

Prise en Charge des Frais de Scolarité des Français de l'Etranger.

Rapport à Monsieur le Président de la République.

Geneviève Colot
Député de l'Essonne

Sophie Joissains
Sénateur des Bouches du Rhône

3 novembre 2010.

La Prise en Charge des Frais de Scolarité des Français de l'Etranger.

Une mesure appréciée et attendue des familles.

Une mise en place qui nécessite des corrections.

*Un budget maîtrisé qui ne doit pas être remis en cause
par le dérapage des bourses.*

La France tient de par le monde une place à part et son influence notamment dans le domaine de l'enseignement est essentielle.

Les Français expatriés sont un atout pour le maintien du rang de la France, pour le développement de son influence culturelle et économique, comme pour son rayonnement.

Notre Pays dispose d'un réseau d'enseignement à l'étranger de valeur dont les mérites sont unanimement appréciés. Les personnels en sont une composante essentielle dont les qualités sont toujours soulignées.

Transposer le système français de l'enseignement à celui destiné aux Français expatriés est un projet inscrit dans les programmes présidentiels depuis 1981.

Cela revient à permettre aux enfants français élevés à l'étranger, de bénéficier du système éducatif français par un droit à l'éducation aussi proche que possible de celui s'exerçant sur le territoire national. C'est la volonté d'étendre les principes de l'école de la République, de l'égalité des chances sans barrière socio-éducative ou financière.

Le Président Nicolas Sarkozy dès la rentrée scolaire 2007, en conformité avec ses engagements, a mis en place la Prise en Charge des frais de scolarité pour les Français de l'étranger

L'affluence des enfants qui souhaitent faire leur scolarité dans les établissements de l'Agence pour l'Enseignement à l'Etranger est le plus bel hommage qui puisse être rendu à notre réseau et au système d'enseignement. Il nous appartient de lui garder dans l'avenir son éclat.

Débutée il y a trois ans, la prise en charge des frais de scolarité concerne aujourd'hui l'ensemble du second cycle. Sa philosophie est très différente de celle inhérente au système boursier et les deux systèmes peuvent et doivent être complémentaires.

Cette mission en dresse un premier bilan.

Il convient de vérifier l'impact financier de cette mesure, de s'assurer de la manière dont elle est appliquée, de ses conséquences et de son ressenti pour nos compatriotes.

Enfin, il est nécessaire d'évaluer comment la PEC peut être appliquée et généralisée dans les années à venir.

Plan :

Préconisations.

Description de trois années d'existence de la Prise en Charge des frais de scolarité des Français de l'Etranger.

Son coût.

Ses effets dans les établissements français à l'étranger.

Les perspectives de la Prise en charge : le plafonnement de la Prise en Charge.

Les effets des mesures proposées par les rapporteurs

Préconisations.

Il convient d'affirmer que la Prise en Charge des frais de scolarité n'est financée ni par les bourses ni par le fonds social qui dans la loi de finances, se trouvent dans le même programme 151, ni au détriment du programme 185.

Les rapporteurs s'interrogent sur le prélèvement de 6% opéré par l'AEFE sur les établissements. Ce prélèvement est partiellement justifié par le financement des pensions civiles. Il a été immédiatement répercuté par les établissements sur les frais d'écolages et donc sur la PEC.

Les parlementaires sont conscientes des tensions sur les budgets concernés et ont bien entendu les doutes persistants chez les dirigeants de la DFAE concernant l'équilibre budgétaire à partir de 2013.

Dans le contexte budgétaire actuel afin d'assurer la stabilisation du système et d'en contrôler l'impact budgétaire, les parlementaires proposent :

> Le prolongement du moratoire sur l'extension de la PEC stabilisant l'application de la PEC aux seules classes de Secondes, Premières et Terminales. L'extension de la PEC devant être programmée en fonction des possibilités budgétaires.

> La cristallisation de la PEC au niveau des frais de scolarité de l'année scolaire 2007/2008 par établissement, sur l'ensemble des établissements faisant partie du réseau de l'AEFE. Ainsi nos compatriotes expatriés seront associés à l'effort national de rééquilibrage des comptes publics. En se référant à l'année scolaire 2007/2008 l'effet d'aubaine dont voudraient profiter certains établissements n'est pas possible.

Pour tenir compte de l'inflation cette cristallisation doit être soumise à une indexation de 3% par an.

Sur ces bases les rapporteurs ont effectué des projections présentées plus loin.

Ces mesures situent le coût de la PEC à 53 M€ lato sensus, en 2011/2012. Pour prendre la mesure du coût net de la PEC il faut en déduire le coût des bourses qui de toute manière seraient payées.

> Une présentation différenciée des crédits budgétaires de la PEC et des Bourses. Il faut créer dans l'Action 2 du Programme 151 deux sous-actions l'une pour les bourses, l'autre pour la Prise en charge. Dans sa présentation actuelle la lisibilité est insuffisante et laisse penser que la prise en charge est financée sur l'enveloppe des bourses.

> Une gestion rénovée des aides à la scolarité. Le versement de la PEC n'ayant aucune raison de donner lieu à une étude individualisée des dossiers doit pouvoir être traité administrativement de manière simple et efficace. Ceci implique que les demandes de PEC s'assurent uniquement de la nationalité française, de l'inscription au registre mondial des Français établis hors de France, du lieu effectif de résidence et de la situation de la famille vis-à-vis de la CAF, à l'exclusion de toute autre considération financière.

> **Un ajustement des interactions** entre Bourses et PEC par un certains nombre d'aménagements techniques pour ne pas pénaliser les familles émargeant aux deux dispositifs.

Concernant les familles ayant des enfants scolarisés au collège et au lycée il convient de faire une simulation sans la PEC, trouver ainsi le pourcentage des bourses auxquelles elles pourraient prétendre et lui attribuer ce montant déduction faite de la PEC, perçue par ailleurs.

> Il convient également de veiller à **la situation des fonctionnaires expatriés et des enseignants résidents** afin d'intégrer réellement aux majorations familiales ou aux avantages familiaux les frais relatifs à la scolarité, ce qui n'est pas toujours le cas, (situation rencontrée aux Etats-Unis). Cette question doit être traitée au niveau de leur administration d'origine.

En cas de désengagement des entreprises il est proposé :

> L'étude d'un mécanisme leur permettant de verser la part libre de la taxe d'apprentissage aux établissements français de l'étranger.

> La création d'une Fondation, ou d'une association reconnue d'utilité publique pour l'enseignement français à l'étranger, permettant aux entreprises, aux collectivités locales, aux anciens élèves de se mobiliser avec le soutien de l'état en faveur de notre réseau. Le développement d'un tel mécénat nécessite d'en adapter le cadre législatif et d'en étudier la compatibilité avec les législations étrangères.

> L'Assemblée des Français de l'étranger, ainsi que les parlementaires représentant les Français de l'étranger doivent être des acteurs essentiels au sein de notre réseau scolaire à l'étranger.

> Une interrogation demeure : le Ministère des Affaires Etrangères est-il, même par le biais de l'Agence, le mieux placé pour gérer, voire pour gérer seul, cette enveloppe budgétaire qui concerne tout autant l'éducation nationale.

Description de trois ans d'existence de la Prise en Charge des Frais de Scolarité.

L'enseignement français à l'étranger est regroupé au sein de l'Agence pour l'Enseignement Français à l'Etranger.

Elle rassemble 461 établissements, homologués par l'éducation nationale, répartis dans 130 pays et accueille 105 862 élèves de toutes nationalités dont moins de la moitié de jeunes Français.

La Prise en charge des frais de scolarité de ces élèves a un coût. C'est une enveloppe convoitée dont l'évaluation est difficile. Les parlementaires s'y sont efforcées, tout comme elles ont pris la mesure de ses effets réels ou supposés sur le nombre des bourses d'une part, sur l'évolution de la population scolaire d'autre part.

Le Coût de la PEC.

La mise en place de la PEC s'est avérée laborieuse et les familles n'ont intégré le mécanisme que lentement.

Le coût de la PEC a donné lieu à toutes les extrapolations.

Pour en prendre la mesure les parlementaires se sont référées aux estimations de l'Agence Française pour l'enseignement à l'Etranger, aux présentations du ministère de tutelle et ont demandé à l'inspection générale des finances son expertise, qui sera largement reproduite ici.

Il en résulte que la prise en charge, (PEC), a coûté 20M€ en 2009.

Pour 2010 la dotation de l'action 2 du programme 151, l'aide à la scolarité, PEC plus bourses, est de 100,5M€.

Le programme 151 de la loi de finance pour 2009 prévoyait 86M€ de crédit partagé en 56M€ pour les bourses et 30M€ pour la PEC

L'exécution telle que présentée par l'AEFE indique que les Bourses ont consommé 60M€ et la PEC 26M€.

Ce chiffrage du coût de la PEC, tel que transmis au parlement, est le résultat d'une convention de calcul qui amène à surestimer le coût net de la mesure. Il englobe la totalité des aides à la scolarité versées aux lycées français, PEC et Bourses. Il convient de se rappeler qu'un lycéen sur six est boursier et que les deux tiers des boursiers bénéficient d'une couverture totale par la bourse de leurs frais de scolarité.

Si l'on considère le coût net de la PEC il faut en exclure les frais de scolarité qui de toutes les façons auraient été couverts par les bourses. De la sorte il est juste d'estimer le coût de la PEC pour **2009 à 19,9M€** et non à 26,4M€.

La sincérité impose donc de retenir cette convention de chiffrage pour estimer la réalité du coût de la PEC

Année	Enveloppe globale de l'action 2 (programme 151)	Exécution globale des crédits	dont exécution PEC stricto sensu (1)	dont exécution PEC lato sensu (2)	Exécution bourses lato sensu (correspondant à la colonne 1)	Exécution bourses stricto sensu (correspondant à la colonne 2)
2007	51,96	52,46	1,91	2,69	50,55	49,78
2008	66,96	65,39	8,8	12	56,6	53,41
2009	86,1	86,17	19,87	26,36	66,31	59,84
2010	106,2	107	29,56	38,76	71,62	62,37

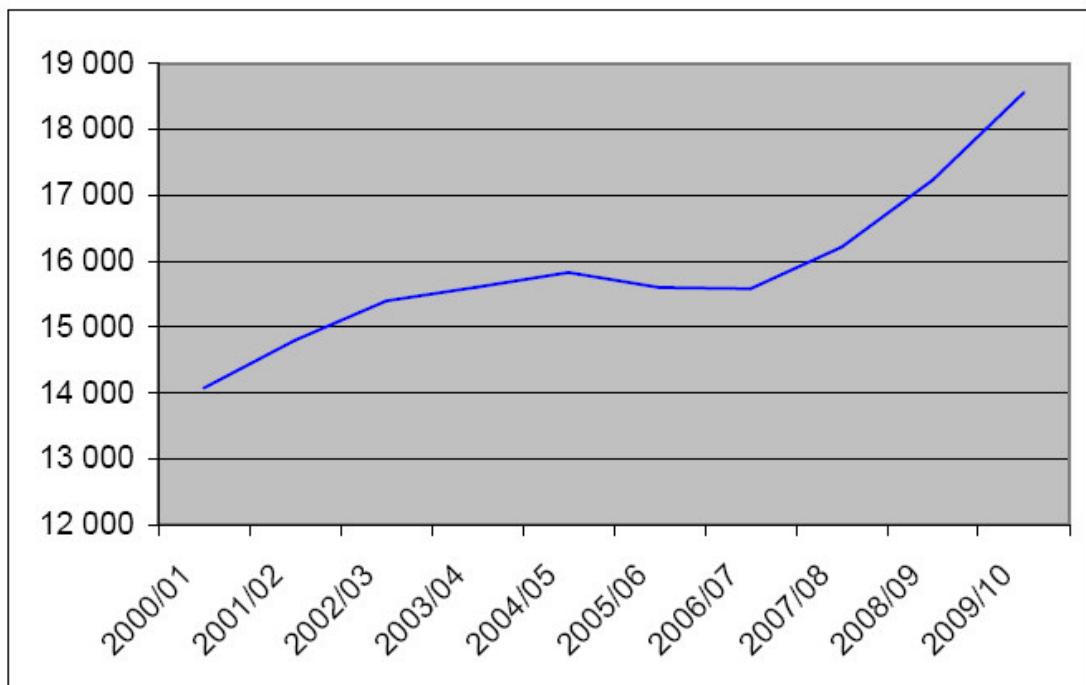
Influence de la PEC sur les demandes de Bourses :

A ce stade il convient de regarder si la PEC a eu des effets incitateurs sur les demandes de bourses et a pu provoquer un coût annexe.

Cette assertion a été largement évoquée pour culpabiliser les tenants de la PEC et masquer une inflation considérable des bourses.

L'expertise de l'Inspection Générale des Finances montre que le taux d'acceptation est resté constant ces dernières années. (entre 82% et 85%).

Une étude attentive de la situation des familles, des établissements et des pays ne permet pas d'attribuer à la création de la PEC la hausse des demandes de bourses, même si très sensible depuis 2007, et donc inquiétante, elle a pu donner lieu à cette explication



(Sources AEFE : Les classes de lycées ont été exclues de cette étude car l'introduction de la PEC réduit mécaniquement le nombre de demande de bourses en secondaire).

Les parlementaires considèrent que la hausse des demandes de bourses n'a pas été essentiellement propulsée par la création de la PEC mais par les causes suivantes :

- la réouverture d'établissements jusque là fermés pour cause de troubles politiques, (Côte-d'Ivoire, Liban).
- La hausse rapide et brutale des droits de scolarité liée à l'augmentation des taux de remontée imposés par l'AEFE. On peut donner l'exemple du cas de New-York où si les frais de scolarité au lycée français n'avaient pas augmenté entre la rentrée 2007 et la rentrée 2009 le nombre des boursiers aurait été inférieur de 2% et le montant des bourses de 20% pour cet établissement au cours de l'année scolaire 2009/2010.
- La crise économique qui à partir de 2008 a des effets douloureux dans certaines régions. Pour exemple, l'Australie, qui ne connaît pas la crise économique ne voit pas une inflation du nombre de bourse comparable à celle des régions en crise. Les demandes de bourses y sont contenues en nombre comme en montant malgré une hausse importante des frais de scolarité, (25% en 2009/2010) et la baisse de l'Euro.
- L'éventuel départ des lycées de France vers les lycées français de l'étranger est aussi à considérer. Cette migration vers les pays limitrophes ou encore les pays du Maghreb n'est pas un phénomène conséquent et semble plus de l'ordre du fantasme. De toute évidence elle n'implique pas de conséquence sur le budget de l'état, sinon à la baisse. Un élève à l'étranger coûtant moitié moins cher qu'un élève en France. Il n'y a tout au plus qu'un transfert de charge du budget de l'éducation nationale vers celui des affaires étrangères, et le nombre d'élèves concernés ne bouleverse pas l'organisation de l'enseignement en France. La situation du Maroc ne se retrouve nullement par ailleurs. (Il conviendrait dans le cas du Maroc de prendre la mesure du choix de valeurs culturelles et éducatives). Une étude individualisée des dossiers n'autorise pas cette assertion dans les pays limitrophes de la France comme les rapporteurs ont pu le vérifier par exemple en Suisse.

Influence de la PEC sur le montant des Bourses et la nécessaire présentation différenciée de ces mécanismes.

La montée en puissance de la PEC a été plus lente que prévue. De la sorte les bourses ont pu abonder leur budget au détriment de la PEC. Les parlementaires ont donc constaté un transfert significatif de l'enveloppe PEC vers l'enveloppe Bourse.

Les crédits correspondant à l'action 2 du programme 151 sont généralement présentés globalement dans les documents budgétaires. Il convient donc de prêter une grande attention à l'exécution de la ligne budgétaire. Dans les bilans comptables il est clair que les bourses ont bénéficié pour une part importante des fonds non consommés par la PEC

Ce n'est qu'en 2009 que le PAP a détaillé l'enveloppe de l'action 2 en la subdivisant entre PEC et Bourses.

Il convient concernant les bourses de s'étonner que le logement dans sa globalité soit pris en compte sans pondération en fonction du choix des familles. Il serait utile de plafonner le montant pris en compte pour le loyer en fonction de la composition de la famille et de l'état du marché local. Il est paradoxal qu'en cas d'acquisition les remboursements d'emprunt puissent être pris en compte, capital et intérêt. On ne peut que constater que ces éléments ne connaissent pas d'équivalent en France. Il y a certainement en la matière une réflexion à mener qui permettrait une meilleure maîtrise de la hausse des bourses.

L'étude des demandes de bourses montre une grande constance dans l'acceptation des dossiers. L'instruction ne semble pas avoir connu de durcissement. Si le nombre des rejets a augmenté cela s'est fait proportionnellement à celle du nombre des demandes de bourses. Le taux d'acceptation des demandes de bourses, de la maternelle à la troisième, est demeuré constant voire a légèrement augmenté. (entre 82% et 85%).

La montée en charge de la PEC n'a donc pas pesé sur les bourses.

Les rapporteurs constatent que l'accès aux bourses pour les français de l'étranger est nettement plus avantageux qu'en France.

Les parlementaires ont été interpellées sur la situation des personnels d'état. Il n'est pas possible d'imputer à la PEC la responsabilité du manque à gagner des fonctionnaires provoqué par un retard de la « majoration familiale » entre autres. Voir la sous-dotation de l'enveloppe majorations familiales comme un effet pervers de la « prise en charge » est véritablement tendancieux. Ce problème, dont les auteurs sont bien conscientes est d'une autre nature et sort du sujet de ce rapport. Il convient que les ministères d'origine traitent directement ce problème avec les personnels concernés.

Les parlementaires constatent que le prélèvement de 6% demandé aux établissements scolaires a de fait été immédiatement répercuté sur les écolages et donc sur la PEC. Il a fait l'objet d'un vote hostile de l'Assemblée des Français de l'étranger. **Cette taxation semble contourner la LOLF** même si ces sommes sont prises comme « des ressources propres » de l'agence. Il est, compte tenu de la diversité des situations, difficile d'estimer les conséquences exactes sur la PEC de cette taxation mais elle est incontestable. **En 2010 ces 6% prélevés auprès des établissements en gestion directe, conventionnés et conventionnés devraient atteindre un montant de l'ordre de 30M€.**

Le montant de la PEC, tel que défini par l'IGF est précisément du même ordre.

L'attention des parlementaires a été attirée sur la variation des hausses de frais de scolarité en fonction du statut des établissements. Le tableau ci dessous montre des disparités qui imposent des mesures de convergences indispensables dans le cadre de l'évolution de l'institution.

Lycée	de 2004 à 2007	de 2007 à 2010	points de hausse/baisse entre les deux périodes
Lycée français de New-York (homologué)	+ 11,4%	+ 16,2%	+ 4,8%
Ecole française de Valmont de Lausanne (hom.)	+ 12,4%	+ 10,1%	- 2,3%
Lycée Pierre Loti d'Istanbul (conv.)	+ 16%	+ 23,1%	+ 7,1%
Lycée français de Kuala Lumpur (conv.)	+ 11 ,2%	+ 21,2%	+ 10%
Lycée français de Bruxelles (EGD)	+ 14,8%	+ 25,4%	+ 10,6%
Lycée Lyautey de Casablanca (EGD)	+ 14,4%	+ 25%	+ 10,6%

La PEC n'a pas comprimé les crédits disponibles pour financer les bourses. Monsieur le Président de la République avait très clairement exprimé ses exigences en la matière.

En 2007, comme l'atteste l'expertise de l'inspection générale des finances la PEC n'a été que de 1,9 M€ sur les 5 M€ programmé par abondement. Le solde revenant aux bourses.

En 2009 le PAP du programme 151 prévoyait une enveloppe de 30 M€ pour la PEC et stricto-sensu seulement 19,9 M€ iront à la PEC le solde allant aux bourses.

Les mesures de restriction budgétaires adoptées en 2009 portent de façon équilibrée sur les bourses et sur la PEC

Globalement les parlementaires déplorent un comportement dissuasif à l'égard des familles pour le versement de la PEC. Dès l'origine, la communication de la mesure aux familles ne s'est pas faite dans de bonnes conditions. Plus de 500 familles de bonne foi et mal informées ayant déposé leur dossier hors délais se sont vues refuser la prise en charge. Leurs recours gracieux n'ont pas et n'auraient d'ailleurs pu aboutir, le solde de l'enveloppe ayant été distribué au titre des bourses avant même la fin des délais de recours.

Le Médiateur de la République saisi a, sur le sujet, rappeler l'administration à ses obligations.

Les rapporteurs constatent que les intervenants et la tutelle utilisent l'enveloppe PEC pour compenser les efforts budgétaires demandés par ailleurs, pour assouplir une tension dans les budgets, manifestement très douloureuse. Cette démarche se retrouve dans les argumentaires des détracteurs de la PEC qui revendentiquent ouvertement la redistribution de son montant sur les bourses et sur l'AEFE via le programme 151.

Après trois ans de mise en place la situation a évolué. Les familles sont dorénavant informées de la mesure de prise en charge. Il convient malgré tout d'insister sur le fait que les habitudes administratives sont très variables d'une zone à une autre. Ainsi si il est généralement aisément de fournir les documents nécessaires à la constitution des dossiers en Europe, cela est beaucoup plus difficile en Afrique. Aux problèmes administratifs peuvent s'ajouter des considérations liées à la sécurité dont il faut tenir compte.

Influence de la PEC sur l'évolution de la population scolaire :

La presse nationale s'est fait largement l'écho des craintes de voir la PEC provoquer un tel afflux de jeunes français que les élèves étrangers seraient rejettés, que l'équilibre entre français et nationaux serait rompu.

Après quatre ans les faits ont contredit ce pronostic. Non seulement l'équilibre demeure, mais dans le second cycle, concerné par la PEC le pourcentage des français a même légèrement baissé.

Comme le souligne le rapport de l'inspection générale des finances, « si la totalité des lycéens aujourd'hui exclus de l'enseignement français pour des raisons financières demandaient à être accueillis en établissements français, attirés par la PEC, et dans l'hypothèse où tous pourraient être accueillis, la proportion des lycéens étrangers serait, à capacités inchangées, amputée de 10 points La proportion d'élèves étrangers dans les établissements français, tous niveaux confondus, baisserait de deux points. La mixité n'en serait donc pas globalement mise en cause ».

L'évolution en toute hypothèse ne pourrait être que progressive : la priorité accordée aux inscriptions d'élèves français ne s'applique qu'au flux des nouvelles inscriptions. La jurisprudence administrative n'impose pas l'exclusion d'élèves étrangers déjà scolarisés pour permettre l'accueil des français. L'effet d'éviction, s'il avait lieu, serait nécessairement lent. La scolarité n'est pas conçue, pour ce qui est du choix de l'établissement sur une réflexion annuelle par cycles voire pour toute la scolarité. Bien souvent ce sont, à l'étranger divers systèmes scolaires qui sont en concurrence sans qu'il existe de passerelles entre eux.

Une telle évolution ne pourrait également être que localisée : c'est au lycée que la proportion moyenne d'élèves étrangers est la plus élevée. (cf. graphique), (ce qui contredit les assertions sur les effets de la PEC). 79 établissements accueillent plus de 70 % d'étrangers au lycée. Même en cas d'augmentation de la proportion des Français, la mixité entre Français et étrangers dans les classes de lycée n'est donc pas menacée à court ou moyen terme.

A partir d'une enquête conduite en 2006 pour la commission nationale des bourses, on peut estimer à 30 000 le nombre de lycéens français à l'étranger non scolarisés dans l'enseignement français. Les considérations pratiques (en particulier l'éloignement géographique des familles vis-à-vis des établissements) expliquent presque la moitié de ces cas (44 % des répondants lors de l'enquête).

Il est incontestable que les établissements français dans certains pays sont saturés. Il convient donc de mener une réflexion globale sur l'intérêt qu'ils suscitent et qui correspond largement à un afflux important d'expatriés comme il est possible de la constater à Londres ou encore en Russie.



Il est également intéressant de prendre connaissance du tableau des principales circonscriptions consulaires pour le nombre d'enfants français non scolarisés dans l'enseignement français tel qu'estimé dans une enquête diligentée en 2005.

Il est évident à la lecture du tableau qui suit que les explications ressortent d'une grande variété de motivations. Souvent c'est le choix délibéré d'un système éducatif, de langue, de confession... qui prime.

État	Circonscription consulaire	Part des enfants français scolarisés dans des écoles françaises	Nombre d'enfants français non scolarisés dans des écoles françaises
Suisse	Genève	2,12%	16 639
États-unis	San Francisco	8,65%	12 573
Israël	Tel-Aviv	1,53%	11 029
Algérie	Alger	1,39%	9 898
Israël	Jérusalem	0,67%	8 131
Allemagne	Berlin	6,53%	7 019
Royaume-Uni	Londres	36,99%	6 879
Allemagne	Stuttgart	9,79%	6 263
Belgique	Bruxelles	23,37%	4 981
Canada	Montréal	24,34%	4 383
Suisse	Zurich	9,60%	4 267
Etats-unis	New York	23,58%	4 152

Influence de la PEC sur le comportement des entreprises :

Le discours dominant tenait pour acquis le désengagement des entreprises. Cet effet pervers supposé ne s'est pas vérifié. Il n'y a que les entrepreneurs individuels qui pour l'heure se retirent ce qui est dans la logique de la mesure et concrètement un des objectifs visés par le Président de la République.

Parmi les grosses sociétés seules cinq sur deux cent se sont retirées sur instructions du siège. Le cercle Magellan, qui regroupe les investisseurs à l'étranger suit le dossier avec attention et fait état régulièrement du comportement des entreprises. Il conviendrait que le Gouvernement se rapproche de ces entreprises qui souvent ont l'état comme actionnaire.

Le cercle Magellan fait remarquer que la politique salariale des grosses entreprises est globale pour l'ensemble des salariés, ceux-ci étant de nationalités diverses il est difficilement imaginable qu'elles la modifient spécifiquement pour les français. C'est un des arguments essentiels d'une politique de management attractive.

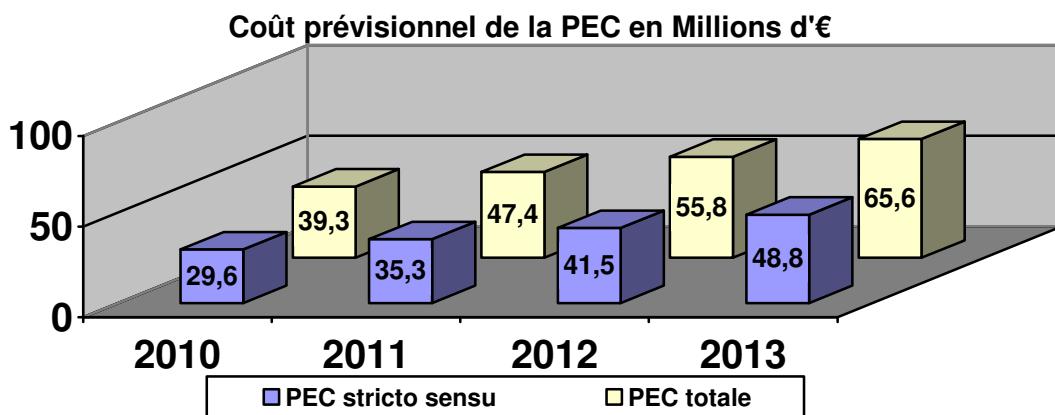
Les perspectives pour les années à venir.

L'expertise de l'Inspection Générale des Finances indique que si la PEC avait concerné l'ensemble des niveaux scolaires, du cours préparatoire à la terminale, elle aurait coûté 161 M€ en 2009/2010.

Les opposants à la PEC, ont pour motiver leur position affirmé que son coût à l'horizon 2018 serait de plus de 750 M€ appliquée à l'ensemble des niveaux. Cette assertion repose sur une étude considérée comme improbable par l'IGF.

- **Cette estimation ne tient pas compte de l'exclusion de la PEC des enfants de fonctionnaires**, qui selon l'AEFE représentent entre 15% et 20% des élèves français scolarisés au lycée.
- **Cette estimation repose sur l'hypothèse d'un retrait total des entreprises** du financement des études des enfants de leurs salariés ce qui n'est, à ce jour, pas vérifié. Seules les très petites entreprises se sont rétractées. La PEC est pour elles une véritable aide à l'exportation et à la présence de la France sur les marchés étrangers. En cela la PEC a atteint un des objectifs que lui a fixés le Président de la République.
- **Cette estimation prend comme critère une hausse du nombre des inscrits de 5% par an**. Cette évolution est celle constatée ces dernières années. Mais il est paradoxal de retenir ce pourcentage et de souligner au même moment que les capacités d'accueil sont limitées, les établissements arrivant à saturation. Si l'on retient ce chiffre il faut programmer de larges investissements et les budgets correspondants. Rien notamment dans le programme 185 ne laisse envisager un tel effort, même si en effet il serait souhaitable et que l'on ne pourrait que se réjouir d'une telle attractivité. Il convient certainement à terme d'être plus modéré concernant les perspectives d'accroissement du nombre d'enfants.
- **De même une hausse de 12% des frais d'écolages est retenue**, étant celle constatée ces dernières années. Cette hausse intègre une prise en charge de versements et de remboursements qui étant intégrés n'influenceront le coût globalement non plus de leur montant total mais de leurs propres taux d'inflation. Là encore il convient d'être plus modéré. L'IGF le fixe à 8%. Si une telle hausse de 12% devait se vérifier elle imposerait de reconstruire globalement le système car elle ne manquerait pas de le conduire rapidement à sa perte.

En retenant la méthodologie définie par l'Inspection Générale des Finances, le coût de la PEC étendue à l'ensemble des niveaux serait, dans sa fourchette basse de 360 M€ en 2018.



Pour l'avenir les parlementaires ont étudié les conséquences de leurs propositions.

Les projections.

Les parlementaires se sont efforcées d'estimer l'évolution des effectifs dans les années à venir.

Le taux de 5% a été retenu, pour suivre les évolutions des années passées. En attendant les données de la rentrée scolaire 2010, non disponibles à la conclusion de ce rapport, on constate que la rentrée 2009 marque un sensible tassemement de la hausse du nombre d'élèves.

Une hausse continue sur un rythme de 5% ne semble pas réaliste. Non que ce ne serait pas le meilleur signe de réussite, mais que ni dans le budget de l'AEFE, ni dans la structuration du système, les moyens ne semblent suffisants, (programme 185 de la LOLF).

Pour cette raison les rapporteurs ont retenu une hausse des effectifs de 5% pour les rentrées scolaires 2010/2011, 2011/2012 et 2012/2013 ; puis de 3% pour les années 2014 /2015, 2015/2016, 2016//2017 et 2017/2018.

Comme indiqué dans le tableau en annexe l'AEFE accueillerait sur cette dernière année 62.544 élèves français rien qu'en secondaire contre 45.633 actuellement.

Le plafonnement de la prise en charge dans cette période de crise est indispensable à la pérennité de la mesure.

Plusieurs hypothèses sont possibles :

- Le plafonnement de la PEC au niveau du coût d'un élève français en France.

Pour mémoire, le coût (par année) en France, de la maternelle à la terminale est d'environ 7000 Euros alors qu'à l'étranger ce montant est en moyenne de 4000 Euros.

Il est à noter que les écarts de frais d'écolage sont très importants d'un pays à un autre.

Le risque d'une telle mesure serait de provoquer une hausse subite des frais de scolarité sur des territoires où ils sont bien en deçà de l'enveloppe nationale et, dans le même temps de ne pas restreindre ces frais sur des territoires où ils sont largement au dessus des frais nationaux (USA, Canada, etc...).

- Le plafonnement en fonction des revenus des familles :

Dans leurs propositions les parlementaires ont rejeté l'hypothèse d'un plafonnement de la PEC en fonction des revenus.

Cette disposition serait contraire à l'esprit de la PEC. Elle assimilerait à terme l'enveloppe de Prise en Charge à celle des bourses ce qui n'est pas conforme à la volonté politique.

De plus elle imposerait des démarches administratives difficilement réalisables. Les

disparités géographiques des système fiscaux et juridiques étant très diverses les contrôles seraient aléatoires.

Une transparence homogène en la matière semble impossible.

Les responsables de l'AEFE et du ministère ont eux-mêmes qualifié cette proposition de « fausse bonne idée ». De plus ils considèrent que sa mise en place nécessiterait la création de 14 Équivalant Temps Plein ce qui n'est pas imaginable actuellement, la politique gouvernement recherchant une baisse des effectifs.

- un plafonnement par établissement à hauteur des frais de scolarité 2007-2008 :

Il est proposé ici d'instaurer un plafond de la PEC indépendant du niveau de ressources des foyers. L'année scolaire 2007/2008 a été retenue pour ne pas favoriser les établissements ayant voulu profiter d'un effet d'aubaine à l'annonce de la création de la PEC.

Cette mesure votée à deux reprises par le Sénat, revient à généraliser sur l'ensemble du réseau, une pratique en vigueur pour les établissements homologués.

Les parents d'élèves audités comprennent les exigences budgétaires et ne sont pas hostiles au principe du plafonnement par établissement. Ce système qu'il est nécessaire d'actualiser chaque année par un taux d'inflation de 3%, est en fin de compte relativement proche de celui appliqué à l'enseignement privé sous contrat tel que nous le connaissons en France.

En reprenant les données de l'AEFE, nous partons d'un plafond à 3600€ en 2007/2008 que nous indexons à 3% pour tenir compte de l'inflation.

Tableau du montant de la prise en charge :

Année Scolaire	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018
PEC/Elève	3600€	3708€	3819€	3933€	4052€	4173€	4300€	4428€	4560€	4698€	4839€

Dans leur chiffrage les parlementaires ont retenu plusieurs hypothèses :

- Le moratoire en retenant la PEC pour le second cycle.

- Un moratoire de deux ans avec reprise de l'installation de la PEC, pour la 3^{ème}, puis la 4^{ème}, la 5^{ème} et la sixième.

De la même manière deux hypothèses ont été retenues concernant le % d'élèves éligibles à la PEC.

Un maintien de la situation actuelle avec 15% de famille de fonctionnaires et 15% de familles dont l'employeur assume les frais de scolarité, soit 30% de retrait.

Une plus grande pénétration de la PEC avec moins d'enfants de fonctionnaires ou un retrait de la prise en charge des employeurs soit 20% de retrait.

L'enseignement Français à l'étranger doit pouvoir s'attribuer une déclinaison adaptée du partenariat Public-Privé.

Il existe trois pistes pour accroître la contribution des entreprises au financement des établissements d'enseignement à l'étranger

Une contribution basée sur la taxe d'apprentissage.

En cas d'un désengagement massif des entreprises, une réflexion sur la base de la taxe d'apprentissage, qui intégrerait les établissements français à l'étranger, devra être menée.

En France, les entreprises peuvent choisir d'affecter une partie des fonds qu'elles versent, au titre de la taxe d'apprentissage, à des établissements qui dispensent des « premières formations technologiques et professionnelles », en application de la loi du 16 juillet 1971.

Il est envisageable, moyennant une modification de la loi, de permettre l'affectation d'une partie de ces fonds, en « hors quota¹ », à des établissements d'enseignement français à l'étranger.

Les sommes collectées au titre du « hors quota » se sont élevées en métropole à 815 M€ en 2008. Si les entreprises affectaient aux établissements étrangers, via la taxe d'apprentissage, des sommes équivalentes à ce qu'elles paient aujourd'hui pour financer la scolarité des enfants de leurs expatriés au lycée (soit environ 15 M€), ce sont moins de 2 % des fonds du « hors quota » qui bénéficieraient à l'enseignement français à l'étranger, soit 1% environ du total des recettes de la taxe d'apprentissage.

Le risque d'assèchement des financements allant à l'enseignement technologique est donc plus que modéré.

Envisager un montant d'affectation plus important provoquerait des changements plus significatifs aux conséquences difficilement prévisibles.

Une telle réforme constituerait un jeu à somme nulle du point de vue des finances publiques. La taxe d'apprentissage est déterminée pour chaque entreprise par l'application d'un taux (0,5 % ou 0,6 %) de sa masse salariale.

Il serait donc nécessaire d'étudier avec les entreprises la manière la plus opportune de garantir des revenus aux établissements français à l'étranger.

Une contribution additionnelle à la taxe d'apprentissage à un taux de 0,05% de la masse salariale. Elle permettrait à l'AEFE de bénéficier de 60M€.

Pour éviter le jeu à somme nulle décrit précédemment, une contribution obligatoire additionnelle est imaginable.

La création d'une contribution obligatoire nouvelle pour les entreprises, outre le fait qu'il s'agirait d'une nouvelle taxation peu souhaitable, se heurterait à des difficultés évidentes de mise en place. Deux difficultés se posent :

D'une part, la délimitation du périmètre des entreprises à assujettir à la taxe est difficile : ni l'administration fiscale, ni l'administration sociale, ni le Ministère des Affaires Etrangères et Européennes ne disposent des informations nécessaires pour identifier les entreprises ayant des expatriés utilisant pour leurs enfants l'enseignement français à

¹ Les sommes collectées au titre de la taxe d'apprentissage sont, à 52 % (« quota »), affectées au Fonds National de Développement et de Modernisation de l'Apprentissage (FNDMA), aux centres de formation et aux sections d'apprentissage. Le reste, soit 48 % des recettes (« hors quota »), finance des établissements d'enseignement professionnel.

l'étranger. Il faudrait, pour y parvenir, fixer des règles d'identification très précises (sur le traitement des contrats locaux, notamment), et mettre en place des procédures nouvelles de déclaration et de contrôle.

Compte tenu de la difficulté à cibler les entreprises bénéficiaires de l'enseignement français à l'étranger une solution simple devrait être retenue, comme le paiement de la taxe par toute les entreprises dépassant une certaine taille.

En tout état de cause, il serait impossible d'assujettir des entreprises étrangères, non imposées en France, même si ces dernières utilisent très largement l'enseignement français à l'étranger, pour leurs expatriés français².

Ce prélèvement, difficilement réalisable, quoi que faible, serait d'un apport essentiel pour l'enseignement français à l'étranger.

Développement du mécénat

En toute hypothèse, une association (ou une fondation) pourrait être créée pour collecter les participations volontaires des entreprises. Cette solution, correctement aménagée, serait certainement la plus valorisante pour les employeurs, et apporterait une réponse intéressante.

Les participations financières volontaires des entreprises sont aujourd'hui collectées directement par les établissements. L'AEFE est à même de diffuser des « bonnes pratiques » pour améliorer la capacité des établissements à lever, par leurs propres moyens, des fonds auprès des entreprises présentes localement.

La mission RGPP sur l'AEFE fait remarquer que les établissements qui peuvent lever des fonds importants sont ceux de grande taille, insérés dans un environnement socio-économique porteur, et présents dans des pays ayant une tradition de mécénat (États-Unis notamment). Ce sont déjà les établissements les plus performants et les plus professionnels dans leurs pratiques.

S'il était décidé de créer une structure unique, nationale, jouissant d'une plus grande visibilité, pour collecter les participations volontaires des entreprises, deux options principales se présenteraient afin que les dons des entreprises soient éligibles aux avantages fiscaux de la loi sur le mécénat (crédit d'impôt de 60 %) : une fondation ou une association.

Une association, pour être reconnue d'utilité publique, doit réunir dès l'origine 200 membres. Le statut d'association ne jouit pas d'une image aussi positive que celui de fondation et il n'offre pas nécessairement aux représentants de l'État de droit de regard sur la gestion des fonds. Le statut associatif offrirait toutefois une liberté maximale d'organisation, conforme aux aspirations des entreprises (libre entrée/libre sortie des entreprises participantes, possibilité de constituer plusieurs collèges avec droits de votes différenciés).

Par comparaison, une fondation reconnue d'utilité publique ne permet pas facilement les entrées et sorties d'entreprises. Elle implique la constitution d'une dotation initiale d'un million d'euros. Elle prévoit la présence obligatoire de l'État au conseil d'administration/conseil de surveillance, même si celle-ci n'est pas obligatoirement assortie d'une voix délibérative. Enfin elle n'offre pas la même souplesse qu'une association pour la formation des collèges et la détermination des droits de vote (la loi prévoit la composition du conseil d'administration ou du conseil de surveillance).

² 80 % des bénéficiaires de la PEC sont des salariés d'entreprises étrangères.

En outre, il importe de noter que certaines revendications des entreprises qui pourraient contribuer au financement de l'association/ de la fondation ne pourraient pas être satisfaites si ces entreprises souhaitent bénéficier, pour leurs dons, du crédit d'impôt institué par la loi sur le mécénat :

- les dons doivent être sans contrepartie directe ou indirecte. Or, les entreprises ne financerait fondation/l'association qu'à condition de pouvoir affecter leurs dons à des établissements particuliers dans lesquels les enfants de leurs expatriés sont scolarisés. Certaines, réunies au sein du cercle Magellan, revendentiquent même des contreparties directes sous forme d'abattement sur les droits de scolarité voire de gratuité de la scolarité. Ces contreparties directes rendraient les dons inéligibles au crédit d'impôt en faveur du mécénat ;
- les dons doivent avoir été effectués dans un but d'intérêt général. Cela suppose que le don bénéficie à un nombre suffisant d'entreprises. Si les dons affectés aux grands établissements d'enseignement rempliraient aisément cette condition, tel n'est pas le cas d'établissements de taille réduite, dont les élèves sont en grande majorité des enfants d'expatriés d'une ou deux entreprises (dites « écoles d'entreprises »). Pour que de tels dons soient éligibles au crédit d'impôt sur le mécénat il est nécessaire d'en adapter le contexte législatif. De même il est nécessaire de regarder avec attention la situation d'une fondation/l'association face aux écoles d'entreprises ;
- les organisations destinataires des dons éligibles au crédit d'impôt doivent exercer leur activité dans l'espace économique européen (EEE). Cette condition est contraignante car elle imposerait à la fondation/l'association d'attribuer une partie significative de ses fonds à des établissements situés dans l'EEE. La liberté d'affectation des fonds ne sera donc pas totale.

Les travaux du Sénateur André Ferrand avaient préconisé la mise en place d'une fondation. Il conviendrait de réactualiser cette proposition par un travail approfondi entre le législateur et les entreprises.

CONCLUSION

La Prise en charge des frais de scolarité est une mesure d'équité pour les familles françaises, c'est une mesure incitative à l'expatriation pour nos compatriotes, c'est encore une aide adaptée pour nos entreprises particulièrement les moins importantes.

La "Prise en Charge" a bénéficié d'une enveloppe qui pour diverses raisons (crise, tension budgétaire et politique), a généré controverses et convoitises. Nombreux sont ceux qui faisant fi de la volonté politique ont imaginé des utilisations autres de son montant.

Après seulement trois ans d'existence, cette mesure qui a la faveur des familles françaises de l'étranger, a fait l'objet d'une campagne de dénigrement et de désinformation sans précédent. Cela allait du désengagement présumé des entreprises à l'éviction, non constatée à ce jour, des enfants étrangers ou encore à la projection de budgets très au delà de la réalité (estimation de 715 M par la DFAE au lieu des 360 à 450 M calculés par l'IGF).

La crise économique que nous traversons a provoqué des tensions budgétaires importantes qui nous obligent à aménager la PEC.

De fait ce rapport préconise de la limiter temporairement aux classes de lycée et de cristalliser son montant au niveau des frais d'écolage 2007-2008 (par établissement).

Néanmoins, cette pause ne doit pas signifier la fin d'une mesure très attendue par les français de l'étranger.

Elle devra, dès la reprise significative de la croissance faire l'objet d'un examen budgétaire et pratique minutieux.

L'hostilité particulière et politique qui entoure ce dossier doit conduire à une vigilance accrue concernant tant les évaluations budgétaires que les conditions dans lesquelles la Prise en charge des frais de scolarité est appliquée.

Ainsi à l'avenir la déclinaison de la mesure à l'ensemble des classes pourra se faire dans l'intérêt de tous les enfants français de l'étranger.