



Assemblée des Français de l'étranger

L'enseignement français à l'étranger : Réponses au questionnaire de la Cour des Comptes.

Tout dernièrement la Cour des Comptes, qui conduit à la demande du Sénat une mission sur l'enseignement français à l'étranger, s'est montrée intéressée à disposer du point de vue de l'AFE sur ce sujet.

En l'absence de session de l'AFE à court terme, elle nous a proposé un certain nombre de questions dont les réponses, fournies par la commission de l'enseignement, des affaires culturelles, de l'audiovisuel extérieur et de la francophonie, et par la commission des finances, du budget et de la fiscalité, figurent ci-après.

Réponses de la commission de l'enseignement, des affaires culturelles, de l'audiovisuel extérieur et de la francophonie

Quels sont selon l'AFE les principaux enjeux auxquels est/va être confronté l'enseignement français à l'étranger(EFE) ?

L'enseignement français à l'étranger (EFE) est face à deux enjeux fondamentaux:

- **le premier est d'ordre financier** et concerne les niveaux de financements publics de son action: à travers le réseau de l'AEFE et ses trois types d'établissements d'une part, et le développement d'une offre complémentaire d'éducation française d'autre part.

- **le second est d'ordre diplomatique** et fait référence aux enjeux d'influence, plaçant le réseau comme «outil majeur de rayonnement et acteur central de la diplomatie éducative de notre pays» à travers des zones de développements prioritaires pour la diplomatie française: pays asiatiques grands émergents, pays du Golfe et pays de l'espace francophone.

Ces enjeux peuvent se traduire par la question suivante: comment concilier aujourd'hui l'universalité du réseau, l'augmentation de la population scolaire, la création de nouveaux établissements dans les zones d'influence (diplomatie économique) avec la restriction des budgets de l'AEFE, la non augmentation des droits de scolarité, le plafond d'emplois, tout en maintenant la qualité de l'enseignement et une qualité de rémunérations, de couverture maladie et de pension des personnels?

La traduction de ces enjeux concerne trois piliers de l'EFE qui pourraient être menacés dans les années à venir et dont la protection est vitale :

- **L'universalité du réseau** face aux tensions budgétaires et aux choix géographiques affichés, qui réorientent l'allocation des moyens («*L'Europe doit partager*» Laurent Fabius cité par le doyen Perret devant cette commission à l'AFE en mars 2016) et peuvent créer des zones non-prioritaires. Dans ses résolutions, cette commission à l'AFE pose régulièrement la question de la gestion à court terme du réseau en fonction de priorités diplomatiques et économiques du moment qui sont susceptibles de fragiliser certaines zones et de l'handicaper fortement en cas de revirement dans les priorités. Face à cela, un mode de gestion centralisé, administratif et standardisé limite les capacités d'adaptation du réseau à la grande diversité des situations locales. Il s'agit en outre de maintenir l'universalité du réseau quand 9000 nouveaux élèves par an sont scolarisés dans le réseau, soit environ 350 nouvelles classes à ouvrir!
- **la protection de la double mission du réseau** : celle de la scolarisation des enfants des familles françaises à l'étranger et le soutien à la diplomatie économique en faveur des entreprises et à la mobilité des communautés françaises expatriées ; et celle de l'accueil et de formation des élèves étrangers et son rôle dans notre

diplomatie d'influence. La diminution constante de la dotation budgétaire à l'AEFE influe directement sur le coût de la scolarité. L'augmentation des frais de scolarité pourrait rebuter non seulement les Français, mais aussi les non-Français qui ne bénéficient pas de bourses et qui constituent un fort pourcentage de la population scolaire de nos établissements. Ainsi la participation de l'Etat est passée de 60% à 30% en une dizaine d'années et les familles supportent actuellement 70% des coûts de scolarité avec un coût par élève à l'étranger pour l'Etat nettement inférieur à celui d'un élève en France (4000€ par élève à l'étranger dans la fourchette haute contre 7900€ par élève en France dans la fourchette basse). Or le réseau, son financement, reposent sur cette double mission. Le budget de l'AEFE relève d'ailleurs, hors bourses scolaires, du programme «Diplomatie culturelle et d'influence».

- **La qualité de l'enseignement:** On notera notamment que l'AEFE étant sous plafond d'emplois, les priorités géographiques amènent l'opérateur AEFE à ré-allouer progressivement ses ressources humaines, ce qui pose la question du risque de dégradation de la qualité pédagogique des établissements du réseau.

La prise en charge du salaire des professeurs, via la remontée à l'opérateur de participation aux salaires des résidents, imposée aux établissements s'alourdit. La tentation de remplacer les résidents par des recrutés locaux est par endroit forte.

D'autre part, les charges de pensions civiles des détachés directs de l'Education nationale dans les établissements homologués non conventionnés sont prises en charge par l'Etat tandis qu'elles pèsent sur l'opérateur AEFE et sur les établissements qui en dépendent. Cette différence de traitement entre établissements risque d'entraîner des tentations de déconventionnements, comme ce fut le cas à Mexico ou aujourd'hui à Londres.

Par ailleurs, il existe parfois des inégalités trop importantes entre les salaires des différentes catégories de professeurs pour un même métier. Les prestations sociales locales (chômage, maladie, retraite) offertes aux enseignants recrutés localement sont parfois réellement très faibles.

Enfin, le réseau doit faire face par endroit à la vétusté des locaux et au manque de moyens pour les rénover ou agrandir les établissements.

S'agissant de choix politiques, une autre perspective est sans aucun doute possible. Il s'agit tout d'abord de parvenir à une meilleure définition de ce que les EFE rapportent à la France et de ce qu'elle aurait à perdre en abandonnant leur financement.

- Tous les acteurs des communautés éducatives à l'étranger le savent, c'est la place de la langue française dans le monde globalisé qu'ils défendent. Ils sont souvent placés, avec une offre souvent moins chère que l'anglo-saxonne mais avec des locaux moins « clinquants », dans un environnement fortement concurrentiel au moment où d'autres pays ont compris l'intérêt de réseaux d'enseignement similaires pour leur économie nationale et mettent des moyens de plus en plus importants dans le développement de leurs propres réseaux d'enseignements (Allemagne, Canada, par exemple). Le réseau des EFE reste le plus étendu mais il est paradoxal de constater ce mouvement de repli des moyens par l'État français au moment où d'autres font le mouvement inverse.

- Outre le rayonnement culturel, il s'agit aussi d'un atout économique pour la France. Toujours difficilement chiffrable, le travail en cours pour créer un réseau des anciens élèves permettra de mieux évaluer les trajectoires post-bac de ceux qui ont été formés par la France. En attendant, il est indéniable que la formation en français et selon l'enseignement français de nombreux élèves étrangers ne peut que favoriser les échanges de la France dans la mondialisation.

L'enseignement français à l'étranger repose donc sur ces deux piliers et doit être partie intégrante de la stratégie de rayonnement de la France et accompagner les Français vivant à l'étranger dans leur projet et leur mobilité.

Cependant, le réseau s'adapte aux contraintes budgétaires et des solutions sont recherchées.

Les recherches de financements alternatifs du réseau, via des partenariats publics-privés sont une réalité déjà dans le réseau. La participation des entreprises via des mécénats ou des trusts est recherchée localement partout. Aléatoire, car sujette aux crises économiques globales et/ou aux crises locales, elle peut sans doute permettre de financer des projets ponctuels mais elle ne peut remplacer la solidité d'un financement étatique, permettant d'assurer un fonctionnement pérenne.

Au-delà, les conseillers AFE travaillent aussi régulièrement sur les offres éducatives alternatives permettant d'apporter un enseignement en français, à défaut d'un enseignement français, aux élèves français qui n'ont pas accès aux EFE.

Le pays d'accueil n'a pas toujours les moyens de financer une offre éducative de qualité à laquelle pourrait se greffer un enseignement à la française et il n'est donc pas toujours possible de généraliser des offres bilingues susceptibles de scolariser les enfants français. Néanmoins, la recherche de solutions de ce type dans des établissements publics locaux via des partenariats entre États, en particulier en Europe, est sans doute une piste intéressante.

Enfin, il est à noter que les autres formes de l'enseignement en français à l'étranger comme les programmes FLAM, le label FrancÉducation ou le CNED ne reçoivent que des soutiens marginaux de la part de l'État alors qu'ils sont des outils performants pour pallier la difficulté des distances géographiques par rapport aux EFE pour les enfants français. Il s'agit en outre de programmes cloisonnés auxquels les EFE pourraient apporter une aide «intellectuelle» qui les rendraient d'autant plus utiles.

Y-a-t-il des pays (ou régions) où la présence de l'EFE n'est pas suffisante? Quelles seraient les améliorations à apporter à la cartographie des implantations? Quel est votre regard sur l'EFE votre zone?

Réponses des conseillers sur leur zone:

AFRIQUE

“A Madagascar, le réseau actuel est suffisant et doit être préservé dans sa configuration

actuelle en tenant compte du potentiel du pays et de son caractère géostratégique (entre les Départements français de La Réunion et de Mayotte).

En Afrique, pour des raisons de rayonnement et d'influence, il mériterait d'être renforcé dans les pays qui présentent le plus grand potentiel démographique et économique à moyen terme : Nigeria, Afrique du Sud, Égypte, Éthiopie." *Jean-Hervé Fraslin, Conseiller AFE, circonscription Afrique centrale, australe et orientale*

"A Maurice pas de problème, cependant nous nous inquiétons du redéploiement des établissements dans diverses zones dites émergentes. Nous aimerions savoir qui fixe les priorités de ce qui s'appelle "la diplomatie d'influence" et quelles sont elles. En effet, nous ne voudrions pas que l'Afrique soit sacrifiée à des pays émergents et que nous abandonnions un continent qui pourrait attirer un nouveau flux d'investisseurs alors qu'il est en plein essor économique (selon la Banque mondiale et le FMI). Ne craignons-nous pas de perdre le capital sympathie que la France a toujours eu sur ce continent?" *Michèle Malivel, Conseillère AFE, circonscription Afrique centrale, australe et orientale*

«Pour le Maroc, le réseau semble suffisant mais, en réalité, ne peut répondre à la forte demande des familles marocaines.» *Khadija Belbachir-Belcaid, Conseillère AFE, circonscription Afrique du Nord.*

AMERIQUE

«Sur la zone États Unis, compte tenu du faible nombre d'enfants français scolarisés, on pourrait penser que l'implantation AEFÉ est insuffisante mais le coût d'écolage est le vrai repoussoir pour les familles françaises.» *Jean-Claude Zambelli, Conseiller AFE, circonscription Etats-Unis d'Amérique.*

"En Amérique Latine et les Caraïbes, les EFE sont confrontés au problème suivant: pour la plupart, les établissements sont de droit local appartenant à des comités de gestion privés dont le but est de conquérir les « clients locaux ». Donc nous avons des établissements de grand luxe avec des équipements modernes dans les quartiers les plus riches des villes où ils sont installés et avec des classes ne dépassant pas 28 élèves. Ce sont donc des établissements chers et de plus en plus de Français surtout à partir de la maternelle préfèrent aller dans des établissements locaux plus faciles d'accès et moins chers d'autant plus s'ils ne sont pas sûr d'avoir une bourse.

L'enjeu est donc de contrôler les frais de scolarité de ces établissements et de les rendre plus abordables pour les familles françaises de la classe moyenne.

Toujours pour l'Amérique Latine et les Caraïbes il faudrait élargir les partenariats pour créer des établissements dans d'autres zones que les capitales l'éloignement des établissements étant un des facteurs de non-inscription» *Daniel Colas, circonscription Amérique latine et Caraïbes*

ASIE

« Au Vietnam l'essentiel de la communauté française étant réparti entre la capitale Ha Noi et la capitale économique Ho Chi Minh Ville l'offre actuelle, avec un établissement dans chaque ville, est satisfaisante. Cependant le lycée d'Ho Chi Minh Ville est déjà à saturation et une extension est à prévoir rapidement. Cette extension devrait prendre en compte la possibilité d'accepter désormais des enfants vietnamiens, actuellement très peu nombreux par faute de places disponibles. La présence d'élèves nationaux ou de pays tiers est un apport financier à ne pas négliger. Si l'on veut, en terme d'attractivité, pouvoir se positionner par

rapport à l'offre anglo-saxonne, alors que notre établissement est situé à une trentaine de kilomètres du centre ville, il serait opportun, pour attirer la clientèle vietnamienne aisée, d'envisager d'implanter un établissement accueillant les élèves du primaire, en centre ville. L'existence des terrains sur lesquels étaient situées les deux écoles françaises avant la relocalisation est un argument en faveur de cette option. Des enfants vietnamiens qui débuteraient leur "primaire" dans un établissement français, continueraient ensuite sans problème au collège et au lycée, le handicap que représente l'éloignement de l'établissement qui reçoit le secondaire diminuant avec l'âge des élèves. » *Marc Villard, Conseiller AFE, circonscription Asie et Océanie*

AUSTRALIE

«L'Australie est un exemple de la diversité des montages existants en matière d'EFE avec un établissement conventionné AEFÉ de la petite section à la terminale, établissement mixte, privé, de plus de 800 élèves, agréé à la fois par le ministère français de l'Éducation nationale et par le Board of Studies Teaching and Education Standards (BOSTES) de Nouvelle-Galles du Sud, et conventionné avec l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ; un programme bilingue - issu d'un programme FLAM - organisé en partenariat entre l'école et l'Association francophone du North Shore (F.A.N.S.) qui a reçu le Label FrancEducation en 2012; une école maternelle franco-australienne établissement privé agréé par le Ministère français de l'Éducation nationale (école homologuée partenaire AEFÉ) et reconnu également par le gouvernement australien ; un lycée franco-australien établissement public bilingue et binational issu d'un accord France-Australie de 1983 (partenaire de l'AEFE, tous les niveaux de la Grande Section de Maternelle à la Terminale sont homologués par le Ministère français de l'Éducation nationale et par le Département de l'Éducation de l'ACT) ; une école maternelle française gérée par un comité de parents élus lors de l'assemblée générale annuelle, établissement homologué partenaire de l'AEFE ; une école secondaire conventionnée CNED dans collège australien public d'enseignement secondaire ; des écoles aux statuts associatifs et aux programmes reconnus et accrédités ; des sites d'enseignements préscolaire en français ; des sections australiennes dotés de programmes d'immersion en français ; une école nouvellement créée en cours d'homologation...

Ces écoles rencontrent une forte demande, en particulier sur le primaire, notamment sous la pression d'une communauté française de plus en plus importante : les derniers chiffres du consulat général font état, début avril 2016 de 400 inscrits supplémentaires depuis décembre 2015 soit sur un peu plus de trois mois (de 26 349 à 26 757). On estime à plus de 100 000 le nombre de français en Australie. Il existe de nombreuses listes d'attente et répondre à la demande croissante d'éducation française dans ce pays est un enjeu important.

La question de l'implantation géographique des communautés françaises dans un pays donné est également importante et doit aussi être prise en compte. Il existe en Australie des programmes bilingues français-anglais à la fois dans des établissements publics et privés dans la majorité des Etats australiens, mais on constate de fortes augmentations de populations dans certaines zones non encore couvertes par le réseau ou l'offre globale d'EFE : Perth par exemple (ville de plus d'un million d'habitant capitale de l'Australie Occidentale) ou encore le nord de l'agglomération de Melbourne, zone sur laquelle une association de parents s'est créée et souhaite l'ouverture d'une structure.

L'enjeu est ici la capacité de projection du réseau dans ses « nouvelles zones » de demandes et /ou la capacité d'appui aux initiatives alternatives d'EFE (partenariats avec des écoles australiennes...).

En Australie, Il existe un intérêt spécifique pour un modèle « hybride » d'écoles australo-française dans le cadre d'écoles publiques et suivant le curriculum français et australien. Ici, c'est donc la recherche d'une homologation française plutôt qu'une démarche de classes bilingues labellisées qui primerait, mais c'est avant tout une décision des autorités du pays d'accueil.

Plus généralement sur l'EFE, il semble important de renforcer la cohérence et la visibilité des dispositifs complémentaires au réseau homologué qui s'adressent à des publics spécifiques dans des contextes scolaires et non scolaires qui devrait former un ensemble à valoriser et à accompagner.

On pense aussi à renforcer les programmes FLAM en allongeant la durée des subventions allouées pour pérenniser les projets. Pour les structures bilingues locales indépendantes de l'AEFE il nous semble que favoriser l'accès au CNED pour permettre une mise à niveau des enfants dans le domaine pédagogique, nécessaire très souvent lors d'un retour en France, soit important. » *Jean-Philippe Grange, Conseiller AFE, circonscription Asie et Océanie*

« En se basant sur les deux dernières années, il y a eu des demandes de la part des parents, qui n'ont pu aboutir, pour de multiples raisons. La première est qu'au niveau de la maternelle, traditionnel vivier de l'école primaire et du lycée, la demande a excédé l'offre, pour plusieurs raisons, en particulier géographiques, la majorité des établissements se situant dans un périple d'un certain nombre de banlieues au sud de Melbourne. Ceci expliquant cela, a créé une situation de "catch 22", où les enfants n'ayant pas fait les classes de maternelle, ne pouvaient pas accéder automatiquement, à l'entrée en primaire, l'offre ne suivant pas la demande. Par contre, l'offre de places dans le secondaire, a lui, excédé la demande, ce qui a créé des tensions entre établissements secondaires. Les problèmes se résolvent. Les projets prennent en compte l'importance de l'accès à la maternelle, pour les étapes suivantes de la primaire et du secondaire.

Dans le Victoria, les programmes d'homologation sont en cours. La multiplicité des modèles d'enseignement bilingue est désormais reconnue comme un éventail de choix, qui bénéficient aux élèves, permet plus d'accès à l'enseignement bilingue et démontrent l'intérêt des parents des élèves français et australiens, mais aussi des enseignants, pour ces modèles multiples d'enseignement bilingue. Je ne pense pas que la demande ne soit pas satisfaite. Je pense au contraire, que le succès de ces modèles divers, se reflète, dans la demande, non seulement des parents français mais aussi des parents australiens qui choisissent d'envoyer leurs enfants monolingues, dans des établissements, où ils ont la chance de devenir bilingues ou trilingues." *Danièle Kemp, Conseillère AFE, circonscription Asie et Océanie*

EUROPE

« La péninsule ibérique est bien pourvue en établissements français officiels complétés par l'offre privée d'enseignement français. » *Francis Huss, Conseiller AFE, circonscription Péninsule Ibérique*

« En Allemagne, et pour la cartographie, le Grand Ouest est mal desservi : une école primaire

à Bonn, un lycée franco-allemand à Sarrebrück, un lycée français à Düsseldorf mais aucune offre à Cologne (ni primaire, ni secondaire).

Il faudrait une extension des cursus élémentaires à Bonn/Cologne, Heidelberg (Mannheim) et Stuttgart au secondaire.” *Philippe Loiseau, Conseiller AFE, circonscription Allemagne, Autriche, Slovaquie, Slovaquie, Slovaquie, Suisse*

“Sur la zone Europe du Nord/Danemark, apparition d'écoles internationales - parfois gratuites.

En Europe du Nord, les capacités d'accueil des établissements du réseau AEFÉ sont de plus en plus réduites, car il y a eu une augmentation des effectifs au fil des ans. Il est à noter que la MLF est inexistante sur cette zone.

En particulier en Norvège, Suède, Danemark, mais également en Finlande et en Lituanie: des établissements conventionnés AEFÉ existent - il faut se féliciter de la présence relativement récente d'établissements sur les pays baltes – mais ces établissements atteignent la limite de leurs capacités d'accueil et sont confrontés à des problèmes de financement. Il est difficile d'accueillir de façon satisfaisante les élèves - amélioration des locaux en particulier.

Il faut développer la création de filière du français dans les établissements locaux, car le réseau AEFÉ est coûteux et considéré comme trop franco-français pour certaines familles binationales, implantées dans le pays.

Le réseau FLAM est appréciable pour démarrer l'enseignement du français mais il est difficile d'obtenir un niveau satisfaisant en français avec un nombre limité d'heures d'enseignement.” *Marie-José Caron, Conseillère AFE, circonscription Europe du Nord*

“Pour mon pays de résidence, la Suède, les Français (env. 4 500) habitent principalement à Stockholm. Le Lycée Français de Stockholm a 605 élèves dont 30 % de français et 60 % de binationaux. C'est un établissement conventionné où l'état suédois finance 80 % des coûts, la part AEFÉ étant de 20 % (salaires). La scolarité est d'environ 1 000 Euros/enfant. Il y a également la Franska Skola avec 950 élèves (enseignement gratuit) qui vient d'obtenir le Label FrancEducation. Nous avons également un bon réseau d'associations FLAM. Nos besoins d'EFE sont bien couverts.” *Marie-Pierre Labadie, Conseillère AFE, circonscription Europe du Nord*

“Les établissements français se situent souvent dans les capitales ; en province, il y a peu de possibilités de suivre une éducation française, quelques implantations FLAM peuvent exister dans certaines villes mais encore faut-il que les parents veuillent se regrouper en association pour les créer. En Grèce, à Athènes un lycée franco-hellénique conventionné auprès de l'AEFE ; une petite école de la MLF à Thessalonique, école qui n'arrive pas à grandir et à créer un vrai secondaire : le collège et le lycée se font avec le CNED et des répétiteurs ; 3 structures FLAM : à Patras, à Ermioni et à Rhodes. En Turquie : 1 EFE en gestion directe à Ankara, le lycée Pierre Loti (comité de gestion) à Istanbul + un certain nombre d'écoles "des Saints" (gestion de la MICEL)” *Chantal Picharles, Conseillère AFE, circonscription Europe du Sud*

“En Pologne, il n'existe qu'un EFE, le Lycée Français de Varsovie. Celui-ci scolarise environ 750 élèves. Deux programmes FLAM à Cracovie et à Wroclaw permettent aux enfants français de ces villes d'accéder à des animations en français et de garder le contact avec leur langue de nationalité. En général, la problématique de la francophonie des enfants de nationalité française est importante, le taux de Français nés en Pologne étant très important et pour nombre d'entre eux, la nationalité française n'étant plus qu'administrative. Un effort Commission de l'enseignement, des affaires culturelles, de l'audiovisuel extérieur et de la francophonie Commission des finances, du budget et de la fiscalité

de la puissance publique pour donner accès à leur langue de nationalité à tous les enfants français serait nécessaire.

En ce qui concerne le LFV, établissement conventionné délivrant un enseignement de qualité à un public équilibré au regard de la double mission du réseau, entre enfants français expatriés temporairement, enfants français installés durablement, souvent binationaux, enfants polonais et enfants d'autres nationalités, les problématiques d'avenir principales sont les suivantes:

- les difficultés immobilières avec un établissement situé sur deux sites, sans réelles capacités de développement à l'avenir et des bâtiments corrects mais peu attractifs pour un public polonais exigeant, qui compare avec des établissements publics parfois flambant neufs et des résultats éducatifs au même niveau que la France dans le classement PISA.
- La fragilité juridique de l'établissement qui fonctionne comme association loi 1901 pour la France et comme école d'ambassade (dont elle n'a plus ni la taille ni les caractéristiques) pour la Pologne. La stagnation des pourparlers entre les deux Etats pour sortir l'établissement des zones grises juridiques auxquelles cette situation le confronte est un véritable problème.
- des frais de scolarité élevés alors que l'enveloppe des bourses peine à couvrir les besoins. Pour la première fois l'année dernière, deux non-scolarisations pour raisons financières ont été constatées.

L'attachement des Polonais à la langue française, l'extension d'une classe moyenne ayant des moyens lui permettant de payer les frais de scolarité du LFV et l'augmentation du nombre de jeunes actifs français, jeunes parents, peuvent laisser envisager un développement de l'établissement au cours des prochaines années si celui-ci offre des capacités d'accueil suffisantes.

Sur le reste de la circonscription, la plupart des pays ont un EFE, EGD ou conventionné, installé de longue date qui rencontre les mêmes tensions budgétaires que celui de Varsovie. Les enveloppes de bourses sont à la limite inférieure des besoins. À Moscou, la dévaluation du rouble est accompagnée avec trop de retard, tant pour le personnel que pour les élèves boursiers. Enfin, les écoles partenaires de Skopje (convention avec la MLF), Odessa, Sarajevo et Tirana sont gérées par un investisseur privé, M. Le Roch. L'école de Tirana a dû se résoudre à sortir d'une gestion associative parentale pour être reprise par cet investisseur faute de financements." *Pascale Seux, Conseillère AFE, circonscription Europe centrale et orientale (y compris Russie)*

Quels sont les phénomènes de mécontentement les plus significatifs (bourses, frais d'inscription, liste d'attente, etc.) dont l'AFE se fait la témoin et la porte-parole ?

Malgré la diversité du réseau, il existe une réelle convergence dans les réponses à cette question par les conseillers.

À l'exception de la Suède où les frais de scolarité sont bas, l'inquiétude principale vient **des hausses incessantes des frais de scolarité**. La limite de la capacité contributive des familles semble bien atteinte. L'augmentation des frais de scolarité pèse sur les familles aux revenus modestes mais exclues du système des bourses en raison d'un barème très restrictif et sur celles qui obtiennent une bourse partielle mais insuffisante au regard de leurs revenus et de leurs charges. Les augmentations ont été particulièrement fortes pour les familles et les contribuables français dans les années récentes. L'AFE se fait le relais à chaque session de

cette inquiétude en demandant que cesse la diminution régulière de la dotation budgétaire de l'État afin que les frais de scolarité soient au moins contenus. Il est difficile de chiffrer l'évitement du système scolaire français et d'en aborder tous les aspects (véritable choix familial ou raisons financières) mais il semble bien que nous ne remplissions plus l'objectif politique affiché : « aucun enfant français exclu des EFE pour raisons financières ».

Le deuxième motif de mécontentement est lié au premier et concerne **les bourses scolaires**. La réforme du barème des bourses scolaires a sans aucun doute permis de contenir celles-ci et une simplification des critères. Il semble néanmoins qu'il ait atteint ses limites et qu'il soit aussi sources d'injustices. Il semble en effet mal adapté pour certains pays comme l'Allemagne, l'Autriche ou l'Espagne où les familles monoparentales sont largement défavorisées, pour d'autres comme la Grèce ou l'Espagne où la crise immobilière et l'endettement des familles sont mal pris en compte. Ainsi, en Grèce, l'immobilier ne vaut plus grand chose (car trop d'offres de ventes), les familles sont dans une grande majorité propriétaires (système de la dot, lors d'un mariage), les taxes immobilières se sont créées, ont augmenté, les gens ne peuvent plus payer mais ne peuvent plus vendre non plus. Cela pose des problèmes au niveau de l'obtention de bourses de scolarité pour certains. En général, l'application des seuils patrimoniaux semble trop restrictive. La prise en compte des salaires bruts alors que les salaires nets sont bien plus modestes en raison de retenues fortes mène à des bourses insuffisantes. Enfin, la situation variable de l'euro pèse sur l'enveloppe globale tandis que les situations locales changeantes ne peuvent être prises en compte par les commissions locales qu'a posteriori par des voies de recours qui explosent en nombre. Certaines familles rencontrent des difficultés pour constituer leur dossier de demande de bourse, fournir tous les justificatifs, et face au manque d'aide et de compétence des personnels de certains postes.

Le troisième point de mécontentement est ponctuel mais pose localement de gros problèmes, il s'agit de **l'accès aux établissements** là où la demande dépasse l'offre. Le cas le plus emblématique est celui de Londres ou des établissements du Golfe. La question des critères d'entrée est récurrente.

Enfin, malgré une situation générale habituellement excellente, la question de la **qualité de l'enseignement** hétérogène est aussi pointée.

La suppression de postes de résidents qui vient de démarrer risque de mener à des recrutements de courte durée, un certain va et vient des personnels qui ne correspond guère aux objectifs d'ouverture vers le pays d'accueil, pourtant l'un des objectifs de l'AEFE. Le recrutement d'enseignants sous contrat local n'ayant bénéficié que d'une formation initiale insuffisante ou le maintien d'enseignants notoirement défaillants nuisent à la réputation de certains établissements. Quelques chefs d'établissements déficients pour gérer leurs équipes ou la relation avec les parents ou l'organisme gestionnaire, la fréquence des grèves de solidarité, les horaires incompatibles avec celui des parents sont aussi sources de mécontentement pour les parents d'élèves.

L'étude de la DFAE sur les français de l'étranger montre qu'un tiers seulement des expatriés choisit d'inscrire ses enfants dans le système de L'EFE. Cette statistique mondiale cache des disparités mais elle indique qu'un grand nombre d'expatriés choisit le système scolaire local. Comment peut-on apprécier la «demande » de nos compatriotes selon les régions ?

Le premier biais statistique est l'éloignement. Il conviendrait tout d'abord d'avoir les chiffres de scolarisation dans les EFE pour les familles résidant à moins d'une heure d'un établissement. Le phénomène est sans doute moins massif qu'il n'y paraît. Que l'on cherche à mesurer un éventuel évitement des EFE ou à analyser d'éventuels manques géographiques (certaines zones en Australie par exemple), l'analyse en fonction du domicile est nécessaire. Il existe aussi de nombreuses disparités. Dans certains pays comme Maurice, Madagascar ou le Maroc, les expatriés choisissent les EFE dans leur immense majorité.

L'expérience de terrain des conseillers leur montre néanmoins que l'évitement de ces établissements existe, pour des raisons diverses, même lorsque ceux-ci sont situés à une distance acceptable des domiciles des familles.

- Une priorité donnée à l'intégration locale, en particulier pour les familles binationales et/ou implantées durablement et quand l'offre locale peut être de qualité égale ou supérieure à l'offre française pour des coûts moindres. Les conseillers d'Australie, de Grèce, d'Allemagne et de Pologne pointent ce phénomène.

Le manque de reconnaissance partielle ou totale du baccalauréat qui limite l'accès aux grandes facultés du pays de résidence reste une réalité dans certaines zones et peut être une motivation pour quitter le système scolaire en fin de 3e. La difficulté financière d'envoyer les élèves faire leur études en France fait que de nombreuses familles choisissent maintenant les universités ou écoles locales.

La question des frais de scolarité élevés est importante car elle détourne bien souvent les familles françaises d'un choix en faveur de l'EFE. L'un des risques de l'évolution actuelle du réseau (frais de scolarité en hausse, système de bourses restrictif) est de ne plus scolariser que des enfants boursiers à 100% d'une part et des familles aisées d'autres part, les familles à revenus intermédiaires se retrouvant exclues.

Aux Etats-Unis, on peut poser le problème en termes d'élasticité de l'offre. Avec le coût d'écologie actuel, on plafonne à 25% de fréquentation. Mais à l'extrême opposé, si le lycée était gratuit, combien de Français seraient intéressés? Où se trouve le point de compromis?

- Le choix d'un enseignement réellement multilingue avec une place plus importante donnée à l'anglais alors que les offres de l'EFE sont perçues comme restrictives (refus de la parité horaire anglais/français) et que l'enseignement des langues locales non européennes apparaît médiocre notamment en Asie et en Afrique. Certains expatriés préparent leurs enfants à devenir eux-mêmes de futurs expatriés et adhèrent pleinement aux systèmes anglo-saxons, malgré leur coût supérieur à celui des EFE, pour des raisons linguistiques mais aussi en raison du fonctionnement plus ouvert des établissements et d'une concertation plus importante avec les parents.

Il apparaît donc nécessaire de procéder à une analyse plus poussée de cet éventuel évitement par les expatriés des établissements français. D'une part sur le plan purement statistique (éloignement de l'EFE par rapport au domicile) et d'autre part sur ce qui relève de choix familiaux que la puissance publique n'a pas à évaluer et ce qui relève de réels empêchements (frais de scolarité, accès à l'enseignement supérieur notamment).

Le réseau est constitué d'établissements à trois statuts (établissements en gestion directe, conventionnés, partenaires). Au sein de ce réseau, a MLF tient une place importante. L'AFE a-t-elle une appréciation différenciée des établissements selon leur statut ?

La diversité des statuts des établissements est en effet l'un des aspects importants de la diversité du réseau. Il serait impossible pour l'AFE de ne pas prendre en compte ces différents statuts, la difficulté pour cette commission étant néanmoins de ne pas émettre totalement ses travaux, établissement par établissement, mais de retirer des conclusions permettant d'alimenter la réflexion sur le pilotage du réseau par la puissance publique.

La diversité des statuts des établissements sous-tend des niveaux d'implication différents de l'Etat en terme de financements publics et de ressources humaines.

L'analyse devrait être éclairée par la comparaison, pays par pays, de la qualité et des coûts de chaque type d'établissement (coûts complets, incluant contributions de l'AEFE, des parents et autres financements notamment publics locaux ou privés : entreprises,...). Ces coûts devraient être publiés. Ces données ne sont malheureusement pas publiées et il est donc impossible de savoir si un type d'établissement induit ou non un coût en fonds publics par enfant scolarisé plus important qu'un autre.

Concernant les **EGD**, ce type d'analyse pourrait conduire à s'interroger sur l'opportunité de maîtriser leurs coûts, notamment ceux pris en charge directement par l'AEFE. Il conviendrait par exemple de s'interroger sur les privilèges attachés aux contrats d'expatriation et de mieux valoriser les compétences des enseignants sous contrat de résident (par exemple en leur proposant des missions de formation ou de coordination pédagogique ou en encourageant leur mobilité). Par ailleurs, le ponctionnement des réserves constituées par les frais de scolarité demandés aux parents, par exemple en vue d'un projet immobilier sur place, finalement reversé au fonctionnement global de l'AEFE, passe mal auprès des parents, même si c'est le principe même des EGD que leur comptabilité soit agrégée à celle de l'opérateur. Enfin, il existe un flou sur la réalité de l'obligation de respecter le plafond d'emploi y compris pour les recrutés locaux lorsqu'il s'agit d'EGD.

Concernant les **établissements conventionnés**, un vrai partenariat équilibré entre l'AEFE et la structure locale est la condition du succès de la mission de l'AEFE à l'étranger. Les contraintes imposées par le modèle de convention-type limitent fortement les possibilités d'adapter la gestion des établissements au contexte local. Ceci conduit certains à préférer le dé-conventionnement, ce qui est regrettable. Parmi les contraintes citées, la nomination du chef d'établissement et son rôle dans un établissement conventionné sont régulièrement cités, l'idée étant de limiter le rôle du chef d'établissement que l'AEFE nomme au domaine pédagogique et reconnaître que la responsabilité de la gestion administrative et financière est celle des organismes gestionnaires (OG) qui doivent se conformer en premier lieu au droit local. Dès lors, les OG devraient pouvoir recruter, nommer et révoquer leur responsable administratif et financier, l'AEFE pouvant ensuite exercer pleinement son

Commission de l'enseignement, des affaires culturelles, de l'audiovisuel extérieur et de la francophonie
Commission des finances, du budget et de la fiscalité

contrôle. Le refus constant d'adapter les conventions au contexte local provoque des rigidités et des crispations qui alimentent la tentation de certains de remettre globalement en question le système AEFÉ. Plutôt que de s'aventurer sur cette voie et afin d'éviter les situations de conflits trop nombreuses, il semblerait préférable de mieux reconnaître la responsabilité des OG dans le cadre d'une relation conventionnelle plus équilibrée.

En général il apparaît clairement que les équilibres AEFÉ-Établissement dans la gestion des établissements mériteraient d'être réexaminés, tant du point de vue de l'autonomie de l'établissement que du contrôle a posteriori de l'utilisation des fonds publics et des normes pédagogiques.

Enfin, concernant les **établissements partenaires homologués**, il s'agit de la catégorie la plus dynamique dans le sens où de nouvelles écoles reçoivent régulièrement l'homologation et les détachements de personnels qui vont avec, certaines se conventionnent avec l'AEFE dans une trajectoire de croissance classique et bienvenue, d'autres perdent leur homologation pour revenir à un statut de type établissement labellisé convenant mieux à leur vision pédagogique mais aussi, phénomène récent et inquiétant, cette catégorie devient maintenant attrayante pour des établissements conventionnés. Le cas de Mexico et aujourd'hui celui du CFBL de Londres montrent que certains organismes gestionnaires commencent à voir des avantages dans le déconventionnement. Outre les questions d'autonomie de gestion déjà pointées, la question de la prise en charge des pensions civiles prises en charge par l'Etat dans le cas d'établissement partenaire constitue un véritable subventionnement, sans doute bienvenu pour de petites structures, encore fragiles et en croissance mais qui est aussi un véritable appel pour des établissements conventionnés. Un rééquilibrage à ce niveau serait sans doute nécessaire.

Cette catégorie d'établissements est néanmoins le vivier du futur développement du réseau et sa souplesse est un véritable atout. La mosaïque des statuts des établissements n'a sans doute pas besoin d'être unifiée mais des ajustements afin d'éviter des concurrences entre les divers statuts sont sans doute nécessaires.

Comment vous semble-t-il que l'on pourrait améliorer le fonctionnement des commissions de bourses ?

Au niveau local, il ne s'agit plus de *Commissions* mais de *Conseils consulaires* où les élus devraient pouvoir jouer un rôle plus important que dans la configuration antérieure. Les Conseils Consulaires des Bourses elles-mêmes fonctionnent plutôt bien, c'est à dire sur un modèle réglementaire unique mais avec 170 situations locales! Certains points d'amélioration semblent cependant nécessaires.

Lors de la session de mars 2016, une étude importante du dispositif des bourses scolaires a été menée par l'AFE. Cette étude répondait, entre autres, au constat que, d'une part, l'enveloppe attribuée aux bourses scolaires était sous-utilisée et que, d'autre part, de nombreux élus faisaient part de tensions locales voire de non ou dé-scolarisation. L'explosion du nombre de recours déposés après les décisions des Commissions nationales ne peut être attribuée rapidement qu'à "un changement de mentalité" et doit être analysée.

En ce qui concerne **le fonctionnement même des conseils consulaires**, une résolution a été adoptée par l'AFE, visant à ce que les conseillers consulaires puissent avoir accès aux dossiers des demandeurs juste après leur entrée dans le logiciel SCOLA afin de participer au

dialogue de gestion en connaissance de cause et non sur la base d'informations partielles. La manière dont sont reçues les demandeurs par les agents consulaires, la prise en compte des divers critères de revenus et de charge, les décisions prises par les agents consulaires de proposer l'ajournement de certains dossiers doivent pouvoir être évaluées le plus tôt possible dans le cadre du dialogue de gestion pour que l'enveloppe finale s'ajuste au mieux aux besoins des familles.

D'autres points d'amélioration possibles du fonctionnement du Conseil consulaire sont cités :

- Communication systématique des listes nominatives des demandeurs aux élus consulaires au moins 8 jours avant la session du Conseil consulaire bourse (CCB) pour qu'ils puissent les examiner. Ceci permettrait notamment de mieux détecter les cas de fraudes dont l'identification est difficile quand le CCB traite plus de 2000 dossiers en deux jours, soit moins de 15 secondes par dossier qui n'est pas soumis à la discussion (à peine le temps d'identifier la famille, surtout quand les homonymies sont fréquentes),
- Les représentants des parents d'élèves des établissements de province, dont la participation est prévue par le texte du CCB ne sont pas invités formellement et les coûts de leur participation ne sont pas pris en charge. Résultat : seuls ceux de la capitale sont présents,
- Plus grande latitude à donner au Conseil consulaire dans l'appréciation des situations particulières : l'avis de la majorité du Conseil devrait primer en particulier quand les élus, les parents et les représentants des personnels sont unanimes (actuellement, cet avis majoritaire n'est pas pris en compte dès lors que l'administration le transmet en faisant part de ses propres réserves),
- Donner des pouvoirs d'appréciation et de vote aux élus et à l'administration des établissements par rapport aux fonctionnaires du consulat et aux délégués syndicaux,
- La nécessité d'avoir une assistante sociale pour aller vérifier certains cas afin de mieux cerner des dossiers basés uniquement sur des attestations,
- Le renforcement des liens entre les organismes sociaux français (CAF, Pôle emploi, caisses de retraite) et les postes consulaires,
- S'assurer que tous les parents puissent être le mieux informés possible en amont et puissent bénéficier d'aide pour remplir les dossiers de demande, qui sont complexes, en les redirigeant vers les élus ou les associations des Français à l'Etranger,
- Mieux connaître certains éléments de train de vie comme la possession de voitures, les aides familiales,
- Avoir une meilleure évaluation du patrimoine immobilier, notamment en cas de crise du marché immobilier comme en Espagne.

Mais plus que le fonctionnement des CCB, la principale limite de l'actuel système des bourses scolaires pour l'EFE résulte d'un **barème et d'un mécanisme de régulation conçus pour limiter la dépense** et interprétés de manière excessivement restrictive. Les bourses ont pour but de faire en sorte que la déclaration du ministre Matthias Fekl : "***qu'aucun enfant français ne doit être privé d'une scolarité française, pour raisons financières...***" soit une réalité.

La première constatation pour l'avenir est qu'étant donnée l'explosion des effectifs dans le réseau, en partie due à la croissance des populations françaises à l'étranger et qu'il sera difficile de faire davantage d'économies sur les bourses scolaires, surtout avec une situation de l'Euro défavorable, l'augmentation de l'enveloppe globale sera très probablement nécessaire pour maintenir les résultats actuels.

Les autres constats se font sur les résultats actuels qui semblent au-dessous de l'objectif politique affiché (voir citation ci-dessus).

Le premier point est que le barème des bourses en 2013 a conduit à la diminution des quotités attribuées. L'idée de départ était de permettre à davantage de familles de bénéficier de bourses scolaires. Il semble néanmoins que la part des frais de scolarité restant à la charge des familles soit aujourd'hui difficile à assumer lorsque ces frais de scolarité augmentent.

Par ailleurs, de trop nombreuses familles ayant essuyé un rejet sont désormais dissuadées de présenter des demandes (plusieurs dizaines à Madagascar par exemple) et la déscolarisation de leurs enfants n'est pas répertoriée. Ceci indique que le nombre des enfants non-scolarisés affiché par l'AEFE est peut-être significativement sous estimé.

Synthèse rédigée par Pascale Seux

Liste des Conseillers AFE de la Commission enseignement, affaires culturelles, audiovisuel extérieur et francophonie ayant répondu au questionnaire:

Khadija Belbachir-Belcaïd, circonscription Afrique du Nord,

Marie-José Caron, circonscription Europe du Nord,

Daniel Colas, circonscription Amérique latine et Caraïbes,

Jean-Hervé Fraslin, circonscription Afrique centrale, australe et orientale,

Jean-Philippe Grange, circonscription Asie et Océanie,

Danièle Kemp, circonscription Asie et Océanie,

Marie-Pierre Labadie, circonscription Europe du Nord,

Michèle Malivel, vice-présidente de la commission enseignement, circonscription Afrique centrale, australe et orientale,

Chantal Picharles, circonscription Europe du Sud,

Francis Huss, circonscription Péninsule ibérique,

Pascale Seux, présidente de la commission enseignement, circonscription Europe centrale et orientale (y compris Russie),

Jean-Claude Zambelli, circonscription Amérique du Nord.

Réponses de la commission des finances du Budget et de la fiscalité

Quel modèle de financement verriez-vous pour l'AEFE?

Bien évidemment nous regrettons, alors que tous les intervenants soulignent l'importance du réseau AEFE et sa double mission, assurer l'enseignement français à l'étranger et être un outil de notre rayonnement culturel, que l'état français ne soit pas en mesure d'apporter les financements nécessaires !

Si nous pensons que l'AEFE doit garder, pour l'enseignement qu'elle dispense son unicité, nous pensons que, concernant les sources de financements il faut au contraire faire preuve d'inventivité et de flexibilité. Telle mesure qui peut être valable dans un pays industrialisé à forte présence françaises ne le sera pas dans un pays émergent, telle mesure efficace dans un pays francophone ne le sera pas dans un pays non francophone etc...

Que ce soit dans le rapport Ferrand de 2004 ou le rapport Lepage Cordery, de février 2015 de nombreuses pistes de financement ont été évoquées : *Utiliser les réseaux d'établissements pour lever des fonds, mobiliser les anciens élèves, rechercher des financements européens, des partenariats avec les pays tiers, rechercher les subventions et aides fiscales accordées aux établissements scolaires dans les Etats hôtes etc...et développer le Mécénat d'entreprise...* Nous ne les développerons donc pas ici.

D'expériences ou de propositions récentes notons cependant deux points :

- Les réseaux d'anciens élèves ne peuvent fonctionner à moyen et long terme que s'il s'agit de réseaux vraiment actifs, apportant un plus à leurs adhérents, à l'image des réseaux des "Alumni" aux USA.
- Des partenariats pourraient être recherchés des implantations d'établissements français de l'enseignement supérieur à l'étranger, qui pourraient avoir intérêt à soutenir un lycée français ou franco-local en amont, comme l'ESSEC à Shanghai, pour s'assurer du recrutement.

Beaucoup d'espoir avait été mis dans le mécénat d'entreprise mais, outre le fait que ce mécénat est plutôt dans les gènes des entreprises anglo-saxonnes que des entreprises françaises une autre de ses faiblesses réside dans le fait qu'il est très inégalement disponible, les entreprises préférant, naturellement soutenir et financer un projet dans les pays où elles sont déjà implantées.

L'idée, avait donc été évoquée de créer un "fond de financement" central auquel participeraient les mécènes et qui servirait à financer différents projets de par le monde.

Cette idée semble ne pas avoir connu de suites, il serait certainement intéressant de la reprendre, peut être sous forme d'une fondation pour le "rayonnement de l'enseignement français à l'étranger" ouvrant droit à des avantages fiscaux et avec un ambassadeur de "marque" à sa tête (ex : ancien du réseau connu)... **(En développant par exemple les propositions 31, 33, 34 du rapport Lepage Cordery).**

Séparer le pédagogique de l'immobilier :

Essayer chaque fois que cela est possible de faire de l'agence un "opérateur" dans des locaux financés par le secteur privé : séparer le pédagogique de l'immobilier.

*(Déjà évoqué dans le rapport Ferrand Page 50, **II Utiliser les outils à notre disposition. A. Le partenariat-public privé : une solution pour les problèmes immobiliers des établissements en gestion directe ? et Simulation de partenariat public-privé impliquant un établissement Français en gestion directe**)*

Mais cette solution ne nous paraît souhaitable que dans la mesure où cette séparation est strictement respectée et encadrée.

Pour faire bref disons que le financement de l'immobilier doit être une stricte opération financière et ne donner aucun droit de regard sur la partie pédagogique, ou sur les frais de scolarité. Cette opération doit être liée à un contrat de location à loyer fixe, pour une durée déterminée au terme de laquelle le bâtiment et le terrain s'il y a lieu deviennent la propriété de l'AEFE.

Nous avons, au Vietnam deux exemples de propositions de ce type, à quelques années d'intervalle, l'une en 2004 (Citée dans le rapport Ferrand page 152/153) la seconde étant actuellement proposée à l'AEFE.

Sur un terrain appartenant à l'Etat Français, un entrepreneur privé s'engage à financer la construction d'un nouveau bâtiment.

L'investisseur s'engage à construire le bâtiment, à en assurer la gestion pour le compte de l'établissement, à qui il le louerait jusqu'à se rembourser, en appliquant un taux d'intérêt avantageux (environ 3,5 %, soit un taux que l'établissement lui-même peinerait sans doute à obtenir du marché bancaire). Une fois le coût du financement remboursé, le bâtiment serait rétrocédé à l'Etat.

Ce genre de montage présente plusieurs avantages :

- Il ne pèse pas sur les finances publiques
- Il dégage des moyens pour le service immobilier de l'AEFE

Et dans le cas particulier du Vietnam il permet de valoriser un terrain pour lequel compte tenu de son statut juridique, il ne peut y avoir d'autres utilisations que "consulaires".

Voici quelques pistes à explorer, mais nous pensons qu'il serait intéressant, alors que nous constatons d'un rapport à l'autre, à plus de 10 ans d'intervalle une assez grande similitude des propositions faites, de faire un inventaire de ce qui a **VRAIMENT** été tenté, et d'analyser les raisons des succès ou des échecs.

Comment vous semble-t-il que l'on pourrait améliorer le fonctionnement des commissions de bourses ?

Une étude sur la campagne des bourses 2015-2016 a montré qu'il n'y avait pas de dysfonctionnement majeur dans le dispositif des bourses, mais mis en évidence le besoin d'une plus grande transparence et d'une meilleure compréhension et application des textes.

De cette étude et grâce aux échanges qu'elle a générés avec l'AEFE nous notons déjà un certain nombre d'avancées qui vont vers plus de transparence et une meilleure transmission de données aux membres des Conseils Consulaires des Bourses Scolaires en amont des Conseils.

La campagne qui débute devrait nous permettre, de mesurer les avancées, et de pointer les difficultés qui persistent. Parmi lesquelles des interprétations ou – incompréhensions ! – différentes des instructions notamment sur les enveloppes théoriques, enveloppes limitatives, possibilité de les dépasser ou non...

La présentation des résultats de cette étude lors de notre dernière session a mis en évidence un certain nombre de ces mauvaises interprétations et afin d'améliorer le fonctionnement des Conseils Consulaires, l'AFE a souhaité, lors de sa prochaine session avoir avec l'AEFE une lecture "guidée et commentée" des instructions.

Si nous pensons arriver à dépasser rapidement ces questions d'interprétation, qui sont en fait des problèmes "techniques" il restera le problème de l'inadéquation dans certains pays des critères qui fixent le montant des bourses attribuées aux familles....
