

Le réseau d'enseignement français à l'étranger, une féconde diversité

Cet article qui vient d'être actualisé, avait été écrit à la demande de la revue de l'association française des acteurs de l'éducation (AFAE) et publié en 2012. Il pourra permettre aux nouveaux entrants dans le réseau scolaire français à l'étranger, mais aussi aux candidats à des postes d'encadrement dans ce réseau, d'en comprendre la composition, le fonctionnement et les enjeux à la lecture des éléments les plus déterminants de son histoire. Il n'engage évidemment que son auteur.

Jean-Christophe Deberre, directeur général de la Mission laïque française/OSUI.

Le système éducatif français se projette dans le monde entier ; il y est incarné par 494 établissements scolaires, répartis dans 136 pays et accueillant près de 340 000 000 élèves, et qui tous ont adopté ou veulent adopter le programme et l'organisation scolaires français.

Ils forment de ce fait un réseau à la fois singulier du fait de ce dénominateur commun, reconnu par l'Etat au travers de l'homologation, mais aussi profondément pluriel par son histoire, et la diversité des entités qui le composent. Souvent décrit, avec son pendant culturel, composé de l'institut français et des alliances françaises, comme le fer de lance de la diplomatie française d'influence et de rayonnement dans le monde, cet ensemble, à la fois vaste, composite, et d'excellente réputation, ne s'est que de façon récente représenté comme un réseau d'appartenance. Il le restera, pourvu que le mot, au-delà d'une commodité identitaire, serve une dynamique et un mode de gouvernance qui soient au service du développement, c'est-à-dire de l'appropriation du programme français par des publics scolaires de toutes origines. La diversité des entités qui le portent est de ce point de vue un atout. La complexité de cette écologie mérite d'être analysée dans son histoire et les plus récentes étapes de son fonctionnement, pour augurer de l'avenir.

Le support d'une diplomatie culturelle à portée universelle

Le mot « réseau » entre dans les années 1990 dans l'enseignement français à l'étranger, sans doute par contagion de son symétrique dans le domaine de la culture, qui se l'est approprié une dizaine d'années plus tôt. Naissait alors la volonté d'asseoir la politique culturelle extérieure sur la force que procure l'addition des instituts et centre culturels administrés par l'Etat et le nombre impressionnant des comités locaux d'alliance¹ qui se reconnaissent dans le nom de l'Alliance française de Paris. Une revue naissait sous le nom de « réseau », illustrant le portage par cet ensemble, et de la création française, et de son aptitude à coopérer pour aider d'autres cultures du monde à émerger et se faire connaître. Mais il n'est pas indifférent de souligner que déjà, le terme de réseau veut unifier l'action culturelle et rassembler la diversité des voix et entités qui l'expriment : d'un côté celle de l'Etat, de

¹ Respectivement 145 instituts et 1075 comités d'alliance aujourd'hui recensés

l'autre, celle d'une des plus anciennes associations françaises, l'Alliance française de Paris, née en 1883. Il donne son drapeau à une politique, il illustre sa force par le nombre des unités qu'il fédère, il marque ainsi l'intention d'une empreinte mondiale.

Plus de deux siècles d'histoire

Dans l'ordre scolaire, l'histoire a légué à la France un véritable patrimoine scolaire à l'étranger. Il s'est édifié par strates successives : celle des congrégations dès la fin du XVIII^e siècle (Frères des écoles chrétiennes-Lasalliens, Jésuites, Lazaristes, Pères blancs...), celle d'associations se réclamant d'un humanisme accueillant à la diversité, comme l'Alliance israélite universelle (AIU), qui implante sa première école à Tétouan, au Maroc, en 1862² ; plus tard celle de la mouvance républicaine et laïque qui s'épanouit après 1905, et qu'illustre la Mission laïque française (Mlf) créée en 1902, installée à Salonique en 1906, au Liban depuis 1909 puis sur tout le pourtour méditerranéen³. Déclarée d'utilité publique en 1907, la Mlf est la première organisation dépositaire d'un embryon de mission de service public d'éducation à l'étranger. L'Etat, de son côté, crée ou adopte, notamment dans les villes capitales, des établissements pour scolariser sur programme français les enfants d'expatriés et étrangers, en s'appuyant parfois sur des entités privées, souvent associatives, qui augmentent cet archipel.

En résumé, ce que l'on nommera ici le grand réseau d'enseignement français dans le monde est la résultante de la triple réalité « missionnaire » de la France confessionnelle, coloniale et laïque, qui conflue progressivement dans une politique d'Etat, laquelle repose depuis son origine sur une alliance entre la puissance publique et ce qu'on appelle aujourd'hui la société civile. Son unité est indissociable de la diversité qui l'a fait naître et qui garantit une réactivité aux multiples situations où un besoin s'exprime d'école française.

La loi du 6 juillet 1990, qui crée l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), sous tutelle du Ministère des Affaires étrangères, porte en germe l'idée de réseau, puisque cet opérateur public a vocation à rassembler sous une même gestion les établissements auparavant directement administrés par les ministères des Affaires étrangères et de la coopération, mais aussi tous ceux qui contribuent à ses missions de scolarisation et d'accueil des enfants français et de nationalités étrangères et qu'elle a vocation à lier à elle par convention. Sa création, d'abord inspirée par le juste souci d'unifier la gestion des personnels titulaires détachés de l'Education nationale, et de les soustraire ainsi aux aléas et risques des gestions locales, exprime la volonté de l'Etat de se doter d'un outil qui gère les moyens qu'il procure à l'école française à l'étranger afin d'organiser la continuité du service public d'éducation pour les enfants d'expatriés. Elle est par conséquent chargée de la gestion de l'aide scolaire aux familles françaises, de celle examens scolaires, mais

² l'AIU revendique aujourd'hui 22 établissements installés dans 7 pays et scolarisant 20 000 élèves sur programme français ou apprenant le français

³ Créée en 1902, déclarée d'utilité publique en 1907, la Mlf rassemble 126 établissements, 48000 élèves dans 30 pays, sous la devise « deux cultures, trois langues ».

se voit aussi assigner une contribution au « renforcement des relations de coopération entre les systèmes éducatifs français et étrangers au bénéfice des élèves français et étrangers », ce qu'on peut appeler son « acceptabilité »; plus tard vient la tenue administrative des dossiers d'homologation présentés par les établissements avant leur transmission à la commission interministérielle de l'homologation du ministère de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), présidée par la directrice générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). La communication de l'AEFE, verticale et englobante, se cale alors sur celle de son ministère de tutelle, chargé des Affaires étrangères, qui souligne de façon rigoureusement parallèle la triple caractéristique des deux réseaux culturels et scolaires français à l'étranger : densité, excellence, originalité. Le « réseau » fait alors sens puisqu'il désigne l'école française à l'étranger dans sa singularité comme l'autre atout de la présence universelle de la diplomatie culturelle française.

Continuité, qualité, solidarité

Plus nettement encore peut-être que son pendant culturel, l'enseignement français à l'étranger incarne le concept de réseau, conjuguant les principes de **circulation et de solidarité** entre les éléments qui le composent.

L'**homologation**, au travers du principe régalien de reconnaissance de conformité au programme français, entraîne celui de **continuité scolaire à l'étranger**, donc de **mobilité** possible pour les élèves d'un établissement homologué à l'autre et d'aller-retour avec la France. C'est le MENESR qui chaque année arrête et publie la liste des établissements homologués, en s'appuyant sur les rapports et avis que l'Inspection générale fournit à la commission nationale, relatifs aux demandes qui lui sont soumises par les établissements. Et c'est donc lui qui, par cette liste, donne son existence officielle au grand réseau d'enseignement français à l'étranger.

Le lien de solidarité entre établissements est récent : une série d'audits conduits par l'AEFE à partir de 1999 mettait en évidence que, dans les pays à forte densité scolaire française, comme l'Espagne, le Liban, Madagascar, le Maroc, les Etats-Unis, les établissements, quelle que soit leur appartenance, AEFE, Mlf ou simplement homologués, ne réagissaient qu'au pilotage central parisien, y compris dans le domaine de la formation, alors que leur seul voisinage dans la même géographie constituait un potentiel de ressources inexploité. C'est alors que les premières actions concertées pour la formation des personnels enseignants se mettent en place au Maroc, en Espagne, sur le modèle de mutualisation et de gestion déconcentrée des moyens humains et financiers que la Mlf avait auparavant mis en œuvre dans ses cinq établissements du Liban.

Ces actions sont au départ simultanément appuyées sur une coopération entre l'enseignement français à l'étranger organisé en zones géographiques et les académies en France, qui deviennent leurs partenaires. La mise en relation systématique des deux parties du système éducatif constituait l'intention d'une

avancée majeure : elle visait à remédier à l'isolement et à renforcer le lien entre établissements et équipes pédagogiques de France et de l'étranger, en mettant à la disposition des premiers les ressources et les corps d'inspection territoriaux, dans le respect naturellement des plans de charge académiques relevant de la responsabilité des recteurs. Ainsi se mettait en place la vision d'une véritable interconnexion entre les deux parties du système éducatif français, levier d'une relation pédagogique directe pour des gains de qualité par la contiguïté et la solidarité entre zones géographiques et territoires académiques.

En 2009, l'AEFE est invitée par ses tutelles à répercuter sur l'utilisateur le coût des services qui encadrent l'enseignement français à l'étranger. A partir de 2010, tous les établissements homologués signent un accord de partenariat avec l'AEFE, leur ouvrant le droit d'accès à ces services, sur la base d'une tarification le plus souvent forfaitaire assise sur les frais de scolarité, les actions de formation continue étant par ailleurs également à la charge des établissements. Ces dernières sont assurées par des professeurs expatriés pour exercer une mission de conseil pédagogique. Ils agissent sur une zone géographique donnée et sur la base d'un plan de formation concerté. L'agence dispose également de quelques représentants du corps d'inspection territorial pour le suivi des personnels du second degré; dans le premier degré où le maillage est à la fois plus ancien et systématique, un groupe d'IEN affectés par zones géographiques suivent les écoles et prononcent un avis sur les demandes et/ou le suivi d'homologation d'établissements nouvellement entrés dans le réseau, et plus généralement sur l'état des écoles primaires. La qualité de l'enseignement par la formation et le conseil constitue donc le ciment du réseau, dont la consistance s'accroît par une gestion déconcentrée des moyens mutualisés.

Mais en même temps que cette « économisation » du système se mettait en place, accentuant une forme d'autosuffisance de l'agence, les partenariats de zones avec les académies tombaient en semi déshérence, effaçant, peut-être provisoirement seulement, le dessein d'une coopération et d'une coresponsabilité académique à l'échelle de l'ensemble du réseau d'enseignement français dans le monde ; elles constituent pourtant l'un de ses meilleurs atouts, puisqu'elles conforteraient la force, la qualité de l'enseignement par une proximité immédiate et une appropriation nécessaire des problématiques de l'enseignement français à l'extérieur par tous les corps de contrôle. Aujourd'hui, la Mission laïque française a fait de ces partenariats avec quatre académies (Dijon, Paris, Poitiers et Reims) la clé de voûte d'une coopération intégrée permettant sur tous les sujets un dialogue et une mise en réseau mutuellement profitables.

Enjeux et défis du monde actuel

Car le développement de l'enseignement français à l'étranger est dès maintenant lié à trois séries de défi : le premier est celui de la **concurrence**. Si la France est encore un des seuls pays à pouvoir se prévaloir d'un système scolaire présent partout dans le monde, bâti sur près de deux siècles d'histoire, sur une langue à portée

internationale et renforcée par le message francophone depuis les années 1970, enfin sur une relation étroite entre Etat et partenaires privés, beaucoup d'autres pays partagent aujourd'hui cette conscience que l'école et le modèle qu'elle véhicule sont un atout d'influence. Par ailleurs, l'empreinte du baccalauréat international, dit « de Genève », fondé sur un régime associatif, ne cesse de s'étendre et fédère un nombre croissant d'établissements⁴. Tout montre que l'école française, toujours très appréciée et entraînée par la dynamique de l'expatriation française, évolue dans une écologie qui sera de plus en plus compliquée. Le second défi est **économique** : la forte contrainte budgétaire que connaît la France oblige son opérateur public à progressivement agir selon le principe de recouvrement des coûts auprès de ses usagers, le rapprochant ainsi pas à pas du modèle autofinancé que depuis leur origine connaissent les grandes associations ayant exporté l'enseignement français sur la base de son coût réel, ainsi que le nombre important d'établissements individuels qui se sont créés « sui generis » sur ce principe. Ce changement de modèle économique n'est pas sans conséquence sur la relation de l'AEFE avec les établissements, eux-mêmes souvent inclus dans d'autres ensembles ou réseaux plus anciens et auxquels elle s'adresse. Il n'est pas exempt non plus de risques de confusions sur la tarification de ce qui relève de services, et de celle qui relève plutôt du contrôle, qui doit rester neutre, à la mesure du rôle de l'Etat. Enfin, l'école française dans le monde ne peut imaginer son existence et son développement sans l'institution qui lui procure sa raison d'être, la légitimité pédagogique, les personnels titulaires et les ressources intellectuelles. Autrement dit, **l'enseignement français à l'étranger ne pourrait exister sans l'Education nationale** et toutes ses ressources centrales, territoriales, et ses grands établissements au premier rang desquels le centre national d'enseignement à distance (CNED) ; davantage qu'un prolongement, elle est une partie de l'école française de France, quelque spécificité que sa présence dans le monde lui impose sous l'angle du droit, entre droit français et droit local, sous l'angle de l'intégration des éléments de culture et de programme nationaux, enfin sous l'angle de la gestion, substantiellement différente de celle que connaît l'école publique nationale.

Un pluriel pour le singulier

Cette triple contrainte invite à réfléchir au mode de gouvernance le plus adapté pour que ce grand réseau scolaire français à l'étranger continue de prospérer.

Son premier pilier est **l'autonomie de l'établissement et de ses réseaux associatifs d'appartenance**, c'est un principe irréductible, il est le premier facteur explicatif de la densité des écoles françaises à l'étranger et du dynamisme qui préside à leur création, dont la motivation est diverse. Les réseaux associatifs sont

⁴ En 2016, on dénombre 3371 établissements proposant l'un des trois programmes du BI, ou deux des trois, ou les trois (PP : primaire, PPCS : 1^o cycle secondaire, DP : « programme du diplôme»). Ils sont implantés dans 141 pays et accueillent environ 1 130 000 élèves. Quatre pays regroupent chacun plus de 100 de ces établissements : 1331 aux Etats Unis, 314 au Canada, 209 au Royaume Uni, 144 en Australie. A la session de 2011, 41 507 diplômes du BI ont été délivrés dans le monde.

en général mûs par les causes qui ont présidé à leur genèse, comme par exemple la Mlf, produit de l'idéal laïque porté par l'Ecole républicaine, et qui agit dans le cadre de la politique extérieure de la France depuis plus d'un siècle en s'organisant elle-même par réseaux géographiques. Née dans sa mouvance en 2000 et intimement liée à elle, l'association franco-libanaise pour l'éducation et la culture (AFLEC) œuvre de façon complémentaire au Liban et dans les Emirats Arabes Unis. Beaucoup d'établissements se créent par ailleurs sur une initiative d'ordre privé, qui peut procéder d'un besoin ressenti par des familles, souvent lié à une conviction voire d'un idéal personnels de ses promoteurs ; mais il peut s'agir aussi d'une entreprise commerciale et cette tendance s'accroîtra d'ailleurs, tant l'éducation est entrée sur le marché et en adopte les règles. Toutes ces entités éprouvent de toute manière une difficulté à accepter par le haut des contraintes administratives ou financières qu'elles jugent excessives ou insuffisamment justifiées. Car on ne doit pas oublier que la diversité de ces autonomies est aussi celle de leur gestion qui n'est en aucune manière fongible dans celle d'un grand réseau, sauf à rendre impossible le développement voire l'existence de ce dernier. Le réseau de la Mlf par exemple n'existerait pas sans un principe de mutualisation des moyens de ses établissements en pleine responsabilité ; aucun n'est privé de la moindre partie de ses fonds propres, tous garantissent la capacité de l'association à développer de nouveaux projets ; et le mode de gestion associatif, dûment contrôlé, n'a toutefois rien de comparable avec celui qui régit le public.

Mais l'autonomie peut avoir son revers, notamment en matière de gouvernance, lorsqu'elle ne se sent pas liée par les fondamentaux de l'enseignement français, touchant au respect des formes de la démocratie scolaire, à l'éthique ou aux principes du travail décent par exemple. Il est incontestable que le mode de diffusion de l'enseignement français dans le monde, dès lors qu'il sera confié à un nombre croissant d'entités privées libres exigera d'autant plus de garde-fous et de formes contractuelles pour qu'il ne soit ni dévoyé ni paralysé par des interprétations particulières.

Car **une légitimité pédagogique commune** constitue le second pilier de ce réseau, à la fois son principe d'identité et au fond le seul principe de reconnaissance des établissements français homologués entre eux. La référence de tous les établissements dits français à l'étranger est le ministère chargé de l'Education nationale qui leur procure la norme, le programme et donc la politique éducative, le contrôle, la reconnaissance, les moyens humains en personnels titulaires. Ni les contraintes budgétaires, ni la spécificité des missions à l'étranger ne peuvent plus exonérer d'une gestion prévisionnelle, quantitative et qualitative de ces personnels aujourd'hui. Aucune autre instruction sur la pédagogie n'a de réelle validité en direction des personnels enseignants et de direction que celle diffusée par leur ministère d'origine, aucune référence n'est possible pour les aménagements nécessaires à l'étranger sans réflexion à partir de ces instructions centrales et des marges de manœuvre qu'elles offrent.

Or, ces aménagements sont nécessaires, dictés soit par la variété des publics, soit par le droit local faisant devoir d'accueillir des contenus locaux dans le programme français, soit par la vie voire la survie de l'établissement, le contraignant à réagir dans son contexte à la concurrence et à n'être pas en-deçà de ses voisins. Ces aménagements touchent en général à l'apprentissage des langues, à laquelle tous les parents sans exception accordent la plus grande importance, et qui est le premier facteur de rétention du public étranger, quelque estime qu'il porte par ailleurs à l'enseignement français ; ils concernent aussi l'organisation du cursus français, à la fois pour respecter les obligations programmatiques locales, et pour qu'il ne compromette pas les chances d'accès aux universités nationales là où le baccalauréat français malgré sa valeur, ne suffit pas pour garantir cet accès, ou ne paraît pas suffisant aux familles pour le garantir ; ils concernent enfin tous les services éducatifs et annexes qui rendent un établissement attractif aujourd'hui. Cette réalité n'est pas réductible à une instruction ; la diversité est la règle, autorisée par l'autonomie, mais aussi par les instructions officielles qui laissent aux établissements la marge d'innovation suffisante en fonction de leur projet⁵. Et seuls les réseaux dans des configurations variées peuvent y faire face : nationaux lorsque dans un pays comme l'Espagne, tous les établissements se concertent pour envisager les meilleures formules pour faire réussir leurs élèves aux épreuves de « selectividad » ; associatifs, comme la Mif quand elle conçoit le cadre d'une stratégie linguistique et culturelle déclinable au cas par cas qui réponde avec exigence au profil attendu des élèves nationaux qui constituent la majorité de son public, sans contrevenir au programme français . Parfois, la formule associative s'impose pour renforcer le professionnalisme comme lorsque les établissements français en Amérique du nord ressentent le besoin d'un réseau pour se penser ensemble dans une écologie si particulière et le font au sein de l' « association of French Schools in North America »(AFSA)⁶.

Là encore, la diversité constitue un facteur d'adaptation incomparable, car on n'imagine pas que l'enseignement scolaire français à l'étranger soit organisé de façon monolithique, sans une attention fine au profil des élèves qu'il accueille et qu'il a vocation à préparer à l'intégration dans de multiples contextes universitaires. Tous, loin s'en faut, ne rejoignent pas l'enseignement supérieur français, et le déficit est sans doute une faiblesse de ce grand réseau ; mais tous ceux qui lui font confiance en attendent une garantie de succès là où ils sont, là où ils veulent aller. La diversité doit aussi être instruite des limites à partir desquelles des aménagements deviennent des adaptations voire des censures qui altèrent le programme français et sont alors justiciables d'autres formes éventuelles de reconnaissance que l'homologation par l'Education nationale, par exemple une « labellisation » par le Ministère des Affaires étrangères.

⁵ Article 34 de la Loi 2005-380.

⁶ l'AFSA, née en 1985, rassemble les personnels de direction des établissements français d'Amérique du nord autour des échanges de pratique, de la formation des personnels de direction notamment

Le troisième pilier est **la communication**. On sait l'importance qu'a aujourd'hui le faire savoir ; de façon mutuellement profitable, le grand réseau d'enseignement français dans le monde en a besoin, comme chacun des établissements et des réseaux associatifs qui le composent apprécie de faire savoir qu'il appartient à un ensemble qui le fait bénéficier de sa résonance mondiale. Mais l'équation de la diversité est complexe et doit éviter les confusions : elle s'accommode d'un signe d'appartenance, elle impose en retour la reconnaissance des signes d'appartenance particuliers, car le monde scolaire a besoin de son identité en contexte, laquelle se marque à l'échelle d'une ville, d'un pays, rarement au-delà, sauf pour les organismes agissant sur plusieurs pays (AEFE, Mlf, AFLEC, AIU).

De l'extérieur, l'organisation de l'école française à l'étranger peut paraître compliquée; il est bon d'en rendre lisible la présentation, à condition de ne jamais oublier qu'il s'agit d'un ensemble vaste et composite d'établissements et de réseaux historiques, tous également attachés à diffuser le programme français et à en développer la présence dans le monde, car ils en vivent.

Cette dynamique, appuyée sur l'un des plus anciens modes de partenariat public/privé français, se nourrit de la diversité. Trois principes la renforceront: des **autonomies respectées et encadrées** par un code de conduite qui détermine une gouvernance rendant possible la diffusion du programme français ; une **incitation permanente à l'innovation** mais systématiquement accompagnée et étalonnée pour une pédagogie en contexte, dont on s'assure ainsi de la conformité ; enfin, une **communication sur la base d'une marque « France » à portée universelle, qui respecte en même temps le particulier** qui la constitue. C'est désormais une forme contractuelle renforcée autour de l'homologation et de son contrôle par l'Etat qui garantira à ce grand réseau sa réputation, sa solidité, et la fiabilité de tous les acteurs qui s'y réfèrent.