



N° 3055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2026.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

*sur la **situation budgétaire** et les **perspectives de l'Agence pour l'enseignement
français à l'étranger***

ET PRÉSENTÉ PAR

M. KARIM BEN CHEIKH,
rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	11
INTRODUCTION	13
I. L'AEFE SE TROUVE DANS UNE SITUATION BUDGÉTAIRE FRAGILE EN RAISON DE L'ABSENCE D'INVESTISSEMENT DANS SON RÉSEAU D'ÉTABLISSEMENTS ET DU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT	15
A. L'AEFE ASSURE LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC RELATIVES À L'ÉDUCATION POUR LES ENFANTS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET CONTRIBUE AU RAYONNEMENT DE LA FRANCE PAR L'ACCUEIL D'ÉLÈVES ÉTRANGERS	15
1. L'AEFE gère un réseau de 68 établissements dans le monde et appuie 547 structures d'enseignement privés	16
a. Un réseau qui scolarise 400 000 élèves dont près d'un tiers sont Français.....	16
b. Une scolarisation payante	17
c. L'ambition d'une augmentation des effectifs d'élèves	19
d. Une croissance confiée aux établissements partenaires.....	23
B. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT ET LE CHOIX DE FAIRE CROÎTRE LE RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER PAR LE PRIVÉ, TOUT EN BRIDANT L'INVESTISSEMENT DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, COMPROMET L'AVENIR DE L'AEFE	25
1. L'AEFE dispose d'un budget de plus de 1 milliard d'euros majoritairement financé par les frais de scolarité et essentiellement destiné à la rémunération d'enseignants.....	26
a. Des recettes majoritairement issues des frais de scolarité.....	26
b. Des dépenses essentiellement composées de charges de personnel	29

2. Le modèle de financement de l'AEFE est de moins en moins soutenable	32
a. Une masse salariale structurellement importante du fait de la mission de l'AEFE : affecter des agents de l'éducation nationale dans le réseau d'enseignement français à l'étranger	32
b. Un poids des dépenses de personnel qui s'accroît pour plusieurs raisons exogènes.....	34
3. L'absence d'investissement dans les EGD a privé l'agence de recettes.....	38
a. Le choix d'une croissance du réseau exclusivement par le privé, qui a privé l'AEFE de recettes.....	38
b. Un réseau public juridiquement bridé pour investir et s'étendre.....	40
II. REPLACER LES EGD AU CENTRE DU RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET PERMETTRE LEUR DÉVELOPPEMENT	43
A. RENONCER À DES SOLUTIONS DE COURT TERME QUI NE FERONT QU'AUGMENTER LES FRAIS DE SCOLARITÉ POUR LES FAMILLES ET QUI FINIRONT PAR METTRE EN PÉRIL LA PÉRENNITÉ DE L'ENSEMBLE DU RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER	43
1. La crainte soudaine d'un déficit du compte financier a conduit l'AEFE à prendre des mesures drastiques pour augmenter rapidement ses ressources	44
a. Une recherche soudaine de nouvelles recettes propres pour combler un risque de déficit	44
b. Une situation moins dramatique qu'annoncée mais qui appelle à une réflexion sur le budget de l'AEFE et ses perspectives	46
2. Des mesures de court terme qui conduiront à une hausse du coût de la scolarisation dans tout le réseau d'enseignement français à l'étranger.....	48
a. Des conséquences néfastes immédiates pour un gain financier relatif	49
b. Un coup porté à la réputation du réseau d'enseignement français à l'étranger dans sa globalité	52
B. CONSIDÉRER LES MISSIONS DE L'AEFE NON PLUS COMME DES COÛTS MAIS COMME UN MOYEN D'ASSURER L'INFLUENCE DE NOTRE PAYS ET DE FOURNIR UN SERVICE PUBLIC À NOS COMPATRIOTES ÉTABLIS HORS DE FRANCE	54
1. Le développement des EGD pour accueillir davantage d'élèves et donc augmenter les recettes de l'AEFE est une piste de réflexion à creuser.....	54
a. L'impasse d'une augmentation individuelle des droits de scolarité	54
b. Enclencher le développement des EGD.....	57
c. Un gain financier à moyen et long termes pour l'AEFE.....	58
2. L'État doit s'engager davantage, notamment pour permettre à l'AEFE de pouvoir continuer d'affecter des enseignants dans le réseau d'enseignement français à l'étranger.....	62
a. Un désengagement qui doit cesser.....	62
b. Compenser <i>a minima</i> le coût de la contribution au CAS Pensions pour l'AEFE ...	65

3. La difficulté majeure pour l'AEFE de financer les opérations immobilières dans ses établissements doit être résolue.....	67
a. En finir avec l'absence d'investissement dans les EGD.....	67
b. Rétablir la possibilité de recourir à l'emprunt.....	69
c. À défaut, élargir le système des avances de l'AFT.....	70
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	73
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	87
DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	89
CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE À L'AEFE DU 12 JUIN 2026	93
ANNEXE : RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE EN LIGNE AUPRÈS DES DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENTS CONVENTIONNÉS AVEC L'AEFE	95

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) est un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). En application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, elle a pour objet « *d'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation* » mais aussi « *de contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises* ».

Pour cela, l'État a confié à l'AEFE la gestion de 68 établissements qu'il possède à l'étranger, dits « en gestion directe » (EGD). Il lui a par ailleurs également confié une mission de soutien à 547 établissements privés de droit local, liés à elle par une convention (158) ou par un accord de partenariat (389). Ainsi, l'ensemble du réseau d'enseignement français à l'étranger scolarise plus de 400 000 élèves, dont près d'un tiers de Français, de l'école maternelle au lycée dans 138 pays à travers le monde. Avec la stratégie « Cap 2030 », lancée par le Président de la République en 2018, l'AEFE s'est donné pour objectif de porter à 700 000 le nombre d'élèves scolarisés.

Sur le plan budgétaire, l'AEFE est un opérateur du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État*. Ses recettes (1,18 milliard d'euros) sont principalement issues des droits de scolarité acquittés par les familles des élèves, soit directement au travers de ses EGD, soit indirectement par le biais des contributions acquittées par les établissements privés. La subvention pour charges de service public (SCSP) allouée par l'État ne représentait que 38,1 % de ses recettes en 2025 (410,92 millions d'euros).

Ses dépenses (1,18 milliard d'euros) sont, quant à elles, essentiellement constituées de charges de personnel (876,92 millions d'euros) puisque l'AEFE rémunère les agents titulaires du ministère de l'éducation nationale détachés auprès d'elle pour être affectés dans les EGD mais aussi dans les établissements conventionnés (5 561 emplois sous plafond de la loi de finances). En 2025, le solde budgétaire de l'Agence présentait un excédent de 3,2 millions d'euros.

Le modèle de financement de l'AEFE apparaît de moins en moins soutenable dans la mesure où les dépenses de l'opérateur augmentent plus rapidement que ses recettes. Ce phénomène est dû à plusieurs facteurs :

- la hausse des dépenses de personnel (+ 9,8 % depuis 2022) en raison de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, de la hausse du taux de contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, d'une réforme statutaire concernant le personnel détaché en 2022 et du glissement *vieillesse-technicité* (GVT) ;

– la baisse de la SCSP (– 6,5 % depuis 2023), appelée à se poursuivre (– 6 % entre la loi de finances pour 2025 et celle pour 2026) ;

– le non investissement dans les EGD, première source de recettes pour l’AEFE.

Cette dernière cause est due à la fois au fait que l’AEFE a favorisé la croissance du réseau d’enseignement français à l’étranger par l’homologation de nouveaux établissements partenaires, peu coûteux mais apportant très peu de recettes à l’Agence, ainsi qu’au fait qu’il est difficile d’augmenter la capacité d’accueil des EGD. L’AEFE n’a, en effet, plus le droit de contracter un emprunt auprès d’un établissement de crédit ou d’une société de financement depuis 2009, en raison de sa qualité d’organisme divers d’administration centrale (ODAC). Les opérations immobilières ne peuvent être financées que par la thésaurisation ou par le recours aux avances de l’Agence France-Trésor (AFT), limitées à 10 millions d’euros par an à échéance de remboursement de 8 ans. De plus, il est apparu qu’un certain nombre de projets d’investissements dans les EGD ont été abandonnés au cours des 10 dernières années, le parti ayant été pris de brider le développement des EGD, considérés parfois comme une « concurrence déloyale » aux établissements privés.

Face à cette situation, et dans la crainte d’une dégradation soudaine du solde budgétaire de l’établissement public et d’un effondrement de sa trésorerie, l’AEFE a mis en place deux mesures en urgence en décembre 2025 pour augmenter la contribution financière des établissements du réseau : le remboursement par les EGD et les établissements conventionnés de la moitié de la contribution au CAS *Pensions* due par l’AEFE au titre de fonctionnaires détachés et le doublement de la contribution des établissements partenaires au fonctionnement du réseau. Ces mesures, prises sans réflexion préalable, auront pour conséquence d’augmenter les droits de scolarité pour les familles et de rompre le conventionnement de l’AEFE avec certains établissements privés gérés par une association à but non lucratif sans pour autant améliorer la trajectoire budgétaire de l’Agence à moyen et long terme.

Dans ce contexte, le rapporteur spécial appelle à replacer les EGD au cœur du réseau d’enseignement français à l’étranger et à favoriser leur développement par l’augmentation de leurs capacités d’accueil à effectifs sous plafond de la loi de finances constant. Cette piste mérite d’être étudiée pour accroître les recettes propres de l’Agence sans augmenter individuellement les droits de scolarité.

Cette « densification » ne pourra intervenir que si le verrou de l’investissement immobilier dans les EGD est levé, soit par une autorisation à recourir à l’emprunt, soit par un assouplissement du fonctionnement des avances de l’AFT.

Par ailleurs, il ne pourra être fait l'économie de l'engagement financier de l'État envers l'AEFE et ses établissements. Une stratégie nouvelle ainsi qu'une trajectoire budgétaire pourraient être l'un des objets d'une loi d'orientation et de programmation pour le MEAE.

RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Recommandation n° 1 : Suspendre Cap 2030 afin d'en faire un bilan comprenant le coût pour l'AEFE de cette stratégie de limitation de l'accueil de nouveaux élèves au sein des EGD, y compris dans les pays où la demande était très forte.

Recommandation n° 2 : Suspendre immédiatement les mesures prises lors du conseil d'administration du 18 décembre 2025 (contribution à la part employeur de la pension civile pour les EGD et les établissements conventionnés et doublement de la participation financière des établissements partenaires aux frais de fonctionnement du réseau).

Recommandation n° 3 : Définir, dans le cadre d'une loi d'orientation et de programmation pour la diplomatie, une véritable stratégie de développement du réseau d'enseignement français à l'étranger, au niveau du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, visant à assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation, d'une part, et de contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises, d'autre part.

Recommandation n° 4 : Réorienter la stratégie de développement de Cap 2030 afin de replacer les EGD au cœur de la croissance du réseau d'enseignement français à l'étranger, les établissements conventionnés et partenaires ayant vocation à intervenir en complément lorsque les besoins ne peuvent être couverts par le réseau public.

Recommandation n° 5 : Accroître la capacité d'accueil des internats lorsqu'il existe un vivier d'élèves insusceptibles d'être scolarisés à proximité de leur lieu de résidence.

Recommandation n° 6 : Conduire une étude d'impact sur l'augmentation des capacités d'accueil, établissement par établissement, au sein du réseau en gestion directe de l'AEFE.

Recommandation n° 7 : Mieux répartir, au fur et à mesure des départs, les agents titulaires détachés du ministère de l'éducation nationale entre les établissements en gestion directe pour harmoniser le taux d'encadrement.

Recommandation n° 8 : Doter l'AEFE d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Recommandation n° 9 : Inscrire la trajectoire pluriannuelle de la subvention pour charges de service public versée à l'AEFE dans une loi de programmation et d'orientation pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Recommandation n° 10 : Dans l'attente d'une réforme structurelle de l'AEFE, faire en sorte que la subvention pour charges de service public permette le maintien à l'équilibre du budget de l'opérateur de l'État.

Recommandation n° 11 : Rehausser la subvention pour charges de service public de l'AEFE pour permettre de compenser la part de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions* qui est à la charge de l'AEFE au titre de ses fonctionnaires détachés depuis 2009, soit au niveau du coût réel pour l'opérateur, soit proportionnellement aux hausses successives du taux de la contribution employeur.

Recommandation n° 11 bis : Rehausser la subvention pour charges de service public de l'AEFE pour permettre de compenser la moitié de la part de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions* qui est à la charge de l'AEFE au titre de ses fonctionnaires détachés depuis 2009 après déduction de la participation de l'État.

Recommandation n° 12 : Allouer à l'AEFE une subvention d'investissement pour financer des opérations immobilières ponctuelles visant à accroître la capacité d'accueil des établissements en gestion directe par l'Agence.

Recommandation n° 13 : Introduire une exception à l'interdiction faite aux organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales de contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.

Recommandation n° 14 : Lever la limite de 10 millions d'euros aux avances de l'Agence France Trésor versées à l'AEFE et allonger la période de remboursement à douze ans.

INTRODUCTION

La France dispose d'un réseau d'enseignement à l'étranger unique au monde. Il constitue à la fois un formidable outil d'influence et d'attractivité pour notre pays et un lien fondamental entretenu avec les familles de nos compatriotes établis hors de France.

Ce réseau accueille plus de 400 000 élèves, dont environ un tiers sont Français. Près de 20 % des élèves du réseau sont scolarisés dans des écoles, collèges et lycées de l'État français. Le reste le sont dans des établissements privés homologués par ce dernier. Au total, le réseau d'enseignement français à l'étranger compte plus de 600 établissements répartis dans près de 140 pays à travers le monde.

À la fois à la tête et au centre de ce réseau se trouve l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), créé en 1990 pour gérer le réseau d'établissements appartenant à l'État à travers le monde. Cet établissement public, placé sous la tutelle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), est chargé d'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation, de contribuer au renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étranger et de contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises, en application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, depuis sa création en 1990.

Pour cela, l'État a confié à l'AEFE la gestion directe d'un réseau de 68 établissements dans le monde. L'Agence a également la charge de soutenir, de coordonner et d'animer un réseau d'établissements privés de droit local. Ces écoles, collèges et lycées entretiennent des liens plus ou moins étroits avec l'Agence selon leur statut. Certains, au nombre de 158, sont liés à l'AEFE par une convention qui leur permet de bénéficier de l'affectation de fonctionnaires de l'éducation nationale en détachement en contrepartie de l'acquittement de contributions financières. Les organismes qui les gèrent sont à but non lucratif. Les autres (389 établissements) ont conclu un accord de partenariat avec l'AEFE qui certifie leur appartenance au réseau d'enseignement français à l'étranger et leur permet d'accéder aux dispositifs de formation continue mis en place par l'AEFE dans ses instituts régionaux de formation. Les organismes auxquels ils appartiennent peuvent être aussi bien à but lucratif qu'à but non lucratif.

D'un point de vue matériel, la principale mission de l'AEFE est donc d'affecter et de rémunérer des agents titulaires détachés par le ministère de l'éducation nationale auprès d'elle, qu'ils occupent des emplois d'encadrement, de formation, d'enseignement, d'éducation ou d'administration. Cela explique le poids considérable des dépenses de personnel (82 %) dans ses charges budgétaires, hors aides à la scolarité, qui s'élèvent à 1,07 milliard d'euros.

Pour assurer ce rôle, elle dispose principalement de recettes propres (60,6 %) issues, aux deux tiers, des droits de scolarité payés par les familles des élèves qu'elle scolarise dans ses propres établissements. En qualité d'opérateur du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État*, l'AEFE bénéficie également d'une subvention pour charges de service public dont le montant (410,92 millions d'euros en 2025) est en forte baisse depuis 2024 (– 12 % entre le réalisé de 2024 et le montant alloué pour 2026).

Ces quelques éléments budgétaires méritent d'être rappelés avant toute réflexion sur la situation de l'AEFE et ses perspectives. Étant à la fois chargée d'une mission de service public et d'un outil de politique étrangère, l'Agence est un acteur important pour l'action extérieure de l'État. Avant toute recommandation formulée à son égard, le rapporteur spécial ne peut qu'appeler à sortir d'une logique strictement comptable qui n'analyserait cet opérateur public qu'au travers de son coût pour l'État.

La décision prise par le conseil d'administration de l'AEFE d'augmenter les contributions des différents établissements du réseau d'enseignement français à l'étranger en décembre 2025 pour combler un déficit et rétablir un niveau de trésorerie présentés, à tort, comme alarmants a conduit le rapporteur spécial à consacrer ses travaux du Printemps de l'évaluation de notre commission à la situation budgétaire de l'AEFE et à ses perspectives.

En l'espace de moins de trois mois, le rapporteur spécial a pu conduire plus d'une quarantaine d'auditions d'administrations publiques, de chefs d'établissement, d'organisations syndicales, de fédérations de parents d'élèves, d'organismes gestionnaires d'établissements scolaires et de diverses personnalités qualifiées. Il a visité une vingtaine d'établissements au cours de six déplacements en Algérie, en Allemagne, en Côte-d'Ivoire, au Maroc et en Tunisie, pour étudier plusieurs réseaux d'enseignement français à l'étranger très différents, auquel s'est ajouté celui des Émirats arabes unis, en distanciel. Le rapporteur spécial a également utilisé des pouvoirs que lui confère l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) pour procéder à des investigations sur pièces et sur place au siège de l'AEFE à Saint-Ouen.

L'ensemble de ses travaux lui ont permis de formuler quinze recommandations visant à rééquilibrer le développement du réseau d'enseignement français à l'étranger au bénéfice des propres établissements de l'AEFE, notamment dans le but d'accroître les recettes de l'opérateur et d'assurer la soutenabilité financière de son modèle. Ce rapport d'information n'a pas l'ambition de présenter une refonte complète de ce modèle, ni de proposer une réforme structurelle et détaillée de l'établissement public. Il entend ouvrir une piste de réflexion inédite que le rapporteur spécial estime avoir été volontairement mise de côté, notamment depuis la mise en œuvre de la stratégie « Cap 2030 » en 2018 visant à doubler les effectifs d'élèves scolarisés dans le système français d'éducation dans le monde.

I. L'AEFE SE TROUVE DANS UNE SITUATION BUDGÉTAIRE FRAGILE EN RAISON DE L'ABSENCE D'INVESTISSEMENT DANS SON RÉSEAU D'ÉTABLISSEMENTS ET DU DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT

Pour le compte de l'État, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) assure, en faveur des enfants des Français de l'étranger, les missions de service public relatives à l'éducation. Elle participe pleinement à la diplomatie culturelle et d'influence de notre pays en accueillant également une majorité d'élèves de nationalité étrangère. L'État français est présent dans 25 pays au travers de 68 établissements, gérés directement par l'AEFE, qui permettent de scolariser 73 000 élèves, auxquels s'ajoutent 16 instituts régionaux de formation (IRF). L'Agence soutient et coordonne également 547 établissements privés qui scolarisent 320 000 élèves dans le monde avec lesquels elle est liée par une convention ou un accord de partenariat.

L'AEFE dispose pour cela d'un budget de 1,18 milliard d'euros. Plus de la moitié de ses recettes sont issues de ressources propres, et près des deux tiers sont des frais de scolarité payés par les familles. Elle bénéficie également d'une subvention du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) qui assure sa tutelle. Dans un contexte d'augmentation de ses dépenses de personnel en raison de paramètres non maîtrisables et d'une stagnation du concours de l'État, l'AEFE se trouve actuellement dans une situation financière délicate, faute d'avoir pu accroître structurellement ses recettes.

A. L'AEFE ASSURE LES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC RELATIVES À L'ÉDUCATION POUR LES ENFANTS DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET CONTRIBUE AU RAYONNEMENT DE LA FRANCE PAR L'ACCUEIL D'ÉLÈVES ÉTRANGERS

L'Agence a une double fonction : elle gère elle-même un réseau d'établissements scolaires présent sur tous les continents et elle anime également un réseau privé d'écoles, de collèges et de lycées homologués pour offrir de l'enseignement français à l'étranger.

Depuis 2018, ce dernier réseau est en expansion dans le but de doubler le nombre d'élèves scolarisés dans le système d'enseignement français à l'étranger.

1. L'AEFE gère un réseau de 68 établissements dans le monde et appuie 547 structures d'enseignement privés

L'AEFE a été créée par la loi du 6 juillet 1990 ⁽¹⁾. Elle prend la forme d'un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle exclusive du ministre de l'Europe et des affaires étrangères ⁽²⁾. À ce titre, l'Agence est un opérateur du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État*.

En application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, l'AEFE a pour premier objet « *d'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation* », de l'école maternelle jusqu'au lycée. Il faut rappeler qu'environ 2,5 millions de nos compatriotes résident à l'étranger d'après le MEAE ⁽³⁾.

a. Un réseau qui scolarise 400 000 élèves dont près d'un tiers sont Français

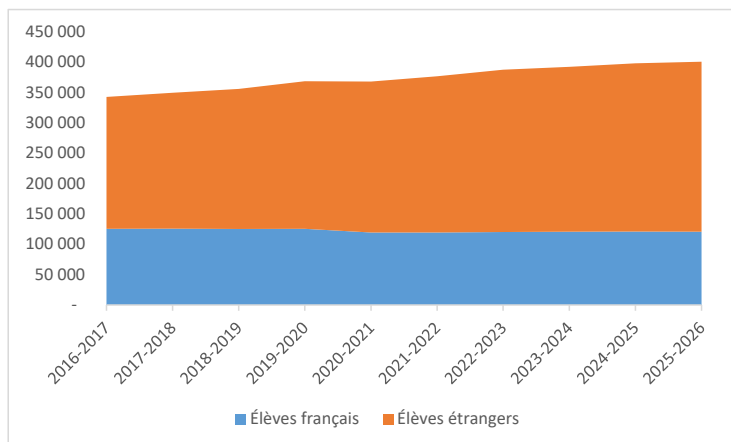
À la rentrée scolaire 2025, un peu plus de 120 000 enfants français étaient scolarisés dans le réseau d'enseignement français à l'étranger. Ils représentaient ainsi 30 % des 400 000 élèves scolarisés dans ses établissements. Ces derniers accueillent une majorité d'élèves étrangers, dont le nombre est en progression constante, conformément aux objectifs de doublement des effectifs scolarisés à l'horizon 2030, fixé par le Président de la République en 2018 (cf. *infra*).

(1) Loi n° 90-588 du 6 juillet 1990 portant création de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

(2) Le ministre de l'éducation nationale est toutefois représenté au conseil d'administration de l'AEFE par la cheffe de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR), la directrice générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et la déléguée aux relations européennes et internationales et à la coopération (DREIC).

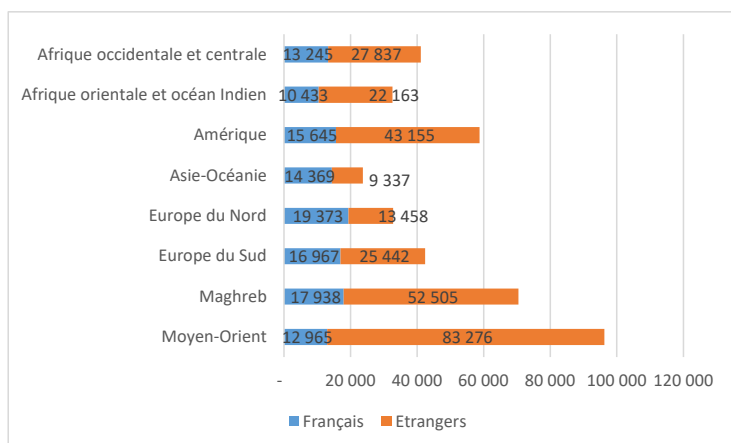
(3) Ce nombre est une estimation dans la mesure où l'inscription au registre des Français établis hors de France n'est pas obligatoire. Celui-ci comptait 1,78 million d'inscrits au 1^{er} janvier 2026 (décret n° 2026-21 du 22 janvier 2026 authentifiant la population des Français établis hors de France au 1^{er} janvier 2026).

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES DANS LE RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire.

NOMBRE D'ÉLÈVES PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE EN 2024-2025



Source : commission des finances à partir du rapport d'activité de l'AEFE 2024-2025.

b. Une scolarisation payante

La scolarisation dans le réseau d'enseignement à l'étranger est payante ⁽¹⁾, y compris pour les élèves français. Le montant moyen des droits de scolarité annuels s'élevait à 6 275 euros pendant l'année scolaire 2024/2025. Ces frais varient considérablement en fonction de la zone géographique. Les droits de scolarité atteignaient 12 282 euros en moyenne en Amérique contre 3 957 euros en Afrique.

(1) À l'exception des lycées franco-allemands de Fribourg-en-Brisgau, de Hambourg et de Sarrebruck en application de l'accord intergouvernemental du 10 février 1972 entre la République française et la République fédérale d'Allemagne.

Le coût de la scolarisation est également différent selon la catégorie d'établissement. À la rentrée scolaire 2025, le réseau d'enseignement français à l'étranger comptait 615 établissements dans le monde dont :

- 68 en gestion directe (EGD) par l'AEFE ⁽¹⁾ ;
- 158 liés par une convention avec elle ;
- 389 ayant conclu un accord de partenariat.

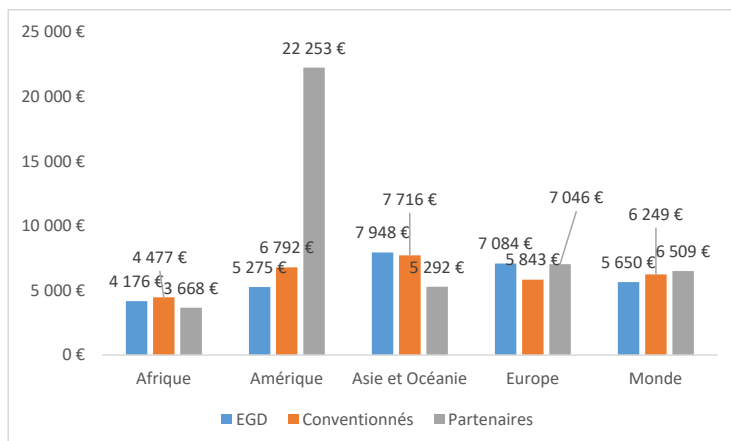
Parmi les établissements privés, les « conventionnés » se distinguent par le fait qu'ils peuvent bénéficier de subventions publiques et de l'affectation de fonctionnaires du ministère de l'éducation nationale en détachement. En conséquence, ils entretiennent un dialogue de gestion avec l'AEFE. Ils sont généralement gérés par une association ou une fondation privée à but non lucratif, de droit français ou étranger. Quant aux « partenaires », il s'agit d'établissements privés ayant été homologués pour appartenir au réseau d'enseignement français à l'étranger. Leur personnel, bien que recruté et rémunéré par eux, a accès à la formation professionnelle dispensée par l'AEFE. Ils peuvent être gérés aussi bien par une association qu'une entreprise de droit français ou étranger.

Un certain nombre d'établissements homologués sont par ailleurs gérés par des organismes présents dans plusieurs pays et reproduisant, à leur échelle, les relations entre l'AEFE et les EGD. C'est le cas de la Mission laïque française (MLF), ou encore de l'Association franco-libanaise pour l'éducation et la culture (AFLEC), associations qui siègent d'ailleurs au conseil d'administration de l'AEFE.

(1) D'un point de vue administratif, les EGD sont des services déconcentrés de l'AEFE. Leurs chefs d'établissement ont la qualité d'ordonnateur secondaire. Leurs dépenses et leurs recettes sont respectivement incluses dans les charges et les produits inscrits au compte financier de l'établissement public.

DROITS DE SCOLARITÉ MOYENS EN 2024-2025 PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE ET PAR CATÉGORIE D'ÉTABLISSEMENT

(en euros)



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire.

Les enfants français représentent 51 % des élèves des EGD tandis qu'ils ne comptent que pour respectivement 35 % et 20 % des établissements conventionnés et des établissements partenaires.

Les EGD scolarisent 31,1 % des élèves français alors qu'ils ne représentent que 11,1 % de l'ensemble des établissements du réseau d'enseignement français à l'étranger. Les établissements conventionnés scolarisent 34,1 % des élèves français alors qu'ils représentent 25,3 % des établissements du réseau. Enfin, les établissements partenaires scolarisent 25,3 % des élèves français, alors qu'ils représentent 63,6 % des établissements du réseau.

Le réseau d'enseignement français à l'étranger doit pouvoir accueillir 700 000 élèves d'ici 2030 grâce au développement d'établissements privés, partenaires de l'AEFE

Lors d'un discours à l'Institut de France portant sur l'ambition pour la langue française et le plurilinguisme prononcé le 20 mars 2018, le Président de la République a fait part de l'intention du Gouvernement de doubler le nombre d'élèves accueillis dans les établissements français à l'étranger. Cette stratégie, appelée « Cap 2030 », est mise en œuvre par le MEAE et l'AEFE pour porter les effectifs du réseau à 700 000 élèves à l'horizon 2030.

c. L'ambition d'une augmentation des effectifs d'élèves

Si l'impulsion donnée est nouvelle, l'objectif est en réalité ancien puisque, depuis sa création en 1990, l'AEFE a également pour objet « *de contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises* » en application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation.

En principe, le développement du réseau devait passer par une augmentation de la capacité d'accueil des établissements existants, par une incitation des porteurs de projets à en créer de nouveaux et par l'attraction de nouvelles familles, principalement étrangères, pour scolariser leurs enfants.

Le développement du réseau est étroitement articulé avec les priorités de la politique étrangère française identifiées par les services centraux et les postes diplomatiques, d'après le MEAE. Plusieurs pays sont considérés comme prioritaires pour le développement du réseau en raison du potentiel de développement identifié par le MEAE : l'Arabie saoudite, le Brésil, la Côte-d'Ivoire, les Émirats arabes unis, l'Égypte, les États-Unis, l'Inde, le Mexique, le Nigéria, la République démocratique du Congo et le Sénégal. Au sein de chaque pays, le poste diplomatique évalue les territoires locaux qu'il convient de prioriser en lien avec son plan stratégique d'éducation.

Un exemple récent d'appel à projet pour la création d'établissements d'enseignement français au Brésil (15 juin 2026)

« CONTEXTE :

L'Agence pour l'Enseignement Français à l'Étranger (AEFE) est l'opérateur public, sous tutelle du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui coordonne le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger.

Ces établissements sont homologués par le ministère français de l'Éducation nationale attestant de la qualité et de l'excellence de l'enseignement dispensé. Ils offrent aux élèves un parcours éducatif en conformité avec les programmes et les principes du système éducatif français tout en étant ancrés dans leur environnement local, ouverts aux contextes culturels et linguistiques et attentifs au bien-être et à l'épanouissement des élèves.

Dans le cadre de la stratégie « Cap 2030 », l'AEFE mène une politique ambitieuse de développement de l'enseignement français dans le monde. Ce plan stratégique vise à renforcer le rayonnement de l'enseignement français à l'étranger en accompagnant l'ouverture de nouveaux établissements dans des zones identifiées comme prioritaires ou à fort potentiel.

*Dans ce cadre, la Sous-direction du Développement et du Conseil (SDC) de l'AEFE a mandaté une étude de potentiel dans plusieurs villes du Brésil. Cette étude a notamment identifié un potentiel élevé dans les villes suivantes : **Curitiba, Belo-Horizonte, Recife.***

Pour ce faire, cette étude a croisé des données démographiques et socio-économique des villes citées et des familles visées ainsi qu'une analyse de la concurrence locale. Ces données pourront être présentées lors d'un webinaire (étape 2).

D'autres villes du Brésil, non incluses dans l'étude de potentiel, pourront faire l'objet d'un projet d'ouverture d'école ou de section homologuées.

OBJECTIF :

Cet appel à projet s'adresse aux porteurs de projet désireux de contribuer à la dynamique de développement du réseau en ouvrant une nouvelle école qui viendra enrichir et diversifier l'offre éducative du réseau.

Il vise ainsi à identifier un ou plusieurs porteurs de projet (personne morale : opérateur privé, groupe éducatif, groupement de parents, association, fondation) capables de structurer et de mener à bien un projet d'ouverture d'école homologuée.

Le projet retenu bénéficiera d'un suivi et d'un appui du poste diplomatique et de la sous-direction du développement et du conseil (SDC) de l'AEFE pour l'accompagner vers le processus d'homologation du ministère français de l'Éducation nationale.

[...]

PRINCIPES :

Un seul porteur de projet sera désigné par ville. Le porteur de projet peut candidater pour plusieurs villes. Une convention de partenariat sécurisera l'avancement de son projet pour une durée de 1 an renouvelable une fois.

À tout moment, le porteur de projet pourra renoncer à poursuivre. En cas de retrait par le porteur de projet ou, si passé un délai de 8 mois après la désignation en porteur de projet prioritaire sans avancement conséquent sur la transformation ou la création de l'établissement, la convention de partenariat sera dénoncée. Le SCAC et la SDC se réserveront alors le droit de prendre contact avec un nouvel acteur pour la ville concernée.

Le porteur de projet s'engage à :

– Assurer le financement du projet d'école (investissement, besoin en fonds de roulement...)

– Garantir la conformité, à chaque étape de son projet, avec la réglementation en vigueur dans la ville et l'État concerné.

– Ouvrir un établissement scolaire à programme français selon les principes des critères d'homologation définis par le ministère français de l'Éducation nationale.

– Recruter, dès l'ouverture de l'établissement, un chef d'établissement et des enseignants formés en cohérence aux exigences institutionnelles et si possible titulaires « Éducation Nationale ».

– Signer une convention d'accompagnement avec l'AEFE pour chaque projet dès sa désignation par la SDC et le SCAC comme porteur de projet prioritaire.

À l'exception des questions de nature juridique ou fiscale, la SDC mettra à disposition son expertise dans l'ensemble des domaines inhérents au fonctionnement d'un établissement d'enseignement français à l'étranger : immobilier, pédagogique, gouvernance, ressources humaines, financier, communication, sûreté, sécurité. »

Source : Ambassade de France au Brésil.

Dans cette perspective, la loi du 28 février 2022 ⁽¹⁾ a confié à l'AEFE de nouvelles missions :

– conseiller les promoteurs d'initiatives en vue de la création d'un établissement d'enseignement français dans la conduite de leur projet d'homologation ;

– instruire les dossiers de demande de garantie de l'État pour financer l'acquisition, la construction et l'aménagement des locaux d'enseignement.

Elle a aussi créé des instituts régionaux de formation (IRF), adossés à des établissements, pour développer les compétences du personnel employé dans le réseau, plus particulièrement du personnel de droit local, afin d'accompagner la croissance des établissements privés. Depuis 2022, 16 IRF ont été créés.

(1) Loi n° 2022-272 du 28 février 2022 visant à faire évoluer la gouvernance de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et à créer les instituts régionaux de formation.

LES IRF ET LEUR RESSORT GÉOGRAPHIQUE

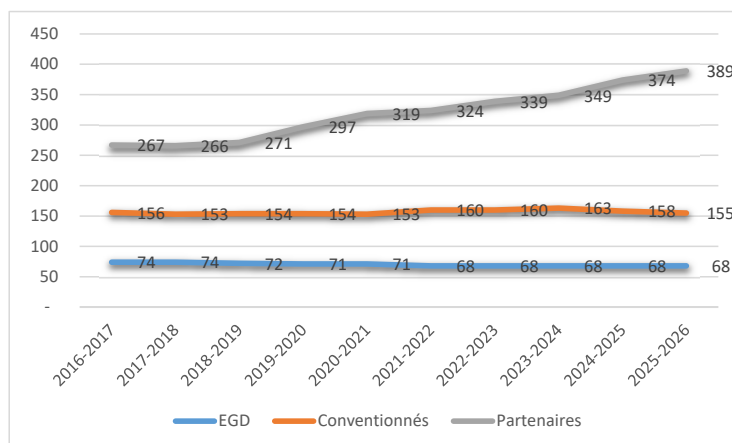
IRF	Site d'implantation
Afrique australe et orientale	Lycée français Jules-Verne de Johannesburg (Afrique du Sud)
Europe centrale et orientale	Lycée français Jean-Renoir de Munich (Allemagne)
Amérique latine (rythme sud)	Lycée franco-argentin Jean-Mermoz de Buenos Aires (Argentine)
Europe du Nord-Ouest et Scandinavie	Lycée français Jean-Monnet de Bruxelles (Belgique)
Amérique du Nord	Collège international Marie-de-France de Montréal (Canada)
Amérique latine (rythme nord)	Lycée Louis-Pasteur de Bogota (Colombie)
Moyen-Orient	Lycée Louis-Massignon d'Abu Dhabi (Émirats arabes unis)
Europe ibérique	Lycée français de Barcelone (Espagne)
Europe du Sud-Est	Lycée Chateaubriand de Rome (Italie)
Proche-Orient	Collège protestant français de Beyrouth (Liban)
Océan Indien	Lycée français de Tananarive (Madagascar)
Maroc	Lycée Descartes de Rabat (Maroc)
Afrique occidentale	Lycée français Jean-Mermoz de Dakar (Sénégal)
Afrique centrale	Lycée français de Lomé (Togo)
Maghreb Est	Lycée Pierre-Mendes-France de Tunis (Tunisie)
Asie Pacifique	Lycée français Alexandre-Yersin de Hanoï (Vietnam)

Source : Arrêté du 31 juillet 2025 fixant la liste des établissements d'enseignement français et des instituts régionaux de formation à l'étranger relevant de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger.

d. Une croissance confiée aux établissements partenaires

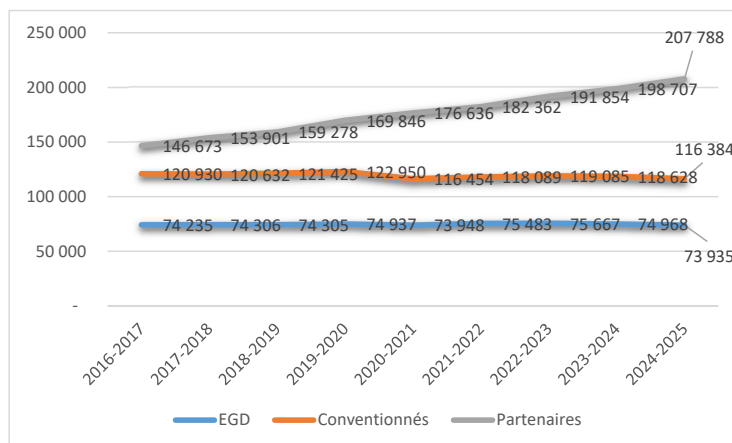
En pratique, la croissance du réseau a essentiellement reposé sur la croissance du nombre d'établissements partenaires, y compris dans des pays et des villes où se trouvaient déjà des EGD et des établissements conventionnés. Lors de ses travaux préalables à l'examen du projet de loi de finances pour 2025, le rapporteur spécial avait pu observer, en déplacement, le cas emblématique du projet « Tunisie Pilote », lancée en 2018, qui avait été le précurseur de cette stratégie de croissance par le privé, même dans les zones bien dotées en EGD (la Tunisie comptait déjà 8 EGD), notamment en raison de la mise à l'écart des EGD qui ont été le plus souvent bridés volontairement dans leur croissance.

ÉVOLUTION DU RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER EN NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire.

ÉVOLUTION DU RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER EN NOMBRE D'ÉLÈVES



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire.

Les onze pays cités plus haut ont représenté 60 % de la hausse des effectifs en 2025.

Toutefois, le rapporteur spécial observe une croissance inégale en fonction des pays cibles. Aux États-Unis, 11 établissements ont été homologués depuis 2018. En Côte-d'Ivoire et au Sénégal, il y en a respectivement eu 6 et 5 sur la même période. Quant au Brésil, à l'Inde et au Nigéria, ils n'ont connu aucune homologation.

Au total, les pays cibles n'ont représenté que 23 % des homologations entre 2018 et 2025. D'autres pays, non reconnus comme prioritaires, ont connu une croissance du réseau très importante comme le Liban (+ 23) ou la Tunisie (+ 20).

En nombre d'élèves, les trois quarts de la croissance du réseau n'ont concerné que sept pays dont seulement trois faisant partie des pays cibles (Émirats arabes unis, Côte-d'Ivoire et Sénégal).

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉLÈVES SCOLARISÉS PAR PAYS ENTRE 2019-2020 ET 2024-2025

Pays	Nombre d'élèves supplémentaires	Part dans la croissance des effectifs du réseau
Tunisie	6 972	23,7 %
Maroc	6 324	21,5 %
Émirats arabes unis	2 546	8,7 %
Côte-d'Ivoire	2 259	7,7 %
Liban	1 690	5,7 %
Madagascar	1 379	4,7 %
Sénégal	1 064	3,6 %
Autres pays	7 189	24,4 %
Total	29 423	100,0 %

Source : données transmises par l'AEFE.

Par ailleurs, le MEAE considère que l'objectif de Cap 2030 ne sera pas atteint, la croissance du réseau d'enseignement français à l'étranger ayant été ralentie par la pandémie de Covid-19, par les différentes crises internationales (coups d'État au Sahel depuis 2021, invasion de l'Ukraine par la Russie en 2022, bombardement des EAU par l'Iran en 2026...) ainsi que par la baisse de la natalité qui a un impact direct sur l'enseignement primaire (écoles maternelles et élémentaires).

B. LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT ET LE CHOIX DE FAIRE CROÎTRE LE RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER PAR LE PRIVÉ, TOUT EN BRIDANT L'INVESTISSEMENT DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS, COMPROMET L'AVENIR DE L'AEFE

Hors aides à la scolarité (cf. *infra*), le budget de l'AEFE s'élève à 1,08 milliard d'euros mais présente un équilibre fragile. Il dispose d'un concours de l'État relativement limité au regard des dépenses qu'il assume, composées essentiellement de la masse salariale des agents titulaires du ministère de l'éducation nationale détachés auprès de l'Agence pour être affectés dans les établissements de l'État français qu'il gère directement et dans des établissements conventionnés.

Ces dépenses semblent de moins en moins soutenables, en raison d'une forte diminution de la subvention pour charges de service public et de facteurs externes ayant contribué à l'augmentation des dépenses de personnel, malgré une réduction du nombre d'emplois sous plafond fixé en loi de finances.

Du côté des recettes, il apparaît que le choix de ne pas avoir accru les capacités d'accueil des EGD constitue aujourd'hui un manque à gagner non négligeable en termes de ressources pour l'AEFE alors que ces établissements en sont la principale source de recettes.

1. L'AEFE dispose d'un budget de plus de 1 milliard d'euros majoritairement financé par les frais de scolarité et essentiellement destiné à la rémunération d'enseignants

En comptabilité budgétaire, les recettes de l'AEFE se sont élevées à 1,18 milliard d'euros en 2025 ⁽¹⁾. Ses dépenses ont atteint quasiment le même montant, faisant apparaître un excédent de 3,2 millions d'euros seulement.

a. Des recettes majoritairement issues des frais de scolarité

Les recettes de l'établissement public en 2025 sont essentiellement composées :

– de recettes propres à hauteur de 653,15 millions d'euros, dont les deux tiers sont constitués des droits de scolarités acquittés par les familles des élèves scolarisés dans les EGD, le reste étant constitué de ponctions sur les frais de scolarité payés par les familles dans les établissements conventionnés et dans une moindre mesure, dans les établissements partenaires ;

– d'une subvention pour charges de service public (SCSP) de 410,92 millions d'euros, prise sur les crédits du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État* ⁽²⁾.

(1) *Rapport annuel de performances (RAP) de la mission Action extérieure de l'État annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.*

(2) *En 2025, la SCSP versée à l'AEFE a représenté 65,8 % des crédits de paiement consommés du programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence.*

Les ressources propres de l'AEFE

En 2025, les ressources propres représentaient 60,6 % des recettes de l'établissement public, hors aides à la scolarité (cf. *infra*). Elles comprenaient principalement :

- 427,85 millions d'euros de droits de scolarité acquittés par les familles dont les enfants sont scolarisés dans les EGD, soit 65,5 % des ressources propres de l'AEFE, ainsi que 28,74 millions d'euros correspondant aux frais de demi-pension ou d'internat dans ces mêmes établissements (4,4 %) ;
- 101,69 millions d'euros au titre de la participation des établissements privés conventionnés à la rémunération des personnels résidents et détachés qui leur sont affectés (PRRD), représentant 15,6 % ;
- 42,77 millions d'euros au titre de la participation financière complémentaire (PFC) de ces mêmes établissements (6,5 %) ;
- 15,95 millions d'euros pour le financement des IRF acquitté par les établissements privés (conventionnés et partenaires), soit 2,4 %.

La PRRD est calculée par l'application d'un taux, variable d'un établissement à un autre, au montant de la rémunération ⁽¹⁾ des agents détachés sur des emplois d'enseignement, d'éducation et d'administration (dit « D3 »).

La PFC correspond, dans le cas général, à 6 % des droits de scolarité et des frais d'inscription après un abattement forfaitaire de 6 %.

La contribution au financement des IRF comprend une première part calculée en fonction du coût de la formation professionnelle facturée aux établissements, exprimé en pourcentage de la masse salariale, et une seconde part acquittée par les seuls établissements partenaires et assise sur le chiffre d'affaires (de 1 % à 2 %).

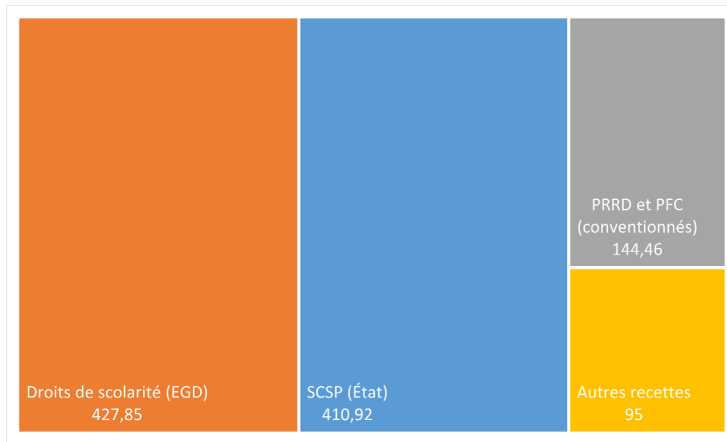
En pratique, les EGD s'acquittent de ces mêmes contributions selon les mêmes calculs : 102,17 millions d'euros de PRRD ; 23,63 millions d'euros de PFC et 15,9 millions d'euros de contribution aux IRF.

Étant cependant des services déconcentrés de l'AEFE, ces « remontées » ne font pas l'objet d'une opération en comptabilité budgétaire. Autrement dit, le montant agrégé des droits de scolarité (427,85 millions d'euros) comprend une partie destinée au siège de l'agence (de l'ordre d'un tiers), et donc mutualisée, et une partie servant à financer les dépenses de chaque EGD, proportionnellement aux recettes qu'il génère (environ les deux tiers).

(1) La rémunération s'entend comme le traitement indiciaire, le régime indemnitaire et les cotisations patronales, hors pensions civiles. Toutefois, l'indemnité spécifique liée aux conditions de vie locale (ISVL), devenue en 2022 l'indemnité compensatrice des conditions de vie locale (ICCVL), est toujours facturée à 100 % aux établissements.

RECETTES DE L'AEFE (HORS AIDES À LA SCOLARITÉ) EN 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances de la mission Action extérieure de l'État et des réponses au questionnaire.

En comptabilité budgétaire, les recettes de l'AEFE comprennent aussi 102,89 millions d'euros au titre de l'enveloppe destinée au financement des aides à la scolarité des élèves français, imputée sur les crédits du programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* de la même mission. Cette dotation constitue des financements de l'État fléchés vers une dépense du même montant. Le budget de l'AEFE, hors aides à la scolarité, s'élève en réalité à 1,08 milliard d'euros.

Les aides à la scolarité

Les aides à la scolarité sont composées des bourses de l'AEFE, à hauteur de 100,48 millions d'euros en 2025, et de la prise en charge des frais d'aide à la scolarisation des élèves en situation de handicap (AESH), d'un montant de 2,41 millions d'euros.

En application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation, l'AEFE a également pour objet « *d'accorder des bourses aux enfants de nationalité française scolarisés dans les écoles et les établissements d'enseignement français à l'étranger* » et de « *veiller au respect des principes de l'école inclusive envers les élèves à besoins éducatifs particuliers* ».

Les « bourses » de l'AEFE prennent en réalité la forme d'exonérations partielles ou totales des droits de scolarité, dans les EGD, ou d'un système de tiers payant pour tout ou partie de ces mêmes droits dans les établissements conventionnés ou partenaires, en fonction des revenus des familles. En 2025, un peu plus de 18 000 élèves ont bénéficié de ces bourses.

Quant à l'aide à la scolarisation des élèves français en situation de handicap, elle consiste en un remboursement de tout ou partie de la rémunération de l'AESH, payée en amont par les familles. Il n'existe pas de système de tiers payant. Un peu moins de 500 élèves ont bénéficié de ce dispositif en 2025.

Le rapporteur spécial rappelle que ces deux dispositifs fonctionnent sur la base d'une enveloppe allouée après l'entrée en vigueur de la loi de finances. Ainsi, les critères d'éligibilité ou de prise en charge sont adaptés en fonction des moyens disponibles et non l'inverse.

Dans son rapport de l'édition 2024 du Printemps de l'évaluation ⁽¹⁾, le rapporteur spécial avait pu constater une baisse continue du nombre de boursiers qui semble être le symptôme de l'exclusion d'une partie des familles françaises du réseau d'enseignement français dont l'égal accès est de moins en moins garanti pour les enfants de nos compatriotes.

Depuis 2017, le nombre de bénéficiaires de bourses a diminué de 27,1 %, passant de 25 232 à 18 393 en 2025.

b. Des dépenses essentiellement composées de charges de personnel

Quant aux dépenses de l'établissement public en 2025, elles sont principalement composées :

– de dépenses de personnel, à hauteur de 876,92 millions d'euros, essentiellement destinées à rémunérer les agents titulaires détachés par le ministère de l'éducation nationale dans les EGD et les établissements conventionnés ainsi que le personnel de droit local, employé dans les EGD seulement ;

– des dépenses de fonctionnement, pour un montant de 161,45 millions d'euros, dont les trois quarts concernent les EGD.

Les dépenses d'investissement n'ont atteint que 30,91 millions d'euros.

(1) Assemblée nationale, rapport d'information sur les dépenses d'action sociale destinées aux Français de l'étranger, Karim Ben Cheikh, 6 juin 2024.

Les charges immobilières, transversales par nature, se sont élevées, à 47,39 millions d'euros, et correspondent à 23,46 millions d'euros en dépenses d'investissement et 23,93 millions d'euros en dépenses de fonctionnement.

Comme indiqué précédemment, le versement des aides à la scolarité – qui prennent la forme de dépenses d'intervention – n'a pas vocation à entrer dans l'analyse des coûts de l'AEFE dans la mesure où ces aides sont financées par des recettes fléchées.

En application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2016 pour les établissements publics nationaux, les flux entre les EGD et les services centraux de l'AEFE n'apparaissent plus dans la comptabilité budgétaire de l'agence afin d'éviter une augmentation artificielle des dépenses et des recettes de l'établissement public ⁽¹⁾.

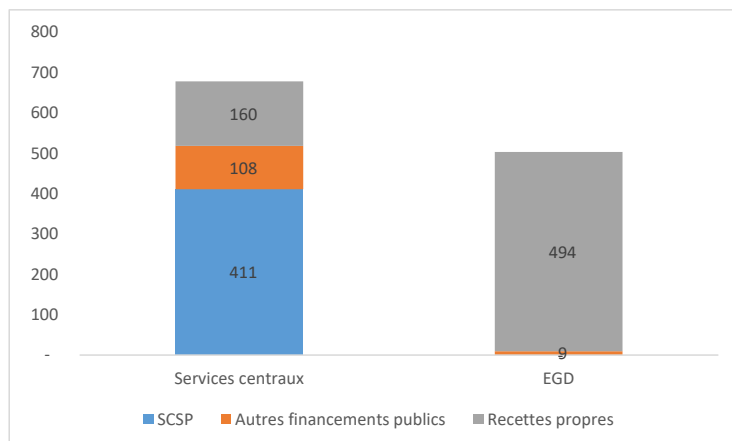
Dans le cadre de son travail d'évaluation, le rapporteur spécial s'est efforcé de mettre en lumière la mécanique de ces flux de trésorerie entre l'agence et ses EGD. Ces derniers ont un impact important sur la gestion du réseau de l'AEFE. La dichotomie entre la comptabilité budgétaire de l'établissement public et le raisonnement en termes de « remontées » entre l'agence et ses établissements implantés dans le monde, autrement dit d'affectation des recettes, tend à nuire à la compréhension de la situation budgétaire réelle de l'AEFE, notamment pour le Parlement. Les documents budgétaires annexés aux projets de loi de finances ignorent ces flux internes.

La structure du budget des services centraux de l'AEFE est différente de celle des services déconcentrés (EGD) lorsqu'on les isole.

(1) Avant l'application du décret GBCP, les « remontées » des EGD vers le siège de l'AEFE étaient comptabilisées à la fois comme une dépense de fonctionnement et comme une recette propre de l'établissement public.

COMPARAISON DES RECETTES DES SERVICES CENTRAUX ET DES EGD (AIDES À LA SCOLARITÉ INCLUSES) EN 2025

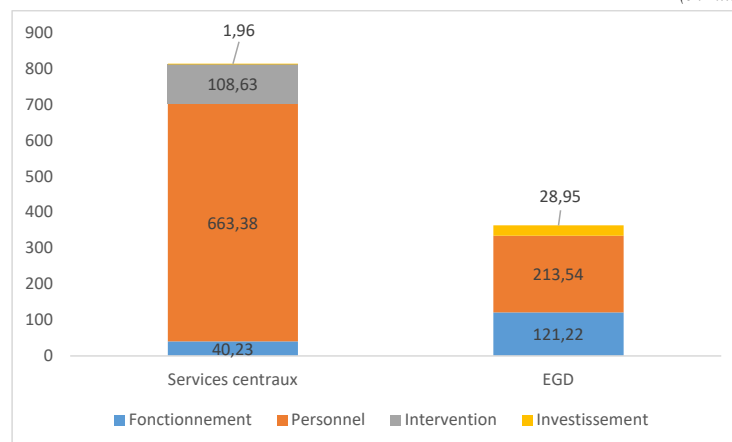
(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents transmis par l'AEFE.

COMPARAISON DES DÉPENSES DES SERVICES CENTRAUX ET DES EGD (AIDES À LA SCOLARITÉ INCLUSES) EN 2025

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des documents transmis par l'AEFE.

L'écart important entre les dépenses de personnel des services centraux (663,38 millions d'euros) et celles des EGD (213,54 millions d'euros) s'explique par le fait que la rémunération des agents titulaires détachés placés auprès des EGD et des établissements conventionnés sont comptabilisée comme une charge pour les services centraux. Les dépenses de personnel des EGD ne concernent que les agents de droit local.

2. Le modèle de financement de l'AEFE est de moins en moins soutenable

Premier poste de dépenses de l'AEFE, tant de ses services centraux que de ses EGD, les charges de personnel connaissent une augmentation qui s'accélère et menacent l'équilibre budgétaire de l'opérateur.

a. Une masse salariale structurellement importante du fait de la mission de l'AEFE : affecter des agents de l'éducation nationale dans le réseau d'enseignement français à l'étranger

D'un point de vue budgétaire, la principale mission de l'AEFE est de rémunérer des enseignants en détachement du ministère de l'éducation nationale et affectés, en premier lieu, dans ses EGD et, en second lieu, dans des établissements privés conventionnés. Dans cette perspective, **le rapporteur spécial considère que la part prépondérante des dépenses de personnel (82 %) dans les charges budgétaires de l'opérateur, hors aides à la scolarité, n'est en rien une anomalie.** À titre de comparaison, les dépenses de personnel ont représenté 94 % des crédits consommés par la mission *Enseignement scolaire* en 2025. Même en incluant les dépenses des collectivités territoriales ⁽¹⁾, qui elles-mêmes comprennent des charges de personnel (agents techniques, personnel périscolaire...), ce ratio n'a rien de surprenant.

Les postes de détachés correspondent à des emplois sous plafond (5 561 ETPT ⁽²⁾ en loi de finances pour 2025, en incluant les agents du siège de l'agence). L'AEFE rémunère également des personnels de droit local (PDL) dans ses EGD, dont les emplois sont hors de ce plafond (5 030 ETPT en 2025). Un PDL peut d'ailleurs être de nationalité française, ce qui est notamment le cas d'enseignants en disponibilité travaillant dans un établissement sans avoir été recrutés dans le cadre d'un détachement. Les emplois sous plafond représentent 52,5 % des effectifs de l'opérateur.

(1) Communes pour les écoles maternelles et élémentaires, départements pour les collèges et régions pour les lycées.

(2) Équivalents temps plein travaillé.

Le statut des agents détachés

En application de l'article L. 452-5 du code de l'éducation, « *l'agence assure, au bénéfice de l'ensemble des établissements scolaires participant à l'enseignement français à l'étranger [...] le choix, l'affectation, la gestion des agents titulaires de la fonction publique placés en détachement auprès d'elle* ».

Ces fonctionnaires sont détachés sur contrat pour occuper, dans les EGD et les établissements privés conventionnés, les emplois suivants :

- emplois d'encadrement ⁽¹⁾ (dits « D1 ») ;
- emplois de formation des enseignants du réseau de l'enseignement français à l'étranger ⁽²⁾ (D2) ;
- emplois d'enseignement, d'éducation et d'administration ⁽³⁾ (D3).

Cette répartition des emplois de détachés date du décret du 16 juin 2022 ⁽¹⁾ qui a tiré les conséquences d'un arrêt de la cour administrative d'appel (CAA) de Nantes du 15 mai 2020 ⁽²⁾ en conduisant une refonte complète du statut des personnels de l'AEFE.

Avant cette réforme, les agents titulaires du ministère de l'éducation nationale qui étaient détachés auprès de l'AEFE pouvaient signer :

- un contrat d'expatrié, s'ils étaient recrutés hors du pays d'affectation ;
- un contrat de résident, lorsqu'ils étaient établis dans le pays depuis trois mois au moins ou s'ils avaient suivi leur conjoint ou partenaire de PACS exerçant ou résidant dans le pays.

La décision de la CAA de Nantes est venue sanctionner un détournement de procédure de l'AEFE qui pouvait pratiquer, dans certains pays, un recrutement « différé », lequel avait consisté, dans le cas d'espèce, à recruter une enseignante titulaire, résidant en France, par le biais d'un contrat de droit local d'une durée de trois mois puis par celui d'un contrat de résident. Le juge administratif a considéré que cette pratique avait « *pour seul objet de priver délibérément du bénéfice du statut de "personnel expatrié", plus favorable en ce qui concerne le montant des indemnités allouées ainsi que la prise en charge des frais de logement, des agents qui auraient normalement vocation à en bénéficier en raison de leur recrutement en France et de l'expatriation résultant de leur nouvelle affectation à l'étranger* ».

D'après le MEAE, le nouveau système permet de clarifier les règles relatives à la durée des détachements (trois ans renouvelable une fois ⁽³⁾). Toutefois, les détachés sur un ancien contrat de résident ont pu conserver ce statut s'ils le souhaitaient et ne sont donc pas soumis à une limitation de durée, ce qui est le cas de la moitié d'entre eux.

(1) Chefs d'établissements et leurs adjoints, directeurs des écoles primaires, encadrants administratifs (agents comptables, secrétaires généraux, directeurs généraux...), inspecteurs du premier degré, adjoints aux conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) et coordonnateurs délégués de la direction de l'AEFE.

(2) Conseillers pédagogiques, enseignants maîtres formateurs dans le premier degré et enseignants formateurs du second degré.

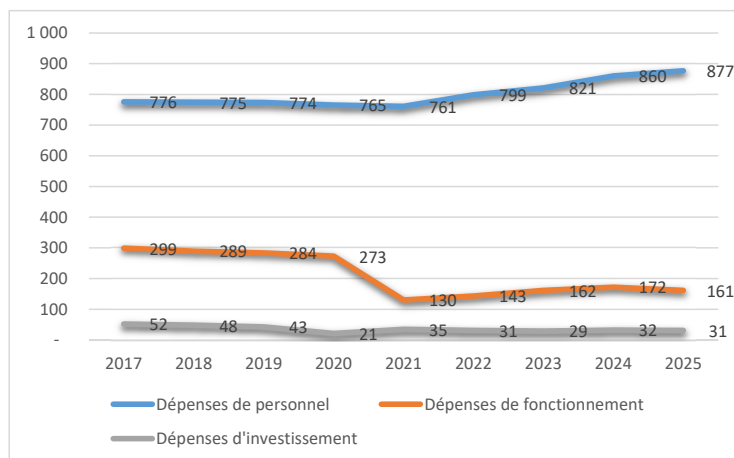
(3) Conseillers principaux d'éducation (CPE), instituteurs, professeurs des écoles, professeurs certifiés, professeurs agrégés, professeurs d'éducation physique et sportive (EPS), professeurs documentalistes, psychologues de l'éducation nationale (PsyEN), professeurs de lycée professionnel et personnels administratifs.

b. Un poids des dépenses de personnel qui s'accroît pour plusieurs raisons exogènes

Entre 2017 et 2025, les dépenses de personnel de l'AEFE sont passées de 775,8 millions d'euros à 876,92 millions d'euros, soit une hausse de 13 %. Cette augmentation a été particulièrement marquée en 2022 (+ 4,9 % par rapport à 2021) et en 2024 (+ 4,8 % par rapport à 2023).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'AEFE DEPUIS 2017 ⁽⁴⁾

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performances de la mission Action extérieure de l'État.

Ce dynamisme n'a aucun lien avec l'évolution des effectifs dans la mesure où le nombre d'emplois rémunérés par l'opérateur est resté très stable. Il est même observé une réduction sensible des emplois sous plafond de la loi de finances, autrement dit des agents titulaires (personnel du siège de l'AEFE et détachés dans les EGD et les établissements privés conventionnés), de l'ordre de - 7,2 % entre 2017 et 2025. Cela témoigne d'un phénomène de substitution des détachés par les PDL au fur et à mesure des années.

(1) Décret n° 2022-896 du 16 juin 2022 modifiant les modalités de recrutement, de rémunération et de gestion des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger.

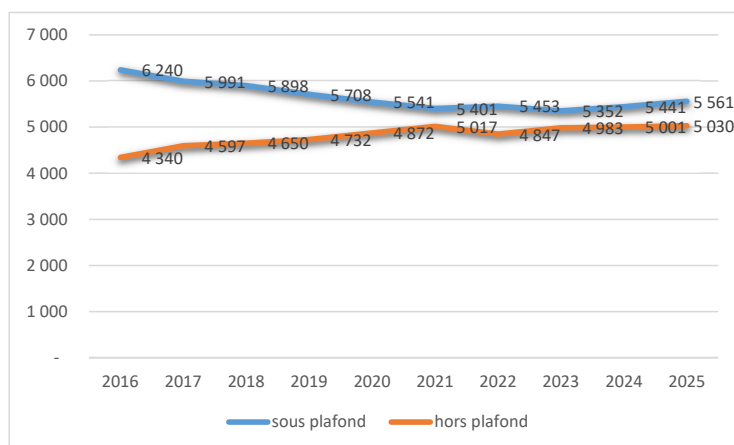
(2) CAA de Nantes, 6^e chambre, 15 mai 2020, 18NT02702, inédit au recueil Lebon.

(3) Un période de trois ans de réintégration dans l'administration d'origine doit s'écouler avant que l'agent puisse solliciter un nouveau détachement auprès de l'AEFE.

(4) Hors dépenses d'intervention (aides à la scolarité).

ÉVOLUTION DES EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR L'AEFE DEPUIS 2017

(en ETPT)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performances de la mission Action extérieure de l'État.

Les causes de la progression des dépenses de personnel de l'AEFE sont donc exogènes, à l'exception du glissement vieillesse technicité (GVT), qui est un élément difficilement pilotable en gestion des ressources humaines. Ce GVT concerne essentiellement les agents titulaires détachés sur un ancien contrat de résident et qui ont choisi de ne pas opter pour le nouveau statut (environ 2 500 personnes).

Dans l'ordre chronologique, les raisons de la hausse récente des dépenses de personnel sont les suivantes :

- l'entrée en vigueur de la réforme du statut des agents détachés auprès de l'AEFE par le décret du 16 juin 2022 précité, dont le coût a été estimé à 17 millions d'euros ;

- la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2022 ⁽¹⁾ et au 1^{er} juillet 2023 ⁽²⁾, assortie de l'attribution de points d'indice majoré, qui a coûté environ 18 millions d'euros à l'AEFE ;

- la hausse du taux de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* de 4 points tant en 2025 ⁽³⁾ qu'en 2026 ⁽⁴⁾, ce qui représente un surcoût total de 18 millions d'euros pour l'AEFE.

(1) Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(2) Décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(3) Décret n° 2025-61 du 22 janvier 2025 relevant le taux de la contribution employeur due au compte d'affectation spéciale « Pensions » au titre des fonctionnaires civils de l'État et des magistrats.

(4) Décret n° 2025-1341 du 26 décembre 2025 relevant le taux de la contribution employeur due au compte d'affectation spéciale Pensions au titre des fonctionnaires civils de l'État et des magistrats.

La contribution employeur au CAS *Pensions* due par l'AEFE

En tant qu'employeur, l'AEFE paye la contribution au régime des pensions civiles de l'État des fonctionnaires détachés auprès d'elle depuis le 1^{er} janvier 2009.

En application de l'article 3 du décret du 30 octobre 1984 ⁽¹⁾, la contribution pour la constitution des droits à pensions n'était pas exigible pour les agents détachés pour participer à une mission de coopération auprès d'États étrangers, pour exercer un enseignement à l'étranger ou pour remplir une mission publique à l'étranger ou auprès d'organismes internationaux.

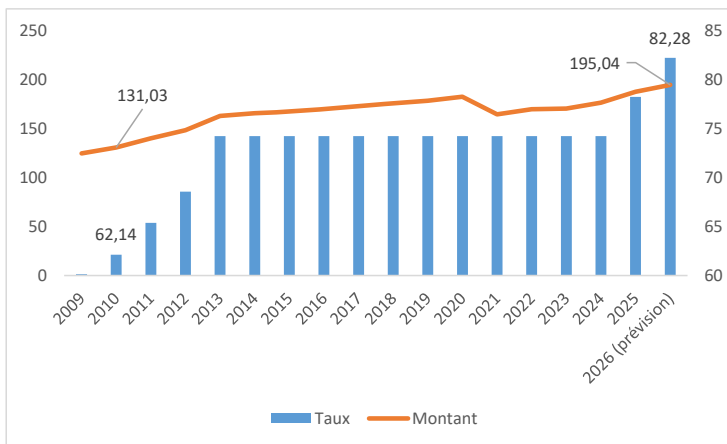
L'article 11 du décret du 19 décembre 2007 ⁽²⁾ est venu mettre fin à cette exonération. L'AEFE a toutefois bénéficié d'une dispense exceptionnelle pour l'année 2008.

En 2009, le coût de cette réforme avait été estimé à 120 millions d'euros et pris en charge par le budget général de l'État au travers d'une majoration de la SCSP. Depuis cette date, cette compensation de la part de l'État n'a jamais été revalorisée malgré la hausse de la contribution au CAS *Pensions* sous l'effet du GVT, puis des mesures présentées ci-avant.

La hausse de 8 points intervenue en deux temps entre 2024 et 2026, alors que le taux de contribution était resté le même depuis 2013, est venue fragiliser davantage l'établissement public en portant la contribution employeur de l'AEFE aux pensions civiles à 195,04 millions d'euros (+ 56,1 % depuis 2009 et + 10,2 % depuis 2024).

ÉVOLUTION COMPARÉE DU TAUX ET DU MONTANT DE LA CONTRIBUTION AU CAS *PENSIONS* DE L'AEFE

(en millions d'euros à gauche et en points de pourcentage à droite)



Source : commission des finances à partir des réponses au questionnaire.

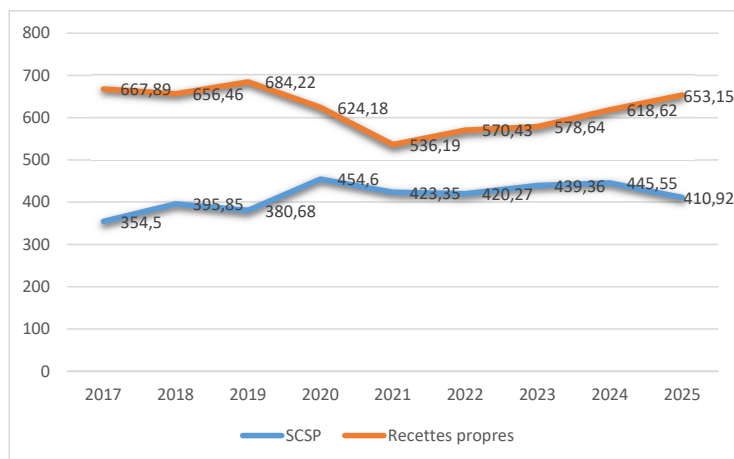
(1) Décret n°84-971 du 30 octobre 1984 relatif à la contribution pour la constitution des droits à pension des fonctionnaires détachés, prévue à l'article 46 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

(2) Décret n° 2007-1796 du 19 décembre 2007 relatif à la cotisation et à la contribution dues pour la couverture des charges de pensions et allocations temporaires d'invalidité des fonctionnaires de l'État, des magistrats et des militaires détachés ainsi que des agents des offices ou établissements de l'État dotés de l'autonomie financière.

Cette hausse durable des dépenses de personnel n'est pas compensée par la SCSP de l'État, qui a même baissé de 9,35 millions d'euros depuis 2022 (– 2,2 %), ce qui oblige mécaniquement l'AEFE à augmenter ses ressources propres – et, particulièrement, les droits de scolarité pour éviter un déficit ⁽¹⁾ – et à diminuer le nombre d'agents détachés présents dans le réseau.

ÉVOLUTION COMPARÉE ENTRE LA SCSP ET LES RECETTES PROPRES DE L'AEFE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performances.

En 2025, la SCSP ne représentait plus que 38,1 % des recettes, hors aides à la scolarité, de l'AEFE.

Pourtant, l'article L. 452-3 du code de l'éducation dispose que « *l'agence gère les établissements d'enseignement situés à l'étranger, dépendant du ministère des affaires étrangères ou du ministère de la coopération et placés en gestion directe, pour lesquels elle reçoit des crédits de l'État permettant de couvrir les engagements qu'il assume* ». De même, l'article L. 452-5 du même code prévoit que « *l'agence assure par ailleurs, au bénéfice de l'ensemble des établissements scolaires participant à l'enseignement français à l'étranger l'affectation des concours de toute nature qu'elle reçoit de l'État au titre de sa mission de financer le fonctionnement pédagogique des établissements, les salaires des personnels titulaires de la fonction publique et les bourses* ».

Cette situation budgétaire tend à étrangler l'AEFE en réduisant ses marges de manœuvre financières. Comme elle touche les dépenses de personnel, autrement dit le cœur de métier de l'agence vis-à-vis de ses propres établissements et des établissements conventionnés, elle menace la pérennité du réseau d'enseignement français à l'étranger.

(1) Cf. II du présent rapport.

3. L'absence d'investissement dans les EGD a privé l'agence de recettes

L'AEFE se trouve dans une situation financière délicate en raison de la progression de ses dépenses de personnel mais aussi du fait qu'elle n'a pas pu augmenter ses recettes propres grâce au développement de son propre réseau d'établissements, les EGD.

Un des principaux volets des travaux du rapporteur spécial a été de mesurer, en ordre de grandeur, l'ampleur de l'absence d'investissement dans les EGD.

a. Le choix d'une croissance du réseau exclusivement par le privé, qui a privé l'AEFE de recettes

Il faut tout d'abord rappeler que la croissance du réseau d'enseignement français à l'étranger dans le cadre de Cap 2030 a quasi-exclusivement reposé sur le développement des établissements partenaires (cf. *supra*). Ce choix résulte de la contrainte budgétaire pesant sur le MEAE et sur l'opérateur, et, plus largement, sur l'État, mais aussi d'un choix assumé de brider la croissance des EGD.

En prenant en compte les seules dépenses de l'AEFE, l'augmentation du nombre d'établissements privés homologués et l'accroissement de la capacité d'accueil de ceux existants apparaissaient comme une solution de facilité. Comme il a été indiqué plus haut, l'AEFE ne rémunère pas d'agents titulaires détachés dans les établissements partenaires dont l'autonomie financière est complète. Le principal coût qu'ils engendrent pour l'opérateur public relève de la formation professionnelle de ses personnels au sein des IRF. C'est la raison pour laquelle, ils doivent s'acquitter, en plus d'une partie du coût de la formation, d'une participation financière aux frais de fonctionnement du réseau correspondant généralement à 1 % ou 2 % du montant de leurs droits de scolarité et de leurs droits d'inscription, nets de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Le rapporteur spécial regrette que l'intérêt d'une croissance du réseau par l'homologation de nouveaux acteurs n'ait été mesuré que sous l'angle des dépenses. Aucune réflexion ne semble avoir été conduite sur le manque à gagner, en termes de recettes pour l'AEFE, d'une stagnation de son propre réseau d'établissements, encore moins sur les potentielles ressources qu'elle aurait pu tirer d'un accroissement de la capacité d'accueil des établissements en gestion directe.

Au contraire, il ressort des auditions du rapporteur spécial que **des instructions avaient été données pour ne pas développer les EGD afin de ne pas concurrencer les partenaires et de rendre financièrement attractive l'arrivée d'investisseurs sur ce segment du marché de l'éducation à l'internationale.**

Cette politique a été particulièrement coûteuse pour l'AEFE dans la mesure où parmi les pays ayant connu la plus forte croissance, tant en nombre d'établissements homologués qu'en nombre d'élèves scolarisés, figurent des pays

où se trouvaient déjà des EGD. Le réseau d'enseignement français en Tunisie a ainsi accueilli 6 972 élèves de plus entre les années scolaires 2019-2020 et 2024-2025 et compté 19 établissements partenaires supplémentaires alors qu'il disposait déjà de 2 EGD répartis sur 8 sites géographiques différents. Ces derniers ont connu une perte nette de 116 élèves, solde correspondant au départ de 652 enfants français et à l'arrivée de 536 étrangers. Dans le même temps, les établissements partenaires accueillaient 7 088 enfants supplémentaires dont 862 de nationalité française. Autrement dit, les 210 Français supplémentaires ayant rejoint le réseau en Tunisie au cours de cette période ont fait le choix d'un établissement partenaire.

Au regard des droits de scolarité pratiqués dans ces deux EGD, la perte de 116 élèves représente un manque à gagner de l'ordre de 1,45 million d'euros, à droit de scolarité et à taux de change constant, au cours de cette période, autrement dit une perte d'environ 207 500 euros par an en moyenne pour ces deux seuls établissements.

Au Maroc, qui compte 5 EGD répartis sur 22 sites, la croissance des partenaires s'est élevée à 6 395 élèves supplémentaires. Dans le même temps, les EGD perdaient 71 élèves, essentiellement marocains ou d'une nationalité tierce cette fois (– 277 étrangers et + 206 Français). En retenant les mêmes hypothèses que pour le cas du réseau d'enseignement français en Tunisie, le manque à gagner pour les EGD peut être estimé à 1,05 million d'euros, soit 150 642 euros par an.

Aux Émirats arabes unis, où se trouve un seul EGD, le réseau a connu une progression de 2 546 élèves dans son ensemble. Le lycée français Louis-Massignon d'Abu Dhabi a perdu, dans le même temps, 12 élèves. Cette simple perte représente à elle seule un manque à gagner d'environ 380 000 euros.

Les quelques exemples présentés ci-avant se basent sur la seule perte d'élèves dans un contexte de croissance fulgurante du réseau d'enseignement français porté par les établissements partenaires au sein de ces pays. Le rapporteur spécial estime qu'il conviendrait également de prendre en compte les possibilités d'agrandissement des EGD auxquelles il a été renoncé.

En 2018, le projet de construction d'un nouveau collège de l'EGD de Casablanca (Maroc) sur le site de Beaulieu devait permettre d'accueillir environ 1 300 élèves. L'opération a été abandonnée au motif que la totalité des effectifs était déjà absorbée dans les espaces existants. Pour le rapporteur spécial, cela témoigne d'un raisonnement à effectif constant, alors que la construction d'un nouveau site n'avait pas seulement pour but de permettre le réaménagement de l'ancien collège mais d'augmenter la capacité d'accueil à long terme. Partant du constat dressé par l'AEFE que les locaux actuels sont suffisants pour les collégiens de l'EGD, il peut donc être extrapolé qu'un nouveau site aurait permis d'en accueillir près de 1 300 supplémentaires et rapporter 5,35 millions d'euros par an de recettes propres supplémentaires. Le projet aurait été financé à 83 % par la trésorerie de l'établissement et le reste par une avance de l'Agence France Trésor (AFT), soit un

effort financier 2,4 millions d'euros correspondant au remboursement de l'avance et aux intérêts.

Le rapporteur spécial est conscient que l'augmentation des effectifs d'élèves entraîne logiquement une hausse des dépenses pour l'EGD. Dans la seconde partie du présent rapport, il fera la démonstration que l'augmentation des effectifs apporte toujours un gain net, par construction, sous réserve de ne pas augmenter d'autant le nombre de fonctionnaires détachés, ce qui est réalisable au regard du taux d'encadrement au niveau agrégé.

En suivant ce même raisonnement, le rapporteur spécial a estimé le manque à gagner de deux autres opérations immobilières abandonnées qu'il a étudiées :

- la réhabilitation lourde du site du lycée Louis-Massignon d'Abu Dhabi (Émirats arabes unis), abandonnée à cause de son coût élevé (17,2 millions d'euros), qui aurait été financée par fonds propres avec augmentation de la capacité d'accueil de 450 élèves : manque à gagner de 4,05 millions d'euros par an environ ;

- l'extension de l'école élémentaire de l'EGD de Berlin (Allemagne), reportée faute d'adoption d'un nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), pour augmenter la capacité d'accueil de 150 élèves : manque à gagner de 290 000 euros par an.

D'autres exemples pourraient être cités, que ce soit l'école Philippe-Séguin à Sousse (Tunisie), pour laquelle il a été décidé une reconstruction à l'identique en abandonnant toute ambition d'agrandissement pour ne pas faire concurrence au futur établissement partenaire prévu dans la même ville, ou encore à l'EGD de Nouakchott (Mauritanie), refait également avec une capacité d'accueil identique alors même que la demande d'enseignement français est forte dans ce pays.

Au vu de ces premières conclusions le rapporteur spécial préconise la suspension de Cap 2030 afin d'en faire un bilan comprenant le coût pour l'AEFE de cette stratégie de limitation de l'accueil de nouveaux élèves au sein des EGD, y compris dans les pays où la demande était très forte.

Recommandation n° 1 : Suspendre Cap 2030 afin d'en faire un bilan comprenant le coût pour l'AEFE de cette stratégie de limitation de l'accueil de nouveaux élèves au sein des EGD, y compris dans les pays où la demande était très forte.

b. Un réseau public juridiquement bridé pour investir et s'étendre

Outre le choix fait de ne pas augmenter les capacités d'accueil des EGD pour favoriser la croissance des partenaires privés, l'AEFE et ses établissements souffrent par ailleurs d'une fragilité structurelle d'ordre plus juridique qu'économique : l'impossibilité d'accéder au financement externe et, notamment, à l'emprunt bancaire.

Depuis l'adoption de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ⁽¹⁾, les organismes divers d'administration centrale (ODAC) ne peuvent contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée. D'après le ministère de l'action et des comptes publics, cette interdiction est motivée par plusieurs raisons :

- éviter la dispersion de l'endettement public ;
- limiter la charge des intérêts supportée par les administrations publiques dans leur ensemble ;
- réduire le risque que l'État ait à renflouer un ODAC qui n'aurait plus la capacité de rembourser un emprunt ;
- empêcher le contournement de la norme de dépense de l'État, c'est-à-dire d'un recours à l'emprunt plutôt que de la consommation de crédits budgétaires.

Depuis 2011, l'AEFE n'a ainsi plus la possibilité d'emprunter auprès d'une banque car elle répond aux critères définissant un ODAC. Pour l'Insee ⁽²⁾, ils correspondent à des organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national, qu'il contrôle et finance majoritairement, et qui ont une activité principalement non marchande. L'AEFE est d'ailleurs expressément mentionnée par l'arrêté du 29 août 2023 du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics fixant la liste de ces organismes ⁽³⁾.

Les EGD étant des services déconcentrés de l'agence, ils sont aussi concernés par cette interdiction de recourir à l'emprunt. En conséquence, ils ne peuvent financer leurs opérations immobilières que par autofinancement, autrement dit en thésaurisant plusieurs années une partie des droits de scolarité, comme en témoignent les exemples de projets immobiliers présentés ci-avant dont le financement devait reposer principalement sur la trésorerie et, de moindre manière, sur une avance de l'AFT à l'Agence.

L'AEFE peut néanmoins avoir recours, pour leur compte, aux avances de l'Agence France Trésor (AFT), comme le permet l'article 24 de la LOLF ⁽⁴⁾. Elles sont accordées pour une durée de huit ans au maximum.

(1) Article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

(2) Institut national de la statistique et des études économiques.

(3) Arrêté du 29 août 2023 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.

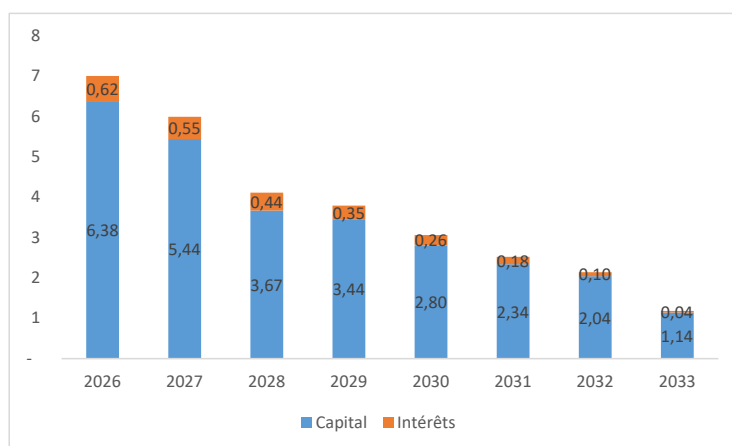
(4) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

En 2025, une avance 9,1 millions d’euros a ainsi été octroyée à l’AEFE sur les crédits du programme 823 *Avances à des organismes distincts de l’État et gérant des services publics* du compte de concours financier (CCF) *Prêts et avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics*. Son montant représente 15,4 % des avances financées par ce programme. Elle a servi à financer six opérations dans les EGD de Buenos Aires, Marrakech, Munich, Rabat et Rome, soit l’équivalent de 1,52 million d’euros par chantier.

Au 31 décembre 2025, l’encours des avances s’élevait à 29,79 millions d’euros, dont la moitié arriveront à maturité d’ici le 31 décembre 2028.

ENCOURS DES AVANCES DE L’AFT AU 31 DÉCEMBRE 2025

(en millions d’euros)



Source : commission des finances à partir des données transmises par l’AFT.

Ces avances de l’AFT, limitées au regard des besoins, ne peuvent couvrir que des rénovations mais ne sauraient permettre l’extension des EGD. **La levée de ce véritable verrou constitue une clé pour assurer la pérennité de l’AEFE pour le rapporteur spécial ⁽¹⁾ dans la mesure où la principale source de recettes propres de l’opérateur est structurellement bridée.**

À l’inverse, les établissements privés – qu’ils soient conventionnés ou partenaires – peuvent, non seulement se financer par l’emprunt, mais aussi bénéficier de la garantie de l’État à cet égard, comme le prévoit l’article L. 451-2 du code de l’éducation, introduit en loi de finances pour 2021 ⁽²⁾ :

« La garantie de l’État peut être accordée à des établissements de crédit au titre de prêts qu’ils consentent à des établissements français d’enseignement à l’étranger autres que ceux mentionnés à l’article L. 452-3 [les EGD et les IRF],

(1) Cf. II du présent rapport d’information.

(2) Article 198 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

pour financer l'acquisition, la construction et l'aménagement des locaux d'enseignement qu'ils utilisent. Elle est octroyée par arrêté du ministre chargé de l'économie. »

Au vu de l'ensemble de ces éléments, que ce soit le choix de privilégier l'accueil des nouveaux entrants dans le réseau privé ou le maintien de contraintes juridiques fortes pour le financement externe des EGD, il pourrait être supposé qu'une véritable stratégie de mise en faillite progressive de l'AEFE ait été mise en œuvre, tant ces décisions surprennent d'un point de vue budgétaire.

Le rapporteur demeure pourtant convaincu que tel n'est pas le cas, et que c'est au contraire l'absence de stratégie d'ensemble intégrant pleinement le réseau d'établissement publics dans la stratégie de développement de l'AEFE qui a mené à cette situation.

II. REPLACER LES EGD AU CENTRE DU RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET PERMETTRE LEUR DÉVELOPPEMENT

Les mesures d'urgence prises en décembre 2025 pour éviter un effondrement de la trésorerie de l'AEFE, qui n'est finalement pas advenu, auront pour conséquence d'alourdir le coût de la scolarisation dans l'ensemble du réseau d'enseignement français à l'étranger sans pour autant garantir la soutenabilité budgétaire de l'Agence à moyen et long termes.

Le rapporteur spécial préconise d'augmenter la capacité d'accueil des EGD pour augmenter de manière durable les recettes propres de l'Agence. Il appelle également à un réengagement de l'État et à une levée des difficultés pesant sur l'investissement immobilier des EGD.

A. RENONCER À DES SOLUTIONS DE COURT TERME QUI NE FERONT QU'AUGMENTER LES FRAIS DE SCOLARITÉ POUR LES FAMILLES ET QUI FINIRONT PAR METTRE EN PÉRIL LA PÉRENNITÉ DE L'ENSEMBLE DU RÉSEAU D'ENSEIGNEMENT FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

L'AEFE a pris des mesures d'urgence pour éviter un déficit et une contraction de sa trésorerie à la toute fin de l'année 2025, en augmentant la contribution des EGD et des établissements conventionnés aux dépenses de personnel de l'opérateur public.

Le rapporteur spécial considère ces décisions comme particulièrement dangereuses et susceptibles d'affaiblir un réseau qu'elles entendent sauvegarder.

1. La crainte soudaine d'un déficit du compte financier a conduit l'AEFE à prendre des mesures drastiques pour augmenter rapidement ses ressources

Comme il a été indiqué en introduction du présent rapport d'information, la direction générale de l'AEFE a réuni le conseil d'administration de l'établissement public le 18 décembre 2025 pour prendre des mesures d'urgence afin d'éviter un déficit important. Celui-ci devait atteindre 56,88 millions d'euros, contre 39,77 millions d'euros dans le budget initial de l'agence, soit une dégradation de 17,11 millions d'euros.

À la fin de l'année 2025, l'AEFE voyait la trésorerie de ses services centraux sur le point de passer en dessous du seuil prudentiel, fixé à un mois de rémunération (55,5 millions d'euros). Le solde entre les recettes et les dépenses des services centraux devait atteindre – 162,78 millions d'euros. Celui des EGD devait s'élever à + 105,90 millions d'euros.

a. Une recherche soudaine de nouvelles recettes propres pour combler un risque de déficit

En conséquence, le conseil d'administration de l'AEFE a décidé d'adopter, dès le 18 décembre 2025, plusieurs mesures présentées comme urgentes :

– la création d'une contribution à la part employeur de la pension civile pour les EGD et pour les établissements conventionnés ;

– la hausse de la participation financière des établissements homologués aux frais de fonctionnement du réseau.

La contribution à la part employeur de la pension civile

L'AEFE paye la contribution employeur au CAS *Pensions* des fonctionnaires du ministère de l'éducation nationale qui sont détachés auprès d'elle et qu'elle affecte dans ses propres établissements (les EGD) et dans les établissements conventionnés ⁽¹⁾.

Ces derniers devront désormais s'acquitter d'une contribution assise sur la part employeur de la pension civile de l'ensemble des détachés, y compris ceux qui le sont sur un ancien contrat d'expatrié ou de résident ⁽²⁾.

Son taux sera de 35 % en 2026 puis de 50 % à compter du 1^{er} janvier 2027. Autrement dit, cette contribution a pour but de faire financer aux établissements qui bénéficient de détachés la moitié de la contribution employeur versée par l'AEFE au CAS *Pensions*.

Dans le cas des EGD, qui sont des services déconcentrés de l'agence, la totalité de leurs dépenses et de leurs recettes sont agrégées dans le compte financier de l'établissement public. Aussi, cette nouvelle contribution prend la forme d'un nouveau flux de trésorerie interne.

Dans le cas des établissements conventionnés, elle n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} juillet 2026 dans la mesure où elle implique la signature d'un avenant à la convention liant l'établissement à l'AEFE.

En comptabilité budgétaire, seule la contribution à la part employeur de la pension civile acquittée par les établissements conventionnés viendra augmenter les recettes propres de l'AEFE.

En pratique, cette contribution apparaît comme une majoration de la PRRD dont le but était déjà de faire participer les EGD et les établissements conventionnés aux dépenses de personnel de l'agence.

La majoration de la participation financière des établissements partenaires

Les établissements partenaires contribuent très peu au financement de l'AEFE du fait de liens plus ténus avec elle. L'agence n'affecte pas, et donc ne rémunère pas, d'agents titulaires détachés auprès des partenaires. Cependant, ces derniers peuvent recruter directement un fonctionnaire du ministère de l'éducation nationale (« détachement direct ») qu'ils ont la charge de rémunérer.

Toutefois, les partenaires bénéficient d'un accompagnement de l'AEFE vers leur homologation comme établissement d'enseignement français à l'étranger et leurs personnels peuvent profiter de la formation professionnelle dispensée dans les IRF. En conséquence, ils s'acquittent d'une contribution égale à 1 % ou 2 % des droits de scolarité et des droits d'inscription annuels perçus nets de TVA.

Pour tout nouvel accord de partenariat effectif à partir du 1^{er} septembre 2026, l'AEFE pourra fixer cette participation jusqu'à 4 %.

Pour les accords antérieurs, une augmentation graduelle de 0,5 point par année scolaire est prévue, à compter de cette même date, dans la limite de 4 %.

Pour les cas particuliers où aucune participation n'était due, elle sera introduite selon des modalités fixées ultérieurement par le conseil d'administration. Quant aux partenaires qui s'acquittaient de cette contribution selon un montant forfaitaire par élève, ils devront l'augmenter d'un quart jusqu'à atteindre un doublement.

L'esprit de cette réforme est donc de multiplier par deux la participation financière des partenaires à l'AEFE.

Enfin, le Premier ministre a confié à la sénatrice Samantha Cazebonne, le 15 janvier 2026, une mission de six mois pour proposer une réforme structurelle de l'AEFE, au-delà de ces mesures conjoncturelles. En parallèle, l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGÉSR) ont été mandatées pour apporter leur contribution aux travaux de la sénatrice en mission.

b. Une situation moins dramatique qu'annoncée mais qui appelle à une réflexion sur le budget de l'AEFE et ses perspectives

Finalement, le compte financier de l'AEFE de l'année 2025 a présenté un excédent budgétaire de 3,2 millions d'euros, ce qui représente une amélioration de 60,08 millions d'euros par rapport aux dernières prévisions de la direction générale.

Le solde entre les recettes et les dépenses des services centraux s'est limité à – 136,14 millions d'euros, soit une amélioration de 26,64 millions d'euros. Celui des EGD a finalement atteint + 139,35 millions d'euros, soit une progression de 33,45 millions d'euros de l'excédent anticipé.

Quant à la trésorerie agrégée de l'établissement public, elle s'est élevée à 327,72 millions d'euros au 31 décembre 2025. Celle des seuls services centraux s'est établie à 75,5 millions d'euros.

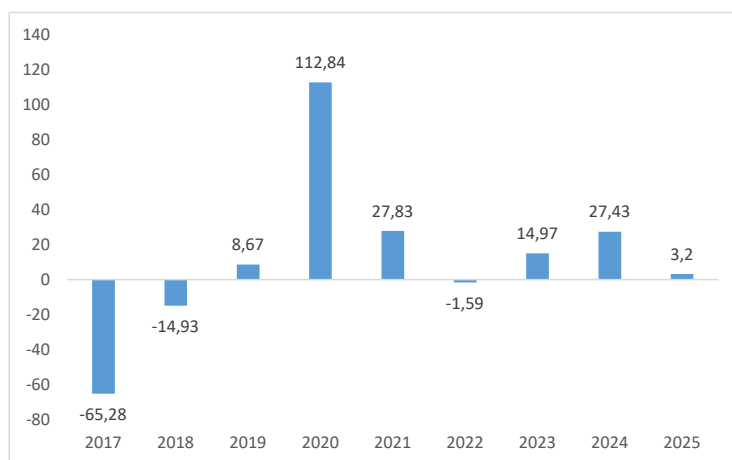
Le rapporteur spécial s'étonne d'un tel écart entre les prévisions présentées lors de la dernière réunion du conseil d'administration de l'AEFE et le compte financier définitif pour 2025.

(1) Cf. I du présent rapport d'information.

(2) C'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du décret n° 2022-896 du 16 juin 2022 modifiant les modalités de recrutement, de rémunération et de gestion des personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger.

SOLDE BUDGÉTAIRE ANNUEL DE L'AEFE DEPUIS 2017

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performances.

D'après le MEAE, cette embellie n'est que temporaire et ne saurait cacher le caractère délicat de la situation financière de l'Agence.

Premièrement, l'excédent finalement constaté au compte financier de 2025 (3,2 millions d'euros) est relativement faible au regard du budget de l'AEFE (1,18 milliard d'euros de recettes et de dépenses ⁽¹⁾) et il a diminué de 24,23 millions d'euros par rapport à 2024, laissant apparaître une fragilité budgétaire réelle. La trésorerie disponible des services centraux (75,5 millions d'euros), si elle est demeurée supérieure au seuil prudentiel au 31 décembre 2025, reste relativement faible en ne correspondant qu'au paiement d'environ un mois et demi des dépenses de personnel.

Deuxièmement, le quasi-équilibre entre les dépenses et les recettes de l'établissement public a été atteint grâce à plusieurs facteurs temporaires :

- une hausse des recettes propres du fait du règlement anticipé d'une créance du lycée français de Shanghai, établissement conventionné, à hauteur de 10 millions d'euros ;

- une baisse des dépenses des EGD de 34,4 millions d'euros en raison de divers reports d'opérations et de recrutements, en partie du fait de l'annonce des mesures d'urgence ;

- un report à l'année suivante de 11 millions d'euros de restes à payer au titre du versement d'aides à la scolarité ;

(1) 1,08 milliard d'euros en retranchant les aides à la scolarité (cf. supra).

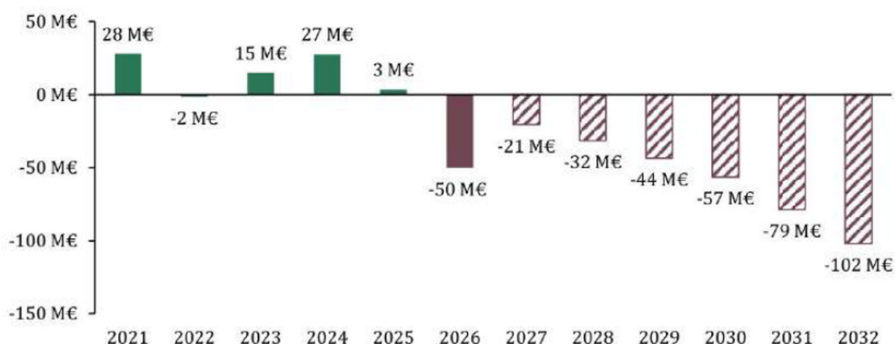
– divers écarts de calcul des dépenses et des recettes en raison des aléas de change, estimés à 5 millions d’euros au total.

Au regard de ces éléments, l’AEFE estime que son solde budgétaire ira en se détériorant au cours des prochaines années, au point de menacer la pérennité du réseau d’enseignement français l’étranger, qu’il soit public (les EGD de l’AEFE) ou privé (les établissements conventionnés et partenaires).

Les inspections générales mandatées estiment que le déficit de l’agence atteindra un pic temporaire de 50 millions d’euros en 2026 en raison de l’effet différé des mesures d’urgence sur les recettes et du décalage dans le temps d’un certain nombre de dépenses. Estimé à 21 millions d’euros en 2027, il culminera à 102 millions d’euros en 2032 d’après elles.

ÉVOLUTION PROJETÉE DU DÉFICIT DE L’AEFE SELON LES INSPECTIONS GÉNÉRALES MANDATÉES

(en millions d’euros)



Source : rapport de l’IGF, de l’IGAE et de l’IGESR annexé au rapport de Mme Samantha Cazebonne, « Refonder l’AEFE pour accompagner l’avenir de l’enseignement français à l’étranger », juin 2026.

Il faut néanmoins noter que ces hypothèses reposent sur un certain nombre de postulats discutables : stabilité du nombre d’élèves et des recettes propres, inflation contenue, dépenses de personnel en augmentation...

Le rapporteur spécial ne conteste pas la situation délicate dans laquelle se trouve financièrement l’AEFE. Il déplore l’adoption précipitée de mesures d’urgence qui n’offriront qu’un répit de court terme et conduiront, au contraire, à une déstabilisation du réseau d’enseignement français à l’étranger.

2. Des mesures de court terme qui conduiront à une hausse du coût de la scolarisation dans tout le réseau d’enseignement français à l’étranger

L’adoption des mesures présentées a suscité un certain émoi dans l’ensemble du réseau d’enseignement français à l’étranger, aussi bien au sein de la communauté éducative que chez les parents d’élèves.

Au cours de ses auditions et de ses déplacements, **le rapporteur spécial s'est attaché à analyser les conséquences immédiates et de moyen ou long terme de ces mesures.**

Anticipant un risque de « déconventionnement » de la part des établissements conventionnés, il leur a spécifiquement adressé un questionnaire.

a. Des conséquences néfastes immédiates pour un gain financier relatif

Les décisions du conseil d'administration de l'AEFE risquent de conduire à une hausse des droits de scolarité dans l'ensemble du réseau, puisque chaque établissement, à moins d'être dans une situation financière particulièrement excédentaire, devra augmenter ses ressources pour payer ces nouvelles contributions. En premier lieu, elles porteront préjudice aux EGD et aux établissements conventionnés, dont les marges financières sont, par définition, plus réduites.

Dans les EGD du Maroc, cette hausse devrait s'établir à 6,8 % en moyenne, avec des fluctuations entre 5,8 % et 8 %, pour l'année scolaire à venir. Dans les EGD d'Allemagne (hors cas particulier des lycées franco-allemands dont la gratuité est assurée), les droits de scolarité évolueront de 5 % en moyenne, avec des augmentations allant de 2,3 % à 8,5 %.

D'après l'enquête en ligne du rapporteur spécial adressée aux établissements conventionnés (cf. annexe), une très grande majorité d'entre eux (85 %) a décidé une augmentation des frais de scolarité dès la rentrée 2026-2027 pour financer la nouvelle participation au paiement de la contribution au CAS *Pensions* des détachés. L'augmentation médiane déclarée se situe à 9 % et la hausse moyenne est de 16 % parmi les établissements qui estiment indispensable de recourir à une augmentation de tarif pour couvrir cette nouvelle charge.

En complément de ces chiffres, il est possible de constater que de nombreux établissements ont fait le choix d'une augmentation différenciée par niveau de scolarité. Les tarifs des niveaux primaires et maternelles, généralement moins chers et plus rentables, ont souvent été augmentés plus fortement afin de contenir la hausse de tarif au niveau secondaire pour lequel le niveau des tarifs est généralement plus important.

Quelques établissements conventionnés précisent qu'ils ne peuvent procéder à une hausse de tarif trop importante compte tenu de la réglementation locale qui plafonne le niveau des augmentations soit au niveau de l'inflation soit au niveau d'une augmentation « socialement acceptable » (cf. *infra*). L'enquête en ligne auprès des établissements fait également ressortir que les parents d'élèves exigent des garanties sur la prévisibilité et la modération des augmentations tarifaires.

Les mesures d'urgence risquent également de conduire les établissements conventionnés à limiter le recours aux fonctionnaires détachés (opinion de 72 % des répondants à l'enquête en ligne) et à privilégier le recrutement de personnels de droit local, voire à renoncer à leur conventionnement, afin de réduire la charge représentée par ces nouvelles contributions. Pourtant, le bénéfice d'enseignants de l'éducation nationale au sein de leurs effectifs constitue un de leurs principaux avantages par rapport aux établissements partenaires, même s'il est vrai qu'un fonctionnaire de l'éducation nationale en disponibilité peut travailler pour un établissement d'enseignement français à l'étranger sous le statut de droit local.

De manière générale, la création d'une participation des EGD et des conventionnés à la contribution versée au CAS *Pensions* risque de remettre en cause le principal outil de soutien de l'AEFE à ces établissements dans la mesure où l'affectation d'enseignants de l'éducation nationale et la modulation du taux de participation à la rémunération de ces derniers demandée aux EGD et aux conventionnés permettait d'assurer une forme de péréquation entre les différents réseaux et constituait donc un outil de politique étrangère. La création d'une contribution à taux fixe va complètement à l'encontre de cette logique.

Le rapporteur spécial a ainsi été sensibilisé au sort de plusieurs établissements conventionnés, notamment en Amérique latine, pour lesquels le risque de « déconventionnement », autrement dit de choix d'un accord de partenariat avec l'AEFE pour alléger les contributions, risque de rendre difficile le fait de conserver des enseignants qui devraient, s'ils souhaitent rester dans l'établissement, conclure un contrat de droit local moins avantageux pour leur carrière.

Au final ce sont probablement plus de 250 détachés directs qui verront leurs postes fermés dès la rentrée 2026-2027.

De manière générale, la hausse des contributions obligera les établissements à réduire leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, sachant que dans les EGD, il est déjà difficile de financer des opérations immobilières (cf. *infra*).

Une hausse trop importante des droits de scolarité peut même, dans certains cas, avoir des conséquences juridiques vis-à-vis des autorités éducatives locales. Au cours de son déplacement en Allemagne, et notamment à l'école française de Sarrebruck et Dilling (établissement conventionné), le rapporteur spécial a appris que le système éducatif allemand distingue deux statuts d'écoles privées (*Privatschulen*) : les *Ersatzschulen* ⁽¹⁾, qui sont reconnues comme offrant une éducation égale à celle des écoles publiques et bénéficient de subventions et d'avantages fiscaux de la part du *Land* ⁽²⁾, et les *Ergänzungsschulen* ⁽³⁾, qui n'ont pas ce soutien public et pour lesquelles les élèves ont besoin d'une autorisation pour pouvoir y être scolarisés. Jusqu'à présent, l'école française en question est

(1) Littéralement, « écoles de substitution ».

(2) En Allemagne, l'éducation est une compétence des entités fédérées (Länder).

(3) Littéralement, « écoles de complément ».

considérée comme une *Ersatzschule* par le *Land* de Sarre. Pour pouvoir conserver ce statut, elle ne doit pas tarifier ses inscriptions au-delà d'un montant considéré comme « socialement acceptable » par les autorités locales de l'éducation, ce qui pourrait être le cas en l'espèce en cas de maintien du conventionnement avec l'AEFE.

Les travaux du rapporteur spécial n'ont pas permis d'étudier les conséquences des hausses de droits de scolarité pays par pays, mais cet exemple rappelle à quel point ces augmentations peuvent aussi avoir des conséquences dans les relations de nos établissements avec les administrations locales.

Au 1^{er} juillet 2026, seulement 60 établissements conventionnés (sur 158) avaient accepté de signer l'avenant visant à verser la contribution assise sur la contribution employeur au CAS *Pensions* de fonctionnaires détachés.

Enfin, la hausse des droits de scolarité risque d'exclure davantage une partie des familles françaises ne pouvant ni prétendre aux bourses de l'AEFE, ni assumer le coût élevé de l'inscription dans un établissement d'enseignement français à l'étranger, qu'il s'agisse d'un EGD, d'un conventionné ou d'un partenaire.

Le recul du nombre de boursiers de l'AEFE

Le nombre de bénéficiaires du système d'exonération de tout ou partie des droits de scolarité ne cesse de se réduire d'année en année. En 2025, ils étaient 27,1 % moins nombreux qu'en 2017 (– 6 839).

Le rapporteur spécial observe que le nombre de boursiers baisse beaucoup plus rapidement que celui du nombre d'élèves français. Entre l'année scolaire 2015-2016 et l'année scolaire 2025-2026, les effectifs d'enfants français scolarisés dans le réseau ont diminué de 2 % contre 29 % pour celui des boursiers. En conséquence, ces derniers ne représentent plus que 15,4 % des élèves français contre 21,1 % dix ans auparavant.

Il ressort de cette observation que la baisse du nombre de boursiers n'est pas corrélée à la diminution du nombre d'élèves français.

D'après les éléments transmis au rapporteur spécial par l'AEFE, cette contraction a d'abord touché les EGD : – 30,8 % de boursiers entre les années scolaires 2019-2020 et 2024-2025 et taux de boursiers passant de 19,7 à 14,8 %. Si la plupart des réseaux par pays semblent touchés par cette décre, deux se distinguent particulièrement : l'Espagne et le Maroc. Ils ont connu une baisse en valeur absolue de 891 boursiers (– 51,8 %) pour le premier et de 1 011 (– 39 %) pour le second. La part d'élèves boursiers passe respectivement de 19,8 % et 23,6 % à 10,2 % et 12,4 %.

La sensibilité au coût de la scolarisation est particulièrement importante en Europe où le réseau d'enseignement français est en concurrence avec le système public local, gratuit et de bonne qualité mais non francophone.

Dans les EGD européens, où se trouvent la majorité des élèves français dans ces pays, le reste à charge pour les familles peut varier grandement en fonction de la quotité de bourse accordée, elle-même fonction du revenu.

Pour une famille de deux enfants boursiers scolarisés à Madrid par exemple, le reste à charge varie de 24,5 % des revenus nets du foyer à 12 %, pour ceux bénéficiant d'une quotité partielle (en l'espèce de 28 % à 71 % des droits de scolarité), et à 0 % pour ceux bénéficiant d'une quotité à 100 % des droits de scolarité.

À Londres, ces mêmes configurations entraînent un reste à charge allant de 15 % à 22 % des revenus nets, pour les quotités partielles, à 0 % pour les autres.

b. Un coup porté à la réputation du réseau d'enseignement français à l'étranger dans sa globalité

Au-delà de l'impact financier, le rapporteur spécial déplore la détérioration de l'image de l'enseignement français à l'étranger que ces mesures entraînent.

Elles donnent l'impression d'un opérateur manquant de rigueur dans ses analyses et adoptant dans la précipitation des contributions nouvelles ressenties comme punitives par les acteurs du réseau, sans que cela suffise d'ailleurs à rendre soutenable les finances de l'agence. La projection du déficit de l'AEFE réalisée par l'IGF, l'IGAE et l'IGÉSR (cf. *supra*) jusqu'en 2032 intègre ces nouvelles recettes.

La distinction juridique entre l'AEFE et ses EGD, d'un côté, et les établissements conventionnés et partenaires, de l'autre côté, n'étant pas toujours

bien comprise par le grand public et les autorités étrangères, le fait d’annoncer un risque de faillite de l’agence – qui est un établissement public administratif – porte préjudice à l’ensemble du réseau d’enseignement français à l’étranger et, plus largement, à notre diplomatie culturelle et d’influence. Il ressort des différents entretiens du rapporteur spécial qu’il n’est pas rare que des parents d’élèves scolarisés dans des établissements partenaires de l’AEFE se soient interrogés sur la fermeture prochaine de leur établissement, quand bien même les liens entre l’opérateur public et celui-ci sont ténus.

Par ailleurs, le régime de retraite des fonctionnaires civils de l’État repose sur un système par répartition. La contribution employeur au CAS *Pensions* a pour but de financer les pensions des fonctionnaires actuellement à la retraite et de maintenir ainsi le régime à l’équilibre. Le rapporteur spécial considère incongru le fait de faire participer les familles d’élèves étrangers – majoritaires dans les établissements conventionnés – au régime de retraite de fonctionnaires français.

Exiger des établissements conventionnés le paiement d’une fraction de la contribution employeur des pensions civiles des personnels détachés pourrait enfin, paradoxalement, créer une charge pour le budget général de l’État en favorisant le recours à des détachés « directs ».

En effet les établissements partenaires et certains établissements conventionnés ont la possibilité de recruter directement, sans passer par l’AEFE, des fonctionnaires de l’éducation nationale en détachement sur contrat (2 359 pendant l’année scolaire 2025-2026). Leur rémunération est alors intégralement prise en charge par l’établissement et ne représente aucun coût pour l’agence. L’affiliation de ces fonctionnaires au régime du code des pensions civiles et militaires de retraite (CPCMR) est facultative ⁽¹⁾. Le cas échéant, seule une cotisation salariale est versée et aucune cotisation patronale n’est exigible de la part de l’établissement employeur dans la mesure où il s’agit d’un tiers à l’étranger, non soumis à la législation nationale. Le détachement direct crée donc une charge implicite pour le budget général de l’État. **Le rapporteur spécial en conclut qu’il n’est pas dans l’intérêt des finances publiques d’inciter le recrutement de détachés directs par les établissements conventionnés à la place de détachés de l’AEFE.**

Pour l’ensemble des raisons ainsi évoquées, le rapporteur spécial appelle à la suspension de ces mesures dangereuses décidées lors du conseil d’administration du 18 décembre 2025.

Recommandation n° 2 : Suspender immédiatement les mesures prises lors du conseil d’administration du 18 décembre 2025 (contribution à la part employeur de la pension civile pour les EGD et les établissements conventionnés et doublement de la participation financière des établissements partenaires aux frais de fonctionnement du réseau).

(1) Article L. 87 du CPCMR.

B. CONSIDÉRER LES MISSIONS DE L'AEFE NON PLUS COMME DES COÛTS MAIS COMME UN MOYEN D'ASSURER L'INFLUENCE DE NOTRE PAYS ET DE FOURNIR UN SERVICE PUBLIC À NOS COMPATRIOTES ÉTABLIS HORS DE FRANCE

La participation des EGD à l'essor du réseau d'enseignement français à l'étranger est un véritable point mort de la réflexion sur l'avenir de l'AEFE. L'augmentation de leur capacité d'accueil est pourtant une source de financement pour l'opérateur.

Cette piste à explorer ne saurait éviter la question du désengagement de l'État dans le financement de l'AEFE, désengagement qui participe à la dégradation de son budget.

Enfin, le développement des EGD ne pourra se faire qu'en favorisant le financement d'opérations immobilières, notamment en levant le verrou que constitue l'interdiction de contracter un emprunt.

1. Le développement des EGD pour accueillir davantage d'élèves et donc augmenter les recettes de l'AEFE est une piste de réflexion à creuser

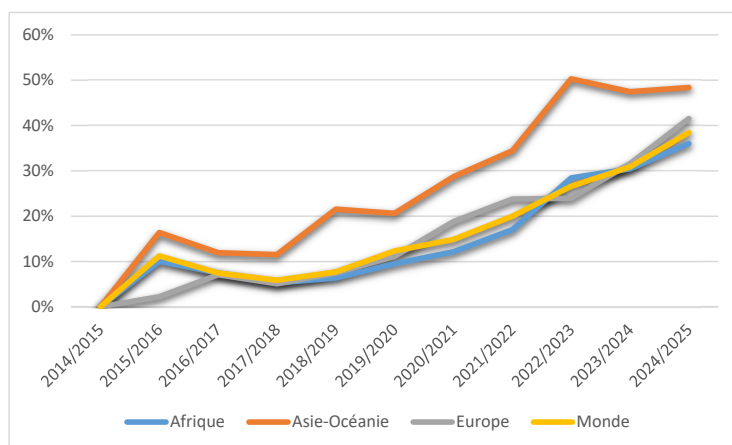
Pour ne pas se retrouver dans la situation financière actuelle, l'AEFE aurait eu besoin d'augmenter ses recettes propres, à défaut de pouvoir bénéficier d'un renforcement du concours de l'État. Celles-ci sont constituées aux deux tiers de droits de scolarité des EGD (65,5 % en 2025).

a. L'impasse d'une augmentation individuelle des droits de scolarité

Augmenter les droits de scolarité à effectif d'élèves constant apparaît comme une impasse. Premièrement, car ces droits ont déjà beaucoup progressé au cours des dernières années. Les droits annuels moyens ont augmenté de 1 570 euros en dix ans, soit une évolution de + 38,5 % entre les années scolaires 2014-2015 et 2024-2025.

PROGRESSION DES DROITS DE SCOLARITÉ DEPUIS L'ANNÉE SCOLAIRE 2014/2015

(en pourcentage par rapport à 2014/2015)



NB : le continent américain est absent car il ne compte qu'un seul EGD (Buenos Aires) soumis à de fortes variations de taux de change entre l'euro et le peso argentin qui fausse l'analyse de l'évolution des droits de scolarité.

Source : commission des finances à partir d'éléments transmis par l'AEFE.

En Europe, elle atteint 41,5 % (+ 2 079 euros) alors que les EGD sont « en concurrence » avec des systèmes scolaires publics locaux considérés comme de qualité. Dans les États membres de l'Union européenne (UE), le rehaussement des droits de scolarité est d'autant plus une impasse qu'elle ne saurait être différenciée en fonction de la nationalité des élèves, l'article 18 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) interdisant « toute discrimination exercée en raison de la nationalité ». En conséquence, ces augmentations touchent inévitablement les familles françaises alors que les EGD s'adressent particulièrement à elles. Le fait de permettre le maintien d'un lien avec la France en assurant un continuum avec le parcours scolaire sur le territoire national représente le principal intérêt pour les Français d'Europe, dans la mesure où le choix de scolariser son enfant dans un établissement d'enseignement français en Europe ne repose pas autant qu'ailleurs dans le monde sur la qualité pédagogique, en raison du niveau de développement des systèmes scolaires locaux. Dans cette perspective, la sensibilité au prix de la scolarisation y est particulièrement importante, y compris pour les familles de nationalités tierces.

De manière générale, les EGD sont situés dans des pays où se trouve une importante communauté française, laquelle constitue son principal public. Au cours de l'année scolaire 2024-2025, 50,8 % des élèves des EGD étaient de nationalité française (39,3 % avaient uniquement la nationalité du pays et 9,9 % celle d'un autre État). En comparaison, les Français ne représentent que 35,5 % des élèves des établissements conventionnés et 20,2 % des élèves des établissements partenaires.

Le rapporteur spécial craint que les EGD ne soient plus accessibles aux enfants français issus des classes moyennes en raison de leur coût, partout dans le monde. Le niveau des droits de scolarité et le fonctionnement actuel des bourses de l'AEFE tend à ne rendre la scolarisation soutenable que pour les Français de l'étranger les plus aisés et, grâce aux bourses, les plus vulnérables.

En tant qu'écoles, collèges et lycées directement gérés par un établissement public sous la tutelle d'un ministère, les EGD ne sauraient s'inscrire dans une logique marchande. Ils doivent assurer les missions de service public relatives à l'éducation en faveur des enfants des Français de l'étranger, lorsque ces derniers le souhaitent. Le maintien d'une certaine mixité sociale est aussi un élément important de ce service d'éducation, d'après le rapporteur spécial. D'ailleurs, au sein des principes généraux de l'éducation définis par la loi figure l'idée que « *le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves [et] il contribue à l'égalité des chances et à lutter contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative* » (article L. 111-1 du code de l'éducation).

Ce modèle d'enseignement français à l'étranger est unique au monde et doit être préservé. À titre de comparaison, le modèle anglo-saxon repose principalement sur une logique décentralisée et privée, fondée sur un système d'accréditation volontaire et payante des établissements. Aucun ministère (affaires étrangères ou éducation) n'intervient et ce sont des acteurs indépendants qui accordent et vérifient la qualité de la certification. Par exemple, dans les écoles certifiées par le *British Council* (agence publique indépendante au Royaume-Uni) ou *Edexcel* (organisme privé de la fondation Pearson), les enseignants signent un contrat de droit privé auprès de l'école accréditée et ne sont pas détachés du ministère britannique de l'éducation (*Department for Education*). Le système de tarification est également autonome et il n'existe pas d'aide à la scolarité pour les Britanniques de l'étranger.

Le modèle français se caractérise, quant à lui, par la qualité académique de ses enseignements conformes aux programmes français définis dans le code de l'éducation. Il se distingue aussi par une continuité stricte et une conformité avec le système éducatif national. Le réseau français a, pour lui, une étendue unique au monde : 138 pays, 615 établissements et plus de 400 000 élèves. Comme le reconnaît le MEAE, « *l'assurance qualité offerte aux familles provient à la fois de la présence dans le réseau de professionnels titulaires de diplômes de l'éducation nationale (quel que soit leur statut professionnel)* » et « *complémentairement, il se distingue par une totale indépendance, ne répondant pas à une logique financière d'entreprise mais garanti par le seul intérêt qualitatif reconnu et attesté par l'État* ».

Son coût relativement abordable par rapport aux autres écoles internationales, notamment anglophones, a longtemps constitué un formidable outil d'influence pour notre pays en scolarisant une partie des futures élites de pays issus de la décolonisation. Ce gain d'influence est impossible à chiffrer mais il est sans commune mesure avec le coût que représente le maintien de notre modèle d'enseignement à l'étranger. L'importance de cet aspect du *soft power* de la France

est revenu à plusieurs reprises au cours des travaux conduits par le rapporteur spécial et sa collègue Mme Sophie Mette, au cours des travaux de la mission d'information commune à la commission des finances et à la commission des affaires étrangères sur les moyens consacrés au volet diplomatique de notre réorientation stratégique, dont les conclusions devraient présentées en commission au mois de septembre 2026.

b. Enclencher le développement des EGD

Comme indiqué en première partie, le réseau d'enseignement français à l'étranger s'est développé pour répondre à l'objectif de Cap 2030 en s'appuyant quasi-exclusivement sur des investisseurs privés pour créer ou agrandir des établissements partenaires. L'AEFE s'est donc privée de recettes propres en renonçant à augmenter la capacité d'accueil de ses propres établissements.

Le rapporteur spécial déplore l'absence de plan de développement du réseau qui semble ne fonctionner que de manière opportuniste. En somme, sont homologués de nouveaux établissements là où un investisseur privé est capable d'en créer alors qu'une stratégie obéit normalement au schéma inverse : faire en sorte que des établissements soient créés – ou s'étendent lorsqu'ils existent déjà – là où notre pays a un intérêt à ce que ce soit le cas, soit pour la scolarisation des enfants de nos ressortissants, soit pour proposer plus d'enseignement français dans un pays dans une perspective d'influence ou de coopération.

Recommandation n° 3 : Définir une véritable stratégie de développement du réseau d'enseignement français à l'étranger, au niveau du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, visant à assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation, d'une part, et de contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises, d'autre part, dans le cadre d'une loi d'orientation et de programmation pour la diplomatie.

Cette recommandation s'inscrit d'ailleurs dans la proposition du rapporteur spécial, formulée lors de l'examen des projets de loi de finances, d'adopter une loi d'orientation et de programmation pour le MEAE, texte qui comprendrait un volet consacré au programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* et à son principal opérateur, l'AEFE.

Le rapporteur spécial estime qu'il faut s'interroger sur l'équilibre actuel du réseau. Il relève l'ambiguïté consistant à faire cohabiter sur un même territoire des EGD et des établissements partenaires appartenant à des investisseurs privés et proposant chacun l'ensemble des cycles – ce qui rend difficiles les synergies. De fait, l'éducation constitue un marché concurrentiel. Le but d'un acteur privé lucratif est de maximiser ses revenus. Il peut dès lors être craint qu'un investisseur local cherche à amortir le plus rapidement possible le capital qu'il a consacré à l'ouverture d'une école, ce qui peut, d'une part, entraîner une hausse des droits de scolarité et, d'autre part, créer une concurrence exacerbée avec les EGD, voire avec les établissements conventionnés, à but non lucratif, car perçus comme une concurrence déloyale. Cette ambivalence du réseau peut conduire à une situation

sous-optimale au regard du but recherché. L'augmentation du nombre d'établissements ne conduit pas nécessairement à une croissance proportionnelle des effectifs, ni à une meilleure répartition de l'offre d'enseignement sur un territoire. C'est notamment ce que le rapporteur spécial avait pu constater à l'occasion d'un déplacement en Tunisie en octobre 2024.

Le rapporteur spécial pense qu'il faut, au contraire, s'appuyer sur les EGD pour accroître le réseau, non seulement pour des raisons budgétaires mais aussi pour la cohérence d'ensemble du système d'enseignement français à l'étranger. Les différentes catégories d'établissement peuvent fonctionner en synergie. L'existence dans une ville d'un EGD ayant la capacité d'accueillir des élèves supplémentaires peut inciter des investisseurs privés à ouvrir à proximité des écoles maternelles et élémentaires en mettant en avant, auprès des parents, la poursuite de leur scolarisation au collège et au lycée de l'EGD. Il fait alors office de « *navire amiral* » autour duquel « *gravitent des établissements de moindre envergure* », destinés à « *alimenter le grand EGD* », pour reprendre les termes employés par la Cour des comptes dans un rapport de 2016 ⁽¹⁾. Cette « *configuration vertueuse* » se retrouve notamment avec les lycées français de Berlin, Madrid ou Tananarive. Au cours d'un déplacement à Madagascar effectué en mai 2024, le rapporteur spécial avait pu constater que cette synergie était notamment due à l'existence d'un internat. Au Maroc, cela pourrait devenir le cas du lycée Paul-Valéry de Meknès, si son pensionnat était agrandi et ses capacités d'accueil accrues, en raison de son positionnement géographique à l'orée de la région de l'Oriental qui pourrait alors attirer les investisseurs privés sur des écoles primaires et maternelles.

Recommandation n° 4 : Faire des établissements directement gérés par l'AEFE les pivots, lorsqu'ils existent, du développement du réseau d'enseignement français à l'étranger et intégrer la complémentarité des différentes catégories d'établissement dans les futurs plans de développement du réseau, pays par pays.

Recommandation n° 5 : Accroître la capacité d'accueil des internats lorsqu'il existe un vivier d'élèves insusceptibles d'être scolarisés à proximité de leur lieu de résidence.

c. Un gain financier à moyen et long termes pour l'AEFE

Comme indiqué en première partie, l'AEFE n'a, non seulement pas cherché à accroître la capacité d'accueil de ses propres établissements, mais elle les a aussi entravés pour ne pas faire concurrence aux nouveaux partenaires et attirer des investisseurs privés.

Le manque à gagner pour l'opérateur public est d'autant plus criant lorsque l'EGD fait face à une demande très importante, tant de la part de Français établis dans le pays que de familles locales. C'est notamment le cas au sein des établissements suivants :

– lycée Louis-Massignon d'Abu Dhabi aux Émirats arabes unis ;

(1) *Cour des comptes, L'enseignement français à l'étranger : insuffler une nouvelle dynamique, communication à la commission des finances du Sénat, octobre 2016.*

– lycée international Alexandre-Dumas d’Alger et ses deux annexes à Oran et Annaba en Algérie ;

– lycée français Vincent-Van-Gogh d’Amsterdam, et surtout son école annexe, aux Pays-Bas ;

– lycée français du Caire en Égypte ;

– lycée français Alexandre-Yersin de Hô Chi Minh-Ville au Vietnam ;

– lycée français Charles-Lepierre de Lisbonne au Portugal ;

– lycée français Victor-Hugo à Marrakech au Maroc ;

– lycée français Théodore-Monod à Nouakchott en Mauritanie ;

– lycée français de Tananarive et, surtout, école primaire française « D » à Ivandry à Madagascar.

DÉPENSES ET RECETTES DES 9 EGD CONNAISSANT UNE FORTE DEMANDE EN 2025

(en millions d’euros) ⁽¹⁾

Recettes les plus basses	Recettes moyennes	Recettes les plus élevées	Dépenses les plus basses	Dépenses moyennes	Dépenses les plus élevées	Solde le plus bas	Solde moyen	Solde le plus élevé
6,13	12,92	18,44	3,66	8,49	14,27	+ 2,47	+ 4,43	+ 8,69

Source : commission des finances à partir de données transmises par l’AEFE.

EFFECTIFS ET DROITS DE SCOLARITÉ DES 9 EGD CONNAISSANT UNE FORTE DEMANDE EN 2025-2026

Nombre d’élèves le plus bas	Nombre d’élèves moyen	Nombre d’élèves le plus élevé	Droits de scolarité les plus bas	Droits de scolarité moyens	Droits de scolarité les plus élevés	Évolution des droits de scolarité la plus faible	Évolution moyenne des droits de scolarité	Évolution des droits de scolarité la plus forte
1 392	1 961	2 550	3 559 €	5 576 €	9 242 €	+ 1,9 %	+ 4,2 %	+ 6,4 %

Source : commission des finances à partir de données transmises par l’AEFE.

Dans le cas particulier de l’EGD de Nouakchott (Mauritanie), le rapporteur spécial observe que la superficie actuelle des emprises françaises permettrait largement la construction d’un ou plusieurs sites pour répondre à cette demande de scolarisation. Il observe également que les EGD ayant connu des droits de scolarité

(1) Conversion en euro au taux de change du jour pour les EGD hors de la zone euro.

en augmentation aurait pu atteindre les mêmes recettes en accueillant des élèves supplémentaires, dans la même proportion de hausse, s'ils avaient pu le faire.

Au-delà de ces exemples, l'analyse des dépenses de l'AEFE et, plus particulièrement de ses EGD, conduit le rapporteur spécial à penser qu'il existe une piste pour accroître, de manière globale, les recettes propres de l'agence sans pour autant augmenter les droits de scolarité. L'offre peut en effet créer sa propre demande, et rien n'indique que les EGD qui ne sont pas « sous tension » ne pourraient pas accueillir de nouveaux élèves de manière à améliorer la situation financière de l'AEFE.

La hausse du nombre d'élèves accueillis n'augmenterait pas autant les dépenses que les recettes, comme l'ont très bien compris les établissements partenaires pour lesquels l'inscription d'un élève est toujours perçue comme bénéfique. Il ressort des auditions que le seuil d'ouverture d'une classe se situerait autour de 14 élèves. Autrement dit, l'ajout d'un élève à une classe comprise entre 14 et 26 élèves n'a pas d'incidence en termes de dédoublement de classe, et donc pas non plus en termes de dépenses supplémentaires. « *S'étendre ou s'éteindre* » est une expression qui est revenue souvent dans les échanges des investisseurs privés avec le rapporteur spécial.

Rien ne s'oppose à ce qu'il puisse en être de même pour les EGD dans la mesure où cette hausse pourrait être absorbée à effectifs, sous plafond de la loi de finances, constant au niveau agrégé, notamment grâce à des redéploiements entre EGD, au fur et à mesure des départs de fonctionnaires (fin de détachement des D2, départ à la retraite des résidents...), et au recrutement de personnels de droit local. Il ressort en effet des travaux de l'IGF, de l'IGAE et de l'IGÉSR que le taux d'encadrement des élèves scolarisés en EGD est supérieur à celui des établissements scolaires sur le territoire national, avec de fortes disparités d'un EGD à un autre. Le taux d'encadrement, exprimé en nombre d'heures par élève se situe à 1,4 heure en moyenne (avec des taux records de 2,2 heures dans quelques cas) dans les EGD contre 1,18 heure dans les collèges et 1,26 heure dans les lycées sur le territoire national. Quant au coût d'un ETPT hors plafond, il est de 43 580 euros, contre 116 718 euros pour un ETPT sous plafond.

En partant du principe qu'une hausse des élèves dans les EGD n'aurait une incidence que sur les charges de fonctionnement, d'investissement et de personnel – de droit local uniquement – en dépenses au niveau de la comptabilité des seuls EGD et qu'elle n'aurait aucun effet, ni en recettes, ni en dépenses sur celle des services centraux, on peut estimer le gain d'une hausse des effectifs à droit de scolarité constant pour l'AEFE.

Les simulations ci-dessous se basent sur les hypothèses suivantes à partir des montants du compte financier de 2025 :

- hausse des droits de scolarité des EGD proportionnelle à une augmentation annuelle de 4,5 % des effectifs, observée dans les établissements partenaires au cours des dix dernières années, à titre d'exemple ;

- augmentation proportionnelle (+ 4,5 %) des dépenses de personnel de droit local et des dépenses de fonctionnement et d'investissement des EGD ;

- stabilité des dépenses des services centraux ;

- stabilité des recettes de l'AEFE, hors droits de scolarité des EGD (SCSP, PRRD, PFC, etc.) ;

- neutralité de l'enveloppe destinée aux aides à la scolarité.

Il en ressort qu'une hausse de 4,5 % des élèves dans les EGD pourrait améliorer le solde budgétaire de l'AEFE de l'ordre de 5,84 millions d'euros par an avec un excédent potentiel de 9,04 millions d'euros au lieu de 3,2 millions d'euros. Autrement dit, une hausse de 4,5 % des effectifs induirait une augmentation approximative de 1,9 % des recettes de l'AEFE et de 1,4 % de ses dépenses.

SIMULATION D'UNE HAUSSE DE 4,5 % DES EFFECTIFS SCOLARISÉS DANS LES EGD EN 2025

(en millions d'euros)

	Compte financier 2025	Simulation	Différence
SCSP	410,92	410,92	0
Autres financements publics	117,05	117,05	0
Recettes propres	653,15	675,36	+ 22,21
Total des recettes	1 181,12	1 203,33	+ 22,21
Fonctionnement	161,45	166,91	+ 5,45
Personnel	876,92	886,53	+ 9,61
Intervention	108,63	108,63	0
Investissement	30,91	32,22	+ 1,30
Total des dépenses	1 177,92	1 194,28	+ 16,36
Solde budgétaire	+ 3,20	+ 9,04	+ 5,84

Source : commission des finances.

Certes, ces calculs reposent sur des postulats qui mériteraient d'être affinés, le rapporteur spécial n'ignorant pas les effets de seuil inhérents à une augmentation des effectifs d'élèves. Ils donnent un ordre de grandeur et prouvent qu'une augmentation des inscriptions dans les EGD ne peut qu'apporter un gain net à l'Agence. **Le rapporteur spécial s'étonne que cette piste n'ait jamais été explorée.**

Recommandation n° 6 : Conduire une étude d'impact sur l'augmentation des capacités d'accueil, établissement par établissement, au sein du réseau en gestion directe de l'AEFE.

Recommandation n° 7 : Mieux répartir, au fur et à mesure des départs, les agents titulaires détachés du ministère de l'éducation nationale entre les établissements en gestion directe pour harmoniser le taux d'encadrement.

Au cours de ses travaux, le rapporteur spécial a pu constater une certaine méconnaissance de la part de l'AEFE des effectifs des fonctionnaires détachés et résidents. Il s'étonne qu'aucune pyramide des âges n'ait pu lui être communiquée en ce qui concerne cette dernière catégorie, non soumise à une durée limite de détachement et en extinction du fait de la réforme statutaire de 2022. Il serait important de pouvoir connaître les échéances de départ à la retraite des résidents afin de mieux répartir les fonctionnaires détachés de l'éducation nationale. Le rapporteur spécial appelle l'Agence à se doter d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Recommandation n° 8 : Doter l'AEFE d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

2. L'État doit s'engager davantage, notamment pour permettre à l'AEFE de pouvoir continuer d'affecter des enseignants dans le réseau d'enseignement français à l'étranger

L'augmentation des recettes propres de l'AEFE ne saurait être la seule solution pour améliorer sa situation financière. La question du concours de l'État devra se poser si l'on souhaite assurer la pérennité de cet établissement public.

a. Un désengagement qui doit cesser

En 2025, le concours de l'État s'est élevé à 410,92 millions d'euros. Un montant inférieur de 34,63 millions d'euros (– 7,8 %) par rapport à 2024 et de 12,72 millions d'euros (– 3 %) par rapport à la loi de finances initiale ⁽¹⁾ du fait des annulations en cours de gestion ⁽²⁾. Comme indiqué en première partie, la SCSP ne représentait plus que 38,1 % des recettes de l'opérateur, hors aides à la scolarité.

(1) Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025.

(2) Décret n° 2025-374 du 25 avril 2025 portant annulation de crédits et loi n° 2025-1173 du 8 décembre 2025 de finances de fin de gestion pour 2025.

PART DE LA SCSP DE L'AEFE DANS PLUSIEURS AGRÉGATS DU BUDGET DE L'ÉTAT EN 2025

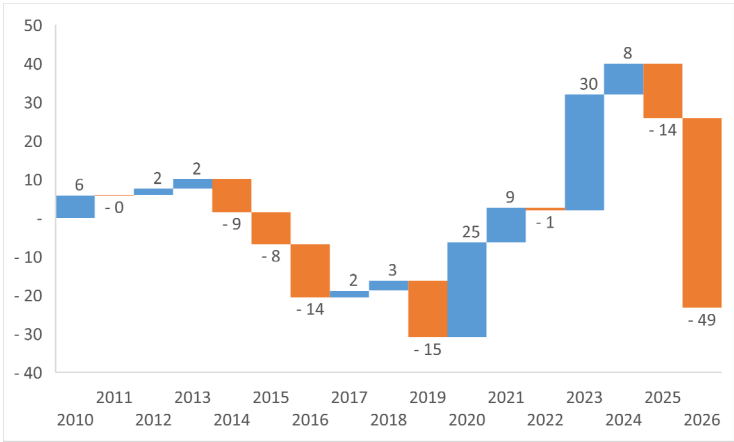
Recettes de l'AEFE	Programme 185 <i>Diplomatie culturelle et d'influence</i>	Mission <i>Action extérieure de l'État</i>	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères ⁽¹⁾	Budget général de l'État	Ensemble des SCSP versées aux opérateurs (données de 2024)
34,8 % (38,1 % des recettes sans les aides à la scolarité)	65,8 %	12,2 %	6,9 %	0,1 %	1,2 %

Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performances des missions Action extérieure de l'État et Aide publique au développement et de l'annexe Opérateurs de l'État au projet de loi de finances pour 2026.

Au regard des derniers projets de loi de finances présenté au Parlement, le rapporteur spécial constate un désengagement marqué de l'État envers l'AEFE depuis 2025. À partir de 2020, la SCSP avait connu une tendance haussière qui contrastait avec une décennie d'attrition. Elle doit cependant être relativisée dans le contexte de la pandémie et du cas particulier de l'année 2022 du fait de la réforme du cadre de détachement auprès de l'AEFE, de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et d'une aide ponctuelle au réseau d'enseignement français au Liban.

ÉVOLUTION DE LA SCSP PRÉSENTÉE EN PROJET DE LOI DE FINANCES PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE

(en millions d'euros)



Source : projets annuels de performances de la mission Action extérieure de l'État.

(1) Les crédits destinés au MEAE sont regroupés au sein de la mission Action extérieure de l'État ainsi que des programmes 209 Solidarité à l'égard des pays en développement et 384 Fonds de solidarité pour le développement de la mission Aide publique au développement.

En 2016, la Cour des comptes observait déjà « *un désengagement régulier de l'État* » du fait de la baisse de 8,2 % de la SCSP entre 2012 et cette année-là. Il s'agit donc d'un phénomène en réalité ancien mais qui s'accroît en raison de la contrainte pesant sur les finances publiques (déficit public à 4,7 % du produit intérieur brut et dette publique à 115,6 % en 2025).

Le rapporteur spécial estime que la baisse inédite et importante de la SCSP en 2025 et en 2026 n'est pas étrangère à l'instauration de mesures d'urgence par l'AEFE et au travail de réflexion confié par le Premier ministre à la sénatrice Samantha Cazebonne.

Par ailleurs, **le rapporteur spécial déplore que l'augmentation du taux des ressources propres des établissements d'enseignement français à l'étranger soit un objectif de performances** pour le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*, avec une cible fixée à 69,5 % pour 2026 ⁽¹⁾. Il estime que cet indicateur n'a pas grand sens dans la mesure où il mélange les EGD et les établissements conventionnés, dont la structure de financement est complètement différente.

Afin de donner plus de visibilité à l'AEFE sur ses moyens et d'accompagner une stratégie de développement du réseau – quelle qu'elle soit d'ailleurs – **le rapporteur spécial appelle à inscrire la trajectoire pluriannuelle du concours de l'État dans une loi de programmation et d'orientation.**

Le rapporteur spécial s'étonne que cette piste n'ait jamais été explorée.

Recommandation n° 9 : Inscrire la trajectoire pluriannuelle de la subvention pour charges de service public versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger dans une loi de programmation et d'orientation pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Dans la continuité des développements précédents, le rapporteur spécial rappelle que le retrait des mesures d'urgence doit aller de pair avec une réforme du modèle économique de l'AEFE. Comme il a été dit, ce projet doit inclure le développement des EGD. Dans l'attente, l'État doit assurer l'équilibre du budget de son opérateur, condition *sine qua non* pour conduire cette réforme. L'idée n'est pas tant d'augmenter la SCSP en elle-même que de faire en sorte que celle-ci garantisse l'équilibre des finances de l'établissement public.

Recommandation n° 10 : Dans l'attente d'une réforme structurelle de l'AEFE, faire en sorte que la subvention pour charges de service public permette le maintien à l'équilibre du budget de l'opérateur de l'État.

(1) *Projet annuel de performances de la mission Action extérieure de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2026.*

b. Compenser a minima le coût de la contribution au CAS Pensions pour l'AEFE

La SCSP inclut un « socle » de 120 millions d'euros depuis 2009, année depuis laquelle l'AEFE s'acquitte de la contribution employeur au CAS *Pensions* des agents titulaires détachés auprès d'elle et qu'elle affecte dans son propre réseau et dans les établissements conventionnés.

La compensation financière de cette réforme n'a jamais été revalorisée depuis. La question d'un « re-soclage » à hauteur du coût réel pour l'Agence du règlement des cotisations employeur aux pensions civiles est récurrente et fait l'objet d'amendements du rapporteur spécial mais aussi d'autres députés et sénateurs des Français établis hors de France lors de la discussion de chaque projet de loi de finances.

Un argument fréquemment opposé par le Gouvernement est de considérer qu'il ne revient pas au budget général de l'État de compenser les hausses du taux de la contribution employeur au CAS *Pensions* pour les établissements publics, y compris ceux reconnus comme des opérateurs par la loi de finances.

Toutefois, la situation de l'AEFE constitue un cas très particulier dans la mesure où son rôle principal, d'un point de vue strictement matériel, est de rémunérer des enseignants affectés dans des établissements scolaires à l'étranger. Il s'agit d'une dépense difficilement pilotable et onéreuse par nature puisque les fonctionnaires en question sont en poste dans un pays étranger. Cela implique le versement d'indemnités spécifiques pour compenser le coût de la vie locale, l'éloignement de la France et les risques liés au pays, tant d'un point de vue sanitaire que sécuritaire, comme l'indemnité géographique et de fonctions spécifiques pour les détachés recrutés sur des emplois d'encadrement (D1) ou de formation (D2), l'indemnité compensatrice des conditions de vie locale (D3) ou encore la majoration (D1 et D2) et l'avantage (D3) familiaux pour enfants à charge.

L'ensemble de ces charges, qui sont intégrées dans les dépenses de personnel de l'Agence, ne sauraient être couvertes, en raison de leur montant, par les seules recettes propres qui sont issues des droits de scolarité, de manière directe pour les EGD et indirecte pour les établissements conventionnés au travers de la PRRD, au risque de rendre l'accès à l'enseignement français à l'étranger insoutenable pour la plupart des familles françaises.

Il n'existe pas d'autres opérateurs dans une situation comparable. L'AEFE est d'ailleurs celui ayant la masse salariale la plus élevée parmi les opérateurs des ministères régaliens d'après le jaune budgétaire ⁽¹⁾. Tous ministères confondus, elle est la quatrième après France Travail, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). **Le rapporteur spécial observe d'ailleurs que les subventions de l'État couvrent**

(1) Annexe au projet de loi de finances pour 2026, Opérateurs de l'État.

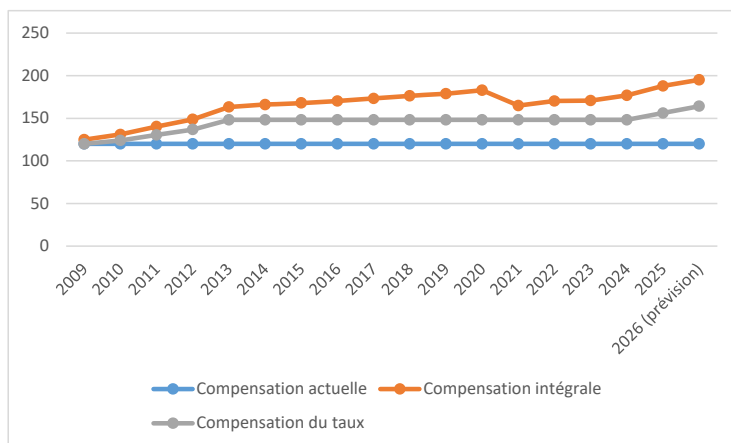
l'ensemble des dépenses de personnel pour le CNRS et environ 90 % de celles du CEA contre 45 % pour l'AEFE.

Dans ce contexte, l'idée peut être défendue d'une compensation par l'État de la part de la contribution employeur au CAS *Pensions* des fonctionnaires détachés auprès de l'AEFE qui est mise à la charge de l'Agence. Pour l'année 2025, elle aurait représenté une hausse de 68 millions d'euros de la SCSP (+ 16,5 %).

À défaut, la part de la SCSP correspondant à la réforme de 2009 pourrait au moins couvrir la hausse du taux de contribution intervenue en 2025 et celle intervenant en 2026. Dans cette seconde hypothèse, la SCSP de 2025 aurait été majorée de 6,46 millions d'euros (+ 1,6 %). Si cette méthode avait été retenue dès 2009, la compensation s'élèverait à 156,2 millions d'euros au lieu de 120 millions d'euros.

SIMULATION RÉTROSPECTIVE D'UNE COMPENSATION DE LA CONTRIBUTION AU CAS PENSIONS PAR L'ÉTAT

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

Recommandation n° 11 : Rehausser la subvention pour charges de service public de l'AEFE pour permettre de compenser la part de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions* qui est à la charge de l'AEFE au titre de ses fonctionnaires détachés depuis 2009, soit au niveau du coût réel pour l'opérateur, soit proportionnellement aux hausses successives du taux de la contribution employeur.

Une proposition de repli consisterait à ce que l'État compense la moitié du reste à charge pour l'AEFE, autrement dit l'équivalent de 37,52 millions d'euros pour 2026. Cette idée est notamment défendue par les rapporteurs de la mission d'information du Sénat sur l'enseignement français à l'étranger ⁽¹⁾.

(1) MM. Yan Chantrel, Claude Kern, Georges Naturel et Mme Mathilde Ollivier, Rapport d'information sur l'enseignement français à l'étranger, Sénat, 1^{er} juillet 2026.

Recommandation n° 11 bis : Rehausser la subvention pour charges de service public de l'AEFE pour permettre de compenser la moitié de la part de la contribution employeur au compte d'affectation spéciale *Pensions* qui est à la charge de l'AEFE au titre de ses fonctionnaires détachés depuis 2009 après déduction de la participation de l'État.

3. La difficulté majeure pour l'AEFE de financer les opérations immobilières dans ses établissements doit être résolue

Actuellement, l'AEFE se trouve dans l'incapacité de trouver une solution pérenne pour financer les opérations immobilières importantes de ses EGD. Comme indiqué en première partie, l'établissement public n'a plus le droit de contracter un emprunt auprès d'un établissement de crédit dont le terme est supérieur à douze mois depuis que la loi de programmation des finances publiques pour 2011 à 2014 est venue l'interdire aux ODAC. Il ne peut financer ses travaux que par l'autofinancement, autrement dit la thésaurisation d'une partie des droits de scolarité, ou bien par le recours aux avances remboursables de l'AFT.

a. En finir avec l'absence d'investissement dans les EGD

La pratique visant à mettre de côté une partie des recettes issues de droits de scolarité pose plusieurs inconvénients.

Le premier est celui des délais. Il faut en général une dizaine d'années à un EGD pour accumuler suffisamment de trésorerie pour pouvoir lancer des travaux. Il est difficile de faire accepter aux familles qu'une partie de leurs droits de scolarité permettra de financer une infrastructure dont leurs enfants ne bénéficieront pas en tout état de cause, comme un gymnase, une piscine ou encore de nouvelles salles de classe.

Le deuxième est celui de l'incertitude. Rien n'indique que la trésorerie accumulée servira effectivement à financer une opération voulue. Les EGD demeurent des services déconcentrés de l'AEFE. En comptabilité budgétaire, leur trésorerie est agrégée dans celle de l'établissement public. **Le rapporteur spécial craint que l'État réduise encore sa subvention au motif que l'opérateur dispose d'une trésorerie abondante, surtout dans la situation actuelle des finances publiques.** Il faut en effet rappeler que la trésorerie de l'AEFE s'élevait à 327,72 millions d'euros au 31 décembre 2025, dont 252,52 millions d'euros (77,1 %) est considérée, en interne, comme celle des EGD. Chacun dispose ainsi en moyenne de 3,7 millions d'euros.

Le rapporteur spécial souligne le paradoxe d'un dialogue entre l'opérateur et le ministère de l'action et des comptes publics où il est répété qu'il revient aux EGD de financer leurs opérations immobilières avec leurs recettes propres et, dans le même temps, où un niveau élevé de trésorerie justifie une baisse des subventions.

Le troisième est le décrochage du réseau public d'enseignement français à l'étranger par rapport, d'une part, au réseau privé (établissements conventionnés et partenaires) et, d'autre part, aux autres offres scolaires, qu'il s'agisse du système public et privé local ou des écoles internationales anglophones. Au cours de ses déplacements, le rapporteur spécial a pu constater le décalage de plus en plus criant entre l'état des locaux des EGD et celui des établissements partenaires. Cette baisse d'attractivité est particulièrement marquée dans les pays où le réseau privé est florissant et bénéficie de beaucoup d'investissements comme c'est le cas aux Émirats arabes unis.

Tous ces inconvénients créent une sorte de cercle vicieux pour les EGD : hausse des droits d'inscription pour financer des opérations, perte d'attractivité, baisse du nombre d'élèves, dégradation des capacités d'autofinancement, hausse des droits d'inscription, etc.

Par ailleurs, **le rapporteur spécial considère que le recours à la thésaurisation de la part des EGD pour financer des opérations immobilières futures n'est pas satisfaisante.** Elle est même, d'un point de vue économique sous-optimale puisqu'elle conduit à l'immobilisation de sommes considérables pendant des années, sans qu'elles soient productives de revenus. Le rapporteur spécial rappelle par ailleurs que l'AEFE a pour premier objet « *d'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation* », en application de l'article L. 452-2 du code de l'éducation. Dès lors, les droits de scolarité acquittés par les familles françaises pour leurs enfants peuvent être considérés comme des redevances pour participer au financement d'un service public qui leur est rendu. Or une redevance ne saurait être supérieure au coût de revient de ce service puisqu'il n'a pas vocation à dégager des bénéfices. Son montant doit, par conséquent, exprimer une certaine équivalence avec la prestation rendue, en l'espèce la rémunération des enseignants principalement. Si les dépenses de fonctionnement et d'investissement liées à l'immobilier peuvent entrer dans ce coût de revient, tel ne serait le cas d'une épargne constituée par une augmentation des droits de scolarité dans la perspective d'un projet immobilier qui serait lancé à l'horizon d'une décennie et dont la réalisation demeure incertaine.

S'il faut se réjouir de la prise de conscience récente autour de cette impasse, **le rapporteur spécial déplore qu'elle ne concerne que les opérations de rénovation, sans recherche d'une densification ou d'une extension des EGD.**

Dans son rapport de mission, la sénatrice Samantha Cazebonne propose par exemple la création d'un fonds d'amorçage qui se définirait comme un soutien de l'État permettant d'engager les premières opérations du nouveau schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) sans attendre la thésaurisation des établissements sur leurs droits de scolarité. La reconstitution du fonds au fur et à mesure de l'avancée des travaux ainsi que la mobilisation d'une partie de la trésorerie des EGD, dont les services centraux de l'AEFE assureraient la péréquation, permettraient de dégager les fonds nécessaires pour lancer deux ou

trois opérations immobilières significatives du nouveau SPSI et axées seulement sur des travaux de mise en sécurité des bâtiments et des personnes.

Le rapporteur spécial préconise, quant à lui, l'allocation d'une subvention d'investissement. Elle serait plus opportune pour financer des investissements ponctuels mais conséquents et précisément chiffrés. Cette idée est une alternative aux recommandations ci-après concernant le recours à l'emprunt ou l'élargissement des avances de l'AFT.

Recommandation n° 12 : Allouer à l'AEFE une subvention d'investissement pour financer des opérations immobilières ponctuelles visant à accroître la capacité d'accueil d'un établissement en gestion directe de l'agence.

b. Rétablir la possibilité de recourir à l'emprunt

La spécificité de l'AEFE justifierait qu'une exception soit créée pour elle afin de lui permettre de recourir à nouveau à l'emprunt.

L'implantation de l'État français dans 68 établissements répartis dans 25 pays à travers le monde donne à l'Agence, qui en est gestionnaire, un caractère singulier qui la distingue des autres opérateurs de l'État. Elle a la responsabilité de près de 75 000 enfants scolarisés dans ses bâtiments. Les règles qui lui sont applicables en matière d'investissement ne peuvent être strictement les mêmes que celles qui s'imposent aux autres établissements publics nationaux.

Par ailleurs, l'AEFE continue aujourd'hui encore à rembourser sans difficulté deux emprunts antérieurs à l'interdiction faite aux ODAC de contracter auprès d'un établissement de crédit. L'Agence est perçue comme une administration publique solvable par l'AFT au regard du montant de ses ressources propres et de sa trésorerie.

Proscrire le recours à l'emprunt pour l'AEFE apparaît aux yeux du rapporteur spécial comme une anomalie dans la mesure où l'État accorde en revanche sa garantie à des banques qui acceptent de consentir des prêts aux établissements conventionnés et partenaires, comme le permet l'article L. 451-2 du code de l'éducation.

Partant du principe que l'AEFE est bien un ODAC et que le ministre chargé du budget ne saurait la retirer de la liste de ces organismes, **le rapporteur spécial propose de créer une exception à l'article 23 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027⁽¹⁾** qui a renouvelé cette prohibition pour les ODAC.

(1) Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Recommandation n° 13 : Introduire une exception à l'interdiction faite aux organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales de contracter auprès d'un établissement de crédit ou d'une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée.

c. À défaut, élargir le système des avances de l'AFT

Le système des avances de l'AFT est actuellement un pis-aller pour l'AEFE, faute de pouvoir obtenir des prêts sur le marché bancaire.

Il a pour inconvénient d'être limité à huit ans alors qu'un investissement immobilier peut être amorti sur une durée de vingt ans dans le secteur privé, ce qui entraîne des échéances de remboursement d'un montant important. Si l'on considère, par exemple, l'opération la plus importante financée par l'avance versée à l'AEFE en 2025 et qui concerne la rénovation du collège de l'EGD de Madrid, elle implique le remboursement de 2,78 millions d'euros de capital et le paiement de 0,36 million d'euros d'intérêts à 2,9 % d'ici 2033.

Par ailleurs, le montant annuel des avances de l'AFT est plafonné à 10 millions d'euros pour l'ensemble du réseau, ce qui implique la sélection d'une poignée de projets. Ces derniers portent généralement sur la restructuration ou la rénovation du bâti. La dernière construction d'un site entier par avance de l'AFT remonte à 2019 avec le lancement du lycée français Alexandre-Yersin de Hanoï au Vietnam. Des constructions plus partielles ont été lancées en 2021 (internat du lycée français Paul-Valéry de Meknès au Maroc) et en 2024 (auditorium du lycée français Jean-Monnet à Bruxelles en Belgique) pour les plus récentes.

Il ressort des travaux du rapporteur spécial que le plafonnement à 10 millions d'euros et la limite de huit ans pour le remboursement résulte d'une pratique convenue entre le ministère chargé du budget et l'AEFE. En droit, rien n'empêcherait l'AFT d'accorder des avances plus importantes et pour une durée plus longue. L'article 24 de la LOLF ne prévoit pas de telles dispositions. À titre de comparaison, une avance de 50 millions d'euros a été octroyée à France Télévisions pour une durée de deux ans le cadre du projet immobilier « Campus » de regroupement de ses implantations parisiennes ⁽¹⁾ en 2025.

Recommandation n° 14 : Lever la limite de 10 millions d'euros aux avances de l'Agence France Trésor versées à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger et allonger la période de remboursement à douze ans.

L'article 24 précité dispose, par ailleurs, que les avances sont « assorties d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut d'échéance la plus proche » mais qu'il peut être dérogé à cette règle par décret en Conseil d'État.

(1) Rapport annuel de performances du CCF Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2025.

À l'heure actuelle, le rapporteur spécial ne juge pas opportun d'user de cette possibilité laissée ouverte par le législateur organique dans la mesure où les taux d'intérêts des avances de l'AFT sont déjà relativement bas et que ce n'est pas leur niveau qui pose problème à l'AEFE pour financer les opérations dans ses EGD. Toutefois, il considère que c'est une option dont il pourrait être fait usage si le besoin s'en faisait sentir.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission examine le rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur la situation budgétaire et les perspectives de l'AEFE de M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial de la mission Action extérieure de l'État, et entend Mme Eléonore Caroit, ministre déléguée auprès du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, sur les conclusions de ce rapport.

M. François Jolivet, président. L'ordre du jour appelle la présentation du rapport d'évaluation des politiques publiques sur la situation budgétaire et les perspectives de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) par notre rapporteur spécial M. Karim Ben Cheikh, Mme la ministre déléguée auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères étant également entendue sur les conclusions de ce rapport.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial de la mission Action extérieure de l'État. Pour cette édition 2026 du Printemps de l'évaluation, pourquoi ai-je choisi de m'intéresser à la situation budgétaire de l'AEFE et à ses perspectives d'avenir ? Parce qu'à la fin de l'année 2025, l'agence était présentée comme étant au bord d'une impasse financière. Sa situation a justifié l'adoption en urgence de plusieurs mesures destinées à rétablir ses comptes, quitte à toucher à un modèle de soutien essentiel au réseau, celui de la mise à disposition des professeurs titulaires de l'éducation nationale, et à augmenter une fois de plus fortement les frais de scolarité pour les familles. Six mois plus tard, les comptes racontent une histoire plus nuancée. Cela ne signifie pas que tout va bien, mais cela nous oblige à poser le bon diagnostic et à interroger non seulement la pertinence des mesures prises, mais aussi celle de la stratégie de développement adoptée par l'AEFE depuis une dizaine d'années.

L'AEFE est l'un des plus importants opérateurs de l'État. Elle est rattachée à la mission *Action extérieure de l'État*. Il s'agit d'un établissement public administratif chargé d'assurer, en faveur des enfants français établis hors de France, les missions de service public relatives à l'éducation et de contribuer au rayonnement de la langue et de la culture françaises, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, comme le prévoit le code de l'éducation. Pour cela, l'État a confié à l'AEFE la gestion de ses établissements à l'étranger, qui sont aujourd'hui au nombre de 68 dans le monde. En plus de ces établissements en gestion directe (EGD), l'AEFE soutient, coordonne et anime un réseau de 547 établissements privés de droit local, lors de la dernière rentrée scolaire. Ces derniers peuvent être liés à l'agence par une convention – c'est le cas de 158 d'entre eux – et donc bénéficier de l'affectation de fonctionnaires de l'éducation nationale ou bien avoir simplement conclu un accord de partenariat afin d'être homologués par l'éducation nationale et de bénéficier de la formation continue pour leurs personnels. Ces partenaires sont au nombre de 389.

À la dernière rentrée scolaire, 400 000 élèves étaient scolarisés dans l'enseignement français à l'étranger, dont 120 000 Français environ. Les enfants de nos compatriotes représentent la moitié des élèves inscrits dans les EGD, contre un tiers pour les établissements conventionnés et un quart pour les établissements partenaires. Ces établissements, et particulièrement les EGD, sont donc au cœur de l'une des missions de service public confiées à l'AEFE, celle de scolariser les enfants français résidant à l'étranger, et je sais, Madame la ministre, que vous y êtes sensible.

S'agissant du budget de l'AEFE, hors aides à la scolarité qui sont des recettes et des dépenses fléchées, celui-ci atteint un peu plus de 1 milliard d'euros. La subvention pour charges de service public ne représente que 393 millions d'euros en 2026, soit moins de 39 % des recettes. L'AEFE est donc un établissement public qui se finance principalement par ses ressources propres. Celles-ci proviennent essentiellement des droits de scolarité payés par les familles, qu'elles soient françaises ou étrangères. Parmi ces recettes propres, les deux tiers, soit près de 455 millions d'euros, sont constitués des remontées des 68 EGD, qui, je le rappelle, permettent de scolariser près de 75 000 élèves à l'étranger, dont la moitié sont français. Près de 145 millions d'euros sont remontés à l'AEFE par les 158 établissements conventionnés, et enfin 12 millions d'euros par les 389 établissements partenaires.

Les dépenses sont constituées à plus de 80 % de charges de personnel, ce qui n'a rien de surprenant, dans la mesure où le rôle de l'AEFE, d'un point de vue matériel, est de rémunérer des fonctionnaires de l'éducation nationale détachés auprès d'elle et affectés dans ses EGD, mais aussi dans les établissements conventionnés. Le poids des dépenses de personnel est semblable à celui que l'on observe dans le budget du ministère de l'éducation nationale ou dans celui que les collectivités territoriales consacrent au système scolaire et périscolaire. C'est un point essentiel qu'il faut toujours garder présent à l'esprit lorsqu'on parle de l'AEFE.

Aujourd'hui, pourtant, une conclusion s'impose : le modèle de financement de l'agence est de moins en moins soutenable. Deux raisons expliquent en partie cette tension budgétaire. Tout d'abord, une baisse de la subvention publique : en effet, le concours de l'État a nettement diminué au cours des dernières années, avec une baisse de 60 millions d'euros depuis 2024. Je rappelle à cet égard que ce concours a toujours été insuffisant au regard des missions assumées par l'AEFE ; la subvention ne couvre même pas la moitié des dépenses de personnel. Il s'agit pourtant de rémunérer des enseignants titulaires de l'éducation nationale, alors que l'État le fait pour d'autres opérateurs ayant des dépenses comparables. Je pense notamment au Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies renouvelables (CEA), dont les charges de personnel sont couvertes quasiment à 100 %. Ce sous-financement des dépenses de personnel à l'égard d'une agence de cette dimension est donc une exception.

Ensuite, on observe une augmentation des dépenses de personnel en raison de la hausse de la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et d'une réforme statutaire du détachement imposée à l'agence en 2022. À cela s'ajoute le glissement vieillesse-technicité (GVT) d'année en année ; autrement dit, le coût d'un professeur détaché augmente structurellement, indépendamment même de toute création de poste. Cette évolution est largement subie par l'agence ; elle résulte de décisions prises par l'État employeur sans que la subvention versée en compense les effets.

Le modèle actuel est donc pris en étau entre des dépenses qui augmentent mécaniquement et une subvention qui diminue. Ces raisons, plusieurs rapports produits ces derniers mois en attestent, que ce soient le rapport des inspections générales et celui de la sénatrice Samantha Cazebonne, rendus ensemble il y a quelques semaines, ou celui de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport du Sénat. Je ne m'y attarderai donc pas plus.

Les difficultés de l'agence sont bien réelles et une réflexion sur son avenir est donc indispensable. L'attrition budgétaire et l'augmentation des dépenses de personnel n'expliquent pas à elles seules la situation actuelle. Les mesures prises dans la précipitation en décembre, et qui sont toujours en vigueur, sont donc non seulement inefficaces et injustes, mais elles ont

de plus été prises sur le fondement d'un diagnostic à mon sens incomplet, et c'est cela que je me suis efforcé de démontrer dans ce rapport.

Pourquoi ces mesures sont-elles inefficaces, voire dangereuses pour l'agence ? Comme vous le savez, elles visent notamment à faire contribuer les EGD et les établissements conventionnés plus fortement encore au coût des professeurs détachés qui sont payés par l'AEFE, alors que ces établissements s'acquittent déjà d'une participation à la rémunération des détachés d'un montant variable d'un établissement à un autre, mais assis sur la masse salariale, et d'une participation financière complémentaire assise sur les droits de scolarité.

Ces mesures ne permettront pas d'améliorer la situation de l'agence à moyen terme, ni à long terme. Elles vont de plus pousser les établissements à diminuer le nombre de détachés et à augmenter encore les droits de scolarité, sachant que ces derniers ont progressé de 42 % en dix ans, toutes catégories d'établissements confondus. Elles rendent donc notre politique d'influence moins pilotable et elles poussent les classes moyennes françaises hors du réseau, car elles ne peuvent plus supporter les coûts de la scolarité dans un établissement français. Mon rapport souligne à ce titre le recul, par exemple, du nombre d'élèves boursiers français dans nombre de pays, et de façon d'ailleurs très forte et très préoccupante, notamment en Espagne et au Maroc. Augmenter les droits de scolarité n'est pas une stratégie ; c'est le symptôme même d'une absence de stratégie, à mon sens. Ces droits s'élèvent déjà à 6 275 euros par an en moyenne, avec des écarts importants selon les zones géographiques.

Ensuite, ces mesures ont été prises, comme je le disais, sur la base d'un diagnostic incomplet. Nous démontrons en effet que le choix du modèle de croissance de l'enseignement français à l'étranger ces dernières années, depuis le lancement du plan Cap 2030, a privilégié un investissement privé à faible remontée financière et a assumé dans le même temps un gel du développement des EGD, qui assurent pourtant les principales remontées financières de l'AEFE et donc ses recettes propres. Plutôt que de considérer que ces établissements, privés et publics, devaient se développer en synergie, l'AEFE a considéré dans les faits qu'ils étaient en concurrence et que le privé devait donc être privilégié. Ce choix stratégique, opéré dans le sillage de la stratégie Cap 2030, a assumé de priver l'AEFE de financements durables pour son modèle. C'est cette contradiction essentielle que ce rapport met en lumière. Il ressort de mes auditions que des instructions ont été données depuis 2018, voire avant s'agissant de la Tunisie, pour ne pas développer les EGD afin de ne pas concurrencer les établissements partenaires et de rendre financièrement attractive l'arrivée d'investisseurs sur ce segment du marché de l'éducation à l'international. En somme, les établissements qui génèrent le plus de ressources pour l'agence sont précisément ceux dont le développement a été freiné.

Madame la ministre, n'est-il pas temps de dresser un bilan critique de Cap 2030 et de redéfinir notre stratégie pour le développement de l'enseignement français à l'étranger ? Car cette politique a été particulièrement coûteuse pour l'AEFE et elle s'est aussi complètement écartée des objectifs qu'elle affichait initialement. Le nombre d'élèves n'a pas tendanciellement augmenté de manière plus forte depuis 2018. Il n'a pas augmenté plus fortement dans les pays cibles de Cap 2030, mais dans ceux où la demande était déjà forte : Tunisie, Maroc, Liban et Madagascar. Dans ces pays, la demande a été absorbée par le réseau partenaire sans aucune croissance des EGD. Si l'on rapporte le nombre d'élèves perdus par les EGD au profit des partenaires, on peut estimer à plusieurs millions d'euros les pertes de recettes propres pour l'AEFE. On pourrait aussi se pencher sur les projets immobiliers abandonnés qui auraient pu augmenter les capacités d'accueil de plusieurs EGD, financés grâce à leur trésorerie. Je cite plusieurs cas dans mon rapport où, là encore, la perte de recettes propres se chiffre en millions d'euros : plus de 4 millions d'euros par an, par exemple, à Abou Dabi, près de 5 millions d'euros par an à Casablanca ou encore environ 300 000 euros par an

à Berlin. Je suis convaincu que le développement des EGD est une piste qui n'a pas été explorée.

Madame la ministre, pouvez-vous vous engager à étudier le potentiel que représenterait une stratégie de développement du réseau s'appuyant davantage sur les établissements de l'État gérés par l'AEFE ? À effectifs de détachés constants, toute augmentation du nombre d'élèves ne peut apporter qu'un gain net à l'agence, même lorsque les dépenses de fonctionnement et d'investissement augmentent en parallèle, dès lors que les emplois sous plafond restent au même niveau. Une meilleure allocation des détachés au fur et à mesure des départs de résidents pourrait absorber cette densification, mais cela implique évidemment la tenue d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à l'AEFE.

Ce développement implique évidemment de lever le verrou sur l'investissement immobilier dans les EGD. L'AEFE étant dans la catégorie des organismes divers d'administration centrale (ODAC), elle n'a plus le droit de recourir à l'emprunt depuis 2011. À mon sens, sa spécificité justifierait qu'une exception soit créée pour elle afin de lui permettre de recourir à nouveau à l'emprunt. À défaut, il faudrait au moins assouplir et élargir le recours aux avances de l'Agence France Trésor, qui sont limitées de fait – je dis bien de fait, car il n'y a pas de limite en droit – à 10 millions d'euros et à huit ans.

Enfin, le concours de l'État doit être à la hauteur des enjeux. Le but n'est pas tant de l'augmenter pour l'augmenter que de faire en sorte que la subvention versée à l'AEFE accompagne le développement d'une nouvelle stratégie s'appuyant davantage sur les EGD. Cette trajectoire devrait s'inscrire dans une loi d'orientation et de programmation pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et donnerait plus de visibilité aux acteurs. Madame la ministre, êtes-vous prête à défendre l'idée d'une subvention pour charges de service public dont la trajectoire serait inscrite dans la loi ?

Mme Éléonore Caroit, ministre déléguée auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères. Je tiens tout d'abord à remercier monsieur le rapporteur de s'être saisi de ce sujet extrêmement important. La réforme de l'AEFE dans laquelle je me suis engagée est l'une des priorités de mon ministère. Cette politique est d'ailleurs la plus financée de ce ministère, puisqu'elle concourt à la fois à l'influence de la France et permet d'accueillir un certain nombre de Français à l'étranger. C'est une politique qui remplit cette double mission dans un contexte qui est tout à fait particulier et unique au monde. D'ailleurs, selon les derniers chiffres, nous avons un réseau de 640 établissements à la prochaine rentrée scolaire, avec 400 000 élèves scolarisés, dont 120 000 élèves français. Vous avez fait part, monsieur le rapporteur, d'un certain nombre de défis réels qui appellent une réflexion nécessaire et au long cours sur le pilotage et le fonctionnement de ce réseau. Je pense qu'il est important de regarder cette réalité en face, mais aussi de rappeler une chose qui est évidente : l'État ne se désengage pas, bien au contraire, et la réforme dans laquelle je me suis engagée en témoigne.

Votre rapport aborde un sujet sur lequel je débats avec un grand nombre de parlementaires, en particulier ceux qui représentent les Français de l'étranger, et singulièrement avec vous, monsieur le député. Je tiens à souligner qu'il est absolument essentiel pour moi de bénéficier des retours des acteurs de terrain, de tout l'écosystème. Je me déplace, je visite, je m'entretiens avec les différents représentants issus du réseau. Et je le faisais déjà lorsque j'étais députée des Français de l'étranger. Je suis très heureuse qu'un certain nombre de parlementaires se saisissent du sujet. Il y a évidemment votre rapport, qui se concentre sur les aspects financiers et dont les éclairages sont tout à fait pertinents et importants dans le cadre de la réforme qui se met en place. Il y a également, vous l'avez

rappelé, deux rapports récents. Par ailleurs, nous avons les conclusions des inspections générales qui ont travaillé de concert.

La trajectoire financière de l'AEFE est sous tension. Cette question appelle un diagnostic approfondi, auquel vous vous êtes attelé. Encore une fois, je trouve vos conclusions intéressantes, même si je ne les partage pas toutes. J'aimerais rappeler que la subvention de l'État a effectivement diminué ces deux dernières années, mais que cette politique reste l'une des plus financées. Elle s'établit à 393 millions d'euros pour 2026, contre 411 millions d'euros en 2025. Par ailleurs, elle est revenue à son niveau d'avant la crise sanitaire, puisqu'elle s'élevait à 381 millions d'euros en 2019. À cela s'ajoutent les 110 millions d'euros pour les bourses scolaires, au titre du programme 151. Les chiffres de la mission d'inspection de l'Inspection générale des finances (IGF), de l'Inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) objectivent le constat d'une trajectoire financière sous tension. Vous l'avez dit d'ailleurs, la masse salariale, qui représentait 787 millions d'euros en 2025, soit 74 % des charges, a connu une augmentation d'environ 15 % depuis 2021. Vous avez expliqué certaines des raisons objectives de cette augmentation, je n'y reviendrai donc pas. Sans une réforme profonde, dont le pilotage est en cours, ce déficit atteindrait, selon les prévisions des rapports d'inspection, 102 millions d'euros en 2032. Comme l'a confirmé le nouveau directeur général lors du conseil d'administration du 26 juin 2026, et comme vous l'avez également rappelé, la masse salariale représente aujourd'hui 80 % du budget de l'agence si l'on met de côté les aides à la scolarité et elle augmente de 20 millions d'euros par an depuis 2016 sous l'effet du CAS *Pensions* et de l'évolution des carrières et du point d'indice.

Le diagnostic est là. Nous avons maintenant un certain nombre d'instruments qui permettent d'établir et de clarifier cette situation financière qui, comme vous l'avez dit, appelle à une interprétation et à des interrogations. Je pense qu'il est important de ne pas s'arrêter à cette alerte de trésorerie et de réfléchir à un renforcement structurel de l'agence.

L'AEFE, qui compte 640 établissements, comprend en réalité trois types d'établissements. Les EGD, au nombre de 68, bénéficient d'une gestion approfondie de la part de l'État. Vous les appelez des « établissements de l'État gérés par l'AEFE ». Il y a là un point de divergence entre nous. Il ne s'agit pas d'établissements publics au sens où on l'entend sur le territoire français, mais d'établissements qui sont davantage gérés par l'État. Vous avez ensuite des établissements qui sont liés par une convention. Enfin, vous avez, et c'est le plus grand nombre, des établissements partenaires.

Les EGD, pour lesquels vous défendez une restructuration, doivent de mon point de vue continuer à être soutenus. Ils reçoivent aujourd'hui déjà 39 % des prestations de l'AEFE, alors que les établissements conventionnés, qui sont beaucoup plus nombreux, en reçoivent 46 %. Les partenaires, qui constituent le groupe le plus nombreux en termes de volume et de scolarisation d'élèves, ne représentent que 14 % des prestations de l'AEFE. Le rapport des inspections a constaté que les moyens alloués par l'éducation nationale via l'AEFE aux EGD apparaissent globalement plus favorables que ceux dont disposent les établissements publics en France. Le taux d'encadrement est plus favorable dans les EGD par rapport aux autres types d'établissements. Les inspections ont aussi relevé une forte proportion de professeurs agrégés, plus importante dans les EGD que dans des établissements comparables en France.

Vous avez parlé de l'immobilier. Cela fait partie des travaux prioritaires et, là, je vous rejoins tout à fait. Bloqué depuis plusieurs années, le schéma pluriannuel de stratégie immobilière sera retravaillé pour permettre aux EGD de moderniser leurs infrastructures. C'est d'ailleurs une demande qui nous revient systématiquement de la part des établissements qui, il faut le dire, ne sont pas tous dans la même situation financière, ne sont pas tous soumis aux

mêmes législations nationales et ne font pas tous face aux mêmes contraintes, car nous parlons d'un réseau d'établissements situés aux quatre coins du monde.

En contrepartie de ce soutien renforcé, une exigence de transparence prévaut. Toute hausse des frais de scolarité devra être justifiée par une opération précise et clairement communiquée aux familles. C'est la garantie que le soutien de l'État se voie, se comprenne et se matérialise par cette obligation de transparence.

Je souhaite un véritable pilotage stratégique. Cela veut dire choisir et ne pas subir les choix d'investissement. Cela veut dire assumer d'investir davantage dans certains pays, dans certains établissements, parce que nous avons intérêt à le faire, parce que c'est une politique d'influence, comme vous l'avez dit, et parce qu'il y a aussi un intérêt à scolariser une communauté française qui est importante. Cela passe évidemment par une réforme de la gouvernance, qui est déjà engagée avec la nomination d'un nouveau directeur général, mais aussi avec des pôles distincts au sein de l'agence et une intégration renforcée de l'éducation nationale. De manière statutaire, cela a existé, mais dans les faits, le pilotage de la part de l'éducation nationale était véritablement très secondaire. Il faut qu'elle puisse être davantage incluse et impliquée dans ces décisions, car ce qui caractérise ce réseau spécifique, c'est de permettre de scolariser, conformément au programme de l'éducation nationale française, les enfants, qu'ils soient dans des EGD, des établissements conventionnés ou partenaires.

Ensuite, concernant le modèle contractuel de ces établissements, je pense qu'il faut remplacer les règles dérogatoires héritées de situations géographiques particulières par des règles claires et équitables, comprises par tous les statuts d'établissements. Il ne faut pas créer de distinction ou de rupture entre les établissements perçus comme privés et ceux perçus comme publics ou entre ceux soutenus par l'État et ceux qui seraient simplement homologués. En réalité, il s'agit d'un réseau intégré qui répond à des exigences pédagogiques. Il s'agit de l'éducation de nos enfants à l'étranger et d'enfants étrangers dans un réseau français. Il faut donc véritablement travailler sur ce modèle contractuel, avec le pilotage politique assumé dont je parlais, offrant plus de liberté et de responsabilité aux différents établissements, quel que soit leur statut. Pour les enseignants également, il faut prendre en compte la mobilité des professeurs, demande qui nous revient très régulièrement, avec des recrutements et des parcours plus lisibles. Le statut des professeurs détachés a évolué au gré des décisions de justice et des réformes de l'AEFE, qui n'ont pas été menées de manière systématique ou globale dans le réseau. Je pense qu'il faut resserrer le travail avec le ministère de l'éducation nationale. Je travaille sur ce sujet avec le ministre et ses équipes, et le nouveau directeur de l'agence a également pris ce sujet à bras-le-corps.

Le pilotage renforcé de la gestion des bourses, nous avons eu l'occasion d'en débattre, vise à enlever des échelons d'analyse des demandes pour que l'évaluation se fasse davantage sur le terrain, car ce sont les agents consulaires qui connaissent la situation des familles éligibles aux bourses scolaires. Mais ce qui ne doit pas bouger, ce qui doit rester un absolu, c'est l'exigence pédagogique, l'excellence qui doit être le socle de ce réseau et qui fait d'ailleurs toute son attractivité.

Là où je vous rejoins, c'est sur la question de la protection des familles. Les familles n'ont évidemment pas à absorber les coûts supplémentaires. Une hausse des frais de scolarité a eu lieu cette année, liée aux trajectoires budgétaires de l'agence et aux décisions prises au conseil d'administration de décembre dernier. L'objectif de la réforme que j'engage, et je distingue bien la réforme des décisions budgétaires qui ont été prises auparavant, c'est précisément de permettre au réseau d'acquiescer une forme de souveraineté, de ne plus dépendre au jour le jour des subventions publiques et des frais d'écologie. Je suis tout à fait favorable à une loi de programmation, pas seulement pour cette politique publique, mais plus largement

pour mon ministère. Nous sommes dans un contexte politique où il n'est pas aisé de prévoir une programmation à long terme. J'ai la conviction profonde que plus nous doterons cette agence et ce réseau d'instruments permettant un pilotage autonome, au plus près du terrain, établissement par établissement, en même temps qu'un pilotage politique au niveau du ministère sur les choix que doit faire l'agence, mieux ce sera.

La priorité affichée est évidemment la stabilisation du dispositif des bourses. Sur cette enveloppe, nous avons une augmentation progressive, pour atteindre 110 millions d'euros en 2026, pour suivre la consommation réelle sans faire porter cet effort sur les familles. M. Alexandre Moroïs a été choisi comme nouveau directeur général pour sa compétence financière – il était anciennement directeur des affaires financières au Quai d'Orsay – et sa capacité à conduire une transformation complexe. Il a été nommé le 15 juin 2026 et a tenu son premier conseil d'administration le 26 juin, où il a présenté une feuille de route. Concrètement, depuis le 26 juin, sur les établissements conventionnés, 50 ont signé l'avenant intégrant la contribution des pensions civiles. Une discussion est en cours avec les autres établissements conventionnés. Le directeur général a jusqu'au 31 août pour élaborer, établissement par établissement, cette concertation et aboutir à la signature de ces avenants. Des échelonnements, des solutions sont proposés aux différents établissements en difficulté. Pour les établissements partenaires, le nouveau contrat de partenariat a été reporté, le temps de poursuivre la concertation sur son contenu et ses conditions financières. L'idée est de se donner le temps de la discussion pour avancer ensemble et intégrer ces décisions budgétaires, le cas échéant, dans cette réforme plus globale. Enfin, le directeur général a fixé sa méthode de travail pour l'été, qui s'inspire des rapports pour proposer des voies de réforme à l'automne sur trois axes : dépenses, recettes et gouvernance. Un conseil d'administration aura lieu en novembre.

Pour conclure, la réforme de l'AEFE est imposée par la situation dans laquelle se trouve l'agence – et je prends tout à fait en compte vos conclusions que j'examine avec beaucoup de sérieux et d'intérêt –, mais au-delà il s'agit d'un choix politique assumé. Il ne s'agit pas d'une contrainte budgétaire subie, mais de refonder l'agence, de la doter d'un modèle soutenable à moyen terme, mais aussi de lui permettre de se projeter dans l'avenir. Il y a, je l'ai dit, une croissance assez importante du nombre d'établissements, avec des disparités en termes de statut. C'est un héritage plus que centenaire. Chaque établissement a sa propre histoire et doit avoir sa part d'autonomie, ses spécificités. J'y suis profondément attachée. Évidemment, c'est une politique d'influence qu'il faut préserver.

L'enseignement français à l'étranger n'a pas à être réinventé. Il n'est pas question de renier cet héritage qui a fait ses preuves depuis plus d'un siècle, mais de lui donner les moyens de continuer à rayonner. La réforme est engagée, mais il s'agit de bien plus qu'un train d'ajustements comptables : il s'agit réellement de donner à cette agence les moyens de ses ambitions.

M. François Jolivet, président. J'aimerais comprendre les relations entre le ministère de l'Europe et des affaires étrangères d'un côté et celui de l'éducation nationale de l'autre. J'ai été assez surpris quand notre rapporteur a indiqué que, lorsque le GVT augmente, quand il y a la revalorisation du point d'indice ou quand la contribution au CAS *Pensions* progresse, la subvention de l'État ne couvre pas cette augmentation des dépenses pour l'établissement public. La question est de savoir pourquoi ce n'est pas répercuté.

Mme Éléonore Caroit, ministre. Je vous renverrai aux rapports de l'inspection qui peuvent être partagés avec cette commission. Il faut bien comprendre que ce réseau intègre des établissements très différents qui ne répondent pas aux mêmes contraintes. Il s'est construit par dérogations successives. Un certain nombre d'établissements n'ont pas payé leur

contribution à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger pour toute une série de raisons, certaines tout à fait légitimes. On parle de pays qui pour certains sont en guerre ; d'autres ont subi des tremblements de terre, d'autres ont des contraintes politiques. Le pilotage est donc assez difficile et nécessite justement d'être remis à plat dans la gestion de cette agence, qui est soumise à des taux de change, à plus de cent législations nationales et à des établissements qui n'ont pas toujours répondu de la même façon. Il y a plusieurs réponses à la question de savoir pourquoi nous nous trouvons aujourd'hui dans une situation complexe sur le plan budgétaire. On peut dire que c'est un problème profond ou que les causes ne sont pas si profondes qu'il y paraît. Toujours est-il qu'il faut doter cette agence des moyens d'y faire face.

Sur la question de l'articulation entre l'éducation nationale et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, il est normal qu'à partir du moment où les professeurs sont détachés au sein de cette agence, qui est pilotée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, elle prenne en charge leurs frais de traitement.

M. François Jolivet, président. Y compris le GVT, la revalorisation du point d'indice et la contribution au CAS *Pensions* ?

Mme Éléonore Caroit, ministre. Absolument. Aujourd'hui, c'est payé en partie par l'État et aussi en partie par les familles. Ce qu'il faut comprendre, c'est qu'il ne s'agit pas d'un établissement public français qui serait entièrement financé par l'État, avec des fonctionnaires qui sont les professeurs de vos enfants au coin de la rue ou dans vos territoires. Il s'agit d'un système hybride dont une partie est payée par des familles. Rappelons d'ailleurs que, sur les 400 000 élèves de ce réseau, 120 000 seulement sont des élèves français. C'est une politique publique française qui sert à la fois cette volonté d'influence, mais aussi la scolarisation des enfants français. Dans ce cadre-là, nous sommes dans un contexte différent de celui que l'on trouve en France.

M. François Jolivet, président. C'était un défi pour le directeur général de trouver des ressources pour pouvoir faire face à cette dépense.

Mme Éléonore Caroit, ministre. J'irai plus loin et je dirai qu'il est aussi normal qu'une partie du fonctionnement de ces établissements, y compris l'embauche et le traitement des professeurs, quel que soit d'ailleurs leur statut, soit prise en charge par les familles, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un service public qui serait rendu à des familles françaises, comme c'est le cas de l'éducation nationale en France, mais d'un système qui est complètement à part et qui scolarise en majorité des élèves étrangers.

M. François Jolivet, président. L'établissement public peut avoir une vocation industrielle et commerciale.

Mme Éléonore Caroit, ministre. Ce n'est pas une vocation industrielle et commerciale. C'est une politique d'influence. Il est important de le dire, parce que quand vous lisez, notamment dans la presse, les articles qui ont pu être publiés sur le réseau français à l'étranger, on aurait envie de croire qu'il y aurait des écoles publiques françaises à l'étranger. Or ce n'est pas vrai.

M. François Jolivet, président. J'ai compris qu'il y avait des fonctionnaires qui devaient être rémunérés et qu'une partie de leur rémunération est portée par les frais de scolarité versés par les familles.

Mme Éléonore Caroit, ministre. Mon travail est évidemment de faire en sorte que la charge soit la plus limitée possible pour les familles, mais aussi de faire en sorte que, chaque fois que c'est possible – car nous sommes soumis à des législations très différentes avec toutes sortes de contraintes –, il y ait aussi une tarification différenciée qui permette aux familles françaises de supporter à proportion moindre les frais de scolarisation de leurs enfants dans ces établissements. Il me paraît simplement normal que les familles françaises paient moins dans le cadre de politiques subventionnées par l'État français. Cette tarification différenciée, qui peut aller du simple au double, ne peut pas se faire dans tous les établissements, mais elle est proposée lorsque c'est possible.

M. François Jolivet, président. L'établissement public devrait être autonome sur ses ressources et ne pas dépendre de la subvention, qui n'est pas si importante que cela au regard de la totalité du budget. Pour autant, pensez-vous que l'équilibre économique pour l'établissement public est possible au moment où nous nous parlons ?

Mme Éléonore Caroit, ministre. Je tiens à préciser que l'idée n'est pas de supprimer la subvention de l'État. J'ai dit d'ailleurs, au contraire, que c'était l'une des politiques les plus soutenues, si ce n'est la politique la plus soutenue du portefeuille ministériel dont j'ai la charge, parce qu'elle est perçue comme étant nécessaire aussi bien pour l'influence de la France que pour la scolarisation des élèves français qui ont ainsi accès à un établissement dans leur lieu de résidence, aux quatre coins du monde. Pour autant, il s'agit de rendre le fonctionnement, la gestion, y compris la gestion financière de cette agence, plus transparents, plus efficaces, pour lui permettre justement de survivre à certains aléas budgétaires. On avait une trajectoire de hausse de la subvention de l'État jusqu'à la baisse qui a été constatée au cours des deux derniers exercices. Cet établissement devrait pouvoir supporter ce type de variation. À aucun moment je n'ai laissé entendre – et je suis heureuse de le clarifier – qu'il faudrait cesser de subventionner cet établissement.

M. François Jolivet, président. Je n'ai pas dit qu'il fallait cesser, mais si on lui demande d'avoir un équilibre économique, peut-il l'atteindre en conservant son rôle d'influence ?

Mme Éléonore Caroit, ministre. La difficulté, c'est qu'il n'y a pas de vision simpliste qui tienne lorsqu'on regarde le réseau d'enseignement français à l'étranger. Lorsque vous regardez sa composition, avec différents établissements qui sont extrêmement différents les uns des autres – car entre la petite école de Las Terrenas au nord de la République dominicaine et le grand lycée de Beyrouth au Liban, vous avez un monde en termes de fonctionnement, de contraintes et surtout d'influence de la France –, lorsque vous regardez toutes ces disparités, le défi n'est pas de ne pas avoir besoin de subvention publique. Le défi, c'est de pouvoir mieux anticiper, de donner de la prévisibilité aux différents établissements, quels qu'ils soient et où qu'ils soient. C'est de permettre aussi aux familles qui font le choix de scolariser leurs enfants dans notre réseau et qui pour certaines font un sacrifice financier d'avoir une prévisibilité à long terme. Quand vous inscrivez votre enfant en petite section de maternelle, vous avez envie de savoir quels seront les frais d'écolage que vous serez amenés à payer en CP, puis en 6^e. L'intérêt, évidemment, c'est d'inscrire son enfant dans la durée et c'est de pouvoir ensuite attirer de jeunes bacheliers pour qu'ils fassent leurs études en France, pour qu'ils contribuent au rayonnement de la France. L'influence s'exerce aussi par le fait que certaines figures politiques ou académiques fassent l'éloge de ce réseau. Le défi n'est pas de le rendre indépendant de l'État ; c'est de le rendre plus pilotable, plus indépendant et plus solide financièrement qu'il ne l'a été jusqu'à présent.

M. François Jolivet, président. On parle de l'enseignement français à l'étranger. Tout cela est piloté par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères parce que c'est à l'étranger. Serait-il imaginable de placer ce réseau dans le giron du ministère de l'éducation nationale ?

Mme Éléonore Caroit, ministre. C'est une question qui est tout à fait pertinente et qui s'est posée. D'ailleurs, la question de la potentielle double tutelle s'est également posée au cours de l'histoire de la construction du réseau. Je pense que le fait même que l'on pose cette question montre qu'une pédagogie est nécessaire pour expliquer ce qu'est ce réseau. Le réseau est avant tout un instrument d'influence, y compris lorsqu'il scolarise de jeunes Français à l'étranger. Cela permet un rattachement à leur pays des jeunes Français à l'étranger qui ont la chance d'y accéder. C'est pour cela que nous avons une politique séparée de bourses, qui est aussi une politique ambitieuse et financée. La commission des finances y est attachée, y compris dans un moment de contraintes budgétaires. L'une des spécificités de ce réseau, qui rend la chose encore plus complexe et qui fait que les critiques selon lesquelles il s'agirait d'un réseau privé sont tout à fait infondées, c'est que l'un des objectifs principaux de mon ministère est également de permettre qu'une partie des classes moyennes et des enfants les plus défavorisés ait accès à ce réseau et à ce système de bourses.

Pour répondre simplement et sans détour à votre question, je pense qu'il est pertinent que le pilotage reste dans le giron du ministère des affaires étrangères. Il est plus simple de piloter une agence lorsqu'elle a une seule tutelle. Vous avez déjà vu toutes les complexités auxquelles elle doit faire face, qui sont consubstantielles à cette agence et aux missions qu'elle remplit. Pour autant, je suis convaincue qu'il faut une implication beaucoup plus grande de la part de l'éducation nationale, qu'il faut que l'éducation nationale vive comme une fierté le fait d'avoir ce réseau. C'est la raison pour laquelle j'ai également engagé cette discussion avec le ministre de l'éducation nationale, qui est tout à fait attentif et à l'écoute. Je souhaite qu'il y ait au sein même de l'agence, comme cela est d'ailleurs prévu mais n'a pas toujours été le cas, un échelon important de gouvernance qui revienne au ministère de l'éducation nationale. Il y a des enjeux de pédagogie, d'adaptation des programmes scolaires à des situations extrêmement différentes. On doit proposer une dizaine d'options au baccalauréat ; donc il faut pouvoir les proposer à l'autre bout du monde. Il faut pouvoir adapter aussi certains programmes à des contraintes législatives locales qui voudraient qu'il y ait 30 % d'enseignement en langue locale. Tout cela rend les choses très complexes. On a besoin de l'éducation nationale. Pour autant, il ne serait pas, de mon point de vue, envisageable que le pilotage se fasse par le ministère de l'éducation nationale.

M. François Jolivet, président. La semaine prochaine, le Parlement est invité à se prononcer en dernière lecture sur la création d'une foncière de l'État qui soit compétente pour porter tous les investissements et tous les actifs de l'État, à quelque endroit qu'ils soient. Avez-vous été sollicités sur l'activation de cette foncière ?

Mme Éléonore Caroit, ministre. Cela fait partie des discussions que nous avons, pas sur la création de cette foncière en particulier, mais sur la manière d'obtenir un meilleur pilotage, en l'occurrence plus local, et de donner plus de pouvoir d'action aux établissements. Ce que l'on voit, c'est qu'il y a de véritables disparités entre le statut des établissements et leur capacité à agir sur leur parc immobilier. D'ailleurs, je tiens à préciser qu'il y a là aussi une diversité de situations très importante. Vous avez des terrains qui appartiennent au pays d'accueil sur lesquels le bâti appartient à des associations de parents d'élèves. Vous avez des établissements qui, au contraire, appartiennent à l'État. Je n'aime pas faire la distinction entre ce qui serait du ressort de l'État et ce qui ne le serait pas ; je regarde le réseau dans son ensemble. Et là encore, ce qu'il faut, y compris pour les EGD, c'est leur donner davantage de

moyens pour pouvoir faire les investissements immobiliers et les rendre attractifs. Et là, je rejoins les propos que tenait monsieur le rapporteur dans la présentation de son rapport.

Mme Catherine Dellong Meng (RN). L'AEFE est un établissement public administratif placé sous la tutelle unique du ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Vous avez très bien présenté cette structure concernant le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger. Le rôle de coordination et de gestion de l'AEFE concerne environ 400 000 élèves dans le monde. Cela relève d'une double mission fondamentale pour ce service public administratif : l'éducation, qui bénéficie aux 120 000 élèves français établis hors de France, contribue à la diplomatie d'influence et au rayonnement de la langue et de la culture françaises par son attractivité, grâce à l'accueil de 280 000 élèves de nationalité étrangère.

Son budget d'à peu près 1 milliard d'euros repose sur un cofinancement d'environ 50 % de subventions publiques et 50 % de recettes propres issues des frais de scolarité. Les dépenses comprennent environ 80 % de dépenses de personnel, ainsi que des dépenses diverses, des aides à la scolarité et des frais pour l'investissement. Le plan Cap 2030 lancé par le Président de la République consistait à promouvoir la langue française et le plurilinguisme, ainsi qu'à doubler les effectifs, en désignant l'agence comme opérateur pour la mise en œuvre de ce plan. Mais, depuis de nombreuses années, le réseau traverse une crise, notamment structurelle et budgétaire, en raison notamment de la non-compensation des pensions civiles des enseignants depuis 2009, cette charge étant supportée directement par l'AEFE et non par le ministère. À cela s'ajoute la non-atteinte des objectifs de ce plan Cap 2030, avec seulement 50 000 élèves supplémentaires au lieu de la cible de 350 000 élèves attendus. La Cour des comptes s'est penchée sur les difficultés financières de l'agence concernant la baisse des financements publics, qui a conduit l'agence à un déficit de 40 millions d'euros en 2024. Elle a immédiatement mis en œuvre des actions ponctuelles pour revenir à l'équilibre en 2025 : fermeture de postes d'enseignants, gel de salaires, hausse des frais de scolarité entre 8 % et 15 %.

Cependant, deux préoccupations majeures demeurent : la hausse continue des frais de scolarité, qui semblerait inévitable, mais aussi le maintien et la préservation de la qualité pédagogique qui fait l'essence même de ce réseau. L'enseignement français à l'étranger doit effectivement rester accessible et ne pas devenir un segment du secteur concurrentiel. L'éducation n'est pas un marché. On pourrait peut-être évoquer une privatisation du réseau, comme certains le craignent. Il faut rééquilibrer les dispositifs de l'AEFE face à la dégradation structurelle de sa situation financière, si rien ne change. Cet organisme, qui est subventionné par le budget de l'État, doit aussi contribuer au redressement des comptes de la nation et à la réduction de la dépense publique, puisque vous avez évoqué l'effet de ciseaux : augmentation des dépenses et baisse des recettes. Un nouveau directeur général a été nommé. Sa feuille de route, je l'espère, portera dans un premier temps sur le pilotage de la structure.

Comment allez-vous maîtriser durablement la croissance des charges de personnel ? Certaines rémunérations sont plus favorables qu'en métropole. Allez-vous mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) pour les ressources humaines ? Allez-vous vraiment renforcer la visibilité et la prévisibilité des ajustements tarifaires des droits de scolarité ? Comment allez-vous réaliser des économies de gestion et d'organisation pour un retour à l'équilibre budgétaire ?

Mme Éléonore Caroit, ministre. Peut-être ai-je déjà apporté un certain nombre d'éléments lors de mes réponses aux différentes questions de M. Jolivet. En tout cas, je voudrais vous dire que le nouveau directeur général a pour charge de mener une réforme structurelle de l'AEFE et non pas un simple ajustement budgétaire. La plus grande charge de

ce réseau, et c'est normal, le rapporteur l'a rappelé, ce sont les professeurs qui sont détachés dans les différents établissements. Il faut que le statut de ces détachés, leur affectation géographique, leur mobilité et la gestion de leur carrière soient déterminés en bonne intelligence avec le ministère de l'éducation nationale. Un certain nombre de propositions seront émises par le directeur général dans les prochaines semaines. L'idée est que, lors du prochain conseil d'administration qui se tiendra en novembre, les grandes orientations de la réforme – qui ne seront pas imposées par ce directeur général que nous avons nommé, mais construites en prenant en compte les différentes préconisations, observations et conclusions des différents rapports, que ce soit à l'Assemblée nationale, au Sénat ou par les inspections – soient présentées. Je prends bonne note de vos inquiétudes. J'espère avoir répondu à un certain nombre d'éléments sur le fonctionnement de ce réseau et j'insiste, car c'est important et c'est peut-être l'image qu'il faut en retenir : il s'agit d'un réseau qui, dans tous les cas, est semi-privé, car il n'est nécessairement pas comparable à l'éducation nationale en France. C'est avec cette spécificité, ces contraintes, cette volonté de garder cette mixité et ces deux missions que remplit l'agence qu'il faut trouver un équilibre qui permette à l'agence de se redresser.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Vous dites que c'est un rapport qui vient en soutien aux EGD. Ce n'est pas la question. Oui, les EGD sont des établissements de l'État français à l'étranger. D'ailleurs, si la question de la foncière se pose, elle se posera uniquement pour les EGD. J'aurais bien aimé, moi aussi, une réponse, parce que la foncière consistera à demander désormais à ces établissements un loyer. J'aimerais bien savoir si les établissements français à l'étranger, notamment les EGD, mais aussi nos ambassades et nos consulats, partout où l'État est propriétaire à l'étranger, seront concernés.

Ensuite, je n'ai pas compris si vous persistiez à défendre les mesures qui ont été prises le 18 décembre 2025 ou si vous en demandiez le retrait, alors qu'elles mettent réellement en difficulté l'agence à moyen et à long terme.

S'agissant du diagnostic, vous avez cité le rapport des inspections générales. J'ai discuté avec la direction du budget et ils reconnaissent que n'a pas été pris en compte, quand les inspections générales ont fait tourner leur modèle et établi leurs projections, le fait qu'il y avait eu une volonté politique de freiner les EGD et leur capacité d'accueil dans les pays où une forte demande et une forte croissance des effectifs existaient pourtant. Il a été voulu pendant des années que les EGD n'accueillent pas plus d'élèves. Or ne pas permettre à l'État ou à une agence de percevoir plus de recettes me pose une difficulté majeure. Il a effectivement été renoncé à plusieurs projets qui étaient censés permettre à des établissements de l'État d'accueillir plus d'élèves et donc de percevoir plus de recettes, au motif qu'il fallait encourager les établissements privés à venir et que, si on agrandissait des établissements appartenant à l'État, cela mettrait en difficulté les futurs établissements privés. C'est cette stratégie que je conteste. On voit qu'elle a eu un coût pour l'AEFE. S'il y a eu une stagnation des élèves dans les EGD, cela a été voulu. C'est pour cette raison que je vous ai posé la question : vous engagez-vous, madame la ministre, à creuser cette question de l'investissement dans les EGD et à évaluer ce que cela a coûté pour l'État de ne pas avoir investi de façon volontaire, y compris là où il y avait de fortes demandes et donc des possibilités de recettes évidentes pour l'État, auxquelles nous avons pourtant renoncé ?

Vous dites qu'il n'y a pas de désengagement de l'État. Mais, si on remonte et si on met de côté l'année 2019, qui est une année particulière, nous avons actuellement la plus basse subvention qu'il y ait jamais eue pour l'AEFE depuis 2009, année du transfert de la contribution au CAS *Pensions*. Vous dites que l'investissement continue et que c'est une grosse charge pour le programme 185. Oui, effectivement, c'est 65 % du programme 185, mais il faut savoir que la totalité de la mission *Action extérieure de l'État*, donc les trois

programmes 105, 185 et 151, représente l'un des plus petits budgets de l'État. C'est moins de 0,2 % du budget de l'État que représentent les crédits du programme 185. Effectivement, quand on compare, c'est peut-être l'un des plus gros postes de votre portefeuille ministériel, mais l'un des plus petits budgets de l'État. On pourrait se poser la question de l'investissement dans l'outil diplomatique, mais il ne faut pas oublier d'où l'on part. Ce programme est très petit au sein du budget de l'État ; on peut donc toujours dire que c'est l'un des plus gros investissements, mais l'investissement de départ est de toute façon très, très faible.

Il faut que cela reste un instrument d'influence et de politique étrangère. Je suis d'accord avec vous. L'AEFE reste un outil d'influence et de politique étrangère, avec la possibilité de pouvoir répondre à des priorités de politique étrangère demain. Si on veut maintenir, par exemple, l'établissement Liberté à Bamako, il faudra pouvoir y détacher beaucoup de professeurs. Mais vous dites, dans le même temps, qu'il faut renoncer aux règles d'exception pour avoir des règles égales pour tous les établissements. C'est cela le sens des mesures actuelles : on fait payer aux établissements en fonction du nombre de détachés qu'ils ont. C'est le sens des mesures du 18 décembre, vous en conviendrez. Or on pourrait comprendre, normalement, que justement des instruments différenciés permettent de mieux traiter Bamako, parce que c'est une priorité et que la situation est difficile, que tout autre établissement dans le monde. Je pense au contraire qu'il faut garder une marge pour des instruments et un soutien différenciés en fonction des établissements. On ne peut pas appliquer des règles égales à tous les établissements, alors qu'ils ne sont pas confrontés à la même situation localement.

On dit que tout le monde est d'accord que d'un point de vue pédagogique, tout cela forme un réseau, mais, d'un point de vue budgétaire, près des deux tiers des recettes propres de l'AEFE viennent des EGD. Si on arrête d'investir dans les EGD, on fait donc remonter moins de recettes et c'est le modèle même qui est mis en difficulté. La question d'investir dans les EGD n'est pas de confronter privé et public, c'est d'abord une question de bonne gestion des deniers publics et de faire remonter un maximum de recettes à l'AEFE, si on veut que l'AEFE soit autonome. On ne peut pas, dans le même temps, la priver de ses recettes propres au profit du seul développement d'un réseau constitué de privés. C'est grâce à eux que nous allons augmenter ce réseau, c'est une certitude, mais on ne peut pas non plus faire en sorte que, pour favoriser ces établissements privés, on se prive de recettes pour l'AEFE. Si je ne croyais pas à l'absence de stratégie – et c'est ma conviction profonde, il y a eu une absence de stratégie ces dernières années –, on aurait pu croire qu'il y a eu une stratégie quasiment voulue de mise en difficulté de l'AEFE. On aurait pu croire qu'il y a eu une tentative quasiment de mise en faillite organisée de l'AEFE. Mais je ne le crois pas, parce que je crois surtout qu'il y a eu une absence de stratégie. Cependant, quand vous voyez toutes les mesures mises bout à bout, empêcher les EGD d'investir, etc., et le renoncement à tant de recettes, on pourrait le croire. Or ce n'est pas le cas.

Mme Éléonore Caroit, ministre. La subvention de l'État s'élève aujourd'hui à 393 millions d'euros pour 2026. Vous avez mentionné l'année 2019, où elle était plus basse, à 381 millions d'euros, mais en 2017, nous étions à 354 millions d'euros en exécuté et, en 2016, à 386 millions d'euros. Il est donc inexact, ou du moins cela ne correspond pas aux chiffres que je possède concernant l'exécution, de dire que la subvention est à son plus bas niveau. En tout état de cause, la volonté de l'État, je le dis et le répète, n'est pas de se désengager de ce réseau dans l'absolu, et encore moins des EGD en particulier. Je voudrais simplement rappeler, car il est important de le mesurer, qu'ils reçoivent 40 % des prestations de l'AEFE alors qu'ils ne scolarisent que 20 % des élèves de l'agence. C'est un choix ; ils sont déjà traités quasiment deux fois mieux que les autres élèves. J'ai moi-même été scolarisée dans un établissement qui n'était pas un EGD, mais qui n'en était pas moins un établissement

français à l'étranger que celui où vous avez peut-être été scolarisé. Je pense qu'il faut regarder ce réseau dans son ensemble, c'est-à-dire un réseau qui bénéficie d'une subvention importante de l'État français, mais qui est aussi soumis à un certain nombre de contraintes et qui comporte une part de privé, puisqu'il s'agit d'établissements implantés à l'étranger. Les partenaires scolarisent plus de 50 % des élèves du réseau dans son ensemble et ne reçoivent que 14 % des subventions. Cela répond à des logiques, à des stratégies, à un pilotage qui a été mené. Je ne peux donc pas vous laisser dire qu'il n'y a pas eu de stratégie, et encore moins qu'il y aurait eu une volonté de saborder les EGD ; bien au contraire. En tout état de cause, je tiens à vous rassurer sur ce point et sur ma volonté non seulement de piloter ce réseau, mais aussi, comme je le disais, de le renforcer.

Vous m'interrogez sur ce qu'il adviendra des mesures récemment votées par le conseil d'administration de l'agence, auquel je ne siège pas. Pour l'instant, un processus est engagé, avec différentes mesures qui constituent le cadre de la réforme en train d'être définie par le directeur général de l'Agence. Il conviendra alors, en bonne intelligence et avec l'ensemble de l'écosystème – tous les acteurs, y compris en premier lieu les parlementaires –, de voir comment cette réforme, qui touche nécessairement au coût, au fonctionnement et au budget de l'AEFE, sera mise en place. C'est dans ce cadre que sera déterminé dans quelle mesure ces mesures seront ou non conservées, partiellement ou non, et comment elles s'inscriront dans cette réforme globale qui ne se résume évidemment pas à cela. Ces deux mesures ont été votées en conseil d'administration avant que la réforme ne soit lancée.

Enfin, et c'est très important, je pense qu'il faut de la transparence et des règles qui soient lisibles et intelligibles. Pour autant, je ne crois pas qu'il faille une uniformité qui, de toute façon, est absolument impossible. Rappelons une fois de plus que ces établissements sont soumis à des contraintes différentes. On ne peut pas imposer à tous les établissements français du réseau, y compris au sein du seul périmètre des EGD, de fonctionner d'une seule et même manière, car ce n'est pas la même chose d'avoir un établissement français à Tunis et à Madrid. Les règles qui s'appliquent ne sont tout simplement pas les mêmes, y compris sur le contenu pédagogique. La volonté est bien d'aplanir et de clarifier pour rendre les choix plus transparents, plus pilotables et plus lisibles, afin de ne pas s'entendre dire dans un an que nous avons fait le choix de ne pas piloter du tout, voire de saborder le réseau. Pour autant, il faut garder cette flexibilité, et c'est en tout cas ce que j'attends de cette réforme qui aboutira très prochainement.

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial. Je souhaite simplement apporter une clarification sur la subvention. Nous parlons d'une loi de finances initiale pour 2026 qui prévoit 393 millions d'euros. Or vous comparez ce chiffre avec des montants en exécution budgétaire pour les années précédentes. Ce n'est qu'à la fin de cette année que nous saurons s'il y a eu des ajustements. En revanche, si on compare les lois de finances initiales entre elles, il s'agit bien de la plus basse subvention ouverte depuis 2009. Il faut comparer ce qui est comparable, car tous les ans, nous avons constaté en exécution un montant de subvention qui différait de celui inscrit en loi de finances initiale.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement, la publication du rapport d'information.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

(dans l'ordre chronologique)

Syndicat national des enseignements de second degré (SNES) – Fédération syndicale unitaire (FSU)

– M. Patrick Soldat, secrétaire national ;

Syndicat général de l'éducation nationale (SGEN) – Confédération française démocratique du travail (CFDT) – Éducation nationale

– M. Xavier Auger, secrétaire national ;

Personnalités qualifiées

– M. Jean-Yves Leconte, ancien sénateur des Français établis hors de France ;

– M. Serge Faure, proviseur honoraire ;

Union des associations de parents d'élèves de l'étranger (UNAPE)

– Mme Martinez, vice-présidente ;

– M. Torello, responsable Europe ;

– M. Roudies, responsable Afrique ;

– M. Touhami, membre d'honneur.

Mission laïque française (MFL)

– M. Christian Masset, président ;

– M. Jean-Marc Merriaux, directeur général ;

Association franco-libanaise pour l'éducation et la culture (AFLEC)

– M. Paul Raucy, président ;

– M. Rimah Hammoud, vice-président ;

Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPEE)

– M. Brice Bultot, président ;

– Mme Mélissa Nachtigal ;

Lycée Louis-Massignon d’Abu Dhabi (Émirats arabes unis)

– Mme Anne-Sophie Goux, proviseure ;

Lycée français internationale (AFLEC) de Dubaï (Émirats arabes unis)

– M. Sylvain Lunetta, proviseur ;

Agence France-Trésor (AFT)

– M. Pierre Besson, chef du bureau de la trésorerie de l’État ;

– M. François-Xavier Bignon, trésorier de l’État.

Ministère de l’éducation nationale

– M. Christophe Géhin, directeur général des ressources humaines ;

– M. Laurent Crusson, chef du service en charge de l’attractivité et de la politique des ressources humaines ;

Direction générale de la mondialisation (ministère de l’Europe et des affaires étrangères)

– Mme Sabine Sciortino, directrice de la diplomatie culturelle, éducative, universitaire et scientifique ;

– Mme Sophie Grunfelder, cheffe de pôle enseignement du français à l’étranger à la sous-direction Langue française et éducation ;

– M. Hadrien Novelli, chef adjoint du pôle opérateur à la sous-direction des moyens et opérateurs de la direction du pilotage et de la stratégie ;

Direction du budget (ministère de l’action et des comptes publics)

– M. Aurélien Warembourg, adjoint au sous-directeur, 7^e sous-direction ;

– M. Théo Sévénier. Adjoint au chef de bureau Affaires étrangères et aide au développement ;

École internationale française de Sharjah (Émirats arabes unis)

– Mme Vertine Duvauchelle, directrice ;

Agence pour l’enseignement français à l’étranger (AEFE)

– M. Alexandre Morois, directeur général (à compter du 15 juin 2026) ;

Ambassade de France au Vietnam

– M. Olivier Brochet, ambassadeur et ancien directeur général de l’AEFE.

DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

(dans l'ordre chronologique)

Tunisie : Djerba (8 mai 2026)

– Lycée français international Victor-Hugo de Djerba :

- M. Christian Soulard, proviseur ;
- M. Selim Barouni, proviseur-adjoint ;

– Représentants du personnel du lycée français :

- Mmes D'Hoop et Hajj Yedder ;

Côte-d'Ivoire : Abidjan (3 avril)

– M. Olivier Lagahuzère, conseiller de coopération et d'action culturelle (COCAC) adjoint ;

– M. Antonioni Carl Bassit, administrateur de la la Fédération des associations de parents d'élèves des établissements d'enseignement français à l'étranger (FAPEE) ;

Maroc (1^{er} déplacement) : Agadir (13 mai), Marrakech (14 mai), Casablanca (15 mai) et Tanger (18 mai)

– Lycée français d'Agadir :

- M. Patrick Lemièrre, proviseur ;

– Représentants du personnel du lycée français :

- Mme Mainguy et M. Jellouli ;

– Groupe scolaire Le Détroit (OSUI) de Tanger :

- M. Stéphane Le Berre, proviseure-adjointe ;
- M. Kamal Lamssirine, directeur du primaire ;

– Lycée Regnault de Tanger :

- Mme Sylvie Lavigne, proviseure ;
- M. Sylvain Rives, proviseur-adjoint ;

- Mme Hafida Merabet, secrétaire générale ;
- Lycée français Victor-Hugo de Marrakech :
 - Mme Chantal Levy, proviseure ;
 - M. Lionel Gasc, proviseur-adjoint ;
- Représentants du personnel du lycée français :
 - Mme Coulibaly et M. Legrand ;

Algérie : Alger (21 mai), Annaba (23 mai) et Oran (25 mai)

- Mme Inas de Brion, COCAC adjointe ;
- Lycée international Alexandre-Dumas d’Alger et :
 - M. Daniel Bérachatégui, proviseur ;
 - M. Victor Tremblot de la Croix, proviseur-adjoint ;
 - M. David Chauvin, directeur administratif et financier ;
 - Mme Pascale Lopez, directrice de l’école primaire ;
- Représentants du personnel :
 - Mme Oka, Aït-Kaci, Ferhat et M. Bouebdellah ;
- annexe du lycée international Alexandre-Dumas à Annaba :
 - Mme Rim Othmani, directrice de l’école et principale du collège ;
- annexe du lycée international Alexandre-Dumas à Oran :
 - M. Jean-Marc Epinoux, directeur de l’école ;
 - M. M’Hammed Tanjdaoui, proviseur-adjoint ;
 - Mme Leila Koriche et M. Kamel Zeriguine, enseignants ;
- Représentants du personnel :
 - Mmes Encausse, Krim, MM. Guemiche et Toubache.

Maroc (2nd déplacement) : Casablanca (4 juin) et Rabat (5 juin)

- M. Philippe Lalliot, ambassadeur ;
- Mme Guylène Esnault, COCAC adjointe ;

– Lycée Lyautey de Casablanca :

- M. Didier Devilard, proviseur ;
- Mme Laurence Robby-Ménardi, secrétaire générale ;
- M. Cédric Alby, agent comptable ;

– École Al-Jabr de Casablanca :

- M. Cyrille Loffroy, chef d'établissement ;

– Lycée français international Louis-Massignon (OSUI) de Casablanca :

- Mme Sophie Churlet, cheffe d'établissement ;
- M. Pascal Roques, proviseur ;
- Mme Cécile Coutant, proviseure-adjointe ;
- M. Rodolphe Izambard, directeur de l'école primaire (Val d'Anfa) ;

– École française internationale de Casablanca :

- M. Younes Slaoui, directeur général ;
- M. Raphaël Spira, chef d'établissement.

– Lycée français Léon l'Africain de Rabat :

- M. Mohsen Ojja, directeur général ;
- Mme Christelle Chabot, cheffe d'établissement ;

– Lycée Paul-Valéry de Meknès :

- M. Nathalie Lalanne, proviseure ;
- M. Alexandre Colin, proviseur-adjoint ;

– Lycée Descartes de Rabat :

- M. François Cuilhé, proviseur ;
- Mme Marie-José Bourgeois, agente comptable ;

Allemagne : Sarrebruck (11 juin)

– M. Jérôme Spinoza, consul général ;

– École française de Sarrebruck et Dilling (EFSD) :

- M. Olivier Gander, directeur ;
- Association des parents d’élèves de l’EFSD :
 - Mmes Katia Belhadj et Mireille Kühnert ;
- Lycée franco-allemand de Sarrebruck :
 - Mme Élisabeth Lévêque-Lallemand, proviseure ;
- Union des Français de Sarre :
 - Mme Janine Loock, présidente.

CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE À L'AEFE DU 12 JUIN 2026

Direction générale

– Mme Claudia Scherer-Effosse, directrice général (jusqu'au 15 juin 2026) ;

– M. Vassiliki Driancourt, directeur général adjoint ;

– Mme Clothilde Fayet, secrétaire général ;

– Mme Vanessa Léglise, conseillère aux relations institutionnelles et référente égalité ;

– Mme Caroline Arnaud, agente comptable principale ;

Direction du développement et de l'accompagnement du réseau (DDAR)

– M. Bruno Valéry, directeur

– Mme Odile Hagenmuller, sous-directrice de l'immobilier ;

Direction des affaires financières (DAF)

– Mme Anne Bétrencourt, directrice ;

– M. Matthieu Gidelles, directeur-adjoint ;

– M. Patrick Thirion-Sen, chef du bureau des EGD ;

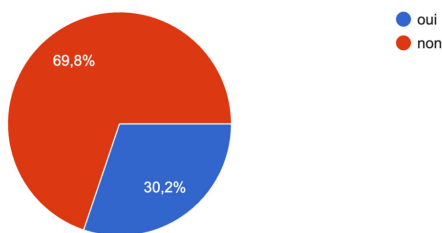
– Mme Valérie Castagne, chargée de mission budgétaire, pôle masse salariale ;

ANNEXE : RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE EN LIGNE AUPRÈS DES DIRECTEURS D'ÉTABLISSEMENTS CONVENTIONNÉS AVEC L'AEFE

Les résultats de l'enquête en ligne du rapporteur spécial ouverte à tous les établissements conventionnés confirment que la plupart d'entre eux (70 % des répondants) n'ont pas signé l'avenant au 24 juin 2026, ce que l'AEFE confirme dans sa communication au conseil d'administration le 26 juin 2026 en indiquant que seulement 41 des 151 établissements conventionnés avaient signé.

A date, votre établissement a-t-il signé l'avenant à la convention proposé par l'AEFE pour application de ces mesures?

53 réponses

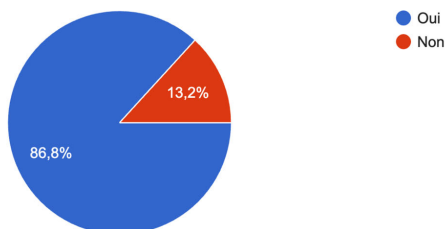


De nombreux établissements conventionnés reposent sur un modèle économique ajusté pour financer les charges d'entretien et les charges de personnel de l'établissement. La question de la hausse de frais de scolarité est sensible, compte tenu qu'une grande partie des établissements conventionnés sont dirigés par des associations de parents d'élèves gestionnaires. Ce modèle de gestion comporte des points sensibles comme la décision sur la contribution financière à l'établissement en phase de croissance, ou sur les prérogatives respectives du conseil d'administration et celles des personnels de direction fonctionnaires détachés de l'AEFE dans la gestion de l'établissement.

Les établissements conventionnés dirigés par une association de parents d'élèves gestionnaires composent 87 % des répondants à l'enquête en ligne du rapporteur spécial. Certains réseaux d'établissements comportant des établissements conventionnés, comme la Mission laïque française (MLF) ont été auditionnés à part. Pour l'année 2025, avant l'application de la décision de prise en charge d'une partie de la contribution employeur, une minorité d'établissements conventionnés se déclare excédentaire (7 %) ou légèrement excédentaire (21 %). Parmi les établissements excédentaires, aucun n'est géré par une association de parents d'élèves gestionnaire.

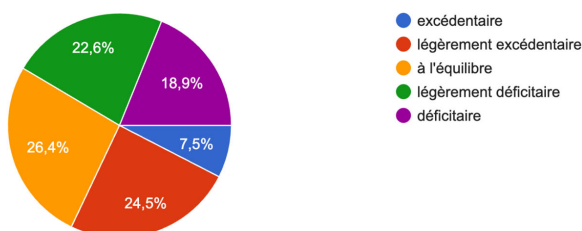
Votre établissement est-il dirigé par une association de parents d'élèves gestionnaire?

53 réponses



Avant ces mesures, l'établissement était :

53 réponses

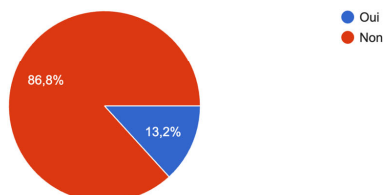


Les conventionnés rejettent la mesure de contribution au CAS Pensions

L'enquête en ligne constate que les établissements conventionnés sont très largement opposés à la mesure de contribution au CAS *Pensions* des personnels détachés dans les établissements. Ils estiment que cette mesure est susceptible de transformer leur modèle économique.

Les décisions prises par l'AEFE lors de son dernier conseil d'administration vous semblent-elles satisfaisantes (transfert de charges de l'établis...rs les établissements, hausse des contributions...) ?

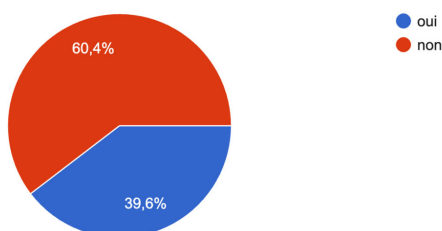
53 réponses



Les établissements dans lesquels les tarifs sont relativement bas compte tenu du niveau de vie locale (Afrique et océan Indien, Amérique latine) déclarent être préoccupés. Le système actuel de modulation de la PRRD en fonction des établissements est défendu par 60 % des répondants qui estiment que le calcul actuel (avant les mesures) leur paraît juste. Les réponses aux questions ouvertes soulignent que la modulation du taux de PRRD permet souvent d'adapter le niveau des remontées au coût local même si certains relèvent un « manque de transparence » dans la définition du taux. Certains plaident pour une « PRRD progressive » par tranche, définie sur critères.

Le mode de calcul actuel de la participation à la rémunération des personnels détachés ou résidents vous semble-t-il juste ?

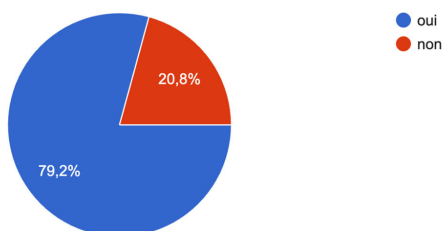
53 réponses



79 % des répondants demandent la suspension ou le retrait de la contribution au CAS *Pensions*.

Êtes-vous favorable à la suspension de ces mesures ?

53 réponses



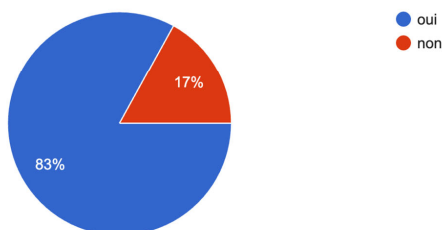
Le rapporteur spécial constate donc dans la très grande majorité des établissements que l'incertitude est totale en amont de la rentrée 2026-2027.

- ***Les établissements ont augmenté les tarifs en prévision de l'application des mesures***

Les établissements ont néanmoins pris des mesures pour absorber le transfert des charges. 83 % des établissements s'approprient à augmenter les frais de scolarité pour financer ces nouvelles charges. L'augmentation médiane des tarifs des établissements qui financent la nouvelle contribution par une hausse des tarifs est de 9 % et l'augmentation moyenne se situe à 16 % parmi les répondants.

Pensez-vous devoir augmenter les frais de scolarité de vos établissements en raison de ces mesures ?

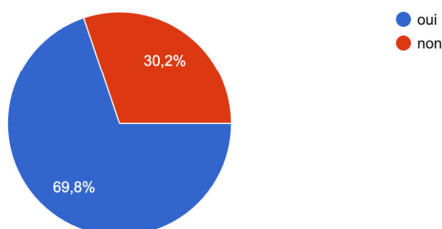
53 réponses



Par ailleurs, de nombreux établissements se sont résolus à modérer leur budget d'investissement afin de financer une partie de la contribution au CAS *Pensions* lors de la prochaine rentrée. 70 % des établissements répondants ont déclaré avoir gelé un investissement prévu afin de préserver leur trésorerie.

L'établissement a-t-il dû renoncer à des investissements programmés afin d'absorber la hausse des coûts entraînés par ces mesures ?

53 réponses

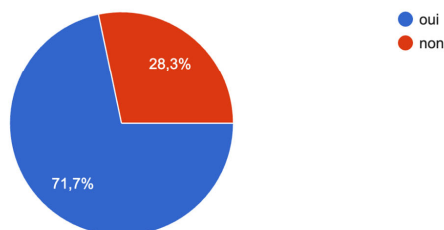


Parmi les mesures d'adaptation, les établissements conventionnés interrogés déclarent revoir leur méthode de recrutement des ressources humaines pour s'adapter au coût des professeurs détachés de l'AEFE après l'entrée en vigueur de la contribution au CAS *Pensions*. 70 % des établissements estiment indispensable de réduire le nombre de postes de professeurs détachés AEFE dans leur établissement et de recruter des professeurs sous contrat local afin de modérer le poids sur le niveau des tarifs.

Cette adaptation est susceptible de diminuer le nombre total de détachements pourvus par l'AEFE et de renforcer la baisse tendancielle du plafond d'emplois de l'AEFE constatée depuis 2018.

Dans le contexte actuel, pensez-vous devoir augmenter le nombre de recrutés locaux et diminuer celui des détachés ?

53 réponses



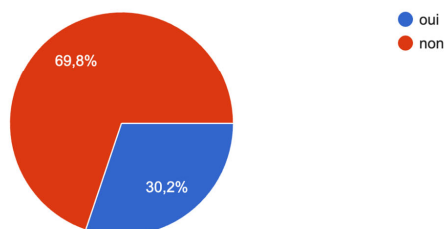
• *Vers des ruptures de conventions ?*

L'enquête en ligne du rapporteur spécial a permis de percevoir la façon dont les établissements conventionnés conçoivent l'agencement de leurs relations avec l'AEFE dans le futur et si le conventionnement avec l'Agence reste pour eux une formule intéressante et attractive. 30 % des répondants ont confirmé que le conseil d'administration de l'établissement a explicitement demandé à la direction d'établissement d'élaborer un scénario pour sortir du cadre du conventionnement et devenir un établissement partenaire.

Dans ce type de scénario, l'établissement doit compter sur son attractivité et un bassin de recrutement local pour attirer des professeurs, possiblement des titulaires de l'éducation nationale en détachement direct de leur académie. Les conditions d'emploi des personnels sont alors définies par un contrat de droit local (droit du travail et droit à la représentation syndicale) éventuellement complétées par des avantages proposés par l'établissement en termes de couverture sociale, avantages et primes.

Le conseil d'administration de l'établissement a-t-il demandé de travailler sur un scénario de fin de la convention de votre établissement pour devenir établissement partenaire ?

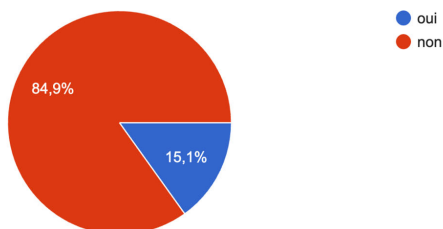
53 réponses



15 % des établissements répondants indiquent que la rupture de la convention avec l'AEFE à leur initiative devient un objectif de moyen terme pour l'établissement. Il s'agit très souvent d'établissements d'une taille supérieure à 700 élèves situés dans des zones géographiques dans lesquelles les conditions de sécurité et d'emploi pour des titulaires détachés directs peuvent remplir des conditions d'attractivité satisfaisantes.

La fin de la convention est un objectif à long terme (5 à 10 ans) de votre établissement?

53 réponses



Le rapporteur spécial alerte sur le risque élevé que les mesures d'accroissement des remontées financières des établissements conventionnés ne suscitent des situations de rupture de convention soit à court terme à l'initiative l'AEFE en raison d'un désaccord persistant sur la contribution au *CAS Pensions* des personnels détachés, soit à l'initiative des établissements conventionnés en ce qu'ils constatent le moindre intérêt de la convention par rapport à une position d'établissement partenaire.

*

* *