

Enseignement français à l'étranger : un réseau à défendre, une ambition à réaffirmer

Héritier d'une histoire plus que centenaire, le réseau de l'enseignement français à l'étranger comprend aujourd'hui plus de 600 établissements implantés dans 138 pays. En extension constante depuis 2018, le réseau connaît pourtant une grande vulnérabilité, en raison des **carences structurelles** de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) : les évolutions attendues n'ont pas été engagées.

Au contraire, la politique publique Cap 2030 annoncée par le Président de la République en 2018, prévoyant un doublement du nombre d'élèves scolarisés dans le réseau en sept ans, **a relégué ces changements nécessaires au second plan**.

La **situation de l'AEFE est devenue explosive** à l'automne dernier obligeant son conseil d'administration à voter dans l'urgence une nouvelle contribution demandée aux établissements conduisant à des augmentations significatives de frais de scolarité pour de nombreuses familles.

En outre, le **développement très voire trop rapide** du réseau interroge sur les capacités de l'AEFE à **garantir le maintien de l'excellence pédagogique** et la spécificité française du réseau qui font son attractivité. Il a également **modifié les équilibres** en son sein : les attentes ne sont en effet pas les mêmes entre les familles qui envisagent une poursuite de scolarité en France et celles pour lesquelles l'enseignement français constitue une ouverture vers l'international au même titre que d'autres filières d'enseignement (anglophones notamment).

Considérant que, malgré ses faiblesses, l'enseignement français à l'étranger dispose d'atouts et joue un rôle crucial au service des Français de l'étranger et du rayonnement de la France, la commission a **identifié 7 axes d'actions et adopté 34 recommandations**, afin de préserver un modèle unique au monde.





Les 7 axes d'action et les principales recommandations

1.

Clarifier les ambitions de l'enseignement français à l'étranger

- Suspender la mise en œuvre de Cap 2030 et définir une stratégie gouvernementale pour les deux principales missions de l'enseignement français à l'étranger (service aux Français de l'étranger et rayonnement culturel) déclinée par zone géographique, en identifiant les moyens publics adéquats
- Conformément à cette stratégie, identifier les zones prioritaires pour le déploiement de personnels détachés, sur la base de critères tel que l'existence de difficultés à recruter localement ou le besoin de renforcer l'offre locale, et réviser la carte de déploiement des personnels détachés

2.

Assurer la pérennité financière de l'AEFE et revoir sa gouvernance

- Mettre en place des outils financiers et comptables nécessaires au pilotage et à la gestion de l'AEFE (comptabilité analytique)
- En contrepartie des efforts de gestion de l'AEFE, prévoir une compensation par l'État à hauteur de 50 % du reste à charge des pensions civiles
- Donner à l'AEFE une visibilité budgétaire pluriannuelle en lien avec son contrat d'objectifs et de moyens
- Associer le ministère de l'éducation nationale à la tutelle de l'AEFE
- Aligner la durée du mandat du directeur de l'AEFE sur celle du contrat d'objectifs et de moyens, et privilégier un recrutement d'un profil garantissant une connaissance à la fois du monde éducatif et diplomatique

3.

Permettre une meilleure gestion des personnels

- Assouplir les conditions de détachement permettant de porter la durée de celui-ci à 9 ans afin de renforcer l'attractivité du détachement et garantir une stabilité des équipes
- Renforcer le rôle des chefs d'établissement dans le choix des enseignants détachés au sein des établissements en gestion directe et conventionnés

4.

Garantir un enseignement de qualité et attractif

- Face à un risque avéré de déclassement, permettre à l'AEFE d'emprunter à nouveau pour financer des investissements, afin que les établissements en gestion directe modernisent leurs locaux et maintiennent ainsi leur attractivité

5.

S'adresser à l'ensemble des familles françaises

- Mettre en place pour les familles françaises un bouclier tarifaire contre l'augmentation non prévue des frais de scolarité au cours d'un cycle scolaire (3 ans)
- Mieux répondre aux besoins des élèves en situation de handicap (assouplissement du seuil d'éligibilité au droit à la compensation, désignation d'une maison départementale des personnes handicapées référente)
- Mieux prendre en compte les enfants français non scolarisés dans le réseau en accompagnant davantage le dispositif FLAM (Français Langue Maternelle) et transférer la gestion des crédits dédiés à la direction des Français à l'étranger et de l'administration centrale du ministère des affaires étrangères pour plus de cohérence

6.

Accompagner les élèves issus du réseau dans la poursuite de leurs études supérieures en France

- Mieux informer les élèves et leurs familles sur les études en France et les accompagner dans leurs orientations
- Faciliter l'arrivée en France des étudiants issus du réseau (amélioration de la coordination des procédures de visa, meilleur accompagnement des mineurs)

7

Accroître le rayonnement de l'enseignement français à l'étranger

- Mobiliser les anciens élèves comme levier d'influence, en structurant une communauté mondiale d'*alumni* au service du rayonnement et de l'attractivité du réseau

I. L'enseignement français à l'étranger : un réseau ancien aux fragilités structurelles

A. Un réseau centenaire présent dans 138 pays

Le réseau actuel de l'enseignement français à l'étranger est le résultat d'une histoire pluriséculaire, investi d'une **double mission** : assurer un service public de l'éducation pour les familles françaises expatriées et participer à la diplomatie culturelle ainsi qu'au rayonnement de la France.

612 établissements répartis dans 138 pays

On dénombre aujourd'hui 612 établissements scolarisant plus de 400 000 élèves dans 138 pays.

B. L'AEFE, opérateur au pied du mur en raison de l'absence de pilotage budgétaire

1. Une fragilité budgétaire structurelle

- **Des dépenses en hausse**

Malgré une diminution des effectifs, les dépenses de personnels sont en hausse. À cet égard, **la question du coût des pensions civiles**, dont le transfert par l'État a été acté en 2009, estimé alors à 126,5 millions d'euros, est devenue particulièrement sensible en raison de l'augmentation de son poids dans le budget de l'AEFE (186 millions d'euros en 2026 pour un budget de 1,18 milliard d'euros).

- **Une baisse de la subvention pour charges de service public**

Alors même que son rôle n'a cessé de s'étendre, à la fois en raison de l'augmentation du nombre d'élèves et d'établissements au sein du réseau et d'une extension de ses missions – au nombre de 5 en 1990, elles passent à 6 en 2019 puis à 10 en 2022 –, la subvention pour charges de service public de l'AEFE **est inférieure en 2026 à celle perçue en 2018**.

2. L'inertie malgré une fragilité chronique

Depuis de nombreuses années, les travaux parlementaires alertent sur la fragilité budgétaire de l'opérateur public en charge de l'enseignement français à l'étranger. Bien que l'ensemble des acteurs en soient conscients, aucune mesure n'a été prise.

Focalisés sur l'objectif présidentiel du développement du réseau (Cap 2030), l'AEFE et le ministère des affaires étrangères n'ont pas su assurer la pérennité financière de l'opérateur public. La consolidation de l'équilibre financier de l'Agence a d'ailleurs disparu des cibles du contrat d'objectifs et de moyens (2021-2023).

Par ailleurs, l'agence ne dispose pas des outils nécessaires pour piloter sa gestion, notamment une comptabilité analytique.

- **Un point de rupture atteint à l'automne 2025**

La situation a atteint un **point de rupture** à l'automne au moment de l'examen du projet de loi de finances 2026, en raison d'une hausse de quatre points du taux de la contribution pour les employeurs publics (représentant pour l'AEFE un coût supplémentaire estimé à 10 millions d'euros), et d'autre part d'une diminution de 17 millions d'euros, après mise en réserve, de la subvention pour charges de service public de l'AEFE.

Au **pied du mur** – car les prévisions du fonds de roulement de l'agence étaient inférieures au seuil prudentiel correspondant à un mois de masse salariale –, le conseil d'administration de l'AEFE a voté **en urgence** en décembre 2025 **une contribution supplémentaire** des établissements, conduisant en moyenne à une hausse de 7 % des frais d'écologie à la rentrée 2026. Cette hausse peut toutefois atteindre 18 % dans certains établissements. Ces mesures ont provoqué de nombreuses réactions de la part des familles et des équipes pédagogiques.

II. Des fragilités aggravées par le développement à marche forcée du réseau depuis 2018

A. Cap 2030 : une annonce présidentielle sans concertation, difficile à mettre en œuvre

Moins d'un an après son élection, le Président de la République a souhaité faire de l'enseignement français à l'étranger un **outil majeur de la diplomatie culturelle et linguistique**. Il s'agit alors de « *donner un nouvel élan aux lycées français* » qualifiés de « *colonne vertébrale de notre offre d'enseignement à travers le monde* ».

Lors de son discours, deux annonces majeures sont faites : **doubler le nombre d'élèves accueillis dans le réseau français entre 2018 et 2025** – soit passer de 350 000 élèves à 700 000 élèves – et porter à 500 le nombre de sections bilingues francophones dans les établissements scolaires étrangers (contre 209 en 2018).

Ces annonces ont toutefois été faites **sans concertation ni analyse préalable du potentiel de développement du réseau**. Elles sont même **à contre-courant des moyens alloués et prévus pour l'AEFE** : baisse de la subvention allouée à l'opérateur public dans la loi de finances pour 2019 et suppression de 20 équivalents temps plein (ETP) entre 2018 et 2020 inscrite au schéma pluriannuel d'emplois.

B. Huit ans après le lancement de Cap 2030 : quel bilan ?

- Une augmentation du nombre d'élèves qui reste toutefois en deçà de l'objectif fixé

Entre 2018 et 2026, le réseau a accueilli 45 000 élèves en plus, soit une augmentation de 12,5%. Cette croissance est comparable aux 2 % d'augmentation annuelle du nombre d'élèves constatée les années antérieures à la mise en œuvre de cette politique publique. Certes, elle s'inscrit **dans un contexte de crises sanitaire et internationales**. Toutefois, dans le même temps, le marché de l'enseignement international est en pleine expansion, tirée par une forte hausse des demandes des familles. Avec désormais 400 000 élèves scolarisés, la **barre des 700 000 n'est pas atteinte**, et ne le sera vraisemblablement pas en 2030 – nouvelle borne temporelle.

30 % : proportion d'élèves français dans le réseau

Cette augmentation du nombre d'élèves s'inscrit dans un contexte de diminution du nombre de Français vivant à l'étranger. Les élèves français représentent désormais à peine 30 % des enfants scolarisés dans le réseau, cette proportion a baissé de cinq points en huit ans.

Dès lors, la croissance du réseau repose davantage sur son attractivité internationale que sur sa fonction de service public de scolarisation des enfants français.

- Une croissance du réseau exclusivement portée par l'homologation de nouveaux établissements partenaires

Le plan de développement du réseau prévoyait un doublement des effectifs, porté à 40 % par les établissements déjà existants et à 60 % par l'homologation de nouveaux établissements. En définitive, **l'augmentation des effectifs a été portée uniquement par l'intégration de nouveaux établissements**, tous sous le statut d'établissements partenaires (142 nouvelles structures homologués et 330 extensions d'homologation). Cette marche en avant se poursuit : une centaine de projets d'ouverture sur les cinq prochaines années ont été identifiés, malgré l'impasse budgétaire.



Le réseau historique, tous statuts confondus, n'a, dans les faits pratiquement pas contribué à l'augmentation des effectifs.

Source : AEFÉ

Les établissements partenaires représentent désormais 62 % des établissements et scolarisent plus de la moitié des élèves du réseau.

- **Un développement très - voire trop - rapide qui remet en cause les équilibres au sein du réseau et le fragilise**

Ce développement très rapide interroge à plusieurs égards :

- les **attentes** des familles sont différentes entre celles qui souhaitent que leur enfant poursuive la scolarité en France et celles qui recherchent un enseignement international, le réseau français n'étant alors qu'une possibilité parmi d'autres ;
- des **phénomènes de concurrence** entre établissements du réseau installés à proximité les uns des autres ont vu le jour ;
- une **acculturation des personnels de droit local** au système éducatif français et aux valeurs que celui-ci porte, nécessitant un effort important de formation ;
- l'homologation devant être renouvelée tous les cinq ans, cette augmentation massive du nombre d'établissements pose la question de la **capacité à moyen terme de contrôler l'ensemble des établissements** et garantir la qualité de l'homologation.

III. L'enseignement français à l'étranger : un atout pour la France, un modèle à défendre

A. Clarifier les ambitions de l'enseignement français à l'étranger

S'il est nécessaire de donner un nouveau souffle à l'enseignement français à l'étranger, celui-ci doit **s'appuyer sur une stratégie** prenant en compte ses deux missions : le service public d'éducation aux Français et le rayonnement de la France. *A minima*, **il est impératif de suspendre le déploiement du réseau et l'objectif des 700 000 élèves le temps de procéder aux analyses permettant d'élaborer cette stratégie.**

Cela implique d'identifier des zones prioritaires dans lesquelles il est difficile de trouver localement des personnels de qualité et formés aux programmes français, afin de **revoir la cartographie des postes détachés**. Le redéploiement de postes de détachés dans un établissement scolaire ne doit toutefois pas être motivé uniquement par des raisons budgétaires. Ces personnels disposent en effet d'une expertise forte sur le système éducatif français et les valeurs qu'il porte, ce qui constitue **l'identité même du réseau**.

B. Assurer la pérennité financière de l'AEFE et revoir sa gouvernance

L'**archaïsme financier et comptable** de l'AEFE dont il résulte un manque de transparence a contribué à une absence de réforme. Il a aussi créé une certaine défiance auprès des établissements et des familles concernés respectivement par une augmentation des contributions demandées et des frais d'inscription.

L'AEFE doit de toute urgence se doter d'une comptabilité analytique, de nature à éclairer les coûts, expliquer les flux financiers et identifier les leviers d'action. Elle doit aussi valoriser les services que l'opérateur apporte aux établissements. Consciente du poids des pensions civiles sur le budget de l'AEFE, la commission propose, en contrepartie des efforts de gestion de l'AEFE, **une compensation par l'État à hauteur de 50 % du reste à charge des pensions civiles** – soit un montant de 33 millions d'euros environ en 2026.

Enfin, le ministère de l'éducation nationale doit davantage être **associé à la tutelle de l'AEFE** de manière à affirmer son rôle dans l'homologation des établissements, le suivi des détachés et rééquilibrer l'action de l'AEFE, aujourd'hui focalisée sur ses missions diplomatiques et d'influence culturelle.

C. Améliorer la gestion des personnels

Certaines zones rencontrent des difficultés pour trouver des candidats au détachement. Le redéploiement des postes de détachés peut accentuer ce phénomène. En outre, le bornage n'a pas eu l'effet escompté sur un retour des enseignants en France à la fin de leur détachement. Aussi la commission propose **d'assouplir les conditions** permettant de porter **la durée du détachement à 9 ans**, prévue aujourd'hui dans des conditions très strictes.

Elle estime également qu'un **meilleur accompagnement** des détachés à la fin de leur mission dans leur retour et leur prise de poste en France serait de nature à augmenter le nombre d'enseignants poursuivant leur carrière en France – ce qui est l'un des objectifs du bornage. En effet, ils ne bénéficient d'aucun accompagnement spécifique, le ministère considérant qu'il s'agit d'un changement d'affectation comme un autre.

Parallèlement, elle souhaite **renforcer le rôle des chefs d'établissement dans le choix des enseignants détachés** au sein des établissements en gestion directe (EGD) ou conventionnés. En effet, ils ne disposent aujourd'hui de pratiquement aucune marge de manœuvre, **la procédure de nomination étant régie par le barème**. Il existe en France des postes à profil dont la nomination se fait hors barème en raison de *« compétences, qualifications et/ou aptitudes particulières en lien avec le projet de l'école ou de l'établissement, les caractéristiques territoriales ou avec les missions du poste »*. Les établissements français à l'étranger, du fait du projet spécifique qu'ils portent, pourraient bénéficier pour certains postes d'une procédure de recrutement semblable.

Enfin, les EGD ne peuvent pas recruter de personnels de droit local au-delà du nombre qui leur a été indiqué par l'AEFE, même si les salaires de ces personnes peuvent être payés sur leurs ressources propres. La commission souhaite **assouplir** cette mesure pour permettre par exemple aux établissements de **développer, à leurs frais**, certains projets ou options.

D. Garantir un enseignement de qualité et attractif

L'attractivité du réseau passe aussi par celle de ses **bâtiments et infrastructures**. Or, dans un mouvement contradictoire, l'État a interdit en 2010 à l'AEFE d'emprunter à long terme, pour trois ans plus tard lui transférer la gestion des biens domaniaux occupés par des établissements en gestion directe. Aujourd'hui, l'AEFE peut seulement bénéficier d'avances de France Trésor dont le montant (90 millions d'euros) et la durée (8 ans) sont limités et insuffisants pour mener à bien les projets de construction, d'agrandissement ou de rénovation des établissements en gestion directe. Ces **contraintes devraient se renforcer** d'ici décembre 2026 avec la fin de la possibilité de recourir aux avances de France Trésor. Dans la mesure où plus de la moitié du budget de l'AEFE est constituée de ressources propres et où elle possède un patrimoine immobilier important, la possibilité d'emprunter à plus d'un an pourrait lui être accordée, tout en encadrant ses conditions d'emprunt (accord préalable du ministère par exemple).

Enfin, **l'homologation est le garant d'une qualité pédagogique** homogène dans les établissements du réseau. À cet égard, l'AEFE est dans une position difficile en étant à la fois chargée de développer le réseau, d'accompagner de nouveaux projets et de contrôler ceux-ci. *A minima*, l'inspecteur chargé de l'accompagnement d'un projet ne devrait pas être celui chargé ensuite de son homologation.

E. S'adresser à l'ensemble des familles françaises

Les décisions budgétaires prises en urgence lors du conseil d'administration de décembre dernier ont eu un **impact profond sur les familles** en raison de l'incertitude créée sur l'évolution des frais d'inscription. En effet, les établissements ont dû brusquement augmenter leurs frais de scolarité. Certaines familles ont le sentiment d'être **piégées**, estimant qu'elles n'auraient pas inscrit leurs enfants dans l'établissement français si elles avaient eu connaissance des augmentations tarifaires à venir. Aussi est-il proposé d'instaurer **un bouclier tarifaire pour les familles françaises, limité dans le temps**, afin qu'elles n'aient pas à subir pendant le cycle scolaire dans lequel leur enfant est inscrit (maternelle, cycle élémentaire, cycle moyen, 5^{ème} à 3^{ème}, lycée) d'augmentation non prévue des frais des scolarité.

Par ailleurs, la commission souhaite un **meilleur accompagnement des élèves français en situation de handicap**, en désignant notamment une maison départementale des personnes handicapées référente pour les Français de l'étranger leur permettant de disposer d'une expertise plus forte sur les spécificités inhérentes à l'expatriation ou encore en réfléchissant à un assouplissement des conditions d'éligibilité au droit à compensation.

Enfin, la très **grande majorité des enfants français ne sont pas scolarisés dans les lycées français**. Aussi, le dispositif **FLAM**, outil de service public pour la diffusion du français, le rayonnement de la France et la francophonie doit-il être **mieux porté à leur connaissance et soutenu par les pouvoirs publics**.

F. Accompagner les élèves issus du réseau dans la poursuite de leurs études supérieures en France

Alors même que la poursuite des études supérieures en France est l'un des buts de l'enseignement français à l'étranger, **des progrès importants doivent être faits pour mieux informer les élèves et leurs familles sur les études en France et les accompagner dans leur orientation**. Près de 70% des élèves ne sont pas de nationalité française ; leurs parents ne maîtrisent pas toujours le français. Pourtant, très peu de plaquettes d'information sur la poursuite d'études ou encore Parcoursup sont traduites en langue étrangère.

En outre, pour les bacheliers de nationalité étrangère ayant suivi leur scolarité dans le réseau et poursuivant leurs études supérieures en France, la procédure administrative gagnerait à être simplifiée, par exemple par une meilleure coordination de la délivrance des visas pour l'élève et son représentant légal ou encore dans l'accompagnement des mineurs.

G. Accroître le rayonnement du réseau et de l'enseignement français à l'étranger

Le rayonnement du réseau et de l'enseignement français à l'étranger gagnerait à s'appuyer davantage sur les **anciens élèves** ou encore à renforcer les **coopérations éducatives** avec les pays dans lesquels les établissements sont localisés.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le contrôle en clair :

<https://www.senat.fr/travaux-parlementaires/commissions/commission-de-la-culture-de-leducation-et-de-la-communication/contrôle-en-clair/lenseignement-francais-a-letranger.html#c96709>



Laurent LAFON
Président
Val-de-Marne
Union Centriste



Yan CHANTREL
Rapporteur
Français établis hors de France
Socialiste, Écologiste et Républicain



Claude KERN
Rapporteur
Bas-Rhin
Union Centriste



Georges NATUREL
Rapporteur
Nouvelle-Calédonie
Les Républicains



Mathilde OLLIVIER
Rapporteuse
Français établis hors de France
Écologiste - Solidarité et Territoires

 com-cult@senat.fr

 01.42.34.23.23

 www.senat.fr

