



Les Notes de l'irédu

institut de recherche sur l'économie de l'éducation

CNRS/Université de Bourgogne - 9 Av. Alain Savary - B.P. 47870 - 21078 Dijon cedex

Tél. 03.80.39.54.59 - Fax 03.80.39.54.79 - e-mail iredu@u-bourgogne.fr

00/3

Autonomie et choix des établissements scolaires : finalités, modalités, effets

Denis Meuret, Sylvain Broccolichi, Marie Duru-Bellat
Décembre 2000

Dans le cadre de l'appel d'offres du comité national de coordination de la recherche en éducation (CNCRE) "Questions d'éducation", a été étudiée la question des effets, sur le système éducatif, du développement de l'autonomie des établissements scolaires d'une part, du choix de l'école par les parents d'autre part.

Ces politiques apparaissent liées. Elles transforment significativement le mode d'intervention de l'État dans le système éducatif, misent toutes deux sur la responsabilité des individus et accroissent leur liberté (celle du personnel des établissements dans le cas de l'autonomie, celle des usagers dans le cas du choix). Elles sont d'ailleurs parfois considérées comme deux faces d'une même dérive libérale. On peut aussi les lier logiquement : l'autonomie impliquerait l'apparition de différences entre établissements qui impliqueraient elles mêmes que les usagers aient le choix de leur établissement. Cependant, notre pays a en réalité décidé de développer l'autonomie, mais de limiter fortement le choix, au nom d'une logique différente : l'absence de choix implique que les établissements puissent s'adapter à tous, et donc une certaine autonomie.

Dans ce travail, les politiques sont étudiées en France et à l'étranger, principalement au Royaume Uni et aux Etats-Unis, deux pays qui ont développé des politiques affirmées et diverses en la matière. Une telle ouverture permet de s'apercevoir que le champ des politiques possibles est plus grand et la nature de leurs effets moins univoques qu'on ne l'imagine en général en France.

Nous présenterons successivement le paysage dans lequel ces politiques s'inscrivent (les raisons de leurs

partisans politiques et de leurs théoriciens, le contenu des politiques menées), puis leur bilan (mise en œuvre réelle, effets sur l'efficacité et l'équité du système).

Le paysage

L'environnement politique

Autonomie et choix s'inscrivent dans une nouvelle définition des compétences de l'État, en charge davantage des objectifs et moins des moyens. Ils procèdent d'un souci de responsabilisation des professionnels (autonomie) ou des usagers (choix). Partout, on en attend une diversification de l'offre, une adaptation plus grande aux besoins des élèves et par là, une efficacité plus grande du système.

Il existe cependant, la situation des pays étrangers le montre bien, des différences entre ces politiques : l'autonomie est une réforme relativement peu contestée, souvent mise en place par des gouvernements de gauche ; le choix est présenté en général comme une quasi-révolution, entraînant dans son sillage une infinité de réformes autrement impossibles à mettre en œuvre. Il est en général implanté par des gouvernements de droite, qui mettent en avant le droit de chaque famille à choisir l'éducation de son enfant et les carences de l'organisation étatique. Il trouve néanmoins des défenseurs à gauche, avec deux arguments principaux : la diversification qui en résulte permet une meilleure adaptation de l'enseignement aux besoins de tous les enfants, les enfants de milieu populaire peuvent ainsi contourner la "sélection par les loyers" et avoir accès à d'autres écoles que celles de leur quartier.

Dans notre pays, ces deux politiques se présentent sous un jour un peu différent : l'autonomie des établissements s'accompagne moins fortement d'une association des enseignants et des parents aux décisions prises par l'établissement. La politique d'assouplissement de la carte scolaire s'est faite de façon quasi-clandestine, comme s'il avait fallu concéder à l'époque (le début des années 80) une décision contraire aux principes, alors qu'ailleurs, les politiques de choix ont été hautement revendiquées, et hautement combattues.

L'environnement théorique

Deux idées principales sous-tendent l'autonomie des établissements. D'une part, ceux qui sont les plus proches d'une situation sont les mieux placés pour la traiter. D'autre part, au niveau de l'établissement, on peut s'assurer de façon plus souple et plus efficace que les enseignants utilisent bien l'indépendance dont ils jouissent de fait dans leur classe dans le sens voulu par la collectivité.

Les économistes insistent davantage sur la seconde, ce qui les conduit à proposer d'encadrer une autonomie de moyens par un suivi strict des résultats obtenus par les établissements et par une régulation fondée sur ces résultats. Les sociologues des établissements scolaires insistent davantage sur la première, ou plutôt sur la tension entre la première et la seconde, et donc sur les risques inhérents tant à un contrôle trop strict de l'activité des enseignants qu'à une absence de contrôle. Bref, l'autonomie est nécessaire, mais il faut vérifier qu'elle est effectivement utilisée en faveur des élèves, et ce, par des dispositifs qui favorisent le professionnalisme des enseignants au lieu de l'entraver.

Derrière le choix de l'école, on trouve des controverses théoriques entre économistes sur le rôle du marché en éducation. Le marché permet, en théorie, de mieux adapter l'offre à la demande et débouche, par l'effet de la concurrence et des incitations qui en découlent, sur une efficacité accrue. Mais, dans le cas de l'éducation, de nombreux problèmes se posent. La régulation par la demande n'est pas forcément légitime : au-delà des bénéfices privés, on attend de l'éducation des effets collectifs. Elle n'est pas optimale, que ce soit au niveau collectif (c'est la question des externalités : un financement privé ne prend en compte qu'une partie des bénéfices et sous-estime donc l'intérêt de cet investissement) ou même au niveau individuel. Un financement privé serait par ailleurs inéquitable, à cause de l'imperfection des mécanismes de financement.

Les sociologues insistent sur les risques de ségrégation liés aux inégalités entre catégories sociales quant à leur pouvoir de choisir. Comme pour l'autonomie, donc, c'est la régulation d'ensemble dans laquelle s'inscrira le choix qui en déterminera en grande partie les effets.

Les politiques

Tant les formes de l'autonomie que celles que prend le choix de l'école sont très diverses. Beaucoup de pays ont accru l'autonomie en matière de construction des situations d'apprentissage, peu en matière de gestion du personnel. On peut accroître l'autonomie de tous les établissements également ou proposer un nombre limité d'établissements très autonomes, tels que les *Charter schools* américaines. On peut accompagner l'autonomie d'une tutelle plus ou moins prégnante. En matière de choix, les systèmes de "bons d'éducation" coexistent avec des systèmes organisés autour de dérogations données, plus ou moins généreusement, à une carte scolaire de base. Des systèmes de quota peuvent encadrer les mouvements d'élèves de façon à éviter la concentration d'élèves pauvres, ou de faible niveau scolaire, dans certaines écoles.

La spécificité française est double. D'une part, les politiques sont moins résolues : les prérogatives de l'établissement sont assez fortement limitées en "haut" (il s'agit d'une autonomie de moyens au service des objectifs nationaux) et en "bas" (l'autonomie de chaque enseignant est réaffirmée) ; l'assouplissement de la carte scolaire, quant à lui, est organisé de façon à protéger les établissements rejetés par les usagers. D'autre part, les mécanismes de régulation prévus sont moins prégnants, moins codifiés, et prennent moins en compte les résultats obtenus que dans les pays anglo-saxons où ils empruntent à une panoplie diversifiée : fixation d'objectifs spécifiques à chaque établissement, inspection externe, auto-évaluation, aide ou mise en tutelle des établissements en difficulté, récompenses aux établissements ou aux enseignants efficaces, inspection centrée sur la qualité des dispositifs de régulation de l'établissement.

Le bilan

Les performances des élèves se sont plutôt améliorées dans les pays qui ont mis en œuvre des réformes importantes dans les deux domaines de l'autonomie et du choix et qui disposent de mesures longitudinales (Royaume-Uni, Etats-Unis).

Ces progrès, cependant, ne sont ni spectaculaires (sauf dans quelques États américains) ni vrais pour toutes les disciplines (le niveau en sciences à 14 ans a baissé en Angleterre). En outre, ils sont le résultat de politiques éducatives et d'évolutions diverses, de sorte qu'il est difficile d'évaluer la responsabilité spécifique du développement de l'autonomie et du choix. Par ailleurs, le caractère ponctuel des mesures longitudinales en France ne permet pas vraiment de les comparer avec les évolutions dans notre pays.

Le bilan de l'autonomie

La mise en œuvre

L'idée que l'autonomie des établissements conduirait à la libération d'une créativité professionnelle jusque-là bridée par le carcan des réglementations est invalidée, tant à l'étranger qu'en France. Les projets d'établissement ne sont que des plans, et ils portent souvent, pas seulement en France, sur des domaines périphériques. L'autonomie peut séduire les enseignants (les enseignants néo-zélandais déclarent qu'ils vivraient mal un retour en arrière, par exemple), certaines études américaines concluent par ailleurs à un effet positif de l'autonomie sur leur "sentiment d'efficacité". Mais l'autonomie peut aussi effrayer les enseignants, en particulier lorsque ses raisons leur paraissent obscures ; ils la vivent alors comme un changement aux conséquences incertaines, et pas comme extension de leurs possibilités d'action.

Par ailleurs, l'exercice collectif de l'autonomie demande des compétences et du temps ; les enseignants comprennent mal l'exigence de compte rendu qui l'accompagne. Surtout, l'autonomie se traduit rarement par des changements dans l'enseignement lui-même.

Il semble que les modèles qui se traduisent par les changements les plus positifs sont les modèles dits "professionnels" de l'autonomie, qui s'appuient d'abord sur les enseignants, et non ceux qui s'appuient surtout soit sur le chef d'établissement, soit sur la "communauté" (les parents, l'environnement associatif,...). A quoi il faut ajouter que, lorsqu'on ouvre cette possibilité, les écoles très autonomes se développent rapidement : la première *Charter school* est apparue en 1992, elles sont deux mille cet automne.

En France, les diagnostics de l'Inspection générale sont sévères sur la mise en œuvre du projet d'établissement et sur l'accompagnement de l'autonomie par les échelons supérieurs du système : il leur est reproché de contrôler la

pertinence, et pas seulement la légalité, des actions entreprises. Les instruments d'évaluation des établissements sont sous-utilisés. De leur côté, les études empiriques sur les établissements du second degré concluent à la faiblesse de la cohérence pédagogique dans ces établissements. Le travail collectif s'y ramène souvent à des actions ponctuelles prises en charge par de petits groupes d'enseignants, parfois en contradiction avec le reste du fonctionnement de l'établissement.

Cependant, la plupart des approches, pas seulement en France, semblent évaluer la mise en œuvre de l'autonomie en référence à celle d'un mode particulier de son exercice, collectif, moderniste, différenciateur. On ne peut exclure que les effets de l'autonomie des établissements sur leur fonctionnement soient jugés à une aune trop particulière et trop ambitieuse.

L'efficacité et l'équité

Les rares recherches sur les liens entre le degré de décentralisation et l'efficacité des différents systèmes éducatifs tendent à valider le modèle qui confie au centre la définition des programmes et des examens, et donne aux établissements une autonomie de moyens.

Les études américaines qui procèdent par interview des acteurs ne font pas état de différences d'efficacité en faveur des établissements à qui on a donné davantage d'autonomie. Les deux études qui procèdent par comparaison rigoureuse des performances des élèves de nombreuses écoles donnent des résultats plus contrastés : l'une observe, dans des lycées "restructurés", une progression des élèves plus importante et plus indépendante de l'origine sociale. L'autre observe, dans des écoles primaires, des résultats inférieurs ou égaux au groupe de contrôle. En revanche, il semble que, c'est un résultat valable aussi pour la France, un petit nombre d'établissements - entre 5 et 10% semble-t-il - s'emparent effectivement de l'autonomie et mettent en place un modèle à la fois convivial et centré sur les apprentissages qui s'avère efficace. Au niveau de l'ensemble d'un système éducatif, cependant, ce n'est pas l'autonomie elle-même qui semble efficace, mais l'autonomie encadrée par des dispositifs incitant fortement les établissements à se centrer sur les apprentissages des élèves (standards, inspections, interventions sur les établissements les moins efficaces).

Le bilan des politiques de choix de l'école

Les recherches sont nombreuses en ce domaine dans les pays anglo-saxons où le débat est vif, et fort peu nombreuses en France. D'une part, cette politique a consisté avant tout à canaliser les demandes sans organiser véritablement de dispositif, ce qui rend malaisée toute évaluation, d'autant plus que chaque académie était libre d'organiser à sa manière l'assouplissement de la carte scolaire. Il s'y avère très difficile de savoir comment le choix du collège est régi précisément, ce qui donne le pouvoir aux fonctionnaires académiques et aux "initiés" qui parviennent à déchiffrer ces arcanes.

Le choix de l'école, en France comme à l'étranger, est avant tout le fait de familles aisées ou proches de l'institution scolaire, si l'on excepte quelques programmes américains réservés aux familles pauvres ou aux minorités ethniques. Les familles semblent choisir d'abord en fonction de la "qualité" du public et du climat des établissements dans l'enseignement obligatoire, les résultats bruts aux examens devenant ensuite un critère plus important. Peut-être parce qu'elles n'ont pas d'information à ce sujet, elles ne choisissent pas d'abord en fonction de l'efficacité des établissements entendue comme capacité à faire progresser leurs élèves plus qu'attendu. On comprend dès lors que peu de recherches fassent apparaître des effets positifs du choix de l'école sur les performances des élèves.

Dans de nombreux pays, on observe une tendance à une polarisation sociale accrue des écoles, au moins dans les zones où les possibilités de choix sont réelles. Cependant, en Angleterre, au niveau national, depuis la mise en place du choix de l'école, la ségrégation sociale n'a pas augmenté, elle a baissé jusqu'en 1997 et remonte depuis. Par ailleurs, les exemples étrangers montrent qu'il existe des formules (quota de catégories sociales ou ethniques ou quota de bons élèves, par exemple) qui permettent de limiter cette ségrégation. En France, la ségrégation sociale entre collèges a augmenté légèrement depuis 1980, sans qu'on sache bien quelle partie doit en être imputée à l'assouplissement limité de la carte scolaire. La ségrégation est forte surtout dans certaines zones urbaines "difficiles".

Dans les pays examinés, les effets sur l'efficacité et sur l'équité apparaissent assez faibles, inférieurs à ceux qu'attendaient leurs partisans, inférieurs à ceux que craignaient leurs adversaires. Ces effets sont en outre très sensibles aux dispositifs de choix retenus. Enfin, la satisfaction des parents "choisissant" apparaît toujours élevée, celle des parents dont le choix n'a pu aboutir restant inconnue. Les professionnels de l'enseignement, eux, sont moins enthousiastes. En Angleterre, ils tendent à modifier leurs pratiques professionnelles pour attirer les élèves les plus désirables (calmes et de bon niveau scolaire). De là parfois une sélection accrue, un retour à des pédagogies traditionnelles, au port de l'uniforme, une moindre attention aux besoins des élèves en difficulté.

La situation française apparaît spécifique, en ce que la carte scolaire, pourtant inégalitaire - à cause des inégalités urbaines, des inégalités de mobilité et des inégalités devant les dérogations - est devenue une sorte d'emblème de l'égalité républicaine sans pour autant que le système se donne les moyens d'assurer une égalité de la qualité de l'offre scolaire.

Comme bien d'autres politiques, autonomie et choix de l'école s'avèrent avoir des effets plus modestes que ceux qui étaient espérés ou craints. Ceux-ci s'avèrent surtout très sensibles aux dispositifs de régulation qui accompagnent leur mise en œuvre. Il faut noter aussi que ces politiques ne conduisent pas à un abaissement du rôle de l'État dans les systèmes éducatifs, mais à sa transformation : moins soucieux de contrôler les processus et la gestion, mais plus soucieux de contrôler les résultats, de faire circuler l'information, d'organiser les évaluations et aussi de fixer les bornes entre lesquelles les acteurs peuvent intervenir librement.

Pour en savoir plus...

Autonomie et choix des établissements scolaires : finalités, modalités, effets / Denis Meuret, Sylvain Broccolichi, Marie Duru-Bellat. Dijon : Irédu, 2001. 308 p. *Cahier de l'Irédu n°62*. 120 F port compris ou à télécharger : <http://www.u-bourgogne.fr/IREDU>

Rappel des dernières Notes

Les Notes de l'Irédu sont téléchargeables en format PDF sur notre site : <http://www.u-bourgogne.fr/IREDU>

01/2 Les aides-éducateurs à l'école primaire : entre polyvalence et spécialisation, quelle efficacité pédagogique ?

01/1 Usages et efficacité d'Internet à l'école

"Les Notes de l'Irédu" est une collection à parution irrégulière pour laquelle nous privilégions la diffusion électronique. Toutefois, chaque numéro peut être obtenu contre 6 F en timbres auprès du service documentation de l'Irédu - ISSN 1265-0889