

Consultation sur l'avenir du réseau de l'enseignement français à l'étranger

Le 17 mars 2023, à l'initiative de la ministre Catherine Colonna, le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) a lancé une consultation sur l'avenir de l'enseignement français à l'étranger. Ouverte à tous, cette consultation se déroule en plusieurs étapes : un questionnaire en ligne du 27 mars au 16 avril 2023 ; ensuite, une phase d'échanges directs menés par le ministre délégué chargé des Français de l'étranger, Olivier Becht. Enfin, une troisième étape, de restitution, prévue fin juin-début juillet dans le cadre du Conseil d'orientation interministériel de l'enseignement français à l'étranger. J'ai souhaité apporter ma contribution personnelle à cette consultation en détaillant ma vision à 10 ans de l'enseignement français à l'étranger. Une contribution qui repose sur une longue expérience de cet enseignement : je suis député de la 7^{ème} circonscription des Français établis hors de France, installé depuis de nombreuses années à l'étranger, ancien usager du réseau (parent), membre de la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, rapporteur budgétaire pour avis des crédits relatifs à la diplomatie culturelle et d'influence, administrateur de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE). J'ai également une expérience de 15 années d'encadrement dans l'éducation populaire.

Le contexte général et les enjeux

Le développement du réseau des établissements homologués, sa recherche permanente de l'excellence, et le doublement du nombre d'élèves en 2030 constituent un enjeu majeur pour la France au XXI^{ème} siècle.

Tout d'abord pour des raisons de diplomatie et de renforcement de la présence et de l'action de la France dans le Monde. Les crises que traversent de nombreux systèmes éducatifs dans le monde nécessitent des outils de long terme, des implantations d'excellence. Les principes du système scolaire français, portés par l'homologation, rendent aujourd'hui cette évolution plus que jamais indispensable et originale.

Ensuite, parce que les offres d'éducation dans le monde sont aujourd'hui écartelées entre des systèmes publics parfois fragiles, voire même faillis, d'un côté ; de l'autre, un marché aux prix élevés, exclusif et excluant. Cet état de fait rend l'offre de notre réseau primordiale dans le monde du XXI^{ème} siècle : l'histoire du réseau, sa philosophie et les principes de l'homologation par le ministère de l'Éducation nationale, le niveau moyen raisonnable de ses écoles, sa coopération avec les systèmes et les autorités locales, son inclusivité, en font l'un des seuls réseaux pouvant répondre à l'énorme besoin « **d'excellence accessible** » dans le monde.

L'absence de cette « excellence accessible » dans certaines régions du monde est une bombe à retardement, aussi dangereuse, pour les générations qui viennent, que les émissions de gaz à effet de serre.

Je suis convaincu que notre réseau, organisé et consolidé avec succès par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger depuis une vingtaine d'années, doit aujourd'hui se transformer, et répondre à ces nouveaux défis.

Depuis 2017, j'ai souvent exprimé mon inquiétude face à l'absence de stratégie générale et à long terme, la rigidité de l'organigramme et son inadaptation aux enjeux nouveaux.

Ma position dans le débat actuel est claire : je m'oppose aux conservatismes frileux qui voudraient maintenir ce réseau dans son périmètre actuel, ce qui le condamnerait à une mort lente, quelle que puisse être la suite donnée aux efforts financiers du contribuable ces dernières années.

Rappelons les objectifs statutaires historiques de l'Agence et du réseau

1. Assurer les missions de service public relatives à l'éducation auprès des enfants français établis hors de France ;
2. Contribuer au renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers, au bénéfice des élèves français et étrangers ;
3. Contribuer, notamment par l'accueil d'élèves étrangers, au rayonnement de la langue et de la culture françaises.

Ces objectifs statutaires ne sont pas divisibles. Ils ont certes été mis en place par l'Agence de façon progressive et peu coordonnée, ce qui était logique dans la phase de construction et de consolidation des établissements historiques, dans les années 90 et 2000. Mais aujourd'hui, nous devons considérer qu'ils sont indissociables, qu'ils représentent les trois aspects d'une même volonté d'action de la France dans le monde, d'une même spécificité française éducative et (d'une exception ?) culturelle. Aucun de ces objectifs ne doit être secondaire par rapport aux autres. Nous ne pouvons plus dire, comme certains voudraient le suggérer, que nous sommes d'abord et avant tout la « prolongation du service public français à l'étranger pour nos ressortissants », sans égard pour la « coopération avec les autorités locales », par exemple.

Au XXI^{ème} siècle, il n'y a plus de « rayonnement » si l'on reste dans sa « bulle » ...

A ces trois enjeux statutaires, et donc dimensionnants, voire contraignants, s'ajoute aujourd'hui **l'ambition annoncée par le président de la République** : doubler les effectifs du réseau homologué en 2030.

L'expression de cette ambition symbolise les défis du réseau au XXI^{ème} siècle, et permet de fixer les deux grands champs d'action qui doivent à mon sens structurer le travail opérationnel de l'Agence en charge du réseau et de son développement. Il s'agit :

- du réseau « *homologué* », donc de garantir **l'excellence** de l'enseignement ;
- de « *doubler le nombre d'élèves* », donc de garantir **le développement** du réseau.

Il ne s'agit ni de faire de l'éducation en mode dégradé, où tout se vaut, même le médiocre ou l'insuffisant, pour augmenter les chiffres sur le papier et dans les annonces ; ni de continuer à gérer une collection d'implantations historiques d'excellence en saupoudrant l'argent public (en forte augmentation depuis quatre ans), sans souci d'efficacité ni de cohérence.

Ces deux grandes fonctions doivent constituer la structure principale de l'organigramme de l'Agence, avec deux grandes directions : une « direction du développement », et une « direction de l'excellence ». Je considère que l'organigramme actuel de l'Agence, outre qu'il est beaucoup trop éclaté et illisible, est surtout hérité de la période de construction du réseau : il répondait certes aux défis de construction (et il a **réussi**), mais il ne correspond absolument plus aux défis du XXI^{ème} siècle tels que nous les avons rappelés ci-dessus.

Quelle serait une stratégie possible d'excellence et de développement pour notre réseau ?

Je suis convaincu qu'il faut nous positionner exactement à l'inverse de ce que l'Agence a fait pendant la phase de consolidation et de structuration, et **qu'elle a fait à raison**, mais qui est devenu inadapté aujourd'hui.

Le développement du réseau dans les proportions où le président de la République a affiché nos **ambitions**, et dans **l'horizon temporel** qu'il a borné (10 ans), est encore possible, mais pas avec le mode de gestion actuelle.

On ne peut plus se contenter de proposer une aide frileuse à des promoteurs que l'on attend dans un service de guichet. Il faut partir des besoins éducatifs repérés dans les régions du monde, et commencer par répondre à la question : où la France de l'éducation est-elle attendue, où est-elle nécessaire, dans le monde du XXI^{ème} siècle ?

Une réponse stratégique à ces questions passe par un balayage entre autres :

- De notre rôle global dans les pays en développement ;
- Des besoins spécifiques de l'Afrique en général, où notre présence éducative est devenue fragile, et de l'Afrique francophone en particulier ;
- De notre volonté de maintenir notre influence ou pas dans les zones de crises ou de guerres gelées (Gaza, Liban, Haïti, Soudan, Mali...) ;
- Des besoins spécifiques, à l'horizon décennal, de notre dispositif dans les pays de l'Union européenne, qui ne font bizarrement l'objet d'aucune différenciation stratégique aujourd'hui,
- De notre action diplomatique dans les pays non « alliés » ou adversaires « systémiques », comme la Chine, la Russie par exemple, qui ne font également que rarement l'objet de différenciation stratégique, etc...

Ces constats, énoncés simplement, sont assez consensuels parmi tous les acteurs du réseau. Ils sont largement cohérents avec la « feuille de route de l'Influence » adoptée par le ministère il y a un peu plus d'un an.

L'Agence pourrait donc rapidement être porteuse d'une stratégie consensuelle construite à partir de ces constats :

- L'état du monde au XXI^{ème} siècle et ses besoins éducatifs ;
- Notre ambition.

L'outil majeur sur lequel cette stratégie doit s'appuyer est, bien entendu, la consolidation et la hiérarchisation des plans écoles de chaque poste diplomatique : cet outil existe depuis quelques années, mais il n'est pas mis au centre de la stratégie de l'Agence.

C'est à partir de cette vision générale de la situation et de nos ambitions qu'il faut construire nos réponses. Une stratégie efficace pourrait par exemple privilégier un certain nombre de régions où notre réseau devrait se développer en priorité : soit pour des raisons diplomatiques, soit pour des raisons de présence importante de Français, soit pour des opportunités ou des demandes exprimées localement.

Il faut bien entendu construire avec patience, avec respect de l'histoire du réseau, respect de l'histoire de chacun de nos établissements (Berlin a quatre siècles d'existence !), en écoutant les familles, françaises, bien sûr, mais également étrangères (deux-tiers de nos parents financeurs ne sont pas français !), prendre le temps des négociations bilatérales nécessaires. Bref, s'inscrire dans une stratégie de long terme, exactement comme l'a annoncé le président de la République.

Il ne s'agit pas de « s'acheter » de l'influence au coup par coup, de façon automatique, intrusive, voire même crypto-colonialiste chez certains, mais de construire patiemment et solidement la voix de la « France de l'éducation » dans le monde du XXI^{ème} siècle.

L'Agence est aujourd'hui malheureusement organisée par la force de l'habitude, centrée sur la gestion de l'existant, ou même réduite aux établissements « historiques », comme cela est parfois exprimé par mes contradicteurs.

L'organigramme de l'Agence est aujourd'hui structuré par de multiples tâches de gestion, et non par ses missions, par l'ambition pour le réseau, par son rôle diplomatique, son animation, le maintien de l'excellence, en particulier dans les régions et les pays où elle serait le plus utile. L'ingénieur est le meilleur pour construire le bateau, mais rarement le meilleur capitaine. Le nouvel organigramme devra conduire le réseau dans un monde agité, au plus près des intérêts de la France dans le monde du XXI^{ème} siècle.

Ma vision de l'organigramme « cible » de l'Agence

L'organigramme cible de l'Agence doit être construit autour de ses deux principales missions :

- Maintenir l'excellence,
- Développer l'enseignement français à l'étranger.

En 2020, j'avais décrit dans un document complet une possible architecture du réseau à 10 ans. Une version actualisée est jointe en annexe.

Une direction de l'excellence

Sa mission est d'assurer le maintien de l'excellence du réseau des établissements homologués, c'est-à-dire la progression continue de la qualité de l'enseignement qui y est dispensé.

Elle a le rôle de « tête de réseau », est chargée de coordonner, d'animer et de garantir la qualité éducative de tous les établissements homologués.

Elle gère l'ensemble des relations avec les différents acteurs du réseau des établissements homologués. Ces relations font systématiquement l'objet d'une convention spécifique à chaque établissement ou à chaque gestionnaire de plusieurs établissements, quel que soit le statut du gestionnaire (EGD ou gestion indépendante).

Cette direction gère les enseignants et les cadres détachés, salariés de l'Agence, et leurs affectations.

Par exemple, cette direction reprend les tâches actuelles et les responsabilités suivantes : les IGEN, les IRF, l'inclusion et les besoins particuliers, l'affectation des détachés, le conseil pédagogique, les formations et le partage des pratiques, les innovations pédagogiques et les projets inter-établissements,

les bourses ; mais son action pourrait également s'élargir et se réorganiser autour de chargés de mission « excellence » sur des questions ponctuelles et spécifiques à certains pays, à des missions courtes mais de haut niveau de compétences (juridiques, logistiques...), de développement intégré des outils numériques etc...

Une direction du développement

Sa mission est de développer le réseau en fonction des enjeux diplomatiques régionaux et mondiaux. Son indicateur central est le nombre d'élèves (pas le nombre d'établissements). Cet indicateur fait l'objet de prévisions précises et d'un suivi rigoureux et analytique rendu public et contrôlé plusieurs fois par an.

Cette direction est chargée de mettre en œuvre une stratégie de développement qui s'appuiera sur la consolidation et la hiérarchisation des plans écoles de chaque poste diplomatique.

Son travail s'appuie sur des chargés de missions de développement par pays ou zones et des chefs de projets que l'on peut projeter sur place dès que cela devient nécessaire.

Elle identifie les futurs gestionnaires et les accompagne vers l'homologation.

Cette direction gère le dispositif FLAM, le Label France Education ; elle est en relation directe et représente l'Agence auprès des postes diplomatiques et de leurs partenaires pour le suivi de la mise en place des plans éducation.

Les services communs : direction générale, direction administrative et financière, ressources humaines.

La subvention pour charge de service public doit être, à terme, affectée à ces seules missions (excellence et développement), et servir l'ensemble du réseau et chaque élève de façon équitable, quel que soit le type d'établissement dans lequel il est scolarisé. En effet, le choix de l'établissement est toujours lié à la géographie (« y a-t-il un établissement dans les environs ou pas ? ») et non aux caractéristiques ou au statut de l'établissement.

La gestion des EGD (séparée, destinataire des écolages des EGD)

Cette réorganisation structurelle doit également s'accompagner de la création d'une nouvelle entité juridique qui assurera la gestion des établissements en gestion directe.

Cette structure sera chargée uniquement de la gestion des établissements en gestion directe. Elle recevra directement les écolages des EGD, et elle aura, avec l'Agence (direction de l'excellence), des relations dans le cadre d'une convention qui en détaillera les contenus.

Cette structure sera gouvernée et contrôlée au moins à 60 % par l'Agence, et au moins à 25 % par les représentants des parents des élèves inscrits dans les établissements en gestion directe.

Comment suivre et accompagner cette évolution et le développement de notre réseau ?

Cette évolution est possible et réaliste :

- Si elle est organisée en mode projet de quelques années, par exemple en deux COM de cinq ans (contrat d'objectif et de moyens entre l'Agence et le gouvernement) ;
- Si elle fait partie de la feuille de route du directeur de l'Agence et de ses plus proches adjoints ;
- Et si elle est appuyée par un chef de projet ponctuel (manager de changement ou de transition en CDD) recruté et financé de manière ad hoc.

L'Agence et tous ses partenaires, à la suite de cette consultation, prennent le temps de construire un COM 2024-2028 (la soudure est faite en prolongeant l'actuel COM par décret).

Ce COM arrête la stratégie pour les cinq années, définit l'organigramme cible, définit les grands indicateurs avec leurs points de passages en 2026 : nombre cible d'élèves, nombre de personnels et profils de poste pour la direction de l'excellence et pour la direction du développement, nombre de détachés MENJS sur le terrain, évolution de la subvention pour charge de service public, évolution des remontées financières des établissements et des gestionnaires...

La structure de gestion des EGD établit une planification séparée, sans doute à plus court terme (consolidation des planifications de chaque établissement), de même que les services communs (évolution sur indices).

Un comité de suivi trimestriel du projet de changement est mis en place, rassemblant le chef de projet, deux représentants des parents d'élèves, deux représentants des salariés, le DGM, le président de la commission éducation de l'AFE ou son représentant, un député et un sénateur.

Pièce jointe :

- Annexe : coup de projecteur sur des exemples de terrain (+ vision 2020, analyse budgétaire, proposition de réforme en vidéo)