

QUELLE AUTONOMIE POUR LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES ?

ACTIONS CRITIQUES

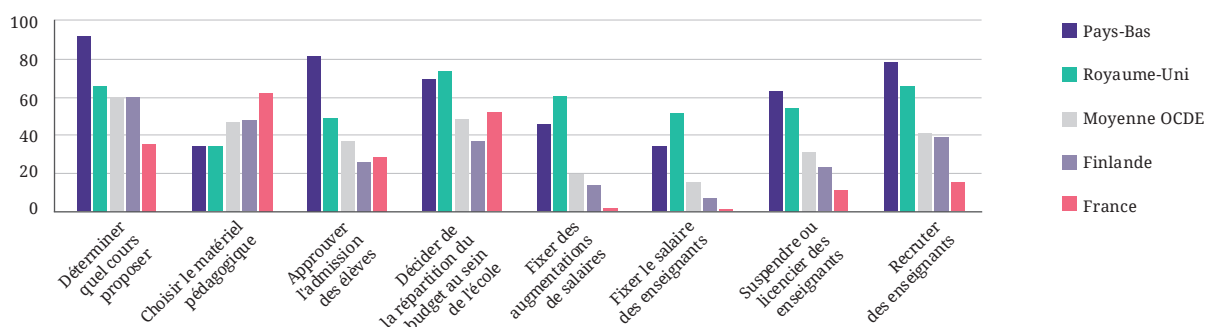
Les résultats insatisfaisants de notre système éducatif et les impasses que rencontre aujourd'hui son pilotage centralisé conduisent à rechercher une plus grande autonomie des établissements scolaires. Ce concept peut cependant se traduire par des approches très différentes. La première repose sur une plus forte capacité d'auto-organisation locale, sans bouleverser le cadre existant. La deuxième instaure une modulation des moyens et des marges de manœuvre accrues pour les chefs d'établissement. La troisième promeut une nouvelle offre d'établissements privés ou proches du fonctionnement du privé couplée à la mise en place d'outils pour lutter contre le risque de sélection des élèves.

Quelle réforme prioritaire engager en matière de politique éducative ? Les difficultés à décliner les orientations nationales au niveau local^[1], le maintien d'une forte uniformité de l'enseignement malgré l'accroissement des inégalités sociales et territoriales entre élèves^[2] et les limites des dispositifs mis en œuvre pour remédier aux situations les plus défavorables^[3] plaident pour engager le système éducatif français dans la voie de l'autonomie, en tirant les leçons des expériences étrangères.

Depuis les années 1980, afin d'améliorer la capacité des systèmes scolaires à remplir leur mission en s'ajustant aux besoins locaux et à l'hétérogénéité des publics, la majorité des pays développés ont redistribué les responsabilités dans les systèmes éducatifs, par la décentralisation politique vers les autorités locales, la déconcentration vers des échelons administratifs locaux ou les établissements eux-mêmes. Ces orientations ont pu être combinées : une large autonomie des établissements peut être réalisée avec un encadrement national (cas des Pays-Bas ou de l'Irlande) ou dans des systèmes décentralisés (cas des pays nordiques ou du Royaume-Uni)^[4].

Notre pays s'est globalement tenu en retrait de ces transformations, perçues comme des vecteurs potentiels de rupture d'égalité, et les mesures prises en ce sens n'ont eu que des effets limités. L'autonomie des établissements n'est pas unidimensionnelle. Elle est un levier et non une fin en soi. Plusieurs options sont possibles, selon que l'on privilégie une capacité renforcée d'autonomie des communautés éducatives, une autonomie contractualisée qui autorise une modulation importante des moyens ou une autonomie soutenue par la diversification de l'offre scolaire et le choix des familles. Cette autonomie devra se coupler avec des stratégies plus efficaces d'allocation des ressources en fonction du profil socioéconomique des élèves et des problèmes d'attractivité des établissements sur certains territoires. Elle demeurera sinon plus théorique que réelle.

PART EN POURCENTAGE DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT DÉCLARANT PARTICIPER À LA DÉCISION SELON LES PAYS



SOURCE : OCDE, TALIS 2013, in *Regards sur l'éducation 2016*
NOTE DE LECTURE : En comparaison OCDE, les chefs d'établissement en France sont faiblement décideurs en matière de RH, de public et de pédagogie

1. Agacinski D., Harfi M. et Ly S. T. (2016), « Quelles priorités éducatives ? », note Enjeux 2017-2027, France Stratégie, mai.

2. Ly S. T. (dir.) (2016), *Quelle finalité pour quelle école ?*, rapport, France Stratégie, septembre.

3. Conseil national d'évaluation du système scolaire (2016), *Inégalités sociales et migratoires. Comment l'École amplifie-t-elle les inégalités ?*, septembre.

4. OCDE (2015), *Perspectives des politiques de l'éducation 2015. Les réformes en marche*, janvier.

5. Pisani-Ferry J., Lenglard F., Agacinski D. et Bon-Maurry G. (dir.) (2016), *Lignes de faille. Une société à réunifier*, France Stratégie, octobre.

6. Wisnia-Weill V. (2014), « Augmenter aussi le nombre de bons élèves. Une lecture complémentaire de l'enquête PISA 2012 », *La Note d'analyse*, n° 12, France Stratégie, mai.

7. Ly S. T. (dir.) (2016), *Quelle finalité pour quelle école ?*, op. cit.

8. L'ouverture/fermeture de classes et l'affectation des moyens d'enseignement restent de la responsabilité de l'État.

9. Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (2015), *Les mouvements académiques et départementaux comme outils de gestion des ressources humaines*, août.

10. 26 % des professeurs des écoles ont moins de 30 ans dans les écoles prioritaires, contre 11 % en moyenne ; un professeur agrégé sur vingt enseigne en collège et lycée prioritaires, alors qu'ils scolarisent un élève sur 5.

11. Voir Association française des acteurs de l'éducation (2015), « L'autonomie, pour quoi faire ? », *Administration & Éducation*, n° 147, septembre.

12. Cusset P.-Y. et Sauneron S. (2013), « Enseignements des recherches sur l'effet de l'autonomie des établissements scolaires », *La Note d'analyse*, n° 316, Centre d'analyse stratégique, janvier.

13. OCDE (2014), *Résultats du PISA 2012 : les clés de la réussite des établissements d'enseignement (volume IV). Ressources, politiques et pratiques*, août.

14. OCDE (2015), *Perspectives des politiques de l'éducation 2015. Les réformes en marche* ; OCDE (2011), « Autonomie et responsabilisation des établissements d'enseignement : quel impact sur la performance des élèves ? », *Pisa à la loupe* ; Scheerens J. et Maslowski R. (2008), « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif », *Revue française de pédagogie*, n° 164, juillet-septembre.

15. Rey O. (2016), *Comment envisager le changement éducatif en France ?*, contribution au débat 2017-2027 « Quelles priorités éducatives ? ».

Comme les autres institutions économiques et sociales françaises, l'École est aujourd'hui à la peine^[5]. Malgré les nombreuses réformes entreprises, notre système éducatif connaît depuis les années 2000 une érosion de la performance scolaire des élèves les plus en difficulté (baisse de la part d'élèves atteignant le niveau de compétence attendu, particulièrement dans l'éducation prioritaire) et un décrochage de la part des élèves les plus performants (notamment en sciences et en mathématiques)^[6]. L'École devrait voir sa mission clarifiée. Mais que l'on choisisse comme finalité prioritaire la préparation des enfants au monde professionnel, l'épanouissement de leur personnalité ou la transmission d'une culture commune, il apparaît nécessaire d'octroyer une autonomie accrue aux établissements scolaires^[7].

DÉCENTRALISATION, DÉCONCENTRATION, AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS : DES RÉFORMES PASSÉES AUX EFFETS LIMITÉS

Jusqu'ici, les garde-fous mis à la décentralisation au profit des collectivités territoriales ont conduit à fragmenter les responsabilités entre les acteurs en matière d'adaptation de l'offre scolaire aux besoins locaux^[8]. Par ailleurs, si le système éducatif français a connu une certaine déconcentration (depuis 1999, ce sont les rectorats qui décident des affectations des enseignants nommés dans leur académie), les modalités de gestion des ressources humaines donnent une large part aux vœux des enseignants – qui font primer l'attractivité de l'établissement sur les autres considérations^[9] –, conduisant à une affectation des moins expérimentés dans l'éducation prioritaire et à un recours aux contractuels sur les postes non pourvus^[10].

Malgré les textes visant à affirmer l'autonomie des établissements, ces derniers ne disposent que de peu de marges de manœuvre^[11]. La politique pédagogique reste essentiellement fixée au niveau national, malgré les évolutions récentes qui visent à laisser plus de marges de manœuvre aux établissements et aux enseignants (réforme des programmes autour d'un socle commun par cycle, création des enseignements pratiques interdisciplinaires). En comparaison internationale, les établissements français apparaissent comme disposant de faibles capacités de décision, hormis pour le choix du matériel pédagogique (graphique 1) ; ils sont également peu responsabilisés vis-à-vis de la réussite des élèves qu'ils accueillent.

QUELS ENSEIGNEMENTS DE LA LITTÉRATURE INTERNATIONALE SUR L'AUTONOMIE SCOLAIRE POUR LA FRANCE ?

L'autonomie des établissements n'est pas unidimensionnelle. Elle recouvre plusieurs domaines, principalement l'autonomie de gestion des ressources financières (ventilation des moyens affectés, collecte de fonds), l'autonomie de gestion des ressources humaines (recrutement des enseignants, octroi de suppléments salariaux) et l'autonomie pédagogique (modes d'évaluation des élèves, choix du matériel didactique dont les manuels, définition du programme scolaire et élaboration de la grille des cours, mise en œuvre d'expérimentations)^[12]. D'après l'OCDE, l'autonomie de gestion financière ne suffit pas seule à générer de la performance ; l'autonomie de gestion des personnels et, plus encore, l'autonomie pédagogique sont déterminantes^[13].

L'autonomie est d'abord affaire d'articulation des responsabilités entre les acteurs. En matière de pédagogie, être exigeant sur l'objectif et souple sur les moyens est le plus favorable à la performance. La politique pédagogique n'est jamais désinvestie au niveau national, mais certains pays privilégient la fixation centralisée d'objectifs à atteindre plutôt que la définition de programmes en tant que tels (*curriculum* établissant des objectifs en matière de compétences, de connaissances et de compréhension et liberté pédagogique aux Pays-Bas ou en Finlande). Les systèmes d'éducation qui accordent aux établissements une plus grande marge de manœuvre pédagogique font état des meilleurs résultats, à la condition toutefois que soient maintenus au niveau national des examens finaux externes et standardisés, que l'autonomie s'accompagne d'une culture de l'évaluation servant à améliorer les pratiques des enseignants et que l'allocation des ressources permette de répondre aux besoins spécifiques de certains établissements^[14].

POUR LES ÉTABLISSEMENTS FRANÇAIS, QUELLE APPROCHE DE L'AUTONOMIE ?

Plusieurs options sont envisageables. Toutes doivent s'inscrire dans la longue durée, car la continuité des orientations et le temps laissé aux acteurs éducatifs pour leur mise en place sont des ingrédients indispensables à la réussite de changements profonds et durables^[15].

UNE CAPACITÉ RENFORCÉE D'AUTONOMIE DES COMMUNAUTÉS ÉDUCATIVES

OPTION 1

Cette option repose sur le développement d'une plus forte capacité d'auto-organisation locale (coopération entre enseignants et avec le chef d'établissement, mise en place d'un projet commun et direction collégiale centrée sur le pédagogique^[16]), sans quasi modifier les compétences de chefs d'établissement ni les principes de gestion des personnels. Elle vise donc à **mobiliser pleinement les marges de manœuvre dont disposent déjà les chefs d'établissement et les équipes éducatives**, ce qui suppose :

- des chefs d'établissement davantage formés à la gestion de groupe et à la conduite du changement, sachant mobiliser l'ensemble de l'équipe éducative (conseil pédagogique, conseil de la vie collégienne ou de la vie lycéenne, conseil à l'éducation, à la santé et à la citoyenneté...) et plus impliqués dans la pédagogie. Un tiers des chefs d'établissement déclarent ne pas avoir suivi de formation à l'encadrement pédagogique, et seuls 8 % indiquent assister fréquemment aux cours des enseignants, contre la moitié (49 %) en moyenne dans les pays de l'OCDE ;
- la pleine mise en œuvre de la récente redéfinition réglementaire du métier d'enseignant qui valorise les temps de suivi des élèves et des projets. Elle doit être complétée par l'inclusion de la concertation dans les obligations de service. La formation initiale et continue des enseignants doit elle-même évoluer pour préparer à ces différents aspects du métier^[17] ;
- **la capitalisation et la diffusion des dispositifs et des pratiques dont l'efficacité est démontrée :**
 - les différentes structures dédiées à l'évaluation, à l'innovation et/ou à l'essaimage – le Conseil national d'évaluation du système scolaire et l'Institut français de l'éducation au niveau national, les CARDIE (cellules académiques recherche, développement, innovation, expérimentation) au niveau des académies, l'Institut Carnot de l'éducation (ICÉ)... – seraient réunies en une structure d'inspiration What Works Centre^[18]. À l'image de ce qui existe au Royaume-Uni avec l'Education Endowment Foundation, elle serait consacrée à la recherche évaluative (dont l'expérimentation et l'évaluation d'impact), à la collecte, à l'analyse et à la synthèse des recherches sur les interventions éducatives (revues systématiques et méta-analyses) et orientée vers la production d'outils d'aide aux professionnels ;
 - une allocation de crédits supplémentaires pour l'éducation prioritaire et l'innovation (appels à projets et fonds *ad hoc*, dotation en heures non affectées) fondée sur ces évaluations.

Le risque de cette option est celui d'un relatif immobilisme, au regard des expériences passées, où les marges d'autonomie n'ont pas toutes été saisies et ont suscité de la conflictualité avec l'échelon national. Il est également celui du maintien d'inégalités fortes entre territoires, faute de pouvoir différencier nettement les moyens des établissements.

16. Voir Fédération des conseils de parents d'élèves (2016), *Quelle autonomie pour les EPLE ?*, contribution au débat 2017-2027 « Quelles priorités éducatives ? ».

17. Sahlberg P. (2011), *Finnish Lessons*, « What Can the World Learn from Educational Change in Finland? », Teachers College Press, novembre ; Archer A., Boisson-Cohen M. et Wisnia-Weill V. (2009), *Améliorer la performance scolaire. La France face au choix de son modèle éducatif : avantages et limites des inspirations internationales*, séminaire de travail, Centre d'analyse stratégique, décembre.

18. Cf. <http://www.strategie.gouv.fr/evenements/une-action-publique-eclairée-connaissance-politiques-éducatives>

UNE AUTONOMIE CONTRACTUALISÉE QUI AUTORISE UNE MODULATION IMPORTANTE DES MOYENS ET RESPONSABILISE LES ÉTABLISSEMENTS

OPTION 2

Depuis plus de dix ans et la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École de 2005, la démarche de contractualisation n'a cessé de progresser dans l'institution scolaire : contrats entre le ministère et les académies, contrats d'objectifs de circonscription du premier degré, contrats d'objectifs par établissement fixant les priorités de son projet, contrats de réseaux en éducation prioritaire, etc. Cette contractualisation (diagnostic partagé, analyse des données, définition d'objectifs et de leviers, construction d'outils de suivi et d'évaluation, bilan, etc.) reste cependant d'effet limité car elle ne s'accompagne pas d'une modulation des moyens ni de l'attribution de marges de manœuvre réelles pour les acteurs contractants.

Surmonter ces limites supposerait un modèle contractuel rénové dans lequel :

- les académies bénéficient de contrats d'objectifs et de gestion avec l'État, **modulant leurs moyens** en fonction de leurs difficultés de recrutement et des besoins d'accompagnement des enseignants et des établissements par les inspections. Pour plus de latitude de gestion, le périmètre de recrutement et d'affectation des enseignants serait élargi aux régions académiques créées au premier janvier 2016 (au nombre de 17 contre 30 académies). Ces contrats devraient associer les collectivités territoriales ;

Auteur :

Marine Boisson-Cohen

19. Pour un éclairage étranger, voir notamment la politique américaine de « no child left behind »

20. Les initiateurs de *free schools* peuvent être des associations, des fondations, des universités, des entreprises, des groupes de professeurs, des parents ; le projet est approuvé par le Department for Education ; les financements sont intégralement apportés par l'État.

- les **chefs d'établissement disposent d'une latitude d'action plus significative** qu'aujourd'hui : autorité en matière d'organisation de l'enseignement et de pédagogie, plus grande autonomie financière et de gestion, particulièrement en matière de masse salariale – augmentation de la part des recrutements « sur profil » et entretien, révision des plafonds horaires hebdomadaires et annuels de service, prime collective d'objectifs pour l'équipe enseignante et prime individualisée de performance et de sujétion ;
- en retour, les chefs d'établissement **rendent davantage de comptes** aux services académiques, avec un suivi plus intensif des indicateurs de « valeur ajoutée » des établissements, c'est-à-dire de la réussite et du devenir des élèves compte tenu de leurs caractéristiques scolaires et des caractéristiques socioprofessionnelles de leurs parents, de l'évolution des résultats des élèves à des tests standards et des objectifs d'amélioration inscrits au projet d'établissement^[19].

Le risque de cette option réside dans les réticences des personnels enseignants à l'affirmation d'une autorité renforcée des chefs d'établissement sur leur rémunération, leurs conditions de travail et leur carrière.

OPTION 3

UNE AUTONOMIE SOUTENUE PAR LA DIVERSIFICATION DE L'OFFRE SCOLAIRE ET LE CHOIX DES FAMILLES

Le tissu scolaire français connaît déjà une certaine diversité : éducation prioritaire et secteur privé sous contrat scolarisent ainsi environ 20 % des élèves chacun. Ces dispositifs restent toutefois fortement encadrés, et cette diversité bénéficie avant tout aux familles qui savent tirer le meilleur parti de ce pluralisme de l'offre dans le cadre de leurs stratégies éducatives.

Cette option viserait à favoriser une offre scolaire plus dynamique, des profils plus diversifiés d'établissements et une plus grande latitude de choix pour toutes les familles, par :

- le **développement des établissements privés et d'établissements publics disposant de marges de manœuvre proches de celles du privé**, en s'inspirant des politiques menées à l'étranger (Royaume-Uni, Suède, États-Unis, Australie par exemple). Le gouvernement britannique a ainsi permis à partir des années 2000 la libre création d'*academies* (écoles publiques changeant de statut pour devenir indépendantes) et de *free schools* (écoles d'initiative privée approuvées sur projet par le ministère de l'Éducation)^[20], avec financement au prorata du nombre d'enfants scolarisés. 40 % des élèves du secondaire sont aujourd'hui scolarisés dans des établissements sous ces statuts. Par rapport aux écoles publiques ordinaires, elles jouissent de trois libertés fondamentales : liberté des moyens, des outils et des méthodes d'enseignement (« *freedom in delivering the curriculum* ») ; liberté de recrutement et de rémunération du personnel, au besoin en dehors du vivier des « *qualified teacher status* » ; liberté de fixer la durée de l'année scolaire ;
- le **rôle prépondérant donné aux chefs d'établissement** dans la gestion des moyens financiers et humains ainsi que la détermination des orientations pédagogiques. **Le recrutement des enseignants serait refondé** avec la mise en place de concours pour l'accès à des listes d'aptitude, une possibilité accrue de recours à des personnels contractuels, une évolution de carrière par examens professionnels. Les chefs d'établissement bénéficieraient d'une autonomie renforcée dans le choix de leurs enseignants en fonction de leur projet pédagogique ;
- la mise en place d'outils permettant de **lutter contre le risque de sélection des élèves**, par la contrainte (procédures d'affectation, quotas) ou l'incitation. Des financements au prorata des élèves scolarisés, modulés en fonction des besoins des élèves, pourraient ainsi se substituer au classement en éducation prioritaire. C'est la stratégie adoptée en 2013 par l'Australie avec l'instauration de surprimes pour les élèves issus de milieux socioéconomiques défavorisés, ceux dont les compétences linguistiques sont limitées, et les élèves handicapés.

Le risque de ce type de réforme, fondée sur l'initiative et la concurrence, est d'accroître les écarts de performance entre établissements. Elle suppose une réponse au problème des écoles défaillantes en conservant la possibilité d'une reprise en main par les autorités de tutelle, allant d'un encadrement renforcé à la fermeture de l'établissement.

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry,
commissaire général

Directeur de la rédaction :
Fabrice Lengart,
commissaire général adjoint

Secrétaire de rédaction :
Valérie Senné

Impression :
France Stratégie

Dépôt légal :
décembre 2016
N° ISSN 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé,
directeur du service
Édition-Communication-
Événements,
01 42 75 61 37,
jean-michel.roulle@
strategie.gouv.fr

Joris Aubrespin,
chargé des relations presse
01 42 75 60 27
06 20 78 57 18
joris.aubrespin@
strategie.gouv.fr

France Stratégie
18, rue de Martignac
75700 Paris SP 07
01 42 75 60 00

En vue d'éclairer les choix collectifs par des travaux d'étude et de prospective, France Stratégie a engagé le projet « 2017/2027 » visant à analyser les enjeux de la prochaine décennie, à examiner les grands choix qui s'imposent au pays, et les orientations qui s'offrent à lui. Des documents thématiques produits à cette fin par les experts de France Stratégie sont publiés depuis mars 2016 sur un site web spécifique, qui accueille aussi des contributions d'experts et d'acteurs de la société civile. Aucun des documents publiés dans le cadre de ce projet n'a vocation à refléter la position du gouvernement.

RETROUVEZ EN LIGNE
L'INTÉGRALITÉ
DU PROJET 2017/2027



www.francestrategie1727.fr
#FS1727

RETROUVEZ LES DERNIÈRES
ACTUALITÉS DE
FRANCE STRATÉGIE

[francestrategie](https://www.facebook.com/francestrategie)

[@Strategie_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)

www.strategie.gouv.fr