

# Enseignements des recherches sur l'effet de l'autonomie des établissements scolaires

Depuis les années 1980, la grande majorité des pays de l'OCDE ont accru le degré d'autonomie de leurs établissements scolaires, c'est-à-dire les marges de manœuvre dont ces derniers disposent en termes de pédagogie, de gestion financière et de ressources humaines. Cette autonomie étendue a généralement pour contrepartie un contrôle plus strict des résultats obtenus par les établissements. La France est restée relativement en retrait de ce mouvement, les établissements bénéficiant d'un degré de liberté restreint, notamment en termes de recrutement et de programmes scolaires. Néanmoins, en la matière, des évolutions récentes doivent être mentionnées, avec les réformes successives des lycées professionnels puis polyvalents et le lancement du programme Écoles, collèges et lycées pour l'ambition et la réussite (ÉCLAIR).

Un certain nombre de travaux ont cherché à évaluer les effets de l'autonomisation. Les analyses menées en comparaison internationale suggèrent bien que l'autonomie bénéficie à la réussite des élèves. En revanche, dans des pays où les établissements scolaires disposent déjà d'un niveau élevé d'autonomie (Grande-Bretagne, États-Unis et Suède), il semble qu'un nouvel accroissement de l'autonomie apporte des gains de réussite scolaire limités, voire nuls. Les mêmes études suggèrent par ailleurs que dans les établissements les plus autonomes, la satisfaction des parents, des élèves et des enseignants est sensiblement supérieure, et que les élèves, à niveau comparable, poursuivent plus souvent leurs études. Enfin, l'autonomie permet de faire émerger des structures et des dispositifs éducatifs innovants. ■

## ENSEIGNEMENTS

La présente revue des études existantes ne permet pas de tirer de conclusions universelles et invite même à prendre des précautions. Il n'existe ainsi pas un modèle unique d'autonomie, certains modèles semblent plus prometteurs que d'autres. Tout en restant dans le cadre actuel de régulation (dont la gratuité et la non-sélection des élèves), les établissements français, parce qu'ils sont dotés d'un faible degré d'autonomie, gagneraient probablement à bénéficier de marges de manœuvre plus importantes, à condition de :

- 1 privilégier l'autonomie en matière de gestion des personnels et d'adaptation locale de l'organisation des enseignements ;
- 2 renforcer les dispositifs d'évaluation des établissements – qu'il s'agisse d'évaluations externes et collectives par des inspecteurs, d'auto-évaluations ou encore de production et de suivi d'indicateurs de "valeur ajoutée" des établissements – construits avec l'ensemble des personnels du monde éducatif ;
- 3 accompagner cette évaluation d'un système réactif permettant d'épauler les équipes en cas de résultats insuffisants.

**LES ENJEUX** Le degré d'autonomie d'un système éducatif s'apprécie à travers les marges de manœuvre dont disposent les établissements scolaires dans trois grands domaines que sont la pédagogie, la gestion financière et les ressources humaines (figure 1). En France, même si le concept d'autonomie scolaire apparaît pour la première fois dans un texte officiel dès la grande réforme de l'enseignement secondaire de 1902, ce n'est qu'à l'occasion des lois de décentralisation qu'il trouve une première concrétisation véritable<sup>(1)</sup>. Depuis lors, un certain nombre de lois et de prescriptions ont tendu à accroître le degré de liberté des établissements et à les responsabiliser. Malgré cela, la France reste relativement en retrait, certains craignant que l'autonomie n'entraîne une rupture de l'égalité des chances. Au contraire, dans d'autres pays, notamment anglo-saxons et scandinaves, l'autonomisation est présentée comme une solution pour améliorer l'efficacité des systèmes scolaires, et a fait l'objet de profondes réformes. Des études relativement nombreuses permettent aujourd'hui d'évaluer les effets et de nourrir la réflexion pour le cas français.

## ➤ AUTONOMISATION ET RESPONSABILISATION : UN DOUBLE MOUVEMENT QUASI GÉNÉRALISÉ DANS L'OCDE

### ( Les grandes tendances des politiques d'autonomie

Traditionnellement, les systèmes éducatifs des pays de l'OCDE étaient fondés sur le principe d'une école uniforme visant l'égalité de traitement. Cependant, dans les années 1980, le caractère excessivement rigide de ce modèle est largement remis en cause au motif de son inefficience. Au contraire, en acceptant des variations dans les services distribués, l'autonomie des établissements doit leur permettre de procéder à des dépenses ajustées à leurs besoins et de s'adapter à l'hétérogénéité des publics. Un mouvement d'accroissement de l'autonomie scolaire prend alors son essor en Australie, en Grande-Bretagne, en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis<sup>(2)</sup>.

Si les pays anglo-saxons ont été pionniers, la plupart des pays de l'OCDE ont rapidement suivi cette tendance, souvent dans le cadre de politiques de décentralisation : alors que les compétences de l'État se concentrent principalement sur la régulation et le contrôle, l'ensemble des tâches de gestion est délégué aux acteurs locaux. Le mouvement s'étend progressivement aux pays d'Europe de l'Est, en Scandinavie, et dans une moindre mesure aux pays asiatiques, d'Europe du Sud et de l'Ouest.

L'autonomie se généralise, mais prend néanmoins des formes différentes d'un pays à l'autre, du point de vue de :

- ▶ la nature des compétences et des responsabilités transférées ;
- ▶ la prégnance de la tutelle ;
- ▶ la proportion d'établissements concernés : selon les pays, on accroît l'autonomie de tous les établissements ou l'on propose un nombre limité d'établissements très autonomes.

Malgré cette hétérogénéité, on note des évolutions communes dans la façon dont sont gérés les établissements.

Premièrement, en matière de ressources financières, la participation des collectivités locales devient la règle. Dans la plupart des pays, les établissements disposent librement des budgets publics pour les dépenses de fonctionnement et peuvent collecter des fonds privés *via* des dons et des parrainages<sup>(3)</sup>.

Deuxièmement, alors que la fonction de direction d'établissement reste ordinairement sous la tutelle des autorités supérieures, les décisions relatives aux personnels enseignants et non enseignants se prennent plus souvent au

[1] Delahaye J.-P. et Mamou G. (2011), *L'autonomie de l'établissement public local d'enseignement*, Paris, Berger Levrault.

[2] Barroso J. (2000), "Autonomie et mode de régulation dans le système éducatif", *Revue française de pédagogie*.

[3] Eurydice (2007), *L'autonomie scolaire en Europe. Politiques et mécanismes de mise en œuvre*.

niveau des établissements. Ainsi, dans environ la moitié des pays européens, la sélection des enseignants relève de la responsabilité des écoles, c'est-à-dire du chef d'établissement et/ou du conseil d'administration (par exemple en Suède, en République tchèque)<sup>(4)</sup>. De plus, si aucun pays de l'OCDE ne laisse ses écoles seules décisionnaires des rémunérations des enseignants, dans 40 % des cas les établissements interviennent *via* l'octroi de suppléments salariaux.

Figure 1

**Exemples de domaines dans lesquels peuvent s'exercer l'autonomie des établissements scolaires**

Autonomie	
Financière	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acquisition de biens immobiliers (capital) et dépenses d'équipement informatique</li> <li>- Planification et préparation du budget (dépenses de fonctionnement)</li> <li>- Collecte de fonds (recherche de donations et parrainages) et emprunts</li> <li>- Fixation des droits d'inscription</li> <li>- Location de locaux pour des prestations de services à la communauté</li> <li>- Utilisation pour l'acquisition de biens immobiliers et mobiliers et pour l'emploi de personnel</li> </ul>
Gestion des ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sélection pour les postes vacants et le remplacement des personnels absents</li> <li>- Fixation des salaires</li> <li>- Octroi de suppléments salariaux</li> <li>- Définition des missions et responsabilités</li> <li>- Détermination de mesures disciplinaires</li> </ul>
Pédagogique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Définition du programme scolaire et élaboration de la grille horaire</li> <li>- Sélection des manuels et des autres matériaux didactiques</li> <li>- Mise en œuvre d'expérimentations pédagogiques</li> <li>- Notation des élèves et décisions de redoublement</li> <li>- Conception des examens certificatifs</li> <li>- Formulation du plan annuel et des objectifs de l'établissement</li> <li>- Sélection des élèves</li> <li>- Fixation des horaires d'ouverture de l'établissement</li> <li>- Détermination de la taille des classes et des critères de regroupement des élèves</li> </ul>

Source : Centre d'analyse stratégique.

Enfin, dans le domaine éducatif, les établissements et les enseignants ont généralement une autonomie importante en ce qui concerne le choix des méthodes pédagogiques,

des manuels, du calendrier scolaire et du projet d'école mais plus faible dans les domaines qui touchent aux programmes d'enseignement (qu'ils soient fondés sur les contenus à enseigner ou sur les objectifs à atteindre) et aux examens certificatifs<sup>(5)</sup>.

**Des établissements plus comptables de leurs résultats**

L'autonomie scolaire s'accompagne généralement de la création au sein des établissements de nouvelles instances de gouvernance intervenant à titre décisionnaire ou consultatif. On observe ainsi une multiplication des conseils d'administration, réunissant les membres internes de l'institution et ses usagers, et des conseils d'enseignants qui définissent le projet et les activités éducatives. Ce mouvement permet d'équilibrer les pouvoirs, le rôle du chef d'établissement s'étant affirmé<sup>(6)</sup>.

Le développement de l'autonomie bouscule les modes de contrôle de la gestion financière, mais également de la dimension pédagogique : le **contrôle a priori**, reposant sur la législation et les normes, est remplacé par un **contrôle a posteriori**, reposant sur des indicateurs d'efficacité et de qualité.

En la matière, l'évaluation individuelle et externe des enseignants tend à céder du terrain au profit d'une évaluation de l'équipe pédagogique<sup>(7)</sup>, qui prend différentes formes :

- ▶ le plus souvent, ce sont les instances traditionnellement en charge d'évaluer les enseignants qui se sont vu attribuer cette nouvelle fonction ;
- ▶ dans d'autres pays, comme en Finlande, les établissements mettent en œuvre des démarches d'auto-évaluation ;
- ▶ enfin, de plus en plus de pays misent sur une "multiresponsabilisation" des écoles, à l'image de l'Angleterre où l'établissement est contrôlé au niveau central par l'inspection OFSTED (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills), et au niveau local, après avoir procédé à une auto-évaluation.

De façon générale, on observe une standardisation des examens qui permet de comparer entre eux les établissements, en calculant leur "valeur ajoutée". Celle-ci s'obtient en corrigeant les résultats bruts pour tenir compte des effets de composition liés à l'origine sociale, à l'âge, voire aux résultats antérieurs des élèves. Enfin, la responsabilisation des écoles envers les familles se développe avec la publication des résultats aux tests nationaux et la mise en ligne des rapports des inspections ou des comptes rendus d'auto-évaluation.

(4) Mons N. (2007), *Les nouvelles politiques éducatives. La France fait-elle les bons choix ?*, Paris, PUF.

(5) Eurydice (2008), *Responsabilités et autonomie des enseignants en Europe*.

(6) Alexander R. (2003), "Pédagogie, culture et comparaison : visions et versions de l'école élémentaire", *Revue française de pédagogie*.

(7) Thibert R. (2011), "Inspection scolaire : du contrôle à l'accompagnement ?", *Dossier d'actualité*, n° 67, Institut français de l'éducation.

On assiste donc à un double mouvement : d'un côté, une autonomie scolaire qui confère aux établissements plus de responsabilités et, de l'autre, comme contrepartie, un contrôle national croissant des acteurs par les résultats.

## 🔗 L'AUTONOMIE EN FRANCE : UNE MISE EN ŒUVRE LIMITÉE

En France, au milieu des années 1980, l'État a délégué au niveau local un certain nombre de responsabilités financières relatives à l'équipement et à la maintenance des établissements. D'autres réformes ont accru depuis la marge d'autonomie de ces derniers, essentiellement dans le secondaire. Néanmoins, par rapport à la majorité des pays de l'OCDE, l'autonomie des établissements scolaires français reste plutôt limitée.

### 📌 Le primaire : une très faible autonomie

En France, les marges de manœuvre dont disposent les établissements du primaire sont particulièrement restreintes. Tout d'abord, l'absence de personnalité juridique prive l'école d'autonomie administrative et financière<sup>(8)</sup>. Le maire est l'ordonnateur des dépenses, l'employeur des personnels non enseignants et il a la charge de la sectorisation scolaire. L'État assure le recrutement, la formation, la rémunération des personnels enseignants et il définit les programmes scolaires.

De surcroît, le directeur étant un professeur des écoles nommé par l'inspecteur d'académie, son autorité hiérarchique et les moyens dont ils disposent pour assumer ses responsabilités pédagogiques et administratives sont de fait réduits.

Enfin, si l'interdisciplinarité des professeurs permet une souplesse dans l'organisation du temps scolaire, les conseils et projets d'écoles fonctionnent le plus souvent selon les modalités minimales prévues par le code de l'éducation et ne sont que rarement considérés comme vecteur de l'identité éducative de l'école.

### 📌 Le secondaire : des marges de manœuvre étroites

Les établissements du secondaire disposent d'un certain degré d'autonomie depuis leur accession au statut d'établissements publics locaux d'enseignement (EPL) par la loi du 25 janvier 1985. Cependant, ces marges demeurent très encadrées.

#### ■ En termes de gestion financière

Si le budget de l'EPL provient principalement de l'État et de la collectivité territoriale de rattachement<sup>(9)</sup>, cette

participation a néanmoins le caractère d'une dotation globale non affectée. Il revient donc au chef d'établissement et au conseil d'administration de répartir ces crédits. De plus, les EPL peuvent tirer des ressources propres de la vente de services ou encore de dons, même si ces ressources restent marginales (elles représentaient 4,8 % des recettes de fonctionnement des EPL en 2009<sup>(10)</sup>).

#### ■ En termes de gestion des ressources humaines

En outre, en tant qu'établissement public administratif, l'EPL bénéficie de la personnalité juridique et peut donc passer des contrats (dont des marchés publics) et recruter des personnels. L'autonomie administrative dont il dispose demeure toutefois assez limitée en matière de politique des ressources humaines. Aujourd'hui, seuls le recrutement et la gestion des contrats uniques d'insertion et des assistants d'éducation sont de la responsabilité de l'EPL. L'État nomme pour sa part notamment le chef d'établissement, les conseillers principaux d'éducation et les enseignants, et leur affectation s'effectue dans le cadre d'un mouvement national. De plus, le rôle du chef d'établissement dans l'avancement de carrière des enseignants est faible puisque celui-ci est en grande partie déterminé par l'ancienneté. De la même manière, seule l'autorité de tutelle (le ministre, le recteur ou l'inspecteur d'académie), en tant qu'employeur, peut décider de mettre en œuvre une procédure disciplinaire à l'encontre d'un enseignant, après constitution d'un dossier par le chef d'établissement.

#### ■ En termes d'autonomie pédagogique

Si l'État reste seul compétent en ce qui concerne les programmes scolaires et les diplômes nationaux, l'article 2 du décret du 30 août 1985 confère aux EPL une certaine autonomie pédagogique, notamment en ce qui concerne l'organisation de l'établissement en classes et en groupes d'élèves ou l'aménagement du temps scolaire.

Mais les libertés se révèlent minces dans les faits. En effet, les services académiques attribuent chaque année à l'EPL un contingent d'heures d'enseignement, la dotation globale horaire (DGH), généralement calculée à partir des effectifs d'élèves : à charge pour l'établissement de la répartir entre les divisions et les disciplines. Or au collège, une fois remplies les obligations relatives aux grilles horaires définies au niveau national, il ne reste généralement que 5 % à 10 % de la DGH comme marge de manœuvre<sup>(11)</sup>.

### 📌 Une évaluation des établissements réduite

En France, le système de contrôle et d'évaluation de l'enseignement s'intéresse assez peu aux établissements en tant que tels, ce qui peut en partie s'expliquer

(8) La taille souvent modeste des écoles diminue la possibilité d'en faire des établissements publics, dont la gestion est relativement lourde. Or l'article 86 de la loi du 13 août 2004 qui permettait de regrouper à titre expérimental les écoles d'une commune ou d'une communauté de communes en un établissement public de l'enseignement primaire (EPEP) n'a jamais été utilisé et a été donc abrogé en 2011.

(9) La loi du 22 juillet 1983 prévoit un transfert de compétences vers les trois niveaux de collectivités territoriales : les communes sont chargées du primaire, les départements des collèges et les régions des lycées.

(10) "Les comptes des EPL : évolution comparée entre 1998 et 2009", Note d'information de la DEPP, n°11.12, octobre 2011.

(11) Cour des comptes (2010), "L'Éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves", rapport thématique.

par la faible autonomie dont ils disposent. Les enseignants sont inspectés à titre individuel et de façon externe par des inspecteurs qui dépendent d'une hiérarchie pédagogique, avec à son sommet l'Inspection générale de l'Éducation nationale (IGEN), qui est distincte de la hiérarchie administrative. Quant au système éducatif dans son ensemble, il est évalué par l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche (IGAENR), et à travers un certain nombre de tests de connaissances, tant nationaux qu'internationaux. Mais les résultats des élèves à ces évaluations ne permettent pas en général d'apprécier la performance des établissements, faute d'exhaustivité des données recueillies.

Le seul outil disponible à grande échelle est l'indicateur de "valeur ajoutée" (voir *supra*) des lycées calculée par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), essentiellement à partir des résultats au baccalauréat. Notons néanmoins qu'un outil d'auto-évaluation des pratiques (OAPE) est actuellement proposé à titre expérimental à certains établissements par le ministère de l'Éducation nationale.

### De récentes évolutions accroissent le degré d'autonomie

Même si la France demeure en retrait en matière d'autonomie comparativement aux autres pays de l'OCDE, des évolutions majeures ont récemment eu lieu en matière d'autonomie. Ainsi, l'article 34 de la loi d'orientation de 2005 permet aux écoles primaires, collèges et lycées de **mettre en œuvre des expérimentations pour une durée maximale de cinq ans**. Les projets, émanant du terrain ou impulsés aux niveaux académique et national, peuvent par exemple prévoir une modulation des grilles horaires des enseignements ou de nouvelles modalités d'organisation de la classe (encadré 1)<sup>(12)</sup>.

#### Encadré 1

##### Les différentes générations d'établissements expérimentaux

L'enseignement public français compte un certain nombre d'établissements bénéficiant d'un statut dérogatoire pour développer des innovations au niveau structurel. Ainsi, en 1982, quatre lycées expérimentaux ont ouvert (comme le Lycée autogéré de Paris) avec pour particularités de ne pas être sectorisés par la carte scolaire et d'avoir des équipes pédagogiques constituées sur la base du volontariat. En 2000, le Conseil national de l'innovation pour la réussite scolaire permit la création d'une quinzaine d'établissements expérimentaux, dont les "micro-lycées" et les "pôles innovants lycéens". Ces petites structures, réservées aux décrocheurs scolaires, présentent une direction collégiale et s'attachent à développer la relation élèves/parents/équipe

éducative. Enfin, depuis 2009, 26 internats d'excellence et 17 établissements de réinsertion scolaire ont été ouverts. Les premiers, destinés aux élèves de familles défavorisées, développent un projet pédagogique innovant, centré sur l'accueil et l'accompagnement personnalisé des élèves. Les seconds accueillent des collégiens "perturbateurs" et proposent un temps scolaire aménagé : généralement, la matinée est consacrée aux cours, l'après-midi à des activités sportives et culturelles, et la fin d'après-midi à un accompagnement éducatif personnalisé et à des ateliers.

Autre changement significatif, à la suite de la réforme de 2009, **les heures d'enseignement du lycée professionnel ont été globalisées** sur les trois ans du cursus, permettant aux établissements de choisir leur calendrier scolaire. La réforme du lycée polyvalent (général et technologique) de 2010 accroît aussi le potentiel d'autonomie pédagogique, en **laissant au libre choix de l'équipe pédagogique la répartition d'un quart de la dotation horaire pour les divisions de seconde** afin de dédoubler les classes ou de renforcer certains cours<sup>(13)</sup>.

Enfin, la création en 2010 des Écoles, collèges et lycées pour l'ambition et la réussite constitue une évolution certaine en matière de gestion des ressources humaines. En effet, le recrutement des personnels enseignants et non enseignants y est effectué par le recteur sur proposition du chef d'établissement après publication de postes à profil<sup>(14)</sup>, un fonctionnement proche de celui qui prévaut dans les établissements privés sous contrat (encadré 2). Par ailleurs, les personnels enseignants et d'éducation y bénéficient d'une indemnité comportant une part fixe et une part modulable, dont le montant est proposé par le chef d'établissement au recteur<sup>(15)</sup>.

#### Encadré 2

##### L'enseignement privé sous contrat

La loi Debré du 31 décembre 1959 fonde la relation entre les établissements privés et l'État sur la notion de contrat d'association. La puissance publique finance le fonctionnement des classes pour assurer la gratuité du service d'éducation en échange d'un contrôle sur les contenus et les modalités d'enseignement. La loi opère une distinction entre :

- l'enseignement, soumis au contrôle de l'État et qui doit être semblable à celui donné dans les établissements publics (horaires et programmes identiques) ;
- la vie scolaire, pour laquelle l'établissement, sous la responsabilité de son chef, est totalement libre. On peut citer : le règlement intérieur, le projet éducatif, les sorties scolaires, le recrutement des élèves, le calendrier scolaire et l'organisation de la journée (possibilité d'annualiser les horaires hebdomadaires). Contrairement aux enseignants, le chef d'établissement n'est ni habilité ni rémunéré par l'État : il bénéficie d'un contrat de droit

[12] Les projets connaissent une progression continue : de 500 en 2006 à 1930 en 2010.

[13] De la même manière, les classes de première et de terminale bénéficieront aux rentrées prochaines d'heures non affectées.

[14] En 2011, seuls 35 % des postes ont été pourvus hors mouvement, avec une réponse en moyenne par poste.

[15] Décret n° 2011-1101 du 12 septembre 2011.

privé. Ses responsabilités sont larges, notamment en matière de recrutement des enseignants, sur lequel il donne systématiquement son avis.

En 2010-2011, les établissements privés d'enseignement du premier et du second degrés sous contrat scolarisaient près de deux millions d'élèves, soit 17 % des effectifs.

Ces différentes réformes traduisent un mouvement prudent d'autonomisation des établissements scolaires, invitant à s'interroger sur les effets que l'on peut en attendre.

## ➤ L'ÉVALUATION DES EFFETS DE L'AUTONOMIE

Dans la littérature consacrée aux effets de l'autonomie des établissements sur les résultats des élèves, on trouve à la fois des analyses inter-pays, où l'on compare globalement les pays entre eux, et des analyses intra-pays, où l'on compare, au sein d'un même pays, les élèves de différents types d'établissements.

### ☑ Encadré 3

#### Analyses intra-pays versus analyses inter-pays

Les comparaisons internationales présentent certains avantages. En règle générale, les structures institutionnelles qui encadrent le fonctionnement de l'école varient beaucoup plus d'un pays à l'autre qu'au sein d'un même pays. Or, pour pouvoir mettre en évidence l'effet de l'autonomie, il faut disposer de données dans lesquelles le degré d'autonomie varie.

Par ailleurs, au sein d'un même pays, on se heurte souvent à un problème de biais de sélection : les élèves ne se tournent pas au hasard vers les différents types d'école, et donc certains types d'écoles [par exemple, les plus autonomes] peuvent avoir de meilleurs résultats simplement parce qu'elles attirent de meilleurs élèves ou des élèves plus motivés. En agrégeant toutes les variables institutionnelles d'un pays, on contourne ce problème puisqu'un pays scolarise, par définition, tous les élèves. Néanmoins, les comparaisons internationales souffrent d'un inconvénient majeur : en comparant des pays entre eux, on multiplie les risques d'omettre des caractéristiques inobservées ou inobservables qui expliquent à la fois le niveau d'autonomie constaté et les résultats des élèves. Ce risque, quoique toujours présent, est plus faible dans les analyses menées au sein d'un même pays.

### ( Les comparaisons internationales

Nathalie Mons, en exploitant les résultats de l'enquête PISA (Programme for International Student Assessment) de l'année 2000, a tenté de mettre en relation certaines

caractéristiques des systèmes éducatifs avec les performances des élèves<sup>(16)</sup>. L'analyse est réalisée au niveau du pays (et non au niveau de l'élève), ce qui peut contribuer à surestimer le pouvoir explicatif des modèles, qui intègrent tous des variables de contrôle, telles que le PIB/habitant.

Son principal enseignement est que, pour atteindre une meilleure efficacité, **donner davantage d'initiative aux acteurs locaux peut être positif à condition que leurs interventions soient encadrées nationalement**. Cela est vrai tant de l'autonomie pédagogique que de l'autonomie en matière de gestion des ressources humaines.

Ainsi, Mons oppose trois grandes façons de définir les programmes d'enseignement : dans certains pays, la définition des programmes est concentrée entre les mains d'un seul acteur, qu'il soit national (comme en France) ou régional (comme en Allemagne) ; dans d'autres, comme en Finlande ou en Angleterre, le gouvernement central impose uniquement des objectifs globaux d'enseignement et c'est aux acteurs locaux de les transcrire sous forme de programmes détaillés ; enfin, dans un troisième groupe de pays, dont l'Espagne et la Russie, le contenu local des programmes est très important. Mons montre qu'à niveau de développement économique donné **c'est le modèle du programme par objectifs qui est corrélé aux performances scolaires les plus élevées**.

De même, confier aux établissements le soin de recruter leurs enseignants est associé à un nombre plus faible d'élèves en difficulté et à des élites scolaires plus nombreuses. Mais le recrutement par l'établissement voit son efficacité renforcée s'il est couplé avec des décisions nationales en matière de niveau de formation minimum, de salaires et de conditions de service.

Une étude similaire a été réalisée en 2007 par Wössmann et al.<sup>(17)</sup> à partir des données PISA 2003<sup>(18)</sup>. L'analyse est effectuée à la fois au niveau de l'élève et au niveau du pays. Les modèles incorporent de nombreuses variables de contrôle relatives aux caractéristiques de l'élève, de son milieu familial, de l'établissement qu'il fréquente et du pays dans lequel il réside.

Dans l'ensemble, **les élèves des pays où la plupart des établissements sont autonomes du point de vue de la gestion du personnel**, comme la Finlande, la Suisse ou le Royaume-Uni, réussissent mieux<sup>(19)</sup> que ceux des pays où la plupart des établissements ne bénéficient pas de cette autonomie, comme l'Autriche, la République tchèque, la Grèce, la Norvège, la Pologne et la Suède. Mais c'est l'inverse qui est vrai pour l'autonomie budgétaire.



[16] Mons N. (2004), *De l'école unifiée aux écoles plurielles : évaluation internationale des politiques de différenciation et de diversification de l'offre éducative*, doctorat en sciences de l'éducation, IREDU-Université de Bourgogne.

[17] Wössmann L., Lüdemann E., Schültz G. et West M. R. (2007), "School Accountability, Autonomy, Choice, and the Level of Student Achievement : International Evidence from PISA 2003", *OECD Education Working Paper*, n° 13.

[18] Ces résultats ont globalement été confirmés par les données PISA 2009 dans une récente étude de l'OCDE : OCDE (2011), "School autonomy and accountability : are they related to student performance ?", *Pisa in Focus*, n° 9.

[19] Tous les résultats mentionnés ici s'entendent à niveau de développement économique et à caractéristiques des élèves comparables.

Par ailleurs, les élèves parviennent à de meilleurs résultats lorsqu'il existe des mesures de la performance des élèves (examens de sortie externes) et des établissements scolaires (comparaisons fondées sur des évaluations).

De plus, en moyenne, les résultats des élèves sont meilleurs dans les pays où les chefs d'établissements inspectent les cours des enseignants.

Enfin, plusieurs aspects de la responsabilité, de l'autonomie et du choix sont liés à de **meilleurs résultats non cognitifs, dans des domaines tels que le moral et la participation des élèves, la discipline et les retards.**

Deux messages principaux peuvent être retenus de ces études : d'une part, **c'est surtout l'autonomie dans la gestion des ressources humaines qui est favorable aux résultats des élèves** et, d'autre part, toutes formes d'autonomie considérées, pour que l'autonomie des établissements ait un impact positif sur les résultats des élèves, il faut qu'elle s'accompagne de mécanismes de responsabilisation par lesquels les établissements deviennent comptables de leurs résultats.

### **( Les analyses intra-pays**

Les analyses intra-pays supposent, pour être fiables, de s'assurer que les éventuelles meilleures performances des établissements autonomes ne sont pas le simple reflet de biais de sélection. Pour cela, plusieurs stratégies, plus ou moins sophistiquées et efficaces, sont adoptées dans ces analyses. On se concentre ici sur les cas britannique, américain et suédois, pour lesquels les études sont les plus nombreuses et les plus robustes.

#### **■ Les réformes d'autonomisation menées en Grande-Bretagne**

Clark a évalué les effets d'une réforme intervenue au Royaume-Uni en 1988<sup>(20)</sup>. Celle-ci donnait la possibilité aux établissements publics d'enseignement secondaire de prendre leur autonomie vis-à-vis des autorités locales (Local Education Authorities ou LEA) et d'opter pour un nouveau statut de *"grant-maintained"* (*GM*) *schools*.

Ce nouveau statut impliquait un financement direct par le gouvernement central, *via* une dotation globale dépendant du nombre d'élèves, calculée sur la base des dépenses constatées dans les établissements publics traditionnels augmentées d'un bonus de 15 % censé compenser la perte des services administratifs jusqu'alors fournis par les autorités locales. Les établissements GM se sont vu octroyer la propriété de l'immobi-

lier et de l'équipement et sont devenus les employeurs légaux de tout le personnel<sup>(21)</sup>. Ils sont devenus également responsables de la politique d'admission des élèves, mais ne pouvaient ni exiger de frais d'inscription ni sélectionner les élèves sur la base de leurs aptitudes scolaires.

Cette réforme fut complétée par diverses mesures, dont la possibilité pour les parents d'inscrire leurs enfants dans l'établissement de leur choix et la publication d'un palmarès annuel des établissements (*league tables*), réalisé sur la base des taux de réussite au *General Certificate of Secondary Education* (GCSE), un examen national auquel sont soumis tous les élèves de 11<sup>e</sup> année (élèves de 16 ans).

Les établissements souhaitant accéder à l'autonomie devaient tout d'abord organiser un vote parmi les parents d'élèves. Un tiers des établissements secondaires ont procédé à un tel vote (soit 1000 établissements) entre 1988 et 1997 et, parmi eux, le oui à l'autonomie l'a emporté dans deux établissements sur trois. Cette particularité permet à Clark de mobiliser une stratégie d'identification particulière, appelée "Regression Discontinuity Design" (RDD). En résumé, il s'agit de comparer la performance des établissements ayant gagné de peu le vote – et donc ayant accédé au nouveau statut – à celle des établissements ayant perdu de peu le vote<sup>(22)</sup>.

Selon les estimations de Clark, **l'accès au statut GM se traduit, pour un établissement donné, par un accroissement sensible du taux de réussite aux examens, de l'ordre de 10 % du taux moyen, soit environ un quart d'écart-type<sup>(23)</sup>.** Ces gains apparaissent dès la deuxième année qui suit le vote et sont stables et persistants durant au moins huit ans. L'amélioration de la "qualité" des élèves (les établissements autonomes ont tendance à attirer de meilleurs élèves) ne pourrait selon l'auteur expliquer que moins de la moitié des gains de performance à moyen terme des établissements ayant accédé à l'autonomie, et encore moins à plus court terme. En revanche, l'étude ne met pas en évidence de retombées positives, par effet d'émulation, de la présence d'une *GM school* sur les établissements publics traditionnels situés dans le voisinage.

En 1997, le statut GM a été aboli mais les établissements qui avaient choisi ce statut ont pu conserver l'essentiel de leur autonomie en choisissant de devenir des *foundation schools*, nouveau statut légèrement moins avantageux<sup>(24)</sup> introduit par les Travailleurs.

Rebecca Allen a cherché à estimer la performance relative de ces établissements par rapport aux établissements

[20] Clark D. (2009), "The Performance and Competitive Effects of School Autonomy", *Journal of Political Economy*, vol. 117, n° 4.

[21] Dans les faits, les écoles autonomes ont conservé des niveaux de rémunération proches de ceux observés dans les écoles non autonomes, mais ont fait un usage plus important des contrats à durée déterminée, des temps partiels, et ont parfois servi des bonus aux enseignants.

[22] L'intuition est que les deux types d'établissements doivent être proches et que si l'on observe une grande différence de performance des deux côtés du seuil de 50 % de votes favorables, celle-ci doit s'expliquer par le nouveau statut auquel le dépassement du seuil permet d'accéder. On conserve néanmoins des variables de contrôle tant sur les élèves que sur les établissements.

[23] L'écart-type mesure l'écart moyen à la moyenne des résultats.

[24] En particulier, les *foundation schools* ne bénéficient pas du bonus financier de 15 % concédé aux *grant-maintained schools* et leur conseil de d'administration doit comporter des membres nommés par les Local Education Authorities.

publics traditionnels (*community schools*)<sup>(25)</sup>. Selon elle, si les *foundation schools* obtiennent bien, en moyenne, de meilleurs résultats que les *community schools*, il suffit d'introduire suffisamment de variables de contrôle sur les caractéristiques des élèves et de leur milieu familial pour voir cet avantage disparaître. La mobilisation d'une approche RDD similaire à celle retenue par Clark, mais appliquée aux performances des établissements en 2007, confirme ce résultat<sup>(26)</sup>.

Selon Allen, le passage au statut GM a donc pu jouer dans un premier temps mais son effet est aujourd'hui imperceptible. Néanmoins, il convient de rappeler que les écoles publiques traditionnelles ont, elles aussi, gagné en autonomie depuis les années 1990, ce qui a pu contribuer à réduire petit à petit l'avantage comparatif des *GM schools* puis, à partir de 1997, des *foundation schools*. En effet, actuellement, tous les établissements exercent un haut niveau de responsabilité, y compris en termes de recrutement du personnel, de discipline, de suspension et de licenciement du personnel, même s'il existe un cadre réglementaire national.

■ Les *charter schools* américaines

Les premières *charter schools* ("CS" dans le tableau ci-contre) sont apparues aux États-Unis au début des années 1990. Établissements privés financés sur fonds publics en fonction du nombre d'élèves qu'ils accueillent, totalement gratuits, laïcs et ouverts à tous, ils bénéficient de davantage d'autonomie que les établissements publics traditionnels ("EPT" dans le tableau), notamment en termes de programme et de recrutement. Le corpus d'études ayant cherché à évaluer leurs performances est aujourd'hui très important. On ne présente ici que les analyses les plus robustes méthodologiquement.

La première façon de traiter rigoureusement les biais de sélection est d'utiliser des données de panel qui permettent de suivre les mêmes élèves sur plusieurs années. L'idée est de se concentrer plus particulièrement sur les résultats des élèves qui passent d'une école publique traditionnelle à une *charter* au cours de leur scolarité et de regarder si leur rythme de progression ralentit ou au

contraire s'accélère à l'occasion du changement d'établissement. Les résultats de ces études sont résumés dans le tableau suivant.

Figure 2

Etude	Champ	Résultats
Solmon <i>et al.</i> (2001) <sup>(27)</sup>	Arizona	Légers gains des élèves en lecture après 2 à 3 ans passés dans une CS.
Hanushek, Kain et Rivkin (2002) <sup>(28)</sup>	Texas, <i>grades 4-8</i> (CM1-4 <sup>e</sup> )	Après 4 ans d'ancienneté, performances des CS similaires en lecture et légèrement supérieures en mathématiques. Performances inférieures pour les CS de moins de 2 ans d'ancienneté.
Bifulco et Ladd (2004) <sup>(29)</sup>	Caroline du Nord, <i>grades 4-8</i>	Résultats des élèves en CS inférieurs en lecture (0,10 écart-type) et en mathématiques (0,16 écart-type). L'impact négatif diminue au cours du temps mais reste significatif, même avec 5 ans d'ancienneté.
Solmon <i>et al.</i> (2005) <sup>(30)</sup>	Arizona	Performances des CS légèrement meilleures en lecture au niveau élémentaire, identiques au niveau <i>middle school</i> , légèrement inférieures au niveau <i>high school</i> .
Sass (2006) <sup>(31)</sup>	Floride, <i>grades 3-10</i> (CE2-2de)	Performances inférieures dans les CS récentes, mais supérieures au-delà de 5 ans d'ancienneté, avec un effet équivalent à 10 % de la progression annuelle moyenne.
Zimmer (2006) <sup>(32)</sup>	Californie, <i>grades 2-11</i> (CP-1 <sup>e</sup> )	Performances similaires en mathématiques et en lecture, au niveau élémentaire et secondaire.
Betts <i>et al.</i> (2006) <sup>(33)</sup>	San Diego	Performances en moyenne similaires, malgré des ressources réduites.
Ballou, Teasley et Zeidner (2006) <sup>(34)</sup>	Idaho	Effet positif pour les élèves qui passent d'une EPT à une CS mais, globalement, les élèves qui restent en EPT pendant toute la durée d'observation progressent plus vite que ceux qui sont en CS sur la même durée.
Witte <i>et al.</i> (2007) <sup>(35)</sup>	Wisconsin, <i>grades 3-10</i>	Effet positif en mathématiques (2 %), mais pas d'effet en lecture.
Zimmer <i>et al.</i> (2009) <sup>(36)</sup>	Trois États et cinq districts scolaires	Progression des élèves globalement similaires en EPT et en CS. En revanche, la première année de mise en route, les résultats en CS sont significativement inférieurs.

Source : Centre d'analyse stratégique.

[25] Allen R. (2010), "Does school autonomy improve educational outcomes? Judging the performance of foundation secondary schools in England", *DoQSS Working Paper*, n° 10-02, Institute of Education, University of London.

[26] Cette méthode a pu être utilisée parce que les *foundation schools* sont pour la plupart d'anciennes *GM schools*. On peut donc comparer les performances des *foundation schools* qui ont de peu gagné le vote pour devenir GM dans les années 1990 aux *community schools* qui l'avaient perdu de peu.

[27] Solmon L., Paark K. et Garcia D. (2001), *Does Charter School Attendance Improve Test Scores? The Arizona Results*, Phoenix, Goldwater Institute Center for Market-Based Education.

[28] Hanushek E.A., Kain J.F. et Rivkin S.G. (2002), "The impact of charter schools on academic achievement", non publié, Stanford University.

[29] Bifulco R. et Ladd F. L. (2004), "The impacts of charter schools on student achievement: evidence from North Carolina", *Terry Sanford Institute Working Paper Series*, Duke University.

[30] Solmon L. et Goldschmidt P. (2005), "Comparison of traditional public schools and charter schools on retention, school switching, and achievement growth", Goldwater Institute, *Policy Report*, n° 92.

[31] Sass T. R. (2006), "Charter schools and student achievement in Florida", *Education Finance and Policy*, n° 1.

[32] Zimmer R. et Buddin R. (2006), "Charter school performance in two large urban districts", *Journal of Urban Economics*, 60(2).

[33] Betts J., Rice L. A., Zau A. C., Tang E. et Koedel C. R. (2006), *Does School Choice Work? Effects on Student Integration and Achievement*, San Francisco, Public Policy, Institute of California.

[34] Ballou D., Teasley B. et Zeidner T. (2006), "Charter schools in Idaho", présentation à la *National Conference on Charter Schools Research*, Vanderbilt University, 29 septembre.

[35] Witte J. F., Weimer D., Shober A. et Schlomer P. (2007), "The performance of charter schools in Wisconsin", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 26.

[36] Zimmer R., Gill B., Booker K., Lavertu S., Sass T. et Witte J. (2009), *Charter Schools in Eight States: Effects on Achievement, Attainment, Integration and Competition*, Rand Corporation.

Du point de vue de la capacité à faire progresser les élèves, passée une période de rodage, il **semble donc que les *charter schools* ne se distinguent pas vraiment des écoles publiques traditionnelles.**

Une autre méthode d'évaluation rigoureuse des *charter schools* s'appuie sur le fait que, dans nombre de ces établissements, la demande est supérieure à l'offre. Pour sélectionner les élèves parmi les candidats, les établissements sont tenus d'organiser des loteries. En comparant les résultats des élèves ayant gagné la loterie à ceux qui l'ont perdue, on peut mesurer l'impact de la scolarisation en *charter* de manière quasi expérimentale.

Hoxby et Rockoff<sup>(37)</sup> et Hoxby et Murarka<sup>(38)</sup> ont adopté cette méthode pour évaluer l'impact de *charter schools* à Chicago et à New York respectivement. Ils mettent en évidence un impact positif significatif de la scolarisation en charter, quoique très limité (moins de 0,1 écart-type à New York en mathématiques comme en lecture). Gleason *et al.*<sup>(39)</sup> ont fait de même pour 36 *charter middle schools*, situées dans quinze États différents, mais n'observent en moyenne aucun impact de la scolarisation en *charter*. Ces études confirment donc globalement les résultats des études en panel : l'impact de la scolarisation en *charter* sur les résultats des élèves est soit nul soit limité.

#### ■ Les écoles indépendantes suédoises

En 1992, la Suède a introduit un système de chèques éducation par lequel des écoles privées (y compris à but lucratif) peuvent être financées à 100 % sur fonds publics, à hauteur du nombre d'élèves qu'elles accueillent et sur la base du coût par élève constaté dans les écoles publiques. Ce dispositif s'inscrivait dans un contexte de réforme plus large, dans lequel, y compris dans les écoles publiques, les règles fixant les conditions de travail et de rémunération des enseignants ont été assouplies, les financements ont été décentralisés et la responsabilité des écoles a été accrue en ce qui concerne les programmes et l'évaluation des élèves. Aujourd'hui, au niveau de l'équivalent du collège, environ 10 % des élèves sont scolarisés dans une école indépendante, dont une majorité d'établissements à but lucratif.

Il n'est pas aisé d'évaluer les effets de la réforme car la part d'établissements privés dans les municipalités ne se distribue pas au hasard parmi les 290 municipalités. C'est dans les municipalités qui ont soutenu la réforme et qui

dépensent le plus par élève<sup>(40)</sup> que la part des élèves scolarisés dans des écoles indépendantes est la plus élevée.

Selon la revue de la littérature proposée par Allen<sup>(41)</sup>, l'évaluation la plus robuste et la plus récente des écoles indépendantes est celle de Böhlmark et Lindahl<sup>(42)</sup>. Les auteurs utilisent des données de panel permettant de suivre 20 % des élèves trois ans avant la réforme et près d'une décennie après. La stratégie adoptée par les auteurs consiste à rapprocher, municipalité par municipalité, l'évolution des résultats des élèves de celle de la part des écoles indépendantes<sup>(43)</sup>, tout en gardant des contrôles sur le niveau d'éducation et de revenu des parents, l'âge de l'élève et le contexte migratoire de la famille.

Il ressort de l'analyse qu'une **augmentation de 10 % de la part des élèves scolarisés dans les écoles indépendantes se traduit, pour une municipalité, par une augmentation de un centile<sup>(44)</sup> de la note moyenne de ses élèves en fin de scolarité obligatoire.** Cette incidence serait due en partie à la plus grande efficacité des écoles indépendantes et en partie à un effet de compétition, qui améliore la performance des écoles publiques là où les écoles indépendantes sont les plus nombreuses.

D'autres études, plus anciennes<sup>(45)</sup>, ont mis en évidence un impact plus important de la réforme sur les résultats des élèves. Mais Allen les estime moins robustes du point de vue de l'approche adoptée ou des données disponibles. Elle reconnaît en revanche que la réforme de l'éducation a eu lieu en Suède dans un contexte où la population en âge d'être scolarisée augmentait, ce qui a pu limiter les effets de compétition, les écoles municipales n'ayant pas à craindre de fermeture de classe. La population scolaire étant désormais décroissante en Suède, on pourrait à l'avenir observer des effets de compétition plus importants.

Les conclusions des évaluations intra-pays ne sont pas univoques. En Grande-Bretagne, le surcroît d'autonomie concédé à certains établissements leur a permis d'améliorer leur efficacité par rapport aux établissements traditionnels, mais cet écart d'efficacité semble aujourd'hui avoir disparu, en lien peut-être avec une élévation générale du niveau d'autonomie dans l'ensemble du système éducatif. Aux États-Unis, les *charter schools* ne semblent pas plus efficaces que les écoles publiques traditionnelles, après une période de rodage de quelques années où elles sont plutôt moins efficaces. En revanche,



[37] Hoxby C. et Rockoff J. E. [2005], *The Impact of Charter Schools on Student Achievement*, Cambridge, Department of Economics.

[38] Hoxby C. et Murarka S. [2007], *Charter Schools in New York City: Who Enrolls and How They Affect Their Students' Achievements*, Cambridge, National Bureau of Economic Research.

[39] Gleason P., Clark M., Clark-Tuttle C., Dwoyer E. et Silverberg M. [2010], *The Evaluation of Charter School Impacts*, Institute of Education Sciences.

[40] L'enseignement obligatoire est financé par les municipalités en Suède.

[41] Allen R. [2010] "Replicating Swedish 'free school' reforms in England", *Research in Public Policy*, n° 10, Centre for Market and Public Organisation.

[42] Böhlmark A. et Lindahl M. [2008], "Does School Privatization Improve Educational Achievement? Evidence from Sweden's Voucher Reform", *IZA Discussion Paper* n° 3691, et Böhlmark A. et Lindahl M. [2007], "The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence", *IZA Discussion Paper*, n° 2786.

[43] Méthode dite des doubles différences.

[44] C'est-à-dire que les élèves gagnent une place sur cent dans le classement des élèves.

[45] Voir en particulier : Ahlin Å. [2003], "Does school competition matter? Effects of a large-scale school choice reform on student performance", *Uppsala University Working Paper*, n° 2, et Sandström F.M. et Bergström F. [2005], "School vouchers in practice: competition will not hurt you", *Journal of Public Economics*, n° 89.

en Suède, l'introduction de nouvelles écoles indépendantes au sein d'une localité semble avoir un effet positif, d'une part parce qu'elles sont un peu plus efficaces que les écoles municipales et d'autre part parce qu'elles poussent ces dernières à s'améliorer.

## ➤ QUELLES LEÇONS TIRER ?

Si les analyses en comparaison internationale tendent à suggérer que la France gagnerait à confier davantage d'autonomie aux établissements, notamment en matière de gestion des ressources humaines, les études menées en Grande-Bretagne, aux États-Unis et en Suède semblent indiquer que l'autonomie permet des gains de performance très limités en termes de progression des élèves.

Comment expliquer que les deux types d'études livrent des conclusions contradictoires ? Il n'est pas impossible que cette divergence résulte d'un problème de méthodologie (encadré 3) : les analyses menées en comparaison internationale pourraient surestimer l'impact de l'autonomie en omettant un certain nombre de variables explicatives. Mais il se pourrait aussi que la faiblesse des effets de l'autonomie constatée aux États-Unis, en Grande-Bretagne et, dans une moindre mesure, en Suède s'explique par le degré déjà élevé d'autonomie dont y bénéficient les établissements traditionnels auxquels sont comparés les établissements "autonomes".

Dans ces trois pays, les chefs d'établissements traditionnels ont la responsabilité de la sélection des enseignants. Le surcroît d'autonomie des écoles "autonomes" concerne donc essentiellement la gestion financière et, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, les programmes. Or les études PISA indiquent que l'autonomie budgétaire est négativement corrélée aux performances des élèves. Quant à l'autonomie relative aux curriculums, les mêmes études nous apprennent qu'elle ne doit pas être excessive, puisque c'est le modèle du programme national par objectif qui semble le plus performant, modèle qui prévaut dans les trois pays étudiés pour les écoles publiques traditionnelles. Aussi, les *charter schools*, qui présentent le bilan le plus mitigé, souffrent peut-être de s'être parfois trop éloignées de l'enseignement des savoirs fondamentaux évalués dans les tests standardisés.

Ce dernier point soulève la question de ce qui est réellement évalué dans ces études. En effet, dans la plupart des cas, on s'en tient à la seule mesure de la performance académique des élèves, le plus souvent en mathématiques et en lecture. Il est possible que la plus-value de l'autonomie réside aussi ailleurs.

Zimmer *et al.*<sup>(46)</sup> ont montré par exemple que, si les *charter schools* ne se distinguaient pas des autres écoles publiques dans leur capacité à faire progresser leurs élèves en mathématiques et en lecture, en revanche leurs élèves, à niveau comparable, terminaient plus souvent leurs études secondaires (probabilité augmentée de 7 à 15 points de pourcentage) et poursuivaient plus souvent dans le supérieur (probabilité augmentée de 8 à 10 points). Cet aspect, qui laisse penser que les *charter* réussissent mieux que les établissements traditionnels à motiver leurs élèves et à élever leur ambition, mériterait d'être vérifié dans d'autres études et contextes.

Ce qui ressort par-dessus tout, c'est que la satisfaction des élèves et de leurs parents est en moyenne plus élevée dans les établissements autonomes. Dans l'étude de Gleason *et al.* mentionnée *supra*, même si les *charter schools* ne font pas mieux progresser les élèves, elles ont un impact significatif et positif sur la satisfaction tant des élèves que des parents<sup>(47)</sup>. Ce résultat, confirmé dans d'autres études, est cohérent avec le fait que la demande de places en *charter* est supérieure à l'offre. Une enquête de 2011<sup>(48)</sup> met en évidence des résultats similaires pour la Suède : le niveau de satisfaction atteint 87 % (51 % de très satisfaits) dans les écoles indépendantes contre 74 % (20 % de très satisfaits) dans les écoles municipales. Une autre enquête<sup>(49)</sup> nous apprend que les enseignants des écoles indépendantes sont plus satisfaits de l'établissement dans lequel ils travaillent, estimant que les besoins des élèves sont mieux pris en compte, que l'école stimule davantage l'initiative et la créativité, que la direction est plus à leur écoute, que les décisions se prennent plus rapidement et, *in fine*, ils sont plus nombreux à dire qu'ils recommanderaient leur école à un collègue.

Certains observateurs craignent qu'un surcroît d'autonomie ne renforce les inégalités et les phénomènes de ségrégation. C'est en fait plus la possibilité de choix des parents que l'autonomie au sens strict qui est ici visée, même si les deux vont souvent de pair. De fait, Mons constate qu'en comparaison internationale, lorsque plus de responsabilités scolaires sont déléguées vers le local (autorités locales ou établissements), cela se traduit en moyenne par un accroissement des phénomènes de reproduction sociale<sup>(50)</sup>.

Dans les trois pays passés en revue, ce risque a été pris au sérieux : les établissements sont dans tous les cas totalement gratuits et le refus d'un élève ne peut se faire sur des considérations d'aptitude scolaire. Dans les faits, les analyses menées outre-Atlantique montrent que les *charter schools*, par rapport aux écoles publiques tradi-



[46] Zimmer *et al.* (2009), *op. cit.*

[47] 75 % des gagnants à la loterie disent aimer leur école contre 62 % des perdants ; 70 % des gagnants jugent leur école excellente contre 37 % des perdants.

[48] Novus Opinion (2011) *Föräldrars attityder till skolan 2011*, Stockholm : [www.novusgroup.se/nyheter/foeraeldrar-allt-mer-noejda-med-barnens-skola?q=skolor](http://www.novusgroup.se/nyheter/foeraeldrar-allt-mer-noejda-med-barnens-skola?q=skolor).

[49] Novus Opinion (2009), *Lärare om skolan*, Stockholm : [www.novusopinion.com/userfiles/file/larare%20om%20skolanFINAL%5B1%5D.pdf](http://www.novusopinion.com/userfiles/file/larare%20om%20skolanFINAL%5B1%5D.pdf).

[50] Les résultats scolaires ne sont pas plus dispersés mais sont plus corrélés au milieu social de l'élève.

tionnelles, scolarisent des élèves de niveau scolaire plus faible, plus souvent issus des minorités mais dont les parents sont plus souvent diplômés du supérieur. En Suède, Böhlmark et Lindahl<sup>(51)</sup> n'ont pas noté de sur ou de sous-représentation des élèves immigrés ou des élèves issus de familles aisées dans les écoles indépendantes. En revanche, les élèves issus de l'immigration (deuxième génération) se tournent plus souvent vers les écoles indépendantes, de même que les élèves dont les parents sont les plus diplômés, un phénomène par conséquent semblable à celui qu'on observe dans les *charter schools*.

D'une façon générale, il est possible que l'autonomie des établissements engendre **des différences de performance plus marquées entre établissements**. Ce phénomène a été effectivement observé aux États-Unis : la "valeur ajoutée" des *charter schools* y est plus hétérogène que celle des écoles publiques traditionnelles<sup>(52)</sup>. Cette hétérogénéité peut être vue comme une opportunité puisqu'elle implique que certains établissements autonomes voient leurs innovations couronnées de succès. Mais elle suppose qu'une réponse adaptée soit apportée au problème des écoles défaillantes. Dans les faits, celle-ci prend deux grandes voies : une régulation par la demande dans des contextes où les parents choisissent l'école de leurs enfants et où les établissements sont financés en fonction du nombre d'élèves ; une reprise en main par les autorités de tutelle d'un encadrement renforcé à la fermeture de l'établissement.

**CONCLUSION** Plusieurs points ressortent des études présentées dans cette note :

- à niveau de développement comparable, dans les pays où les établissements disposent de davantage d'autonomie, les élèves ont de meilleurs résultats ; l'autonomie budgétaire a cependant un impact plutôt négatif ;
- ▶ aux États-Unis, en Suède et au Royaume-Uni, la performance des établissements autonomes se distingue assez peu de celle des établissements publics traditionnels ; en revanche, les études disponibles suggèrent que la satisfaction des parents, des élèves et des enseignants y est sensiblement supérieure, et que les élèves, à niveau comparable, poursuivent plus souvent leurs études ;
- l'autonomie, lorsqu'on impose aux établissements d'être gratuits et ouverts à tous, ne semble pas produire d'aggravation notable du niveau de ségrégation des élèves en fonction de leurs résultats académiques et de leur origine sociale ou ethnique ;

- les établissements autonomes produisent des résultats plus hétérogènes que les établissements publics traditionnels.

**La présente revue des études existantes ne permet pas de tirer de conclusions universelles et invite même à prendre des précautions. Il n'existe ainsi pas un modèle unique d'autonomie, certains modèles semblant plus prometteurs que d'autres. Tout en restant dans le cadre actuel de régulation (dont la gratuité et la non-sélection des élèves), les établissements français, parce qu'ils sont dotés d'un faible degré d'autonomie, gagneraient probablement à bénéficier de marges de manœuvre plus importantes, à condition de :**

- 1 privilégier l'autonomie en matière de gestion des personnels et d'adaptation locale de l'organisation des enseignements ;**
- 2 renforcer les dispositifs d'évaluation des établissements – qu'il s'agisse d'évaluations externes et collectives par des inspecteurs, d'auto-évaluations ou encore de production et de suivi d'indicateurs de "valeur ajoutée" des établissements – construits avec l'ensemble des personnels du monde éducatif ;**
- 3 accompagner cette évaluation d'un système réactif permettant d'épauler les équipes en cas de résultats insuffisants.**

▶ **Mots clés :** autonomie, système scolaire, performance, PISA, *charter school*.



Pierre-Yves Cusset et Sarah Sauneron,  
département Questions sociales



[51] Böhlmark A. et Lindahl M. (2007), *op. cit.*

[52] Voir en particulier Hanushek E. A., Kain J. K., Rivkin S. G. et Branch G. F. (2007), "Charter school quality and parental decision making with school choice", *Journal of Public Economics*, n° 91.

AUTRES  
PUBLICATIONS  
À CONSULTER

sur [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr), rubrique publications

Notes d'analyse :

N° 313 ■ Favoriser le bien-être des élèves, condition de la réussite éducative (janvier 2013)

N° 314 ■ La scolarisation des enfants en situation de handicap dans les pays européens. Quelles voies de réforme pour la France ? (janvier 2013)

N° 315 ■ Quelle organisation pour le soutien scolaire ? (janvier 2013)

Retrouvez les dernières actualités du Centre d'analyse stratégique sur :

-  [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)
-  [centredanalysestrategique](https://www.facebook.com/centredanalysestrategique)
-  [@Strategie\\_Gouv](https://twitter.com/Strategie_Gouv)



La Note d'analyse n° 316 - janvier 2013 est une publication du Centre d'analyse stratégique

Directeur de la publication : Vincent Chriqui, directeur général

Directeur de la rédaction : Hervé Monange, directeur général adjoint

Secrétaires de rédaction : Delphine Gorges, Valérie Senné

Dépôt légal : janvier 2013  
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse : Jean-Michel Roullé, responsable de la communication  
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38  
[jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr](mailto:jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr)

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre



[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)