favoriser l'accueil des élèves étrangers venant de l'EFE. Ainsi, un programme de bourses excellence-majeur leur est consacré. Il permet de soutenir les mobilités en finançant 5 années d'études (prises en charge par l'AEFE et le MAEDI).

L'attractivité passe également par une politique d'octroi de visas qui permet aux meilleurs élèves étrangers de rejoindre la France.

Enfin, le taux de perte des lycées de l'EFE pour l'enseignement supérieur français est mal quantifié. Dans ces conditions, la Cour ne peut évaluer le succès des établissements et proposer des objectifs quantifiés.

5 – Une valorisation insuffisante du réseau des anciens élèves

La Cour a noté de nombreux cas de manifestations dynamiques du réseau des anciens élèves au niveau local qui participe au rayonnement de la culture et de la langue française. Elle considère qu'il faudrait encourager ces initiatives locales par un appui systématique de l'AEFE et surtout des instituts français qui devraient davantage considérer les établissements comme des plateformes de rayonnement culturel. De plus, l'animation de ces réseaux nécessite une forte implication des postes diplomatiques qui sont pour l'instant trop nombreux à négliger les associations d'anciens élèves.

D'autre part, il est important que l'administration et les établissements apportent leur soutien aux entités locales par une association mondiale en mesure de faire vivre ce réseau. L'association des anciens des lycées français du monde (ALFM) a été créée en 2010 et regroupe aujourd'hui une cinquantaine d'associations locales. Elle a organisé des forums des anciens élèves et de nombreuses manifestations spéciales ont eu lieu pour les 25 ans de l'AEFE, mais l'association peine encore à développer ses actions.

RECOMMANDATIONS

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



Inauguration du Lycée français de Rangoun (Birmanie) - novembre 2016

UN MODÈLE ÉCONOMIQUE FRAGILISÉ

Le financement de l'enseignement français à l'étranger repose sur deux composantes principales :

LES CREDITS PUBLICS

- Programme budgétaire 185 (403 M€ en 2015)
- Programme budgétaire 151 (89M€ en 2015)

LES FRAIS DE SCOLARITE

Payés par les parents d'élèves 1,8 Md€

Les dépenses des établissements continuent d'augmenter régulièrement, qu'il s'agisse des dépenses en personnel, des aides à la scolarité, des dépenses de fonctionnement ou des dépenses immobilières. Pour faire face à la hausse des charges, 3 leviers sont envisageables :

- mettre davantage à contribution les familles ;
- augmenter les recettes annexes ;
- faire évoluer les crédits publics alloués à l'enseignement français à l'étranger.

1/ Une augmentation des dépenses

1- Les dépenses en personnel

Ces dépenses concernent les personnels travaillant aux services centraux, les personnels expatriés et résidents travaillant dans les établissements en gestion directe (EGD) et établissements conventionnés, et des recrutés locaux dans les EGD.

Depuis 2012, les dépenses de personnel de l'AEFE ont augmenté de 11%.

2- Les dépenses d'aide à la scolarité

La suppression de la prise en charge des frais de scolarité pour les lycéens français (PEC) à la rentrée 2012 et la mise en place d'un nouveau système de bourses à la rentrée 2013 ont permis de maîtriser les dépenses de bourses, particulièrement dynamiques entre 2007 et 2012 (13% de hausse annuelle moyenne). Mais, même à législation constante, les dépenses de bourses devraient augmenter dans les années à venir.

Le nouveau système de bourses repose sur une logique d'enveloppe fermée et de nouveaux critères d'attribution. Elles sont réservées aux élèves français, inscrits au registre des Français de l'étranger, scolarisés dans des établissements homologués. Ce nouveau système a deux objectifs :

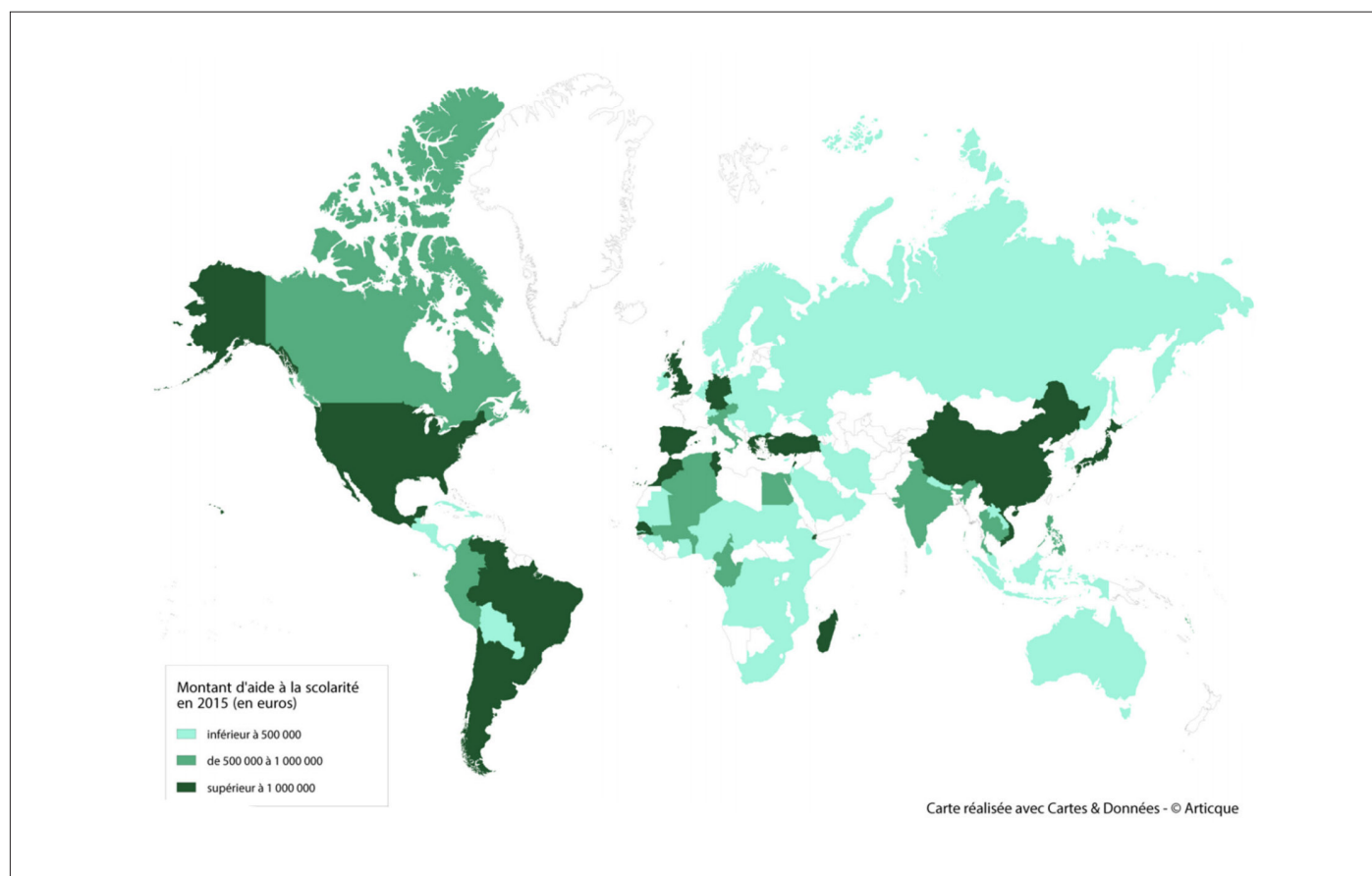
- Substituer une logique d'enveloppe à une logique de guichet. En fonction de la demande et des crédits disponibles, les postes se voient attribuer une enveloppe limitative de crédit. Le montant résulte d'un dialogue entre les postes diplomatiques et le responsable du programme 151.
- Revoir la répartition des bourses entre les bénéficiaires, notamment au profit des familles les plus modestes grâce à l'introduction d'un indice de parité de pouvoir d'achat pour tenir compte des différences existantes entre les pays de résidence.

L'enveloppe globale allouée aux bourses est définie en loi de finances initiale et déclinée par pays sous forme d' « enveloppes de référence ». A partir des dossiers de demande déposés, les postes diplomatiques estiment les besoins, et une quotité théorique de bourse est désormais déterminée. Elle peut être modifiée par la commission nationale des bourses (CNB) sur proposition des conseils consulaires des bourses (CCB) tant qu'elle reste dans l'enveloppe limitative. Les CCB peuvent également, dans le respect des textes, modifier les critères de recevabilité en fonction de paramètres locaux. Les CCB peuvent majorer les droits à bourse de familles dont la solvabilité est faible en supprimant les droits à la bourse de familles théoriquement éligibles, et même octroyer des bourses aux familles dont les dossiers ont été rejetés dans certains cas particuliers.

Ce nouveau système d'enveloppe limitative a été mis en place progressivement. Aujourd'hui, le dialogue de gestion et les modulations proposées par les CCB et CNB semblent permettre de faire correspondre les moyens aux besoins.

Conformément à son objectif, la réforme a conduit à une diminution du nombre de boursiers bénéficiant d'une quotité à 100% et à une plus grande dispersion des quotités accordées. La répartition géographique des bourses a aussi évolué : le barème actuel semble plus favorable aux pays à rythme sud ainsi qu'à certains pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, et plutôt défavorable aux pays d'Europe.

Aide à la scolarité en 2015



Le MAEDI prévoit, pour les années 2017 à 2019, une hausse des dépenses de bourses de 2,5% par an. L'évolution dépend de 4 critères : le nombre d'élèves, les frais de scolarité, les conditions d'octroi des bourses et le taux de chancellerie (les bourses étant versées en monnaie d'appel des frais de scolarité).

Le nombre d'élèves français augmente chaque année (+ 0,4% en 2015-2016) et le ministère estime à 3,5% par an l'augmentation moyenne des frais de scolarité dans le réseau. De plus, la volatilité des taux de change pourrait peser fortement sur les dépenses de bourses. En 2015-2016, la dépréciation de l'euro par rapport au dollar a généré un effet négatif de change de 7,2M€.

Ces augmentations pourraient être compensées par :

- Des ponctions sur les réserves de l'AEFE ou sur celles des établissements, dont une partie a déjà été récupérée par l'Agence via une hausse du taux de participation des établissements à la rémunération des enseignants résidents.
- La limitation de l'homologation de nouvelles classes et établissements au détriment des Français nouvellement arrivés dans un pays où la demande en scolarité est forte.
- Le plafonnement des frais de scolarité pris en compte dans l'assiette pour l'attribution des bourses, ce qui pèserait sur les familles les plus modestes.

D'autre part, le dispositif de gestion des bourses mobilise un nombre important d'agents pour la saisie manuelle des dossiers fournis par les familles dans le logiciel Scola et pour le traitement des demandes. Le développement de la dématérialisation pour la pré-saisie des informations par les demandeurs permettrait de concentrer le travail des agents sur des missions de contrôle, mais ce projet a été repoussé dans le temps.

3 - Les dépenses immobilières

• Entretien et rénovation

L'AEFE est gestionnaire de l'ensemble des biens immobiliers des établissements en gestion directe (110 sites), ce qui constitue une charge importante notamment avec la nécessité d'effectuer des travaux de sécurisation.

Le patrimoine géré par l'AEFE comprend des établissements très récents (Pékin) mais aussi centenaires (Berlin, Madrid, Londres). A l'occasion du premier schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en 2010, l'AEFE faisait constat d'un patrimoine d'un âge moyen de 52 ans, en état technique moyen et en état réglementaire peu satisfaisant. Au total, plus de 57% des sites soulevaient une problématique technique, réglementaire ou fonctionnelle importante. A l'issue de ce SPSI en 2015, l'AEFE considère qu'elle a effectué la moitié des rénovations nécessaires.

Le SPSI 2016-2020 prévoit donc des dépenses immobilières à hauteur de 137M€ autour de cinq axes : la remise à niveau du patrimoine, la sécurité des emprises, le développement maîtrisé du réseau, la qualité environnementale, et la mutualisation et la valorisation du patrimoine. Pour cet exercice, l'AEFE souhaite maintenir le financement conjoint AEFE/établissement.

Les opérations sont programmées mais, pour l'instant, leur financement n'est pas assuré. L'AEFE indique être dans une triple incertitude : sur le montant des dotations qu'elle recevra du programme 185, sur les avances de l'Agence France Trésor (AFT) dont elle pourrait bénéficier, et sur les frais de scolarité et des réserves des établissements dont une part pourrait être mobilisée. Des taxations exceptionnelles ont déjà été opérées en 2016 sur les fonds disponibles des 21 EGD pour un montant de 21,8 M€, mais cela pourrait avoir des effets négatifs à terme car ces prélèvements suscitent l'incompréhension des parents d'élèves.

- **Travaux de sécurisation**

Les récents événements ont ravivé les préoccupations relatives à la sécurité des établissements : des rencontres ont été organisées avec les parents d'élèves et les relations avec les polices locales ont été intensifiées. Les établissements ont élaboré des plans particuliers de mise en sécurité (PPMS).

Des audits ont été menés dans les établissements des pays considérés comme prioritaires en termes de sécurité et donneront lieu à un chiffrage des dépenses correspondantes par l'AEFE et par les établissements concernés.

Les travaux de sécurisation sont prioritaires et devraient peser lourdement sur le volume des dépenses immobilières. Si le montant n'a pas encore été déterminé précisément, une subvention de 14,7M€, soit plus de 10% du montant initial du SPSI, devrait être versée à l'AEFE en 2017 pour financer ces travaux.

- **Possible extension des compétences de l'AEFE aux établissements conventionnés et partenaires**

A ce jour, l'AEFE n'apporte par d'aide financière aux projets immobiliers des établissements conventionnés ou partenaires. Toutefois, il ressort du SPSI 2016-2020 que l'AEFE envisage de récupérer la gestion des biens domaniaux de certains de ces établissements (43 sites dans une trentaine de pays) afin de pouvoir gérer au mieux ce patrimoine.

La Cour souligne l'importance d'évaluer en amont l'état du patrimoine concerné et d'établir un comparatif entre les travaux à mener et les coûts de gestion associés d'une part, et les recettes attendues des conventions d'occupation et les éventuels gains d'autre part, pour éviter un alourdissement des charges immobilières de l'AEFE.

- **Le statut des logements de fonction**

Les transferts successifs de locaux à l'AEFE l'ont rendue gestionnaire d'un parc de logements de fonction, dont les conditions d'octroi et d'occupation varient d'un pays à l'autre. L'AEFE doit réviser les conditions de gestion du parc, réglementairement encadrées.

4 - Augmentation des dépenses des établissements en gestion directe

Pour les seuls EGD, les dépenses de fonctionnement, hors masse salariale, ont augmenté de 11% entre 2013 et 2015, et atteint même 40% dans certains établissements. Ces dépenses recouvrent des charges hétérogènes. Il est donc difficile d'analyser précisément les raisons de cette augmentation, mais la direction du budget estime que cette hausse témoigne de l'absence d'application de la norme transversale d'évolution des dépenses de fonctionnement dans le réseau de l'AEFE et que le déploiement d'un progiciel de gestion budgétaire et comptable doit être poursuivi.

CONCLUSION

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

Compte tenu d'une évolution à la hausse des charges, le financement de l'enseignement français à l'étranger est aujourd'hui confronté à de fortes interrogations. Les trois leviers se heurtent à d'importantes contraintes :

- la hausse des droits de scolarité à la capacité contributive des familles ;
- les financements alternatifs à leur part durablement marginale dans les recettes de l'AEFE ;
- la progression des crédits publics aux contraintes budgétaires des finances publiques.

L'AEFE doit donc engager une profonde réforme de sa gestion des ressources humaines pour garantir la pérennité et le rayonnement de l'enseignement français à l'étranger.

1. La capacité contributive des familles fortement entamée

Les frais de scolarité ont augmenté de manière significative ces dernières années et peuvent s'élever à près de 30.000€ par an au Lycée français de New-York. La diversité des statuts des établissements et la variété, au sein d'un même statut, des modèles économiques, rend délicate l'instauration dans chaque établissement d'un ratio unique entre financements publics français et autres financements. Pour autant, la question d'un ratio moyen mérite d'être posée : tout en permettant la prise en compte des situations locales, il fixerait le niveau d'engagement de chacun des acteurs.

Les EGD restent les établissements les moins chers mais ce sont eux qui ont connu la plus importante augmentation des frais de scolarité. Ils sont les seuls sur lesquels l'AEFE a un droit de regard direct puisqu'elle approuve les tarifs alors qu'elle ne dispose d'aucun outil contraignant pour la fixation des tarifs dans les établissements conventionnés et partenaires.

Les familles assument toujours plus le paiement des frais de scolarité de leurs enfants. On note dans le même temps une mutation de la population française expatriée avec une diminution de la part des travailleurs détachés, et même pour ces derniers, la prise en charge des frais de scolarité de leurs enfants par leur employeur n'est plus automatique.

D'autre part, les familles de fonctionnaires ou de militaires, amenées à déménager régulièrement, doivent subir des frais de première inscription en plus des frais de scolarité.

• **Une nouvelle hausse significative pourrait détourner certaines familles de l'enseignement français à l'étranger.**

Deux cas se présentent : les pays où le système scolaire local est peu performant et peu onéreux, et les pays où la seule offre alternative de qualité est proposée par des acteurs privés moyennant dans certains cas des frais de scolarité très élevés. Des sections bilingues existent même dans les établissements locaux dans de nombreux pays.

Dans ces deux cas, il existe pour les parents un « prix de réserve » au-delà duquel la question d'un changement d'établissement peut se poser. Si les frais de scolarité venaient encore à augmenter, il pourrait donc y avoir plusieurs conséquences :

- Les familles les plus aisées pourraient retirer leurs enfants du réseau de l'AEFE pour les inscrire dans une autre école internationale où les tarifs sont certes plus élevés mais où la qualité des équipements (informatique, sportifs, etc.) est meilleure et où le suivi des élèves y est plus personnalisé.

- Le retrait des enfants issus de familles modestes ne pouvant pas bénéficier de bourses scolaires suffisantes.

Concrètement, une hausse généralisée des frais de scolarité ne permettrait plus de garantir dans certains cas la mixité sociale dans les établissements et mènerait à une baisse de la fréquentation.

Dans tous les cas, la propension de parents à payer sera d'autant plus forte qu'ils seront informés de l'utilisation des fonds qu'ils versent aux établissements scolaires. De nouveaux droits pourraient être accordés aux parents : en prévoyant un droit d'information plus large, notamment sur les questions budgétaires et même pourquoi pas un droit d'intervention au sein des EGD, en leur donnant une voix consultative sur le vote des dépenses et des recettes prévisionnelles. Il pourrait également être envisagé de prévoir une rencontre annuelle avec l'ambassade pour échanger sur les principales problématiques qu'ils identifient.

• La hausse des frais de scolarité encadrée par certains Etats

Les pays d'accueil peuvent limiter la hausse des frais de scolarité de toutes les écoles implantées sur leur territoire, comme c'est le cas aux Emirats Arabes Unis ou en Allemagne.

De plus, la possibilité de moduler les tarifs selon la nationalité n'existe pas toujours : les ressortissants de l'UE ne peuvent ainsi pas payer des tarifs différents. L'Allemagne et les Emirats interdisent même tout tarif différencié en fonction de la nationalité.

2. Des possibilités de financements alternatifs marginales

Les ressources alternatives aux droits de scolarité et aux crédits publics restent très marginales dans le budget de l'AEFE :

- Les recettes du mécénat, de dons, ou d'aides des collectivités publiques étrangères ne représentent que 2,5% des recettes des EGD en 2015 (11M€ sur 436M€).

- Les recettes des services centraux (rémunération de prestations de service de l'Agence) ne représentent que 2,3% des recettes. L'AEFE cherche à développer ce type de recettes, par exemple via la vente d'expertise à des investisseurs pour l'ouverture d'établissements comme ils l'ont fait en Macédoine, en Mongolie ou en Estonie.

Les postes diplomatiques sont incités à rechercher des financements auprès des :

- Etats hôtes : l'objectif de capter des financements de leur part est inscrite dans le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018, et fixe une cible de 15M€ à l'échéance 2018.

- Entreprises : bien que déjà fortement sollicitées par les postes diplomatiques, plusieurs entreprises sont des financeurs réguliers. Un système d'octroi d'un certain nombre de places dans un établissement en échange d'un soutien financier des entreprises existe déjà dans certains pays et pourrait être étendu, mais devrait être limité sur le nombre de places et la durée de l'avantage octroyé.

Certains établissements mutualisent leurs équipements avec d'autres structures (notamment les instituts français) ou les louent à des partenaires privés. Cette source de revenus, bien que marginale, ne doit pas être négligée, surtout lorsque les établissements disposent d'équipements spécifiques (auditorium, gymnase, piscine, etc.).

Autre sources à explorer, le réseau des anciens élèves, actuellement trop peu structuré, qui pourrait contribuer davantage au financement.

3. Un désengagement régulier de l'Etat

• Réduction des crédits publics

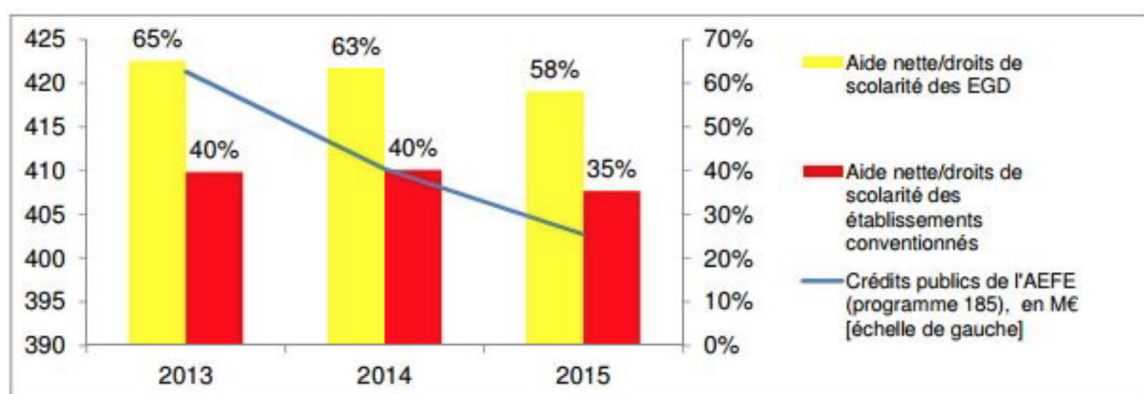
Depuis 2012, les crédits publics finançant l'EFE ont baissé de 8,2% : la part des crédits budgétaires de l'Etat dans le total des recettes a fortement diminué (-7%) alors que les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont continué à croître (+4%). Une telle évolution traduit un désengagement régulier de l'Etat.

Ainsi, la part des ressources propres dans les budgets de ces établissements est passée de 58,2% en 2012 à 62,5% en 2015.

Le désengagement manifeste de l'Etat soulève deux questions : celle du financement à moyen terme du réseau qui a vocation à se développer à la faveur de l'homologation de nouveaux établissements, et celle de l'identité culturelle du réseau dans le cas où les crédits publics deviendraient minoritaires.

Le ratio d'aide nette par élève correspond à l'aide apportée par l'Agence aux établissements (rémunération de certains enseignants et subventions) moins la participation financière de l'établissement divisé par le montant des droits de scolarité acquittés par les familles.

Le ratio aide nette par élève (hors bourses) / droits de scolarité



On note une diminution de 7% du ratio d'aide nette par élève entre 2013 et 2015 pour les EGD et de 5% pour les établissements conventionnés. Une telle évolution pourra difficilement se poursuivre, dès lors que la part de l'aide de l'Etat dans le financement de la scolarité d'un élève de l'EFE est une caractéristique essentielle du réseau. L'EFE est un réseau français soutenu par les pouvoirs publics et doit le rester.

Un indicateur de projet annuel de performance du programme 185 est relatif à la part des ressources propres des établissements dans leurs recettes. La valeur cible est de 62,2% en 2018 mais ne fait pas de distinction entre les EGD et les établissements conventionnés.

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

- le plafonnement des bourses ;
- l'augmentation du nombre d'élèves par classe, mais cela pourrait générer des tensions avec les parents d'élèves ;
- le prélèvement sur les fonds mis en réserve : soit sur le fonds de roulement de l'AEFE (356M€) soit sur les réserves des établissements (238M€ en 2015).

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

- **Trois scénarii possibles d'évolution des crédits publics :**

- a) Diminution des crédits : le scénario de l'attrition du réseau

Si la diminution des crédits publics continue à ce rythme, même en menant des réformes ambitieuses, les questions de la qualité de l'enseignement dispensé, de la sécurité et de l'immobilier, et enfin de la fermeture d'établissements se poseront inévitablement.

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

L'Etat stabiliserait sa participation au réseau sur plusieurs années, garantissant à l'AEFE une visibilité de ses ressources publiques, lui permettant ainsi de répartir ses moyens pour assurer sa pérennité et son développement. Elle pourrait à court terme activer ses leviers et lancer en parallèle des réformes importantes. Dans cette hypothèse, la hausse des frais serait limitée, ce qui permettrait de maîtriser l'enveloppe des bourses.

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

L'Etat ferait de l'enseignement français à l'étranger une priorité plus marquée et opèrerait les redéploiements budgétaires nécessaires pour affirmer et assumer cette priorité et pour insuffler une nouvelle dynamique au réseau. Cette ambition se traduirait par une hausse des crédits alloués à l'EFE mais également par des moyens humains d'enseignement significativement renforcés.

Ces moyens supplémentaires, qui reposeraient sur l'exigence pour l'AEFE de procéder à une large gestion de la refonte des ressources humaines, seraient mis au service d'un développement du réseau en ouvrant de nouveaux établissements.

RECOMMANDATIONS

1. (AEFE) : Accroître la place des parents dans la gouvernance des établissements et de l'AEFE, en particulier en matière d'information budgétaire dans les EGD
2. (MAEDI et AEFE) : établir pour les EGD d'une part et pour les établissements d'autre part, une valeur cible de la proportion entre les financements publics français et les autres sources de financement afin de calibrer l'évolution du réseau à partir de cette référence.



Bousiers Excellence-Major à Paris en octobre 2016

UNE AUTRE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES, CONDITION DE LA PÉRENNITÉ

Le financement de l'enseignement français à l'étranger repose sur deux composantes principales : a) Au terme de sa mission, la Cour des comptes fait un constat sans appel : la gestion des ressources humaines (GRH) constitue l'un des principaux enjeux d'avenir pour l'enseignement français à l'étranger et doit par conséquent impérativement être revue et optimisée. En effet, dans le contexte désormais très concurrentiel de l'enseignement, la qualité de l'éducation délivrée aux enfants constitue la première motivation des parents. La Cour a identifié les principaux points d'achoppement dans la gestion actuelle des ressources humaines, et formule, au terme de cet état des lieux, trois recommandations.

1/ Etat des lieux des situations des personnels enseignants et non enseignants dans l'enseignement français à l'étranger

Dans l'enseignement français à l'étranger, trois catégories d'agents coexistent : les expatriés, les résidents et les recrutés locaux.

Les expatriés et les résidents sont des fonctionnaires détachés par le ministère de l'Education nationale (MENESR) à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), avec laquelle ils signent un contrat. Ils sont régis par le décret du 4 janvier 2002 relatif à la situation administrative et financière des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger.

Les recrutés locaux sont eux, comme leur nom l'indique, soumis au droit local.

La Cour identifie, pour chacune de ces catégories, un enjeu différent.

1. De l'enseignant au conseiller, une place de l'expatrié à redéfinir

Les enseignants expatriés, recrutés pour une durée de cinq ans maximum, renouvellements compris, servent en grande majorité dans le second degré. En raison de l'indemnité mensuelle d'expatriation qu'ils perçoivent, ils coûtent environ deux fois plus cher à l'AEFE qu'un enseignant résident, à missions égales. Depuis 2011, afin de justifier cette différence de rémunération, une nouvelle mission de conseil, de formation et d'accompagnement leur a été assignée.

Dans le second degré, les enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique (EEMCP2) reçoivent une lettre de mission qui fixe, entre autres, le ressort géographique de leur compétence : la zone de formation continue (17 au total), le pays de résidence ou l'établissement. Une décharge horaire hebdomadaire est attribuée aux EEMCP2 en fonction de ce ressort, pour qu'ils aient le temps d'accomplir leur mission. Si quelques enseignants échappent encore à ce dispositif dans les pays difficiles, cela devrait être révolu d'ici 2018, d'après le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018 de l'AEFE.

La Cour des comptes reconnaît le caractère essentiel de ce nouveau rôle des enseignants expatriés, qui permet dans une certaine mesure de pallier à la capacité limitée du corps d'inspection de l'AEFE, notamment en termes de formation et d'accompagnement. Les EEMCP2 exercent leur mission à la fois auprès des enseignants résidents qui, du fait de leur éloignement prolongé, courent le risque d'une déconnexion avec le système éducatif français, mais aussi des recrutés locaux, qui ne le connaissent parfois pas du tout.

Néanmoins, ce dispositif souffre de certaines difficultés:

- les EEMCP2 assurant prioritairement la formation continue et l'accompagnement de leurs collègues dans leur discipline, certaines ne sont pas couvertes dans certaines zones (économie et gestion, technologie, EPS...), voire pas du tout couvertes (allemand...);
- la répartition des EEMCP2 entre les zones et entre les établissements est déséquilibrée;
- la rigidité de la détermination des heures de décharge empêche bien souvent de s'adapter aux contraintes locales;
- la légitimité de chef de file de la formation des EEMCP2 est parfois contestée;
- les EEMCP2 ne sont pas suivis à leur retour en France et leur expérience n'est pas valorisée...

L'AEFE a décidé de revoir sa carte des EEMCP2 pour rééquilibrer leur répartition au sein des zones et des pays (indicateur 3.2.2. du COM 2016-2018) :

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

Source : AEFE - COM 2016-2018 ; annexe.

A terme, et au vu du coût des enseignants expatriés comparativement à celui des résidents, les enseignants expatriés à mission de conseiller pédagogique du second degré devraient être davantage conseillers qu'enseignants.

2. Le statut d'enseignant résident : point de blocage pour la gestion des ressources humaines

Les enseignants résidents représentent 91% des enseignants français détachés dans les établissements de l'AEFE. Recrutés pour trois ans renouvelables, ils perçoivent, en plus de leur traitement, une indemnité spécifique liée aux conditions de vie locale (ISVL) et un avantage familial pour chaque enfant, au moins équivalent au montant des frais de scolarité de l'établissement de référence.

Créé au début des années 1990, le statut de résident, initialement accordé à des enseignants titulaires de l'éducation nationale vivant à l'étranger, a été détourné de son but originel au fil des années et de la mise en place de certaines règles de gestion par l'AEFE, comme le renouvellement tacite des contrats et des détachements.

Pour être « résident », il faut être établi depuis au moins trois mois dans le pays, pour raisons personnelles et sans lien de rémunération avec l'Etat (article 2 du décret du 4 janvier 2002), ce qui dans les faits aboutit bien souvent à des situations montées de toute pièce, connues mais acceptées par l'AEFE : l'enseignant se met en disponibilité en France, déménage et s'installe à ses frais à l'étranger, signe un contrat local de « résident à recrutement différé » pendant trois mois, etc.

Cette « fiction administrative » présente des avantages pour l'AEFE, qui économise ainsi de nombreux mois de salaires ainsi que le coût de la prise en charge des accessoires de traitement et des frais d'aide à la mobilité.

D'un autre côté, la gestion des résidents représente un coût croissant pour l'AEFE pour deux raisons :

- l'avancement systématique au grand choix, qui permet de monter dans les échelons beaucoup plus rapidement ;
- le faible taux de rotation des postes vacants. A ce sujet, la Cour des comptes dénonce l'absence de consultation des chefs d'établissement et le peu de poids de l'évaluation de l'enseignant lors du renouvellement des contrats des résidents, « qui ne permet pas au système éducatif français à l'étranger de réguler ses effectifs pour des motifs qualitatifs (...) ». La notion même de résidence est un frein à la mobilité et à la gestion prévisionnelle des effectifs.

Enfin, il est à noter que les enseignants résidents, souvent engagés volontairement dans des projets pédagogiques et ambitieux, acceptent de moins en moins la différence de traitement avec leurs collègues expatriés.



Signature du contrat d'objectifs et de moyens 2016-2018 au Quai d'Orsay le 29 juin 2016.

De gauche à droite : Christophe Bouchard, directeur de l'AEFE, Jean-Marc Ayrault, ministre des Affaires étrangères et du Développement international, et Anne-Marie Descôtes, directrice générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international (DGM) au ministère et présidente du conseil d'administration de l'Agence.

© Ministère des Affaires étrangères et du Développement international/Frédéric de La Mure

3. La qualité des enseignants recrutés locaux : un enjeu pour l'avenir du réseau

Les recrutés locaux sont régis par le droit local, et sont souvent embauchés pour une durée indéterminée. Dans les établissements à gestion directe, le nombre de recrutés locaux est soumis à plafond, contrairement aux établissements conventionnés et partenaires.

La majorité des recrutés locaux enseignent dans les établissements partenaires de l'AEFE, qui ont tous un point commun : ils sont en situation de concurrence. Dès lors, disposer dans son effectif enseignant de recrutés locaux du meilleur niveau est à la fois une manière de satisfaire aux critères de l'homologation et un moyen de convaincre les parents du bien-fondé de l'investissement financier consenti au profit de l'éducation de leur enfant.

Pour éviter une offre éducative à deux vitesses, l'une prestigieuse avec des enseignants français titulaires et l'autre d'appoint avec les recrutés locaux, il faut s'assurer de la qualité de l'enseignement que délivreront ces derniers. Cela passe par deux choses : la rémunération, outil indispensable pour attirer et fidéliser un personnel qualifié et compétent, dans un contexte souvent très concurrentiel, et la formation continue.

Si l'on sait que les recrutés locaux constitue une catégorie très composite, l'AEFE n'a pas de vision d'ensemble de cette catégorie, qu'il s'agisse des effectifs réels, de leur composition ou de leur coût.

4. Le personnel non enseignant

Dans son état des lieux, la Cour des comptes constate une surreprésentation des expatriés et des résidents au sein du personnel administratif, et appelle de ses vœux une réflexion sur le statut adéquat de ces postes, pour lesquels l'alternative des recrutés locaux semble indiquée.

Parmi le personnel non enseignant, les inspecteurs résidents de l'éducation nationale sont chargés de l'inspection des enseignants expatriés et résidents, d'assurer des visites-conseil des enseignants recrutés locaux, assurent des actions de formation, font l'audit des établissements du 1er degré, etc. Ils constituent le seul lien réel de l'AEFE avec les établissements partenaires isolés.

Les personnels de direction (les proviseurs et leurs adjoints) ont des lettres de mission précises, ils font l'objet d'un suivi et leur retour en France se passe en général dans de bonnes conditions. Cas particulier dans les établissements conventionnés, où les chefs d'établissement doivent composer avec le comité de gestion, et où il a pu arriver que la coexistence ne se fasse pas en bonne entente. Si cela venait à se reproduire, la Cour suggère que l'AEFE redéfinisse plus précisément les rôles de chaque partie prenante.

Le personnel non enseignant recruté localement, n'entrant pas dans le jeu de la concurrence, bénéficie moins des avantages offerts aux enseignants recrutés locaux. La Cour des comptes suggère de faire figurer dans les conditions de l'homologation, lorsque cela leur est plus favorable, une garantie d'alignement de leurs conditions de travail et de rémunération sur les principes généraux du droit international du travail.

La qualité du corps enseignant doit être le cœur de la stratégie des ressources humaines de l'AEFE, stratégie devant permettre de réaliser les quatre grands enjeux suivants : faire face à la contrainte budgétaire, faciliter les mobilités par une meilleure affectation de la ressource enseignante, renforcer la formation des recrutés locaux et renforcer l'évaluation des enseignants du second degré.

1. Faire face à la contrainte budgétaire

Alors que les crédits du programme 185 devraient vraisemblablement diminuer dans les années à venir, l'AEFE doit réfléchir à l'optimisation de ses dépenses en personnel.

Du simple au double ! Le coût salarial net moyen d'un expatrié pour l'AEFE est de 168.000 euros, quand un résident coûte 78.000 euros (dont un peu moins de 50% est supporté par l'établissement, le reste par l'AEFE). Dès lors, remplacer une partie des postes d'expatriés par des postes de résidents semble à court terme une manière efficace de conserver, dans un contexte budgétaire contraint, un niveau suffisant d'effectifs. Pour attirer des résidents dans les pays difficiles, modifier la politique d'attractivité par la création d'une prime spéciale pourrait être une réponse. Enfin, une meilleure répartition géographique des ressources humaines semble être indispensable, alors que l'Europe absorbe aujourd'hui 30% de la masse salariale de l'AEFE.

2. Faciliter les mobilités

Dans ce domaine, l'AEFE semble à l'heure actuelle dans une impasse. L'astreinte au respect des plafonds d'emplois concernant les recrutés locaux dans les établissements en gestion directe, le plafonnement du nombre de détachements à l'étranger en raison des tensions existantes sur les effectifs de l'Education nationale et le durcissement, dans certaines académies, des conditions de détachement, sont autant de contraintes de gestion que l'AEFE subit de plein fouet.

Dès lors, le redéploiement des effectifs au sein du réseau s'en trouve ralenti, limité aux postes libérés volontairement par les titulaires à l'occasion d'un départ définitif, bien souvent à la retraite.

Le décret du 4 janvier 2002 est le « socle sur lequel sont établies toutes les règles de gestion des ressources humaines de l'enseignement français à l'étranger ». Or, comme le souligne la Cour, il lui est attribué plus que ce qu'il ne dispose réellement : la soi-disante règle de reconduction tacite des détachements de résidents résulte en réalité d'une « règle de gestion adoptée par l'AEFE après une lecture interprétative du décret ». L'inamovibilité de fait des résidents n'est ni un droit ni un acquis, et il ne tient qu'à l'AEFE de proposer de nouvelles règles de gestion.

3. Renforcer la formation des recrutés locaux

Si le dispositif de formation à destination des recrutés locaux a été enrichi (mise en place en 2012 d'une application de gestion de la formation continue, ...) et que la planification de l'AEFE en ce domaine est de qualité, des axes d'amélioration peuvent encore être suivis. Entre autres, rendre la formation, et notamment la formation d'intégration, obligatoire pour tous les enseignants recrutés locaux, contre une offre de formation à certains d'entre eux seulement à l'heure actuelle. En effet, il ne faut pas oublier qu'une partie non négligeable des recrutés locaux, lorsqu'ils sont embauchés, ne connaissent pas l'enseignement français.

Ces formations doivent s'adresser à toutes les catégories de personnel, administratif compris, dans leur domaine de compétences.

4. Renforcer l'évaluation des enseignants résidents du second degré

Les enseignants résidents du premier sont inspectés par les inspecteurs résidents de l'éducation nationale. Comme évoqué plus haut, une limite réside dans le peu de poids accordé à leur notation dans la décision de renouvellement, en raison de la règle de la « reconduction tacite » du contrat. Difficile dans ces conditions de réguler la qualité de l'enseignement...

Dans le second degré, un problème supplémentaire vient s'ajouter : les inspections se font par discipline. Ainsi, il faut au moins 12 inspecteurs du second degré pour un inspecteur du premier degré. L'expatriation de tant d'inspecteurs n'est pas envisageable. L'AEFE dispose, à son siège, d'une équipe composée de six IA-IPR (inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux) en charge du réseau mondial (inspection pédagogique individuelle des enseignants, mais également missions de zones, comme la participation au recrutement des EEMCP2, visites-conseils, actions de formation, etc.).

Cette situation entraîne de fait des retards considérables dans l'inspection des enseignants du second degré, sans compter que de nombreuses matières sont tout simplement « orphelines d'inspection ». Les expatriés, sauf demande expresse d'un chef d'établissement, ne sont pas évalués.

Face à cette situation, l'AEFE a demandé à la direction générale des ressources humaines du ministère de l'Education nationale un soutien particulier : le concours de certains membres de l'inspection académique ou de l'inspection générale.

La Cour constate qu'il résulte de cette situation « une suspicion de plus en plus marquée sur la qualité de l'enseignement prodigué par les résidents (...) et témoigne au moins d'une réalité : le risque n'est pas couvert. »

La Cour des comptes conclut ainsi :

« Quelle que soit l'évolution des crédits publics consacrés à l'enseignement français à l'étranger, une profonde réforme de la gestion des ressources humaines s'impose. »

RECOMMANDATIONS

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