

RAPPORT ANNUEL 2019

DES INSPECTIONS GÉNÉRALES



**L'autonomie des
établissements scolaires**



igen

Inspection générale
de l'Éducation nationale

igaenr

Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse
Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

Rapport annuel des inspections générales 2019
L'autonomie des établissements scolaires : pratiques, freins et atouts pour une
meilleure prise en compte des besoins des élèves

Inspection générale de l'éducation nationale
Inspection générale de l'administration, de l'éducation nationale et de la recherche

▣ **Rapporteurs :**

Marie-Claude Franchi
Antoine Mioche
Éric Tournier

▣ **Coordinateurs :**

Yves Delecluse
Frédéric Forest
Marie-Laure Lepetit
Fabien Oppermand
Jean-Michel Paguet
Philippe Sultan
Roger Vrand

▣ **Secrétariat de rédaction :**

Christine Chartier, pôle rapports

▣ **Conception graphique :**

Couverture : Délégation à la communication
Bureau de la création graphique et de la production multimédia

▣ **Intérieur :** Pôle rapports - IGEN-IGAENR

▣ **Impression :** MENJ

▣ **ISSN :** 1772-8363

▣ **ISBN :** 978-2-11-152110-0

**Rapport annuel 2019
des inspections générales
IGEN-IGAENR**

**L'autonomie
des établissements scolaires.
Pratiques, freins et atouts
pour une meilleure prise en compte
des besoins des élèves**

Sommaire

Introduction	1
1. Émergence et exercice de l'autonomie des établissements	5
1.1. La naissance de l'EPL	5
1.1.1. L'établissement scolaire avant 1985, établissement public national.....	5
1.1.2. L'EPL, produit des lois de décentralisation	7
1.1.3. La création d'un corps de personnels dédiés à la direction des EPL .	7
1.1.4. L'EPL, forme juridique robuste	8
1.2. Le régime juridique de l'autonomie de l'EPL	9
1.2.1. Les domaines d'autonomie de l'EPL	10
1.2.2. Le projet d'établissement (article R. 421-3), le contrat d'objectifs (article R. 421-4) et le règlement intérieur (article R. 421-5).....	10
1.2.3. Les instances de l'EPL.....	11
1.2.4. Les différentes expressions de l'autonomie de l'EPL	13
1.2.5. La quête d'une adaptation au contexte local et aux besoins des élèves	15
1.3. L'étendue de l'autonomie de l'EPL	19
1.3.1. Une autonomie encadrée juridiquement.....	19
1.3.2. Une autonomie moindre que dans la plupart des autres pays de l'OCDE	20
1.4. L'EPL, « espace autonome de pilotage pédagogique » ? ...	25
1.5. L'autonomie en matière de moyens horaires	29

1.6. La difficulté à évaluer et prendre en compte les effets des choix sur les apprentissages des élèves	30
---	-----------

2. Les facteurs favorisant un exercice de l'autonomie propice à la réussite scolaire..... 34

2.1. Le rôle du chef d'établissement

2.1.1. Une responsabilité complexe encadrée par l'institution.....	34
--	----

2.1.2. « L'effet chef d'établissement »	35
---	----

2.2. Le leadership du chef d'établissement au service de l'action collective

2.2.1. L'organisation du travail collectif.....	38
---	----

2.2.2. La mobilisation des mécanismes de concertation	39
---	----

2.2.3. Les liens avec les corps d'inspection et la formation des équipes	40
--	----

2.3. L'accompagnement des établissements par les académies .41

2.3.1. Les inspecteurs référents	41
--	----

2.3.2. Le dialogue de proximité avec l'établissement	41
--	----

2.4. L'attribution de dotations globales..... 46

2.4.1. Un processus d'allocation qui nécessite une communication institutionnelle à tous les niveaux	47
--	----

2.4.2. Une approche globale de la dotation susceptible de favoriser l'exercice de l'autonomie	48
---	----

2.4.3. Des modalités de calcul qui garantissent l'attribution de marges de manœuvre	49
---	----

2.5. Les relations de l'établissement avec les collectivités territoriales..... 50

3. Les freins à l'exercice de l'autonomie.....51

3.1. Taille et localisation des établissements

3.2. L'autonomie de l'EPLÉ réduite à la seule répartition des moyens.....	52
3.2.1. La centration sur la marge d'autonomie	52
3.2.2. Le poids des considérations relatives aux ressources humaines (RH)	54
3.2.3. La difficulté à cerner et prendre en compte les besoins propres de l'établissement.....	55
3.3. Le statut et la carrière des personnels de direction.....	56
3.3.1. Une dualité fonctionnelle : président du conseil d'administration et représentant de l'État	56
3.3.2. Un déroulement de carrière qui incite à une mobilité rapide	57
3.3.3. Une formation insuffisante au pilotage et une absence d'adaptation à l'emploi	57
3.4. La difficulté de prise en compte de la dimension RH par les chefs d'établissement.....	58
3.4.1. Le délicat positionnement des chefs d'établissement en matière de pédagogie.....	58
3.4.2. La difficulté à valoriser les compétences et l'investissement des enseignants	60
3.5. Les dispositifs de régulation de l'autonomie.....	61
3.5.1. Le projet d'établissement	61
3.5.2. Le contrat d'objectifs	61
3.5.2.1 <i>Un outil très cadré par les académies</i>	61
3.5.2.2 <i>Des acteurs diversement impliqués</i>	62
3.5.3. Le rôle des inspecteurs auprès des établissements.....	62
3.5.4. Les modalités d'attribution des moyens et le dialogue avec les établissements.....	63
3.5.5. Auto-évaluation et évaluation externe des établissements.....	64
3.6. Les craintes des personnels	65

3.6.1. La crainte d'une rupture d'égalité entre établissements	65
3.6.2. La crainte de rivalités ou tensions entre disciplines.....	66
3.6.3. La crainte d'un pouvoir excessif donné au chef d'établissement.....	66
3.6.4. La crainte d'une menace à la liberté pédagogique	67

3.7. Une autonomie financière très limitée 68

4. Faut-il repenser le cadre et les modalités d'exercice de l'autonomie, et le cas échéant, comment ? 69

4.1. Les bénéfices de l'autonomie pour la réussite des élèves : l'apport des études internationales 69

4.1.1. Une recherche abondante.....	69
4.1.2. Des résultats hésitants, mais qui tendent à établir une corrélation.....	70
4.1.2.1 Des recherches aux conclusions évolutives et contradictoires	70
4.1.2.2 Une question d'appréhension difficile	72
4.1.2.3 Une corrélation sous certaines conditions et dans certains contextes	73
4.1.3. L'autonomie, facteur parmi une constellation de facteurs	76

4.2. Autonomie, dynamique collective et pilotage de l'établissement79

4.2.1. La prise en compte de la dimension collective	79
4.2.2. Un document de pilotage ou plusieurs ?	80
4.2.3. La mobilisation des personnels dans le projet pédagogique	80
4.2.4. La formation et l'information en appui à la constitution du collectif.....	82
4.2.5. La reconnaissance de l'engagement des personnels exerçant des responsabilités particulières	83
4.2.6. L'appui de l'inspecteur référent au pilotage pédagogique de l'établissement.....	85

4.2.7. La DHG : compléter la logique de répartition par une logique d'attribution.....	86
4.2.8. Autonomie et évaluation des établissements : une relation à construire	87
5. Conclusion	89
6. Liste des préconisations.....	90
Annexes	92

INTRODUCTION

Dans le cadre de leur programme de travail 2018-2019, au titre de l'article L. 241-1 du code de l'éducation¹, les ministres en charge de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur ont inscrit comme thème du rapport annuel des deux inspections générales² l'autonomie des établissements. Le sujet ainsi défini pouvant être d'une étendue considérable – depuis l'autonomie des collèges et des lycées jusqu'au débat sur la création d'établissements du premier degré, en passant par l'autonomie des universités – la mission fait le choix de consacrer ce rapport annuel à la situation des seuls établissements scolaires du second degré, autrement dit des établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ).

En effet, l'autonomie, couplée à une évaluation des établissements, est une pratique de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Selon Éric Charbonnier, analyste à la direction de l'éducation et des compétences de l'organisation, « les pays qui réussissent le mieux sont ceux [...] où les collèges et lycées disposent d'une part d'autonomie accompagnée d'une véritable évaluation pensée non comme une sanction, mais comme un outil de pilotage »³. L'autonomie des établissements, sa possible extension, sont ainsi régulièrement présentées comme l'un des leviers possibles de l'amélioration de la réussite scolaire des élèves.

L'autonomie peut se définir comme le transfert de responsabilités de l'État vers les établissements. Elle est à la fois la capacité pour un établissement public de disposer d'organes délibérants, d'un budget propre et de pouvoirs de décision dans des domaines définis et l'attribution de marges de liberté.

L'autonomie peut s'appliquer à une variété de domaines, qui se rangent en plusieurs grandes catégories :

- la politique pédagogique et éducative au travers de l'adoption du projet d'établissement, du contrat d'objectifs, du règlement intérieur, etc. ;

¹ « L'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche procèdent, en liaison avec les services administratifs compétents, à des évaluations départementales, académiques, régionales et nationales qui sont transmises aux présidents et aux rapporteurs des commissions chargées des affaires culturelles du Parlement. Les évaluations prennent en compte les expériences pédagogiques afin de faire connaître les pratiques innovantes. L'inspection générale de l'éducation nationale et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche établissent un rapport annuel qui est rendu public. »

² Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), inspection générale de l'éducation nationale (IGEN).

³ Le Monde du 8 décembre 2010.

- l’organisation pédagogique au travers de la répartition de dotations globales ;
- les ressources humaines, au travers de la constitution des équipes pédagogiques, de la répartition des services, des emplois du temps, de la délégation de responsabilités, etc. ;
- la gestion financière, au travers de la répartition de dotations globales.

Cette multiplicité des domaines invite à les examiner comme autant d’expressions concrètes de l’autonomie. Celle-ci ne se limite donc pas à la question de la répartition des moyens ou au domaine de la gestion financière. Elle vise à être « le support et l’aboutissement de la réalisation d’un projet éducatif élaboré et vécu en commun [...] Autonomie et projet éducatif ne sont pas séparables parce qu’associés et complémentaires ; chacun concourt à la réussite de l’autre et bénéficie de cette réussite »⁴. L’autonomie est aussi le moyen pour les établissements de s’adapter à leur milieu et à leur environnement. Elle est une liberté pour faciliter la capacité d’innovation des équipes pédagogiques et éducatives pour mieux contribuer à la réussite scolaire de leurs élèves.

La mission a cherché à répondre à quatre grandes questions :

- quels sont les champs et les marges d’autonomie que la réglementation donne aux EPLE aujourd’hui en France ?
- comment les établissements s’en emparent-ils ?
- la situation française en matière d’autonomie des établissements scolaires est-elle singulière ? Que peut-on conclure de l’observation des pratiques d’autres pays ?
- au vu des pratiques observées en France et hors de France, quelles évolutions en matière d’autonomie peuvent paraître envisageables et possibles ?

L’approche retenue par la mission se veut à la fois pragmatique, en s’appuyant sur des données et des constats objectifs, et prospective, en envisageant les évolutions qui paraîtraient souhaitables à court, moyen ou long terme.

Les inspecteurs généraux se sont ainsi très largement appuyés sur des observations de terrain auprès d’un échantillon représentatif de 110 établissements constitué, à la demande de la mission, par la direction de

⁴ IGEN, rapport du groupe d’étude et de recherche sur l’autonomie des établissements du second degré, Sur les chemins de l’autonomie, Paris, 1981.

l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère en charge de l'éducation nationale et sur l'analyse de travaux de recherche.

L'échantillon a été constitué à partir des critères suivants :

- le poids des académies ;
- le type d'établissement : collège, lycée général et technologique (LGT), lycée polyvalent (LPO), lycée professionnel (LP) ;
- le statut de l'établissement : public ou privé sous contrat ;
- la taille de l'établissement : moins de 200 élèves, entre 200 et 500 élèves, plus de 500 élèves ;
- leur territoire d'implantation : urbain, rural, éducation prioritaire.

L'échantillon est composé de 58 collèges (dont 13 en éducation prioritaire, 9 ruraux, 1 établissement privé) ; 20 LGT (dont 2 établissements privés) ; 9 LPO, 23 LP, soit 110 établissements répartis dans 24 académies métropolitaines.

Dans chacun de ces établissements, deux entretiens ont eu lieu, l'un avec l'équipe de direction, l'autre avec l'équipe pédagogique et éducative. Par ailleurs, dans chaque académie visitée, des rencontres ont été organisées avec les services académiques : recteur, secrétaire général, inspecteur d'académie-directeur académique des services départementaux de l'éducation nationale (IA-Dasen), doyen des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux (IA-IPR) et doyen des inspecteurs de l'éducation nationale chargés de l'enseignement général et technique (IEN-ET/EG). Des questionnaires types adaptés à chacun des interlocuteurs rencontrés ont été utilisés par les inspecteurs généraux participant à la mission (voir annexe n° 4).

La mission s'est aussi rendue dans trois pays européens (Belgique, Pays-Bas et Portugal) afin d'y étudier des pratiques différentes en matière d'autonomie des établissements scolaires.

Pour son rapport, et notamment pour les parties 1, 2 et 3 qui sont largement alimentées par les constats faits sur le terrain, la mission s'est appuyée sur les réponses aux questions posées et sur les documents qu'elle a réunis. Elle a ainsi systématiquement pris en compte, pour chacun des établissements :

- le projet d'établissement ;
- les comptes rendus des réunions du conseil pédagogique (depuis la rentrée 2016) ;
- le rapport annuel 2017-2018 sur le fonctionnement pédagogique ;
- le tableau de répartition des moyens par disciplines (TRMD) de la rentrée 2018 ;

- la dernière lettre de cadrage budgétaire reçue de la collectivité de rattachement ;
- la lettre de cadrage et de notification par le recteur/l'IA-Dasen des moyens attribués aux établissements pour la rentrée 2018, avec les notifications spécifiques ;
- le contrat d'objectifs ;
- la lettre de mission du chef d'établissement et de l'adjoint/des adjoints ;
- et, dans la mesure où elle existe, la dernière synthèse établie suite au dialogue de gestion organisé avec les établissements de l'échantillon.

La mission tient à remercier l'ensemble de ses interlocuteurs, pour la qualité de leur accueil, les éléments fournis, leur écoute et leur contribution au présent rapport.

La première partie du rapport annuel fait l'état des lieux de l'usage de leur autonomie par les EPLE : elle décrit le cadre juridique dans lequel l'autonomie s'inscrit et présente la synthèse des principaux constats qui ressortent des visites effectuées dans les 110 EPLE de l'échantillon, éclairés de regards portés sur d'autres systèmes éducatifs.

La deuxième s'intéresse, toujours sur la base des observations effectuées, aux facteurs qui peuvent être repérés comme favorisant un exercice de l'autonomie propice à la réussite scolaire.

La troisième se concentre sur les freins et les obstacles structurels repérés au plein déploiement de l'autonomie.

La quatrième s'interroge sur l'intérêt d'une éventuelle extension du périmètre d'exercice de l'autonomie des EPLE, tant à la lumière de l'analyse des travaux de recherche menés sur le sujet et sur le lien entre autonomie et réussite scolaire des élèves que des enseignements tirés des visites en établissement.

1. Émergence et exercice de l'autonomie des établissements

Les inspections générales, dans leur rapport annuel de 2007, l'affirment : « L'établissement devient aujourd'hui la clé de voûte du système tout entier ».⁵

L'établissement scolaire est pour le ministère en charge de l'éducation nationale et pour ses autorités déconcentrées le lieu de la mise en œuvre de la politique éducative nationale et académique. Il est pour les composantes de la communauté éducative le lieu dans lequel celle-ci prend son sens. Un personnel de l'éducation nationale se définit certes par son métier, sa discipline ou sa spécialité, mais aussi par son établissement d'exercice. L'inscription dans un établissement fait d'un enfant ou d'un adolescent un élève et de ses parents des parents d'élève.

Autres parties prenantes, les conseils départementaux et les conseils régionaux sont, depuis les lois de décentralisation, responsables de la construction, de la reconstruction, de l'extension, des grosses réparations, de l'équipement et du fonctionnement des collèges et des lycées.

1.1. La naissance de l'EPLE

Les différents textes qui traitent de l'établissement dans le code de l'éducation le définissent à la fois comme un échelon dans la chaîne administrative et comme une structure disposant de domaines d'autonomie. En cela, l'établissement scolaire d'aujourd'hui est fondamentalement différent de ce qu'il était il y a 40 ans, à savoir pour l'essentiel un service devant mettre en œuvre des décisions prises très en amont de lui.

1.1.1. L'établissement scolaire avant 1985, établissement public national

Avec les premiers effets du *baby-boom* de l'après-Seconde Guerre mondiale et la hausse des effectifs scolaires, l'État, qui doit construire de nouveaux collèges et lycées, modifie le statut des établissements qui jusque-là, à l'exception des lycées, étaient communaux. Le décret du 20 mai 1955 donne aux nouveaux établissements d'État, anciens établissements municipaux nationalisés et établissements nouvellement construits, le statut d'établissement public national (EPN) dirigé par un chef d'établissement. Par la suite, le décret n° 68-968 du 8 novembre 1968 et l'arrêté du 16 septembre 1969 dotent ces EPN d'instances : le conseil d'administration, présidé en droit par l'inspecteur d'académie, la commission permanente, le conseil de discipline, les conseils de classe. Le décret n° 76-1305 du 28 décembre 1976 transforme les collèges et lycées publics en établissements publics nationaux d'enseignement à caractère administratif, dirigés par un chef d'établissement assisté d'un conseil d'établissement au pouvoir essentiellement consultatif.

⁵ Rapport annuel des inspections générales, 2007.

L'enjeu des évolutions qui vont suivre n'est pas seulement de nature organisationnelle ; elles portent aussi sur la transformation de l'établissement, considéré jusqu'alors essentiellement comme un service déconcentré de l'État, en une entité disposant d'une autonomie.

Une étape importante est l'octroi d'une autonomie horaire aux collèges et lycées par le ministre Joseph Fontanet dans la circulaire du 27 mars 1973, avec la mesure dite des « 10 % culturels ». Il s'agit alors de mettre 10 % du total des horaires d'enseignement à disposition des établissements pour qu'ils puissent organiser des activités pédagogiques décidées localement, « par exemple pour le développement du travail indépendant, pour la documentation⁴, et pour d'autres activités éducatives liées à l'enseignement qui impliquent un contact extérieur à l'établissement, telles que stages d'élèves, excursions, etc. ». En contrepartie, une révision des programmes devait être opérée par le ministère pour les réduire de 10 %. Cette mesure des 10 % fut inégalement appliquée.

La loi n° 75-620 du 11 juillet 1975, dite loi Haby, est une étape plus durable de la construction de l'autonomie des établissements. Elle accorde une « part d'autonomie pédagogique et administrative » aux collèges et lycées qui peuvent adopter leur règlement intérieur et leur budget. Le décret n° 76-1303 du 28 décembre 1976 relatif à l'organisation de la formation et de l'orientation dans les collèges, dans son article 11, définit et encadre le champ de l'autonomie des collèges :

« L'autonomie dont disposent les collèges dans le domaine pédagogique s'exerce dans le respect des dispositions de l'article 1 de la loi du 11 juillet 1975 susvisée ainsi que des objectifs fixés par le ministre de l'éducation pour la formation secondaire assurée dans les collèges et sous réserve des responsabilités respectives de l'autorité de tutelle et des corps d'inspection. Elle tend à adapter l'action éducative, compte tenu notamment des caractéristiques et de l'environnement de l'établissement. Son champ d'application est déterminé par les limites arrêtées par le ministre de l'éducation. Elle porte sur : a) l'organisation du collège en classes et en groupes ainsi que les modalités de répartition des élèves ; elles sont arrêtées par le chef d'établissement, après consultation du conseil d'établissement ; b) l'emploi des contingents d'heures d'enseignement mis à la disposition des établissements ; il est fixé par le chef d'établissement, après consultation des enseignants concernés et du conseil d'établissement ; c) le choix des sujets d'étude spécifiques à l'établissement, notamment pour compléter ceux qui figurent aux programmes nationaux ; il est arrêté par le chef d'établissement sur proposition d'un ou plusieurs professeurs concernés et après consultation du conseil d'établissement ; d) les activités facultatives qui concourent à l'action éducative et s'adressent aux élèves dont les familles ont donné leur consentement ; les programmes et l'organisation de ces activités sont définis par le chef d'établissement, après consultation du conseil d'établissement. »

La loi Haby de 1975 comprend ainsi deux des traits essentiels de l'autonomie des établissements telle qu'elle continue à être définie aujourd'hui : la

capacité d'adaptation au contexte local, mais aussi un cadre d'exercice de l'autonomie dans le respect des règles et de la politique définies par le ministère en charge de l'éducation. Il faut noter que l'autonomie se confond alors largement avec celle du chef d'établissement, qui apparaît comme la principale force de proposition et d'exécution.

Enfin, autre étape importante, la note de service du 23 décembre 1983 met en place l'attribution d'une dotation horaire globalisée aux établissements.

1.1.2. L'EPLÉ, produit des lois de décentralisation

La loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, crée pour les collèges, les lycées d'enseignement général et technologique, les lycées professionnels et les établissements régionaux d'enseignement adapté (EREA) une nouvelle catégorie d'établissement public, l'établissement public local. Le conseil d'administration de ces établissements comprend des représentants des collectivités concernées par leur prise en charge, y compris ceux de la commune sur le territoire de laquelle ils sont implantés.

L'appellation d'établissement public local d'enseignement (EPLÉ) apparaît dans la loi n° 85-97 du 25 janvier 1985, dite loi Chevènement, modifiant et complétant la loi du 22 juillet 1983 et portant dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales.

Le décret du 30 août 1985 définit les conditions d'application de cette loi et précise les règles qui régissent le fonctionnement des EPLÉ. Il confère notamment à leur conseil d'administration, désormais présidé par le chef d'établissement, la responsabilité de la mise en œuvre d'une autonomie pédagogique et administrative. Celle-ci doit néanmoins s'exercer dans le respect des règles fixées par l'État à l'enseignement public. Le chef de l'EPLÉ est ainsi investi d'une double qualité : celle de représentant de l'État et celle de l'autorité exécutive du conseil d'administration.

L'acte II de la décentralisation a aussi un impact sur les EPLÉ et l'exercice de leur autonomie. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales transfère aux collectivités territoriales, qui étaient déjà propriétaires des bâtiments scolaires et de leur équipement, la compétence d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien technique des établissements, avec pour conséquence le transfert des personnels techniciens et ouvriers de service (TOS).

1.1.3. La création d'un corps de personnels dédiés à la direction des EPLÉ

La loi du 11 floréal an X, votée le 1^{er} mai 1802 sous le Consulat, précise que « l'administration de chaque lycée sera confiée à un proviseur ; il aura immédiatement sous lui un censeur des études et un procureur gérant les affaires de l'école. Le proviseur, le censeur et le procureur de chaque lycée seront nommés par le Premier Consul : ils formeront le conseil d'administration de l'école ». Le proviseur est alors un enseignant.

Plus d'un siècle et demi plus tard, le décret du 30 mai 1969 précise encore que les emplois de direction sont réservés à des enseignants qui poursuivent leur carrière dans leur corps d'origine avec un avancement au grand choix. Les nominations sont ministérielles pour les proviseurs et les principaux de collège d'enseignement secondaire (CES), et rectorales pour les directeurs de collège d'enseignement général (CEG) et les sous-directeurs de CES. Leur recrutement se fait par inscription sur listes d'aptitude ; les conditions d'inscription sont précisées pour chacun des emplois.

L'émergence de l'établissement scolaire a conduit à s'interroger sur le recrutement et les responsabilités des personnels placés à leur tête. Un choix fort est opéré en 1988 avec la création de corps de personnels de direction distincts de ceux des personnels d'enseignement et d'éducation. Le décret n° 88-343 du 11 avril 1988 pris par René Monory, alors ministre de l'éducation nationale, marque une rupture et crée le corps des personnels de direction de première catégorie (ouvert aux professeurs agrégés et assimilés et aux professeurs de chaires supérieures) et le corps des personnels de direction de seconde catégorie (ouvert aux personnels enseignants de l'enseignement du premier ou du second degré, aux membres des corps de personnels d'éducation ou d'orientation). Les personnels de ces corps sont recrutés soit par voie de concours, soit par inscription sur une liste d'aptitude annuelle. Le décret n° 2001-1174 du 11 décembre 2001 efface la distinction entre les deux corps de chef d'établissement. Les principaux, proviseurs et leurs adjoints appartiennent désormais à un seul corps spécifique et unique, ce qui parachève le processus de séparation entre personnels de direction et personnels enseignants.

1.1.4. L'EPLÉ, forme juridique robuste

À l'occasion des 25 ans de l'EPLÉ, deux syndicats, le syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale (SNPDEN) et Administration & intendance (A&I) ont organisé un colloque en novembre 2010. Les intervenants y ont dressé un bilan globalement satisfaisant de l'EPLÉ et ont mis en avant son efficacité. La question de l'EPLÉ a aussi été, durant des années, au centre des préoccupations des inspections générales, comme en témoigne la liste des rapports publiés sur l'EPLÉ.⁶

⁶ IGAENR-IGEN, rapport n° 2001-007, « La fonction conseil aux établissements publics locaux d'enseignement », 2001 ; IGEN, « L'autonomie de l'EPLÉ en question dans la relation entre l'autorité académique et l'établissement scolaire », 2001 ; IGAENR, rapport n° 2003-093, « Synthèse des visites d'EPLÉ effectuées par les membres de l'IGAENR durant l'année scolaire 2002-2003 : une analyse des conditions d'une plus grande autonomie des établissements scolaires », 2003 ; IGAENR-IGEN, rapport n° 2006-100, « L'EPLÉ et ses missions, 2006 » ; Rapport annuel des inspections générales, 2007 ; IGAENR, rapport n° 2012-040, « L'autonomie des EPLÉ dans la gestion de leurs moyens d'enseignement », 2012 ; IGAENR-IGEN, rapport n° 2014-004, « Utilisation par les EPLÉ de leurs marges de manœuvre en dotation horaire : clef de voûte de l'exercice de l'autonomie et du projet pédagogique au collège », 2014 ; IGAENR-IGEN, rapport n° 2016-055, « Les mécanismes de concertation dans les établissements publics et privés sous contrat », 2016 ; IGAENR-IGEN, rapport n° 2017-080, « L'évaluation des établissements par les académies », 2017.

L'EPLE a en effet montré, depuis sa création, sa capacité à être le lieu de la mise en œuvre de transformations systémiques de l'éducation nationale (massification, avec la hausse de la proportion de bacheliers dans une génération de 30 à 60 % et l'augmentation de deux ans de la durée moyenne des études entre 1985 et 1995 ; création du baccalauréat professionnel ; passage du cycle de préparation au baccalauréat professionnel de quatre à trois ans), ainsi que d'évolutions de pratiques professionnelles chez les enseignants, par exemple en matière d'évaluation des élèves (évaluation du degré de maîtrise des compétences du socle commun de connaissances, de compétences et de culture dans le cadre du diplôme national du brevet, contrôle en cours de formation au lycée professionnel, évaluation des compétences langagières en langues vivantes).

Il a montré aussi sa capacité à prendre en charge de multiples missions⁷. En tant qu'unité de base du service public de l'éducation, l'établissement scolaire doit participer à la transmission des connaissances, au partage des valeurs de la République, et à la préparation à l'orientation et à la vie professionnelle, contribuer à l'égalité des chances et à la lutte contre les inégalités sociales et territoriales en matière de réussite scolaire et éducative, à l'inclusion scolaire de tous les enfants, à la mixité sociale des publics scolarisés, et encourager la participation des parents. Et, au-delà de ces missions fondamentales d'enseignement et d'éducation, de nouvelles tâches sont venues s'ajouter : il doit prendre en charge le remplacement des personnels absents pour une courte durée, la délivrance d'attestations diverses (prévention et secours civiques, attestations scolaires de sécurité routière, brevet informatique et internet, etc.), et le recrutement de certains personnels (assistants d'éducation et personnels sous contrats aidés).

L'EPLE répond à plusieurs demandes sociales en mettant en œuvre des « éducation à » : au développement durable, aux médias et à l'information, à l'alimentation et au goût, à la sécurité, à la santé, à la défense ou encore à la sexualité.

L'action éducative de l'EPLE déborde au-delà du temps de classe et s'adresse à d'autres publics que des élèves. Les collèges doivent mettre en place un accompagnement au travail personnel des élèves (accompagnement éducatif, puis dispositif « Devoirs faits »). Pendant les vacances scolaires, des établissements sont ouverts pour offrir des temps éducatifs aux élèves (stages de remise à niveau et dispositif « École ouverte »). Les établissements s'ouvrent aux parents étrangers allophones pour les former à la langue française et aux principes de la République (dispositif « Ouvrir l'école aux parents pour la réussite des enfants »).

1.2. Le régime juridique de l'autonomie de l'EPLE

L'autonomie, sur le plan juridique, peut se définir comme le fait pour un établissement public d'être doté d'organes délibérants, de responsabilités et pouvoirs de décision dans des domaines définis, et d'un budget propre.

⁷ *Rapport IGAENR-IGEN n° 2006-100, « L'EPLE et ses missions », 2006.*

1.2.1. Les domaines d'autonomie de l'EPLE

D'un point de vue réglementaire, l'EPLE dispose d'une autonomie en matière éducative et pédagogique qui se décline en huit items décrits dans l'article 2 du décret du 30 août 1985 et codifiés dans le code de l'éducation à l'article R. 421-2 :

« Les collèges, les lycées, les écoles régionales du premier degré et les établissements régionaux d'enseignement adapté disposent, en matière pédagogique et éducative, d'une autonomie qui porte sur :

1° l'organisation de l'établissement en classes et en groupes d'élèves ainsi que les modalités de répartition des élèves ;

2° l'emploi des dotations en heures d'enseignement mises à la disposition de l'établissement dans le respect des obligations résultant des horaires réglementaires ;

3° l'organisation du temps scolaire et les modalités de la vie scolaire ;

4° la préparation de l'orientation ainsi que de l'insertion sociale et professionnelle des élèves ;

5° la définition, compte tenu des schémas régionaux, des actions de formation complémentaire et de formation continue destinées aux jeunes et aux adultes ;

6° l'ouverture de l'établissement sur son environnement social, culturel, économique ;

7° le choix de sujets d'étude spécifiques à l'établissement, en particulier pour compléter ceux qui figurent aux programmes nationaux ;

8° sous réserve de l'accord des familles pour les élèves mineurs, les activités facultatives qui concourent à l'action éducative, organisées à l'initiative de l'établissement à l'intention des élèves ainsi que les actions d'accompagnement pour la mise en œuvre des dispositifs de réussite éducative définis par l'article 128 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. »

1.2.2. Le projet d'établissement (article R. 421-3), le contrat d'objectifs (article R. 421-4) et le règlement intérieur (article R. 421-5)

L'obligation pour un établissement de se doter d'un projet suit de quelques années la création de l'EPLE. L'article 18 de la loi n° 89-486 d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 impose aux EPLE d'élaborer un projet d'établissement qui « définit les modalités propres à chaque établissement de mise en œuvre des programmes nationaux et des orientations nationales et académiques ». Le projet d'établissement a ainsi pour fonction de décliner les politiques nationale et académique, de les adapter au contexte spécifique de l'établissement. C'est en cela que l'établissement est un établissement local.

Le législateur a donné une fonction supplémentaire au projet d'établissement : mobiliser autour de lui les acteurs de la communauté éducative, donner de la cohérence à leur action, être le cadre de l'innovation pédagogique : le projet « assure la cohérence des différentes activités de formation initiale, d'insertion sociale et professionnelle et de formation continue des adultes dans l'établissement. Enfin, il peut prévoir, pour une durée maximale de cinq ans, la réalisation d'expérimentations ».

L'ambition d'un projet d'établissement propre à chacun des EPLE, née avec la loi d'orientation de juillet 1989, a été confortée par la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école d'avril 2005, qui introduit, comme prolongement du projet d'établissement, le processus de contractualisation sur des objectifs entre l'autorité académique et les EPLE. « Conclu avec l'autorité académique [le contrat] définit les objectifs à atteindre par l'établissement pour satisfaire aux orientations nationales et académiques et mentionne les indicateurs qui permettront d'apprécier la réalisation de ces objectifs. » La circulaire 2005-156 du 30 avril 2005 ajoute que le contrat d'objectifs « doit être établi en cohérence avec le projet d'établissement et sur la base des orientations fixées aux niveaux national et académique ».

Chaque établissement doit se doter d'un règlement intérieur. Il permet à l'établissement de déterminer les modalités d'exercice des droits et des devoirs de chacun des membres de la communauté éducative. Il traite ainsi des modalités d'exercice de la liberté d'information et de la liberté d'expression dont disposent les élèves, dans le respect :

- du pluralisme et du principe de neutralité ;
- du respect du principe de laïcité ;
- du devoir de tolérance et de respect d'autrui dans sa personne et dans ses convictions ;
- des garanties de protection contre toute agression physique ou morale et le devoir qui en découle pour chacun de n'user d'aucune violence ;
- de la prise en charge progressive par les élèves eux-mêmes de la responsabilité de certaines de leurs activités ;
- des modalités d'exercice de la liberté de réunion ;
- de l'application de l'obligation d'assiduité.

1.2.3. Les instances de l'EPLE

Le **conseil d'administration**, aux termes de l'article R. 421-20 du code de l'éducation, « fixe les principes de mise en œuvre de l'autonomie pédagogique et éducative dont disposent les établissements dans les domaines définis à l'article R. 421-2 et, en particulier, les règles d'organisation de l'établissement ». Il délibère sur les domaines qui relèvent de son autonomie : il adopte le projet d'établissement et approuve le contrat d'objectifs ; il adopte le budget et le compte financier de l'établissement ; il

adopte le règlement intérieur de l'établissement ; il donne son accord sur la conduite du dialogue avec les parents d'élèves. Il est le lieu du débat autour des questions pédagogiques ou de portée pédagogique, comme la composition des classes, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de politiques d'établissements, la répartition de la dotation horaire globale (DHG). Les points mis à l'ordre du jour du conseil d'administration font l'objet d'une instruction préalable en commission permanente (article R. 421-25). Le conseil d'administration peut déléguer à la commission permanente certaines de ses attributions (article R. 421-22).

Le **conseil pédagogique** a vocation à être un organe consultatif essentiel en matière d'autonomie pédagogique. Ses attributions sont définies à l'article R. 421-41-3 du code de l'éducation. Il est ainsi obligatoirement consulté sur :

- la coordination des enseignements ;
- l'organisation des enseignements en groupes de compétences ;
- les dispositifs d'aide et de soutien aux élèves ;
- la coordination relative à la notation et à l'évaluation ;
- les modalités générales d'accompagnement des changements d'orientation ;
- les modalités des échanges linguistiques et culturels en partenariat avec les établissements d'enseignement européens et étrangers.

Il formule des propositions quant aux modalités d'organisation de l'accompagnement personnalisé, que le chef d'établissement soumet ensuite au conseil d'administration. En liaison avec les équipes pédagogiques, il prépare la partie pédagogique du projet d'établissement, en vue de son adoption par le conseil d'administration, ainsi que les propositions d'expérimentation pédagogique. Il assiste le chef d'établissement pour l'élaboration du rapport sur le fonctionnement pédagogique de l'établissement. Il peut être saisi, pour avis, de toutes questions d'ordre pédagogique par le chef d'établissement, le conseil d'administration ou la commission permanente.

Le **conseil des délégués pour la vie lycéenne (CVL)**, conformément à l'article R. 421-44 du code de l'éducation, intervient aussi dans la mise en œuvre de l'autonomie. Il est obligatoirement consulté sur les questions relatives à l'organisation des études, sur l'organisation du temps scolaire, sur l'élaboration du projet d'établissement et du règlement intérieur, sur les questions de restauration et d'internat, sur les modalités générales de l'organisation du travail personnel, du soutien et de l'aide aux élèves, sur les dispositifs d'accompagnement des changements d'orientation, sur les échanges linguistiques et culturels, sur l'information relative à l'orientation, aux études scolaires et universitaires et aux carrières professionnelles. Il est réuni avant chaque séance ordinaire du conseil d'administration.

L'article R. 421-45-1 prévoit, quant à lui, un **conseil de la vie collégienne (CVC)** qui formule des propositions notamment sur les questions relatives aux principes généraux de l'organisation de la scolarité et du temps scolaire, au règlement intérieur. Sa tenue, en revanche, n'est pas un préalable à la réunion du conseil d'administration.

1.2.4. Les différentes expressions de l'autonomie de l'EPLE

L'EPLE dispose d'une autonomie dans quatre grands champs : l'organisation pédagogique, la gestion de ses ressources financières, la gestion de ses moyens horaires, la gestion de ses ressources humaines.

Sur le plan pédagogique, l'établissement décide du matériel utilisé dans les enseignements par les élèves : manuels et fournitures scolaires. Dans le respect du volume global d'heures dues aux élèves par discipline, il arrête l'organisation du temps scolaire : la durée des cours (1 h 00, 1 h 30, etc.), leur périodicité (le plus souvent hebdomadaire ou bimensuelle), leur répartition dans l'année (annuelle, semestrielle, trimestrielle), les périodes de départ en stage ou de formation des élèves en milieu professionnel, l'emploi du temps en tant que répartition des enseignements dans la journée et dans la semaine, les heures de début et de fin de cours, la durée de la pause méridienne. L'établissement procède à la constitution des classes et des différents groupements d'élèves (classe entière, classe dédoublée, groupes de compétences, groupes d'élèves suivant les mêmes enseignements, comme les langues vivantes, les options, les spécialités). Il choisit les critères qui président à ces regroupements. Il définit les modalités d'évaluation des élèves : soit un positionnement de l'élève avec une notation, soit un positionnement au regard des objectifs d'apprentissage « non atteints », « partiellement atteints », « atteints » ou « dépassés ». Il peut organiser des évaluations communes : épreuves communes par niveau de classe et par discipline, brevet ou baccalauréat blanc.

Sur le plan financier, l'établissement reçoit une subvention globale d'équipement et de fonctionnement de la collectivité territoriale, ainsi que des subventions d'investissement et de fonctionnement de l'État. Il a aussi des ressources propres : objets confectionnés, location de locaux, demi-pension et hébergement des élèves, actions de formation continue, etc. Il élabore son budget. Même si le cadre de son élaboration paraît contraint par la nécessaire prise en compte des objectifs fixés par la collectivité et par l'autorité académique, la construction du budget laisse une marge de manœuvre aux établissements. Elle doit leur permettre de porter et de présenter une politique, d'autant que la réforme du cadre budgétaire et comptable (RCBC) intervenue en 2013 a voulu rendre plus lisible la compréhension des documents de gestion. Le budget type ne comprend plus désormais ni chapitres ni comptes, mais des domaines d'activité et des codes associés. Les domaines d'activité servent à préciser la destination ou l'objet de la dépense. La section de fonctionnement comprend les activités pédagogiques (AP), la vie de l'élève (VE), l'administration et la logistique (ALO). Le budget initial peut être modifié en cours d'exercice par l'adoption de décisions budgétaires modificatives. L'établissement dispose d'un fonds de roulement sur lequel il peut faire des prélèvements. Pour son fonctionnement et sa

maintenance, il peut signer des contrats d'entretien. Il est autorisé à commander ou réaliser des petits travaux.

L'établissement dispose de l'autonomie de gestion des moyens horaires dans la limite de la dotation globale qui lui est attribuée. Il détermine son nombre de divisions, son nombre de groupes d'élèves. Il en déduit son nombre d'équivalents-temps plein (ETP). Il décide de l'utilisation de sa marge d'autonomie horaire.

Les marges d'autonomie horaire ou la dotation horaire supplémentaire (DHS) applicables à la rentrée 2019

Dans les collèges :

- 3 heures hebdomadaires consacrées aux enseignements complémentaires sous la forme d'accompagnement personnalisé et/ou d'enseignements pratiques interdisciplinaires en 6^e ;
- 4 heures hebdomadaires consacrées aux enseignements complémentaires (accompagnement personnalisé et/ou enseignements pratiques interdisciplinaires) en 5^e, 4^e et en 3^e ;
- droit à moduler les horaires sous réserve que sur l'ensemble d'une année, chaque élève ait reçu le total des heures obligatoires [26 heures x 36 semaines = 936 heures] et le total des heures prévues pour chaque discipline pour l'ensemble du cycle.

Dans les lycées d'enseignement général et technologique :

- en classe de 2^{de} : 12 heures par semaine et par division ;
- en classe de 1^{ère} générale : 8 heures par semaine et par division ;
- en classe de terminale générale : 8 heures par semaine et par division.

Pour les classes de 1^{ère} et de terminale technologiques, le même principe prévaut, mais des modalités spécifiques de calcul s'appliquent aux différentes séries.

Dans les lycées professionnels :

Les grilles horaires ne sont pas présentées de façon hebdomadaire, mais globalisées sur les trois années d'enseignement, sous réserve de comprendre 18 à 22 semaines de périodes de formation en milieu professionnel (PFMP). Elles intègrent des heures dédiées aux :

- enseignements professionnels et de français en co-intervention : 71 h ;
- enseignements professionnels et de mathématiques-sciences en co-intervention : 57 h ;

Au total des heures d'enseignement s'ajoute un volume complémentaire d'heures-professeur de 13 h 30 en moyenne par semaine et par division.

La répartition des PFMP dans l'année scolaire relève de l'autonomie des établissements, de même que la modulation du nombre de semaines en 2^{de} professionnelle et en 1^{ère} professionnelle, dans le respect de la durée totale sur le cycle prévue pour chaque spécialité.

Sur le plan de la gestion de ses ressources humaines, l'établissement décide de l'emploi du temps des différentes catégories de personnel, organise le travail collectif des enseignants au sein d'équipes pédagogiques constituées de professeurs ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves, au sein de conseils d'enseignement constitués d'enseignants exerçant dans le même champ disciplinaire, et au sein d'équipe pluriprofessionnelle associant les personnels de santé, sociaux, d'orientation et d'éducation.

L'établissement peut recruter des personnels non-fonctionnaires dans un nombre limité de catégories bien circonscrites, telles que les assistants d'éducation et les personnels sous contrats aidés. Il faut rappeler que le programme CLAIR (collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite) adopté en 2010 pour les établissements inscrits en éducation prioritaire leur donnait une autonomie supplémentaire en matière de ressources humaines en permettant la publication de postes à profil pour l'ensemble des postes vacants. Dans plusieurs académies, les chefs d'établissement avaient en outre la possibilité d'organiser des entretiens et de choisir parmi les enseignants qui avaient postulé.

Enfin, comme tout établissement public, l'EPL est une personne morale de droit public. Cette personnalité juridique lui donne la capacité notamment de passer des contrats (dont des marchés publics), de recruter des personnels en propre, mais aussi éventuellement d'être mis en cause dans le cadre d'une action en justice, par exemple devant le conseil des prud'hommes pour des litiges relatifs à des contrats de travail, ou devant le tribunal administratif pour des actes relatifs au fonctionnement de l'EPL.

1.2.5. La quête d'une adaptation au contexte local et aux besoins des élèves

L'autonomie des établissements en France « est un levier et non une fin en soi »⁸. Dans le contexte de la décentralisation, l'un des objectifs majeurs de l'autonomisation des établissements scolaires a été de donner un plus grand pouvoir de décision au niveau territorial du système d'éducation. Dès le début des années 1980, un certain nombre de réflexions parmi les cadres de l'éducation nationale (directeurs d'administration centrale, recteurs, inspecteurs d'académie et chefs d'établissement) convergeaient vers la mise en avant de l'échelon établissement, de sa responsabilité, de son autonomie. Ils voulaient faire de l'établissement une communauté d'acteurs pouvant mettre en œuvre localement des politiques dans tous les domaines et aspects de sa vie : pédagogie, éducation, structures, équipement, architecture, investissements, activités éducatives et de loisirs, ouverture, etc. Le séminaire, initié par Maurice Vergnaud, alors directeur des collèges au ministère de l'éducation nationale, qui s'est tenu à Souillac (Lot) les 11-12 et 13 octobre 1982, définit l'autonomie des établissements comme une « mise en forme pédagogique des moyens en fonction du profil de l'établissement ». Il affirme aussi que si « l'autonomie peut se définir comme l'adaptation de

⁸ *France Stratégie, « Quelle autonomie pour les établissements scolaires ? » décembre 2016.*

situations particulières à des règles générales, cela implique que les objectifs résultant de choix nationaux puissent être infléchis par une action politique locale ».⁹

Textes importants dans la construction de l'EPL, le décret du 30 août 1985 et la loi d'orientation de 1989 traduisent cette volonté d'adaptation du système centralisé de l'éducation nationale aux spécificités locales. Doter chaque établissement d'un projet propre revient à lui demander de définir sa politique éducative et pédagogique, non dans une logique d'indépendance de l'établissement, mais dans celle d'une prise en compte de ses caractéristiques et de celles de son environnement. Le rapport dirigé par Claude Pair en février 1998 décrit l'articulation souhaitée des responsabilités entre l'échelon central et l'établissement : « Le niveau central, relayé par le niveau académique, définit les objectifs généraux, il cadre les missions des établissements et des diverses catégories de personnel et assure la régulation générale du système. L'établissement, en interaction avec son environnement, se donne des objectifs qui s'inscrivent dans les orientations nationales ; il définit les stratégies pour y parvenir avec les ressources qu'il peut mobiliser : c'est le projet d'établissement ».¹⁰

Une autre des justifications de l'autonomie accordée aux établissements est la nécessité de répondre aux défis posés par la massification de l'éducation, c'est-à-dire par l'allongement de la durée des études et l'accès d'une large partie de la population au lycée et au lycée professionnel. Avec la réforme Haby, tous les collégiens fréquentent le même type d'établissement et ont vocation à poursuivre des études à l'issue de la classe de 3^e. Le nombre d'élèves scolarisés en lycées dans les classes générales et technologiques passe de 1 million à 1,5 million entre 1975 et 1990. Les baccalauréats professionnels sont créés. Le ministre Jean-Pierre Chevènement énonce en 1985 l'objectif de mener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat à l'horizon de l'an 2000, objectif inscrit dans la loi d'orientation de 1989. Les lycées s'ouvrent donc, dans les années 1980, à de nouveaux types d'élèves. Les espaces de liberté, les marges de manœuvre, la définition d'un projet d'établissement, la passation d'un contrat d'objectifs avec l'autorité académique sont considérés comme des moyens d'organiser les réponses à apporter à l'hétérogénéité des populations scolaires par une offre éducative plus personnalisée et plus adaptée à leurs besoins spécifiques.

Dès cette période, on voit donc quelle tension parcourt, comme encore aujourd'hui, la question de l'autonomie des établissements scolaires. L'attente s'exprime d'une mobilisation des ressources offertes par le cadre juridique de l'autonomie au service aussi bien de la mise en œuvre et de la déclinaison des politiques nationale et académique par l'établissement que d'une modulation locale de ces mêmes politiques, éclairée par la prise en compte de l'environnement de l'établissement et des besoins de ses élèves.

⁹ « Souillac ou... le projet d'établissement. *Éléments de la rénovation des collèges* », ministère de l'éducation nationale, CNDP, 1983.

¹⁰ *Rénovation du service public de l'Éducation nationale : responsabilité et démocratie* Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie, 1998.

En d'autres termes, **l'établissement se trouve à l'articulation d'une conception « descendante » de l'autonomie, qu'on lui enjoint de manière très significative de « mettre en œuvre », et d'une conception que l'on pourrait qualifier d'« ascendante », dans laquelle il est appelé à définir ses besoins, objectifs et moyens d'action dans le respect du cadre national.** C'est le reflet d'une évolution commune à la plupart des pays d'Europe, comme le relève la Commission européenne dès 2007 :

**L'autonomie scolaire : une politique sur le modèle « top-down »
qui s'impose aux établissements scolaires**

« Conceptuellement, autonomie scolaire devrait rimer avec participation locale. En effet, historiquement, ce principe d'organisation scolaire est fortement lié à la revendication d'une liberté d'enseignement par les acteurs locaux (responsables d'établissements, parents...). Cependant, dans les pays européens, à partir des années 1980, ces réformes s'inscrivent majoritairement dans des cadres légaux nationaux qui révèlent des mécanismes de décision de type descendant (modèle "top-down"), sans qu'un rôle moteur des établissements scolaires puisse être identifié.

En effet, dans la plupart des pays européens, les dispositifs d'autonomie scolaire sont définis par des cadres légaux nationaux qui s'imposent à l'ensemble des écoles. Dans la très grande majorité des cas, ces politiques s'inscrivent dans des cadres rigides de nature législative (par opposition au cadre plus souple de la réglementation administrative issue des organes exécutifs). Dans un premier cas de figure, les nouvelles compétences des écoles leur sont conférées par une réglementation qui définit l'ensemble du fonctionnement de l'institution scolaire et n'a donc pas pour objet unique l'autonomie scolaire. Ainsi, en Espagne, les différentes lois et réglementations générales sur l'éducation, adoptées dans le contexte de la décentralisation progressive, accordent le droit aux Communautés autonomes de réglementer l'autonomie de leurs établissements scolaires, même si elles ont également établi un cadre général de base qui a conduit à une structure relativement homogène en la matière au niveau national.

De la même façon, en France, ce sont les premières lois de décentralisation qui ont donné aux établissements scolaires de niveau CITE 2¹¹ le statut uniforme d'établissement public local d'enseignement (EPL) qui leur confère la qualité de personne morale, condition d'une autonomie de gestion. En Pologne, c'est la loi sur le système éducatif du 7 septembre 1991 qui, couplée avec la loi sur les gouvernements locaux du 8 mars 1990, définit à la fois les nouvelles attributions des collectivités locales en matière d'éducation et les transferts de compétences vers les établissements scolaires. Au Royaume-Uni, la politique volontariste d'autonomie scolaire a été définie par la loi de réforme de l'éducation de 1988 qui transfère aux établissements de nombreuses attributions autrefois détenues par les autorités locales en charge de l'éducation (les LEA).

En Irlande du Nord, des mesures similaires sont inscrites dans la loi de réforme de l'éducation de 1989. L'Italie s'inscrit également dans ce mouvement bien que dans une position extrême. C'est la Constitution même qui, depuis 2001, dans son

¹¹ Niveau collège dans la Classification Internationale Type de l'Éducation (CITE).

article 117 reconnaît “l’autonomie des institutions scolaires”. La Grèce se range aussi dans cette catégorie.

Dans une seconde configuration plus rare, quelques pays ont défini les règles de l’autonomie scolaire à travers des lois spécifiquement dédiées au sujet. (...) Enfin – troisième cas de figure extrêmement rare – pour définir l’autonomie scolaire, certains pays s’appuient sur de simples réglementations administratives, issues des organes exécutifs et par nature plus facilement évolutives. (...)

Quel que soit le modèle choisi – loi générale sur l’éducation, législation dédiée ou réglementation plus souple – dans la quasi-totalité des pays, parce que décidée de façon centrale à travers des processus législatifs ou administratifs contraignants, l’autonomie s’impose aux établissements. Ce ne sont pas les écoles qui demandent d’accéder à un statut d’autonomie, mais des législations qui prévoient de leur transférer de nouvelles attributions, sans qu’elles aient un droit de regard sur le processus.

De fait, les établissements scolaires acquièrent de nouvelles libertés malgré eux. Tout au plus, dans certaines réformes comme celles mises en œuvre au Portugal ou dans le Land allemand de Rhénanie-Palatinat leur a-t-il été octroyé le droit de décider de leur participation aux expérimentations. Le Royaume-Uni (Angleterre) est dans une position spécifique. Si le cadre général de l’autonomie scolaire tel que défini par la loi sur la réforme de l’éducation de 1988 s’impose uniformément à toutes les écoles, les établissements scolaires se voient proposer par la suite un ensemble de statuts permettant une plus grande liberté d’action, statuts qu’ils peuvent décider de choisir ou non (*foundations, trust schools, academies...*).

À part ces quelques exceptions notables, l’autonomie scolaire s’impose aux écoles ailleurs en Europe comme un mouvement *top-down*. [...] Si les syndicats ou les écoles ont été consultés dans certains pays, il ne semble pas que ces nouveaux transferts de compétences aient résulté d’une demande d’autonomie de la part des acteurs de terrain. Font exception l’Italie qui dans son rapport met en avant une forte demande de la part des chefs d’établissement et la Slovénie qui mentionne l’existence, durant la période de transition qui suivit l’indépendance (1990-1996), d’une activité d’innovation pédagogique intense de la part des enseignants, en lien avec la future réflexion sur l’autonomie pédagogique.

Le cas des pays nordiques tranche quelque peu avec ces processus très centralisés de transferts de responsabilités. En effet, à la fois au Danemark, en Finlande, en Suède et en Norvège, ce sont les collectivités territoriales, désormais acteurs majeurs des systèmes éducatifs, qui peuvent décider de l’organisation d’une autonomie scolaire des établissements dont elles ont la charge, si cette forme de gestion leur paraît bénéfique. Il en résulte, au sein de chacun des pays, des modèles variables de transferts de compétences aux écoles. De la même façon, aux Pays-Bas, la logique de dérégulation a conduit l’État central à ne plus définir dans le détail l’organisation scolaire au niveau des établissements, laissant ainsi une plus grande liberté de gestion aux autorités en charge des écoles. »¹²

¹² Eurydice, *L’autonomie scolaire en Europe. Politiques et mécanismes de mise en œuvre*, Bruxelles, Commission européenne, 2007, p. 14-16.

1.3. L'étendue de l'autonomie de l'EPL

1.3.1. Une autonomie encadrée juridiquement

En dépit de l'étendue des domaines d'autonomie, l'inspection générale de l'éducation nationale juge en 2001 que les textes juridiques portent une « conception restrictive de l'autonomie conférée aux EPLE », que « l'autonomie est résiduelle » et qu'elle peut être « corsetée ».¹³

Comme il est normal dans un système éducatif centralisé, l'article L. 421-4 du code de l'éducation dispose que le conseil d'administration délibère « dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur et des objectifs définis par les autorités compétentes de l'État ».

Il n'existe pas de contrôle *a priori*, mais, en contrepartie, les décisions prises par les conseils d'administration dans le cadre de l'autonomie de l'établissement sont soumises à un contrôle de légalité dont les modalités varient selon l'objet.

C'est le cas des délibérations relatives à la passation des conventions et contrats, et notamment des marchés, au recrutement des personnels, aux tarifs du service annexe d'hébergement, au financement des voyages scolaires. Les actes afférents à la gestion et à la direction sont transmis au préfet, à la collectivité de rattachement et à l'autorité académique, qui peuvent demander au conseil d'administration une seconde délibération ou, si leurs observations éventuelles n'ont pas été prises en compte, déférer ces actes au tribunal administratif. Les décisions sont exécutoires quinze jours après leur transmission au représentant de l'État ou, par délégation de ce dernier, à l'autorité académique (article R. 421-54).

Par ailleurs, l'EPLE doit respecter en matière budgétaire les orientations qui lui sont notifiées par la collectivité locale de rattachement avec le montant de sa subvention et le budget doit être voté en équilibre. Il devient exécutoire dans un délai de trente jours à compter de la dernière date de réception par l'autorité académique et la collectivité de rattachement (article R. 421-59).

Enfin, les décisions touchant à l'action éducatrice, qui ne sont transmises qu'à l'autorité académique, deviennent exécutoires quinze jours après leur transmission. Elles peuvent être annulées aussi bien pour des motifs tirés de leur illégalité que pour des raisons liées à l'atteinte qu'elles seraient susceptibles de porter au bon fonctionnement du service public de l'éducation. Cette dernière condition, assez lâche, laisse de fait une grande marge d'appréciation à l'autorité académique¹⁴. Ce sont celles qui concernent

¹³ IGEN, « L'autonomie de l'EPLE en question dans la relation entre l'autorité académique et l'établissement scolaire », novembre 2001.

¹⁴ Art. L. 421-14 du code de l'éducation : « II.- Les actes de l'établissement relatifs à l'organisation ou au contenu de l'action éducatrice dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État sont transmis à l'autorité académique. Ils deviennent exécutoires quinze jours après leur transmission. Dans ce délai, l'autorité académique peut prononcer

le règlement intérieur de l'établissement, l'organisation de la structure pédagogique, l'emploi de la DHG, l'organisation du temps scolaire, le projet d'établissement (article R. 421-55).

En matière pédagogique, des arrêtés fixent les horaires réglementaires d'enseignement pour les élèves : grilles horaires des classes de collège, des classes de lycée général et technologique, des classes de lycée professionnel. Même si les établissements peuvent répartir de différente façon dans l'année les heures consacrées aux différentes matières (par exemple une heure tout au long de l'année, deux heures pendant un semestre, trois heures pendant un trimestre), ils n'ont pas la liberté de modifier le volume global des heures d'enseignement dispensées aux élèves. Seules les dotations d'heures-professeurs peuvent être réparties librement entre les disciplines.

Les règlements intérieurs sont soumis à une contrainte d'un autre type. Ils doivent obligatoirement comporter un chapitre consacré à la discipline des élèves qui reproduit l'échelle des sanctions prévues réglementairement par l'article R. 511-13 du code de l'éducation.¹⁵ Autrement dit, un établissement ne peut pas fixer, dans le cadre de son autonomie, l'échelle des punitions et sanctions qu'il souhaiterait voir mises en place face aux manquements à leurs devoirs par les élèves.

1.3.2. Une autonomie moindre que dans la plupart des autres pays de l'OCDE

L'OCDE mène des analyses internationales comparatives sur le degré d'autonomie dont disposent les établissements scolaires dans les différents pays membres et associés.¹⁶

En 2018, dans la moitié environ de ces pays, la majorité des décisions sont prises localement ou au niveau de l'établissement. Dans moins d'un tiers des pays, la majorité des décisions sont prises au niveau central ou gouvernemental. En moyenne, les établissements et autorités locales

l'annulation de ces actes lorsqu'ils sont contraires aux lois et règlements ou de nature à porter atteinte au fonctionnement du service public de l'éducation. »

¹⁵ Dans les collèges et lycées relevant du ministre chargé de l'éducation, les sanctions qui peuvent être prononcées à l'encontre des élèves sont les suivantes : 1° L'avertissement ; 2° Le blâme ; 3° La mesure de responsabilisation ; 4° L'exclusion temporaire de la classe ; pendant l'accomplissement de la sanction, l'élève est accueilli dans l'établissement ; la durée de cette exclusion ne peut excéder huit jours ; 5° L'exclusion temporaire de l'établissement ou de l'un de ses services annexes ; la durée de cette exclusion ne peut excéder huit jours ; 6° L'exclusion définitive de l'établissement ou de l'un de ses services annexes ; les sanctions prévues aux 3° à 6° peuvent être assorties du sursis à leur exécution dont les modalités sont définies à l'article R. 511-13-1 ; le règlement intérieur reproduit l'échelle des sanctions et prévoit les mesures de prévention et d'accompagnement ainsi que les modalités de la mesure de responsabilisation.

¹⁶ Regards sur l'éducation 2018, les indicateurs de l'OCDE, OCDE, 2018

https://read.oecd-ilibrary.org/education/regard-sur-l-education-2018_eag-2018-fr#page3.

prennent 63 % des décisions affectant l'organisation de l'enseignement, avec des variations très importantes d'un pays à l'autre, puisque la proportion varie de 8 % en Turquie à 90 % en République tchèque, aux Pays-Bas et en Écosse.

Focus : l'autonomie des établissements scolaires aux Pays-Bas¹⁷

Le système scolaire néerlandais offre l'exemple d'une grande autonomie des établissements. Celle-ci, toutefois, ne résulte pas simplement de la mise en œuvre technique de structures ou d'outils administratifs. Elle reflète aussi les contraintes léguées par l'histoire et les possibilités offertes par une culture.

• le pilotage du système scolaire néerlandais

Il s'organise au travers de la relation entre trois grands types d'acteurs :

- l'État, qui fixe les objectifs et les finalités du système éducatif, apporte la majeure partie des financements de fonctionnement des établissements et de rémunération des enseignants (environ 95 %), assure la formation des enseignants, tenus de passer des certifications nationales, et définit ce qui doit être enseigné selon des objectifs ciblés, mais sans arrêter de programmes d'enseignement aux contenus détaillés ;
- les établissements scolaires des premier et second degrés, dont la liberté de création, à l'initiative de personnes ou d'associations privées, est inscrite dans la constitution ; ils sont administrés par des conseils et jouissent d'une large autonomie sur le plan de la gestion, de l'organisation et de la pédagogie ;
- le VoRAAD (« Conseil de l'union des écoles de l'instruction obligatoire »), instance de représentation et de soutien des conseils d'administration des écoles et établissements (au nombre de 340 dans le second degré), qui négocie avec les puissants syndicats d'enseignants, dialogue avec l'administration centrale, communique auprès des médias sur le système éducatif et ses résultats, assure des services professionnels auprès de ses membres, et élabore avec et pour eux un schéma stratégique de politique scolaire.

Ce qu'il est essentiel de percevoir, c'est que l'autonomie des établissements scolaires néerlandais n'est pas uniquement le produit d'un équilibre savamment organisé. Dans un contexte à la fois historique et social de rivalités confessionnelles, l'autonomie des établissements scolaires n'est pas tant un point d'aboutissement qu'un point de départ.

• l'autonomie des établissements

Les établissements scolaires, qu'ils relèvent de l'enseignement public (30 %) ou de l'enseignement privé (70 %), reçoivent pour environ 95 % de leur budget une subvention globale du ministère. Cette subvention couvre leur fonctionnement et les rémunérations des enseignants et des autres personnels. Les municipalités assurent le financement des bâtiments. Les parents peuvent aussi apporter une contribution au budget de l'établissement scolaire, mais celle-ci est normalement limitée en montant et n'est pas obligatoire.

Les établissements sont administrés par un conseil dont la composition est

¹⁷ Entretiens conduits par la mission.

variable quant à la place et au rôle réservés aux parents, mais aussi selon les réseaux (protestant, catholique, courants pédagogiques, etc.) auxquels ils se rattachent. Un document de référence national a été adopté en 2010, sous l'égide du VoRAAD. Intitulé en néerlandais GOGB (« éducation de qualité et bonne gouvernance »), il stipule l'existence d'un conseil exécutif et d'un conseil de surveillance distincts.

Dans ce cadre général, les marges de manœuvre pédagogiques et les libertés de gestion accordées aux établissements sont très grandes. Ce sont les conseils d'administration qui recrutent les chefs d'établissements. Le directeur de l'école ou de l'établissement scolaire recrute à son tour les enseignants suivant des modalités définies par l'établissement. L'établissement peut moduler le salaire des enseignants, par exemple pour recruter dans des disciplines manquant de professeurs (ex. : mathématiques). Cependant les rémunérations sont adossées à des grilles négociées nationalement avec le VoRAAD et comportant quatre catégories (A, B, C et D) et 12 échelons.

Enfin, il n'existe pas de mécanisme de carte scolaire. La société néerlandaise accorde la plus grande importance à la liberté de conscience et aux libertés individuelles, exprimées au travers de la liberté de choix des familles en fonction notamment des religions, des idéologies et des convictions personnelles. Complémentairement, l'établissement recrute ses élèves en prenant en compte dossier, entretien, résultat aux examens nationaux, et adhésion des parents au projet pédagogique (établissements confessionnels ; pédagogies Dalton, Montessori, etc.).

• les contreparties de l'autonomie

Cette très grande autonomie des écoles et établissements scolaires a pour contrepartie l'obligation de rendre des comptes ; la transparence de la gestion interne sous le contrôle du conseil de surveillance, qui doit approuver le budget de l'établissement, et une forte implication des partenaires de l'École, notamment les parents, généralement très actifs dans de nombreuses commissions et groupes de travail.

Le conseil d'administration établit annuellement un rapport d'activité qui doit également être approuvé par le conseil de surveillance et par un comptable externe avant d'être adressé à l'inspection générale de l'éducation.

L'inspection générale de l'éducation est un organe du ministère. Elle a compétence sur les questions pédagogiques et les questions de gestion et d'administration. Elle intervient dans les établissements scolaires au vu des résultats de ces derniers ou de dysfonctionnements qui lui sont signalés. Il est fréquent que l'inspection générale intervienne sur demande du VoRAAD lorsque celui-ci ne peut apporter lui-même directement les réponses aux problèmes dont il a été saisi. Elle tient donc des réunions régulières avec le VoRAAD avec lequel elle participe à des groupes de travail sur différents sujets (utilisation des données ; indicateurs de qualité, etc.). Depuis 2017, elle fonde ses interventions sur un objectif d'amélioration de la qualité des établissements scolaires et une logique d'intervention en amont pour responsabiliser et soutenir. Dans ce but, l'inspection générale a défini cinq domaines de qualité avec des normes associées : finances et gestion, résultats scolaires, climat scolaire et sécurité, enseignement et apprentissages et assurance qualité.

En France, malgré la création du statut de l'EPL et l'autonomie qui l'accompagne, malgré la mise en place des projets d'établissements et des contrats d'objectifs, globalement seuls 10 % des décisions prises en matière éducative le sont au niveau des établissements. L'OCDE place ainsi la France dans la catégorie des pays « à décentralisation minimale » et où le champ de compétences de l'État et de ses services déconcentrés est maximal, avec l'Allemagne, la Grèce, Israël, l'Italie, le Luxembourg, le Portugal et la Turquie.

Focus : l'autonomie des établissements scolaires au Portugal¹⁸

Par contraste avec les Pays-Bas, c'est sur fond d'une forte tradition centralisatrice que de profondes mutations se sont engagées très progressivement il y a 30 ans au Portugal.

Une plus grande autonomie a d'abord été accordée aux établissements scolaires sous la forme de la « gestion démocratique » (*gestao democratica*) par une loi de 1986, année de l'accès du pays à ce qui deviendra l'Union européenne. La modernisation du système éducatif s'est ensuite accompagnée de la décentralisation de certaines prérogatives au niveau des conseils municipaux, de sorte que, dès la fin des années 1990, le nouveau modèle d'établissements autonomes se fondait sur le paradigme de la territorialisation des politiques éducatives. Et c'est dans la continuité de cette orientation que l'obligation a été faite aux établissements des premier et second degrés en 2012 de se regrouper en *clusters*, au nombre de plus de 800 et pouvant compter plusieurs sites. Les chefs d'établissement sont élus par une assemblée générale au niveau de chaque *cluster*. Cette assemblée est constituée de représentants élus, d'enseignants, de personnels, d'élèves ou d'acteurs locaux. Le mandat est de quatre ans et renouvelable une fois. Le chef du *cluster* peut choisir ses adjoints ainsi que d'éventuels coordinateurs, pour les écoles de plus de 250 élèves, parmi les enseignants du regroupement.

Une nouvelle réforme a été engagée en 2017, après une très large consultation auprès notamment des enseignants, qui a pour particularité de se focaliser sur des enjeux pédagogiques. Elle se caractérise par :

- une redéfinition des objectifs de l'apprentissage passant par l'élaboration au niveau national d'un « profil type » de l'élève et l'identification d'une dizaine de compétences clés après une large consultation publique des enseignants, d'experts et des élèves eux-mêmes ;
- une réforme de l'évaluation des élèves par l'introduction d'évaluations nationales périodiques de leurs compétences, au milieu de chaque cycle d'enseignement, sans notes, et portant à chaque fois sur deux à trois disciplines donnant lieu à un rapport à destination de l'élève, des parents d'élèves, des

¹⁸ Eva Garcia Redondo, « Governance in educational institutions in Portugal », *New Approaches in Educational Research* Vol. 5, No.1 (January 2016), p. 17-22 ; David Liebowitz, Pablo González, Edith Hooge and Gonçalo Lima, *OECD Reviews of School Resources: Portugal 2018*, Paris: OECD Publishing, 2018 ; Sofia Viseu & Miguel Luís Carvalho, 'Changes in school governance and the reshaping of head teachers' roles and identities in Portugal', in *Education policies and the restructuring of the educational profession (2018)*, p. 57-69 ; entretiens conduits par la mission.

enseignants et des établissements ;

– la définition et l'identification d'apprentissages « essentiels » pour remédier à la surcharge des programmes, les examens ne portant que sur ces apprentissages ;

– l'accent très important mis sur l'éducation inclusive avec la disparition des écoles spécifiques qui se sont transformées en centres de ressources.

La réforme comprend également deux mesures d'assouplissement de l'organisation des enseignements en réponse en particulier à un taux de redoublement important (30 % des élèves âgés de 15 ans ont redoublé au moins une fois) et de décrochage (12 % des élèves ; 50 % il y a 15 ans).

L'une de ces mesures, dite de « flexibilité des cursus », prend la suite d'« accords d'autonomie » de 2006 aux termes desquels il devenait possible de procéder à des ajustements des programmes d'enseignement à hauteur d'un maximum de 20 % des horaires, hors portugais et mathématiques, mais dont les résultats n'étaient pas considérés par le gouvernement comme probants. Au titre de cette flexibilité, chaque unité d'enseignement peut désormais décider librement de l'utilisation de ses heures dans la limite de 25 % des horaires définis nationalement.

La seconde mesure, pour sa part, confère aux regroupements d'établissements une certaine latitude d'organisation des emplois du temps, et offre par exemple la possibilité de semestrialiser les enseignements, de moduler le temps sur l'année, voire de moduler les horaires selon les disciplines, même si cette dernière possibilité semble à ce jour n'être utilisée nulle part.

Après une expérimentation par 235 *clusters* pilotes, la généralisation de ces assouplissements a commencé à la rentrée 2018, en commençant par la première année de chaque cycle. Un comité national de coordination et des équipes régionales en suivent la mise en œuvre. Un portail public¹⁹ permet en outre d'accéder directement à des statistiques publiques par école (avec les taux de réussite par matière, etc.), apportant ainsi beaucoup de transparence au système scolaire. Au-delà de cette généralisation, une autre expérimentation en cours dénommée « projet pilote d'innovation pédagogique » va plus loin et donne à ce jour à huit *clusters* pilotes, retenus après appel à candidatures, une liberté totale en matière pédagogique. Ainsi, une des écoles retenues travaille, par exemple, maintenant sans classes de niveau. Cette expérimentation est suivie par l'inspection générale de l'éducation et de la science. L'autonomie des établissements trouve encore à s'exercer en matière d'évaluation pédagogique, puisque, selon des dispositions antérieures à la réforme de 2017, la note de fin de scolarité au collège, qui conditionne, avec un examen supplémentaire, le passage dans le secondaire supérieur, est calculée pour moitié à partir de contrôles continus, et pour une autre moitié sur la base d'autres critères (pouvant inclure, par exemple, la participation en classe) laissés au libre choix des conseils d'enseignement des établissements.

Dans le détail, parmi les décisions à prendre en matière d'éducation, l'OCDE distingue quatre grands domaines : l'organisation de l'enseignement, la gestion du personnel, la planification et les structures, la gestion des ressources.

¹⁹ <http://infoescolas.mec.pt>

S'agissant du premier de ces domaines, trois décisions sont retenues par l'OCDE : l'établissement à fréquenter, le mode de regroupement des élèves dans l'établissement, le temps d'instruction des élèves. Dans ces trois domaines, en France seul le mode de regroupement des élèves relève d'une décision de l'établissement, les autres décisions étant largement prises ou influencées par un exécutif local (sectorisation) ou par l'État.

Les décisions relatives à la gestion du personnel (recrutement, licenciement, conditions de travail, salaire) sont prises en France pour l'essentiel par l'État, alors qu'elles relèvent majoritairement des établissements dans la moitié des pays de l'OCDE.

S'agissant de la planification et des structures, soit des décisions relatives aux matières enseignées dans les établissements et aux programmes, toutes sont prises par l'État en France. À titre de comparaison, en moyenne dans les pays de l'OCDE, seule la moitié de ces décisions sont prises par le gouvernement central ou national.

En France, les décisions relatives à l'affectation des ressources sont prises par le ministère en charge de l'éducation et ses structures déconcentrées. On peut toutefois noter que celles relatives à l'utilisation de ces ressources sont prises à l'échelle de l'établissement.

1.4. L'EPLÉ, « espace autonome de pilotage pédagogique » ?²⁰

À moyens équivalents et modalités d'utilisation des moyens comparables, les établissements et les équipes pédagogiques peuvent, dans le cadre qui vient d'être esquissé, concevoir des stratégies différentes. La mission s'intéressera ici aux principaux constats qui ressortent des visites effectuées dans 110 EPLÉ pour la préparation du présent rapport.

Au cours de ces visites, les chefs d'établissement, accompagnés de leur équipe de direction, ont été les premiers interlocuteurs rencontrés. Ils se sont le plus souvent montrés pleinement conscients des différents domaines ouverts à l'autonomie par les textes. Les chefs d'établissement disent ainsi placer l'action pédagogique au premier plan de leurs préoccupations et de leur action. Une majorité d'entre eux déclarent :

- constituer les équipes pédagogiques et désigner les professeurs principaux ;
- repérer les enseignants moteurs afin de constituer un vivier de professeurs-ressources pour l'établissement ;
- pratiquer un pilotage pédagogique par le dialogue continu – informel ou plus formalisé (conseils d'enseignement, réunions transversales, synthèses en SEGPA, etc.) - en prenant le temps d'expliquer, de répondre aux questions et de mettre

²⁰ IGAENR-IGEN, rapport n° 2006-100, op. cit., p. 26.

progressivement en débat les choix et les pratiques pour les faire évoluer si nécessaire ;

- mettre en place de l'accompagnement des enseignants en sollicitant les corps d'inspection (IA-IPR ou IEN-ET/EG), en demandant des formations d'initiative locale, en conseillant les professeurs sur les formations académiques qu'il est possible de suivre ;
- être attentifs à l'organisation d'une dynamique qui favorise la réflexion collective et le partage au sein des instances ;
- réaliser le rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique de leur établissement.

Certains disent aussi évaluer les pratiques des enseignants en se fondant sur différents indicateurs intégrés à un tableau de bord : résultats des élèves au contrôle continu, aux épreuves terminales d'examen ; taux de passage, de réorientation et de rupture de scolarité ; devenir des élèves ; nombre de mentions positives ou négatives aux conseils de classe ; indicateurs de vie scolaire : nombre de punitions et sanctions, absences des élèves, exclusions de cours et rapports d'incident.

Néanmoins, ces nombreuses actions relevant du pilotage pédagogique sont rarement mises en rapport explicite avec une politique d'établissement pensée et assumée, voire formalisée dans un document qu'il serait possible de présenter lors de la réunion des instances ou aux nouveaux personnels. Beaucoup de réalisations dans ce domaine non seulement sont peu visibles, notamment du corps enseignant, mais ne sont pas organisées autour d'une ligne directrice propre. À cet égard, le projet d'établissement et le contrat d'objectifs ne sont le plus souvent que des déclinaisons relativement générales du projet académique, qui prennent trop peu en compte la spécificité de l'établissement. Par exemple, les projets d'établissement reprennent presque toujours l'objectif de « réussite des élèves » inscrit dans les projets académiques sans que cela procède d'une réflexion sur les éléments d'analyse du rapport annuel de fonctionnement pédagogique. Ils ne conditionnent guère les organisations ou pratiques pédagogiques, et ne fixent que rarement les lignes d'une politique de développement. Au mieux, ils définissent une sorte d'éthique collective et facilitent les arbitrages de répartition de la DHG.

En somme, au fil des entretiens menés en établissement, la mission a fait le constat d'un grand degré d'investissement auquel manquait, pour qu'il puisse donner les meilleurs résultats, une inscription dans une analyse préalable et un projet pédagogique largement partagés.

À cadre juridique identique, les observations font donc apparaître de grands écarts en matière d'organisation pédagogique, de gestion des ressources humaines et de gestion des moyens, retracés dans le tableau ci-dessous :

<p>Le conseil pédagogique n'est pas formalisé ; tous les coordinateurs de discipline n'y siègent pas.</p> <p>Le chef d'établissement ne se sent pas légitime en matière de pilotage pédagogique, ne se sent pas assez formé dans ce domaine, ne peut s'appuyer sur un inspecteur référent ; il a des difficultés à faire venir dans l'établissement les inspecteurs pédagogiques, très mobilisés par les rendez-vous de carrière et les missions académiques.</p> <p>Les professeurs ont des difficultés à travailler collectivement parce que :</p> <ul style="list-style-type: none"> – ils se sentent très sollicités ; – les emplois du temps ne facilitent pas le travail collectif ; – des enseignants, dans certaines disciplines, exercent dans plusieurs établissements ; – la multiplication des statuts fait obstacle à la conscience de former un collectif de travail ; – ils peinent à identifier des objets de travail commun pertinents. 	<p>Le conseil pédagogique est un lieu où les équipes exposent leurs pratiques, en débattent et les mettent en cohérence.</p> <p>Le chef d'établissement se positionne comme un pilote pédagogique de l'EPL ; il met en œuvre une politique pédagogique d'établissement qui se concrétise dans les classes de la façon suivante :</p> <ul style="list-style-type: none"> – il a constitué un vivier de professeurs-ressources, qui peuvent notamment accompagner les professeurs contractuels ou néo-titulaires ; – il sait déléguer ; il s'appuie sur des relais pédagogiques pour être à l'écoute et mener le dialogue ; – il entre dans la classe ; – il observe les pratiques pédagogiques et évalue les projets ou dispositifs avec l'aide des corps d'inspection ; – il peut s'appuyer sur un inspecteur référent. <p>Il existe un travail collectif et collaboratif :</p> <ul style="list-style-type: none"> – dans un climat de confiance ; – avec, dans l'emploi du temps des enseignants, une plage horaire pour la concertation ; – avec des temps de formation et de concertation pour élaborer des outils pédagogiques²² ; – grâce à l'appui de formateurs académiques et des corps d'inspection ; – dans le cadre d'un plan annuel de formation d'établissement ; – reposant sur la définition d'objets de travail communs annuels ou pluriannuels (ce que certains établissements appellent « fil rouge »).
---	---

²² En REP+, la pondération des heures d'enseignement (coefficient 1,1) a grandement facilité la mise en place de ces temps. Dans ce cadre-là aussi, l'autonomie pédagogique existe. Par exemple, un principal de collège globalise les heures pondérées pour placer cinq plages de trois heures de concertation dans l'année de manière à rendre ce temps plus efficace.

<p>La liberté pédagogique individuelle prend le pas sur la recherche de cohérence, ce qui peut se traduire par :</p> <ul style="list-style-type: none"> – un mille-feuille de projets et de dispositifs (notamment d'aide) ; – une grande diversité des pratiques en matière d'évaluation ; – l'absence de programmations pédagogiques coordonnées ; – un cloisonnement des enseignants. <p>Les dispositifs et les projets pédagogiques sont reconduits d'une année sur l'autre par habitude, sans analyse de leur pertinence. Le choix est systématiquement fait du dédoublement ou du petit groupe pour répondre aux difficultés pédagogiques quotidiennes.</p> <p>Les emplois du temps sont construits en fonction des contraintes, souvent matérielles : plateaux sportifs, ateliers, laboratoires de sciences, nombre de salles banalisées... L'annualisation n'est pas pratiquée.</p> <p>La constitution de classes de niveaux différents engendre de la ségrégation scolaire, plus forte que la ségrégation sociale.²¹</p> <p>La forme traditionnelle du conseil de classe ne permet pas un réel suivi individualisé des élèves.</p>	<p>Une réflexion collective est conduite en matière de :</p> <ul style="list-style-type: none"> – analyse et mise en cohérence des projets et dispositifs ; – pratiques d'évaluation ; – programmations pédagogiques, avec des devoirs communs ; – modalités d'organisation des enseignements en fonction des besoins des élèves (co-enseignement, etc.). <p>L'efficacité des dispositifs et des projets pédagogiques est évaluée pour les faire évoluer si nécessaire : par exemple, au dédoublement, préférer le co-enseignement quand ce dernier est la meilleure réponse aux difficultés d'apprentissage des élèves.</p> <p>L'organisation du temps scolaire est fonction des besoins des élèves : séances de 1 h 30 ou au contraire de 45 min dans les disciplines ou les types d'EPLE où cela paraît judicieux ; annualisation ou semestrialisation des enseignements ; alignements pour mise en place de groupes de compétences ou de besoins, voire de tailles diverses.</p> <p>Un équilibre entre les classes est recherché : sexe, niveau scolaire, comportement, élèves avec PAP ou PAI, accompagnement par un AVS, élèves germanistes, élèves latinistes, etc.</p> <p>Une réflexion est menée sur l'organisation des conseils de classe : adoption du fonctionnement en semestre pour favoriser l'évaluation par compétences, avec des bilans intermédiaires toutes les sept semaines pour information aux familles.</p>
--	--

²¹ « [...] les établissements eux-mêmes contribuent à la ségrégation sociale et scolaire, par leurs pratiques de constitution des classes qui renforcent [les] disparités au sein même d'un établissement. [...] La plus grande partie de cette ségrégation interne aux établissements s'explique par le hasard, qui ne crée pas "naturellement" un équilibre parfait entre les classes. [...] Il faut cependant noter qu'au-delà de cette ségrégation "passive", 15 à 20 % des établissements procèdent à une ségrégation "active" en regroupant les élèves en fonction de leurs options. Ce phénomène s'observe en majorité dans des communes plus riches que la moyenne et où les établissements publics sont en concurrence avec des établissements du secteur privé », résumé des Notes de l'IPP, n° 13, octobre 2014, <https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2014/10/n13-notesIPP-octobre2014.pdf>

La taille des locaux et des classes fait obstacle à la mise en place de dynamiques collectives.	Un aménagement de l'espace de manière à favoriser le travail collaboratif des équipes et collectif des élèves.
---	--

1.5. L'autonomie en matière de moyens horaires

L'autonomie dont dispose l'établissement en matière d'utilisation de sa DHG semble mieux connue, et elle est plus spontanément citée par les équipes pédagogiques et éducatives, que son autonomie en matière pédagogique. En effet, cette liberté est le plus souvent ramenée à la question de la répartition des heures entre les disciplines et au financement de projets pédagogiques concurrents.

D'un point de vue général, la mission fait deux grandes observations. D'une part, quels que soient les choix dans les établissements, une tendance générale est de reproduire chaque année les dispositifs et les projets existants, qu'ils aient ou non fait leurs preuves. Une fois installés, ils prennent une allure d'habitude, voire d'acquis, que l'on n'interroge plus dans les équipes, par crainte de mécontenter les collègues ou de mettre les disciplines en concurrence. D'autre part, la mission observe aussi une tendance forte à utiliser les marges horaires d'autonomie pour alléger les effectifs (dédoubléments, création de groupes et/ou création de divisions supplémentaires) sans s'interroger ni sur leur impact ni sur celui d'autres types d'organisation, tels que la co-intervention ou les observations croisées, dont on sait par ailleurs qu'ils peuvent se révéler bénéfiques pour la réflexion pédagogique et l'enrichissement des pratiques. C'est essentiellement en lycée professionnel et en éducation prioritaire – laquelle continue de jouer son rôle de laboratoire pédagogique – que de telles pratiques entrent dans les habitudes professionnelles.

Pour autant, au-delà de ces premiers constats, la mission a eu l'occasion d'observer aussi, à plusieurs reprises, l'existence d'une culture du fonctionnement collectif, qui permet un réel exercice de l'autonomie dans l'utilisation des moyens. Les exemples sont de natures diverses :

- modulation du nombre de divisions : par exemple, ouverture de sept divisions pour une dotation calculée sur la base de six, grâce à la mobilisation des horaires non affectés ;
- choix de coloration de classes : maintien, par exemple, d'une section européenne en 2^{de} pour promouvoir l'attractivité de l'établissement face à un lycée privé à section internationale ; ouverture d'une 6^e bilingue dans un collège au profil sociologique populaire ; en lycée professionnel, expérimentation d'une 2^{de} professionnelle à orientation progressive avec travail sur l'orientation ;
- maintien du latin dans un collège au profil sociologique populaire en phase de redressement démographique ; maintien de l'allemand dans un collège REP+ ;

- échange de services d'enseignement dans un réseau : dans un REP+, par exemple, intervention des professeurs de CM2 dans le cadre du dispositif « Devoirs faits » ; mutualisation des personnels dans sept petits collèges ruraux pour surmonter les contraintes d'organisation, optimiser l'utilisation des ressources, et surtout se doter de marges d'autonomie plus conséquentes ; en collège, accueil en scolarité obligatoire d'enfants de familles itinérantes et de voyageurs et travail sur l'inclusion, grâce à la présence de deux professeurs des écoles ;
- temps scolaire : annualisation des heures d'enseignement en éducation physique et sportive ; en classe de 3^e préparatoire à la voie professionnelle, travail sur la continuité des parcours linguistiques par une ouverture vers l'allemand avec le maintien de l'espagnol grâce à l'organisation d'un semestre LV2 allemand et d'un semestre LV2 espagnol ; en lycée professionnel, programmation du calendrier des PFMP et des conseils de classe en fonction des stages pour favoriser la mise en place de la co-intervention, l'accueil de stagiaires du GRETA et les actions de soutien ou d'ouverture culturelle ; dans le cadre de la création d'une nouvelle option pour le baccalauréat professionnel accompagnement, soin et services à la personne (ASSP) en lycée professionnel, répartition des horaires par discipline sur les trois ans en cherchant à donner une priorité à la classe de 2^{de}.

1.6. La difficulté à évaluer et prendre en compte les effets des choix sur les apprentissages des élèves

La mission observe que, dans la très grande majorité des établissements visités, l'exercice de l'autonomie pédagogique est peu éclairé par une évaluation des effets des choix envisagés ou déjà opérés. Les établissements utilisent peu les indicateurs à leur disposition pour interroger les organisations et les pratiques. Cela revient à dire que l'enjeu pour les chefs d'établissement est ici de parvenir à mettre en œuvre un pilotage pédagogique, centré sur les élèves, leurs besoins et leurs apprentissages.

La question de « l'autonomie pour quoi faire ? » reste trop souvent formulée. Le « quoi » et le « comment » prennent souvent le pas sur le « pourquoi ». En cela, il n'est pas inutile d'observer que la France n'est pas un cas isolé. La situation actuelle reflète une expérience largement partagée en Europe :

L'autonomie des établissements en Europe, des philosophies qui ont varié au fil du temps²³

« En Europe, malgré des organisations scolaires historiquement très différentes – fédérales comme en Allemagne ou centralisées comme en Espagne, en France ou en Italie –, deux pays présentent une tradition d'autonomie scolaire particulièrement développée, mise en œuvre, dans les deux cas, à la suite de “guerres scolaires” entre les réseaux public et privé. Ce sont la Belgique et les Pays-Bas, dont les systèmes éducatifs sont traditionnellement gérés par des pouvoirs organisateurs bénéficiant de libertés importantes. Ainsi, en Belgique, dans les trois communautés (flamande, française et germanophone), les fortes marges de manœuvre dont ont toujours joui les établissements scolaires du secteur subventionné (public et privé) dans les domaines de la pédagogie, des ressources humaines et de la gestion s'appuient à la fois sur le cadre constitutionnel qui garantit dans son article 24 la liberté d'enseignement et sur la gestion de l'éducation traditionnellement assurée par les réseaux des pouvoirs organisateurs. Aux Pays-Bas, dans un contexte similaire de “guerre scolaire”, la liberté d'enseignement et l'autonomie scolaire sont reconnues dès le début du XX^e siècle. [...]

Mais à l'exception de ces pays, l'autonomie des écoles n'est pas une tradition européenne. Historiquement, les établissements scolaires ne bénéficiaient pas de marges de manœuvre importantes en matière de définition des objectifs et des contenus d'enseignement ainsi que dans les domaines des ressources humaines et de la gestion financière. Ce n'est qu'à partir des années 1980 que le mouvement commence à se développer, le plus souvent sous la forme d'un transfert de compétences limité. C'est le cas, par exemple, en Espagne, où la loi sur le droit à l'éducation – la LODE – pose, dès 1985, les premières bases de l'autonomie scolaire. La France adopte, dès 1985, une réglementation scolaire, dans la foulée des grandes lois sur la décentralisation, qui définit le contenu d'une autonomie très encadrée pour le niveau CITE 2. Au Royaume-Uni (Angleterre et Écosse), la loi de réforme de l'éducation de 1988 permet un accroissement de l'autonomie des établissements en leur transférant des compétences dans les domaines de la gestion financière et des ressources humaines, attributions dont disposaient historiquement les autorités locales en charge de l'éducation (les *Local Education Authorities*, LEA). [...]

C'est la décennie 1990 qui marquera réellement la quasi-généralisation des politiques d'autonomie scolaire en Europe. L'ensemble des pays nordiques adoptent alors une organisation qui couple décentralisation politique et autonomie scolaire. L'Autriche, suite à un consensus politique, adopte sa première réforme d'autonomie scolaire en 1993. Le démantèlement de l'ancien bloc de l'Union soviétique est également l'occasion pour la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et les États baltes d'adopter ce mode de fonctionnement. [...] Quelques années plus tard, après un débat parlementaire difficile qui aura duré plusieurs années, l'Italie adopte également cette organisation en 1997.

²³ Eurydice, *L'autonomie scolaire en Europe. Politiques et mécanismes de mise en œuvre*, op. cit., p. 10-14.

Certains pays ont, quant à eux, entamé une réflexion sur ce thème à partir des années 2000. C'est le cas, par exemple, de l'Allemagne qui a initié dans plusieurs de ses *Länder* des expérimentations d'autonomie scolaire à partir de 2004. La Lituanie, le Luxembourg et la Roumanie se sont lancés dans ce processus respectivement à partir de 2003, 2004 et 2006. [...] Les années 2000 semblent ainsi marquer un "Acte II" de l'autonomie scolaire dans de nombreux pays. [...]

Le mouvement d'autonomie scolaire s'étant graduellement développé durant trois décennies, ces réformes présentent des philosophies qui varient suivant les époques. [...] Historiquement, comme nous l'avons vu pour les cas belge et néerlandais, l'autonomie scolaire, développée en écho à la liberté d'enseignement, est légitimée par des considérations d'ordre religieux et philosophique. Au XIX^e et quasiment durant tout le XX^e siècle, c'est principalement sur ce terrain que se joueront les enjeux de l'autonomie scolaire.

Les années 1980 vont marquer une nouvelle orientation. Les réformes d'autonomie scolaire vont dès lors davantage s'inscrire dans la thématique politique de la démocratie participative. L'école doit être davantage ouverte sur la communauté dans laquelle elle s'insère. Ainsi, en Espagne, dans la lignée de la Constitution de 1978, la LODE vise, principalement, à instituer l'autonomie scolaire comme un outil de participation démocratique. Tous les acteurs de la communauté éducative doivent être représentés dans les processus de décision au sein de l'école. De même, en France, l'accession des établissements de niveau CITE 2 à un nouveau statut juridique autorisant davantage de liberté en matière de gestion et le décret d'août 1985 décrivant le contenu de cette autonomie s'inscrivent dans la logique d'une ouverture des établissements sur leur environnement. La fin des années 1980 est également l'occasion, au Portugal, d'une large consultation autour de l'autonomie scolaire organisée par la Commission pour la réforme éducative. Un travail de réflexion poussé sera mené autour de ce concept qui s'avère fort large : seront ainsi distinguées l'autonomie scolaire comme gouvernement de l'école et l'autonomie scolaire comme "management" de l'école. En découle également une réflexion sur les organes de gestion de cette nouvelle liberté scolaire : doivent-ils être considérés comme des organes de gouvernance, ouverts à la représentation des parents et de la communauté, ou comme des organes de gestion davantage resserrés sur les acteurs internes de l'école ? La prévalence des enseignants dans ces instances de décision ainsi que les pouvoirs qui leur sont conférés sont également questionnés.

Durant la décennie 1990, conférer de nouvelles libertés aux acteurs locaux demeure une préoccupation, mais s'y adjoint également un souci désormais prégnant d'efficacité dans la gestion des administrations, dans un contexte de contrôle des dépenses publiques. Les réformes d'autonomie scolaire sont alors fortement corrélées à un double mouvement de décentralisation politique et d'application des directives du "Nouveau management public". Celui-ci articule la logique de la gestion du secteur privé et l'individualisation des demandes de biens publics à travers cinq propositions principales : placer le "client" au sein de l'action de l'État et donc rompre avec la logique de l'administré ; décentraliser les compétences au plus près des terrains d'action ; responsabiliser les agents de l'État sommés de rendre des comptes à la collectivité (*accountability*) ; mettre l'accent sur la qualité des services produits et l'efficacité de l'action publique ; et enfin substituer au contrôle procédural traditionnel une évaluation par les résultats. La décentralisation politique des compétences vers les collectivités

locales et l'autonomie scolaire sont alors couplées pour renforcer l'efficacité de l'organisation scolaire, le caractère de proximité de la décision étant perçu comme la garantie d'une meilleure utilisation des ressources publiques. C'est cette double philosophie qui motive les réformes mises en œuvre à cette époque en République tchèque, en Pologne, en Slovaquie ou encore dans les États baltes où la rupture avec l'organisation ultracentralisée précédemment imposée est aussi l'occasion d'adopter de nouvelles règles de "management" public. Dans les pays nordiques, l'autonomie scolaire s'articule également avec le processus de décentralisation politique qui voit les municipalités devenir des acteurs majeurs dans l'organisation des systèmes scolaires. Souvent, c'est d'ailleurs le même cadre législatif qui organise la décentration [*sic*] politique et l'autonomie scolaire, les deux phénomènes étant conçus comme un jeu d'emboîtement : puisque les collectivités territoriales se voient octroyer de nouvelles compétences, elles peuvent à leur tour déléguer de nouvelles responsabilités aux écoles dont elles ont la charge.

La vision de l'autonomie scolaire évolue quelque peu dans les années 2000. Le transfert de nouvelles compétences aux établissements scolaires n'est plus alors imbriqué dans un processus global de rénovation des structures politiques et administratives. Dans la majorité des pays, l'autonomie scolaire est désormais conçue de façon prédominante comme un outil exclusivement au service de l'amélioration de la qualité de l'éducation. Que ce soit dans les pays qui entament alors une relance d'un processus déjà engagé durant les décennies passées – comme en Bulgarie, en République tchèque ou au Portugal – ou dans les pays qui font leurs premiers pas dans le domaine, comme en Allemagne, au Luxembourg ou en Roumanie, l'accent est mis sur une analyse fine des compétences qui doivent être dévolues. L'intérêt est plus particulièrement porté à l'autonomie pédagogique qui semble plus en lien avec une amélioration des acquisitions scolaires. [...] »

C'est à ce stade de l'évolution, en France comme dans le reste de l'Europe, où l'on assigne à l'autonomie un objectif de contribution à la réussite scolaire, qu'il apparaît nécessaire de s'interroger sur les facteurs qui en favorisent la prise en compte ou au contraire y font obstacle. C'est l'objet des observations et entretiens conduits par la mission dans les établissements et auprès des autorités et services académiques.

2. Les facteurs favorisant un exercice de l'autonomie propice à la réussite scolaire

2.1. Le rôle du chef d'établissement

Recrutés par concours, les personnels de direction sont très majoritairement issus des corps enseignants. À la session 2019, plus de 82 % des admis au concours de recrutement des personnels de direction (CRPD) occupaient un poste dans le premier ou le second degré, les professeurs certifiés représentant le plus fort contingent (42 %). Si la forte représentation des professeurs dans le corps des personnels de direction est à la fois le fruit d'une histoire et la résultante d'un mode de recrutement qui privilégie la connaissance interne du système éducatif, cette caractéristique première de la plupart des lauréats du concours ne garantit pas une adaptation automatique et aisée à l'exercice des missions qui sont confiées au chef d'établissement. Quelle que soit l'excellence de leur parcours d'enseignant, tous les nouveaux personnels de direction doivent apprendre un métier qui nécessite l'acquisition de nouvelles connaissances, de nouvelles compétences et un nouveau positionnement institutionnel. Avant la titularisation, les stagiaires bénéficient d'une année de formation concomitamment à leur affectation en tant qu'adjoint pour un minimum de trois ans auprès d'un chef d'établissement, ce qui leur offre d'amples opportunités de réfléchir à l'ensemble des enjeux du pilotage.

2.1.1. Une responsabilité complexe encadrée par l'institution

La lecture du référentiel de compétences des personnels de direction permet de prendre conscience de la multiplicité des tâches auxquelles sont confrontés les chefs d'établissement. Elles exigent un professionnalisme de haut niveau : impulser et conduire la politique pédagogique et éducative de l'établissement ; présider le conseil d'administration de l'établissement ; préparer et exécuter le budget de l'établissement ; gérer et animer les ressources humaines ; représenter l'établissement dans tous les actes de la vie courante.²⁴

Tous les chefs rencontrés ont une bonne connaissance de ce cadre et des obligations qui ont un impact sur leur action. La lettre de mission qu'ils reçoivent lors de leur prise de fonction contextualise l'exercice de leur profession, en fixe les objectifs et précise les conditions de son évaluation qui, à son tour, conditionnera la suite de leur parcours, notamment en termes de mobilité. Ce document définit les attentes de l'institution, le chef d'établissement devant rendre compte de son action dans le cadre des dialogues de gestion et de performance conduits avec les autorités

²⁴ Annexe 1 du protocole d'accord relatif aux personnels de direction du 16 novembre 2000.

académiques et des entretiens individuels avec ses supérieurs hiérarchiques²⁵.

D'autres outils, à caractère annuel ou pluriannuel, viennent compléter ce cadrage : le projet académique, le contrat d'objectifs signé avec l'académie, et plus rarement avec la collectivité de rattachement, et les courriers annuels de délégation des dotations.

2.1.2. « L'effet chef d'établissement »

L'immense majorité des équipes pédagogiques et éducatives rencontrées par la mission reconnaît l'existence d'un « effet chef d'établissement ». Ce qui est évoqué derrière cette expression, ce sont, pêle-mêle et dans des combinaisons variables, des talents de gestionnaire, d'organisateur, de communicant, mais aussi de négociateur (en interne ou avec les services académiques et les collectivités), une capacité à fédérer les équipes et à garantir les conditions d'une réflexion collective. Et c'est par cet effet que le chef d'établissement contribue à faire prendre conscience à l'ensemble de la communauté éducative de l'autonomie dont dispose l'établissement et des fins qu'elle peut servir.

Dans un des lycées professionnels visités, la proviseure, qui déclare disposer d'une marge horaire limitée, équivalant à environ 5 % de sa DHG²⁶, a su dépasser les limites budgétaires et jouer des cadres institutionnels (par exemple la pluriannualité des programmes d'enseignement et des grilles horaires) pour mettre en place des dispositifs pédagogiques qui visent à améliorer la prise en charge des élèves. Elle a créé une dynamique qui a permis de dépasser le stade des revendications disciplinaires, parfois bloquantes, et d'améliorer sensiblement les résultats scolaires. Pour cela, les équipes ont été invitées à entrer dans la construction d'un projet adapté aux besoins des élèves. Elles ont défini des axes prioritaires qui guident les choix et sont le cadre des arbitrages du chef d'établissement : accompagner les élèves en difficulté, développer les parcours post bac, favoriser l'enrichissement culturel, renforcer le lien avec les familles. Cette proviseure, très active, attentive à aller au contact des élèves, des personnels et des familles, a porté sans relâche ces orientations stratégiques dont elle a fait des outils de pilotage. Ces orientations ont permis de mettre en question des organisations et des modes de prise en charge antérieurs, coûteux en moyens et peu efficaces au regard des résultats constatés. Son expérience passée de conseillère pédagogique et de directrice d'école, sa volonté de structurer le travail de l'équipe de direction et sa confiance sans faille dans l'engagement de tous à la hauteur de leurs possibilités ont favorisé l'installation d'un style de direction incontesté et très apprécié. Le bilan d'activité après cinq années est extrêmement positif. La réussite des élèves

²⁵ *Évaluation de la lettre de mission par le recteur ou l'inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale (IA-DASEN) ; entretiens annuels de préparation de rentrée ou dans le cadre des demandes de mutation.*

²⁶ *L'estimation de cette marge est très variable selon les académies, les établissements et les chefs. La mission a entendu des estimations allant de 0,5 % de la DHG à plus de 20 %.*

tant aux examens que dans leurs projets d'orientation est nettement supérieure aux moyennes académiques. L'établissement a retrouvé une attractivité (aucun élève n'était auparavant domicilié dans la commune d'implantation ; ils sont plus de 10 % aujourd'hui) qui apparaît comme la principale plus-value à mettre au bénéfice d'un pilotage qui, pour citer une publication scientifique, « met en jeu des règles de fonctionnement, des objectifs à atteindre, des décisions pour que la mise en œuvre conduise à des résultats conformes aux objectifs »²⁷. Le même constat a été fait dans d'autres établissements.

2.2. Le leadership du chef d'établissement au service de l'action collective

L'autonomie de l'EPLE est inscrite juridiquement dans son statut. En pratique, cependant, la mission a constaté qu'elle dépend très largement de la capacité des acteurs de l'établissement à faire preuve d'autonomie sur le plan professionnel à titre individuel et collectif, au sein d'équipes pédagogiques, disciplinaires ou pluricatégorielles.

L'exercice de l'autonomie d'un établissement est donc, en grande partie, fonction tout d'abord de la conscience qu'ont les personnels de direction et les équipes des domaines et degrés de liberté dont dispose l'établissement, et de leur volonté de les utiliser. Les études internationales sont éclairantes sur ce point.

Le rôle du leadership selon les études internationales²⁸

Aujourd'hui, UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*) et OCDE s'entendent pour identifier la direction des établissements comme un levier important pour la réussite scolaire des élèves. La mutation qu'il s'agit pour ces deux organisations internationales d'engager est celle qui verrait le passage d'une approche centrée sur les compétences de gestion, représentative des années 2000, à une approche, postérieure à 2015, centrée sur la capacité à peser sur les apprentissages par l'amélioration de la qualité de l'enseignement et des conditions, y compris l'environnement, d'apprentissage.

Le postulat de l'OCDE, en particulier, est simple, mais ambitieux. Pour augmenter la réussite de leurs élèves, les chefs d'établissement doivent pouvoir adapter les programmes d'enseignement, promouvoir le travail d'équipe parmi leurs professeurs, se préoccuper de leur suivi, de leur évaluation et de leur développement professionnel. Ils doivent avoir la capacité de définir une stratégie, être capables de concevoir un projet d'établissement, disposer

²⁷ « *Quels leaderships pour la réussite de tous les élèves ?* », Dossier d'actualité IFÉ n° 73, avril 2012.

²⁸ Denise Vaillant, « *School leadership, trends in policies and practices, and improvement in the quality of education* », Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2015, « *Education for All 2000-2015 : achievements and challenges* », Paris, Unesco, 2015 ; OCDE, *School Leadership for Learning: Insights from TALIS 2013*, OECD Publishing, Paris, 2016, passim.

d'indicateurs pour mesurer les progrès et améliorer les pratiques. Il leur faut être en mesure de peser sur le recrutement des professeurs pour mieux répondre aux besoins de leur établissement. Enfin, il importe qu'ils créent ou s'insèrent dans des réseaux d'établissements pour stimuler et diffuser l'innovation.

L'enjeu est donc de recruter et de former les cadres de direction capables d'assumer ce nouveau type de fonction, voire, dans le cas des personnels en poste, de leur proposer un recyclage professionnel afin qu'ils maîtrisent :

- la gestion financière ;
- la gestion des ressources humaines ;
- le pilotage de l'action pédagogique ;
- et possèdent la capacité d'entraînement autour d'objectifs partagés.

L'OCDE identifie plus précisément quatre grands types de leaders ou styles de leadership :

- le leadership intégré, celui de chefs d'établissement attentifs tout à la fois à la dimension pédagogique (*instructional leadership*) de leur fonction et à l'importance d'exercer cette fonction de manière ouverte et partagée (*distributed leadership*), en y associant professeurs et autres membres de la communauté éducative ; ils consacrent une part conséquente de leur activité aux questions d'enseignement et de contenus d'enseignement ;
- le leadership inclusif, qui associe personnels, élèves et parents à la prise de décisions, mais dénote une moindre implication des chefs d'établissement dans la dimension pédagogique ;
- le leadership pédagogique, symétrique du précédent, qui combine un intérêt marqué pour les questions pédagogiques à un moindre souci pour l'implication des diverses parties prenantes dans la prise de décisions ;
- le leadership administratif, préoccupé avant tout de gestion et d'administration.

Ces catégories étant admises, l'OCDE fait les observations suivantes :

- certains types de leadership sont plus communs dans certains pays ou certaines régions que dans d'autres, ce qui suggère l'importance du contexte (notamment administratif, juridique, culturel) ;
- le leadership intégré va plus souvent de pair avec un profil d'établissement « apprenant », où les professeurs mènent un « dialogue réflexif » et collaborent, que le leadership inclusif ; de même, la culture d'établissement y est plus volontiers sensible aux objectifs d'apprentissage et porteuse d'une vision commune à tous les personnels que sous un leadership éducatif ;
- le leadership partagé est moins sensible au contexte de l'établissement qu'à la participation du chef d'établissement à des activités de développement professionnel des personnels (il y a corrélation entre engagement dans une démarche de développement professionnel et style de direction de l'établissement) ; fort logiquement, il se déploie plus fréquemment dans des établissements d'une certaine taille, où il est plus aisé de trouver des professeurs pour assumer certaines responsabilités ;
- le leadership pédagogique s'observe plus communément dans les établissements où les professeurs collaborent ; c'est probablement le signe que ce

style de direction d'établissement encourage effectivement la coopération entre professeurs, sous forme par exemple d'échange de supports pédagogiques ou de discussions sur l'évaluation, au bénéfice de l'innovation professionnelle personnelle et collective ; il se peut aussi qu'il faille inverser la perspective, son déploiement étant d'autant plus aisé que les professeurs sont déjà portés à échanger et collaborer ; ce type de leadership opère par encouragement, responsabilisation, soutien et retour évaluatif.

2.2.1. L'organisation du travail collectif

La recherche a établi que « la principale compétence professionnelle attendue chez les personnels de direction réside dans le leadership scolaire que l'on peut définir comme une capacité à peser sur l'action enseignante ».²⁹ Comment organiser et soutenir l'action des enseignants quand on est chef d'établissement ? Comment les solliciter pour les inscrire dans une action collective alors que leur professionnalité s'exerce d'abord dans la classe dans le cadre d'une liberté pédagogique inscrite dans la loi ? L'institut français de l'éducation (IFÉ) considère que l'intervention dans le domaine pédagogique des personnels de direction doit consister en une « désingularisation/déprivatisation » des pratiques enseignantes pour inscrire une pratique individuelle dans « une pratique plus commune » faite de travail en équipe, d'interdisciplinarité, de pédagogie du projet, etc.³⁰ Toujours selon l'IFÉ, « la participation enseignante à l'action collective est devenue un enjeu des relations professionnelles dans l'établissement scolaire, dans la mesure où elle permet, ou non, au chef d'établissement de jouer un rôle de pilote ou de leader pédagogique. Entraîner les personnels dans des projets qui prennent sens pour eux, ce qui implique que les personnels de direction soient en même temps interprètes et traducteurs de la prescription auprès des personnels de terrain, en fabriquant du sens pour eux-mêmes et en faisant partager ce sens ».

Plusieurs des chefs d'établissement rencontrés par la mission mettent en avant l'intérêt des projets d'établissement pour fédérer les équipes. « Le projet d'établissement est utile, déclare par exemple l'un d'entre eux, car il permet de prendre un temps de réflexion au moment de son élaboration, de créer des synergies. » Selon un autre, « il est difficile de piloter sans un projet d'établissement ». Un troisième estime encore que ce document-cadre est « une référence utile » pour le dialogue relatif à la mise sur pied des projets pédagogiques et pour l'arbitrage des demandes de crédits des enseignants.

Certains projets d'académie vont jusqu'à porter une attention soutenue à la création de collectifs comme moyens d'atteindre des objectifs de réussite des élèves.

²⁹ Hélène Buisson-Fenet, « Les chefs d'établissement français croient-ils au leadership ? » cité dans le dossier de veille de l'IFÉ n° 128-février 2019, « Pilotes et pilotage dans l'éducation ».

³⁰ « Pilotes et pilotage dans l'éducation », dossier de veille de l'IFÉ n° 128-février 2019.

Ainsi, le projet de l'académie de Rennes pour 2016-2019 propose-t-il :

- d'impulser une culture commune des enseignants grâce à une plus grande collégialité des pratiques pédagogiques et à la confrontation d'expériences entre pairs, tout autant que par le biais des structures éducatives sous l'animation de l'encadrement ;
- de conduire une réflexion sur la collégialité au sein des écoles et des établissements (projet commun, actions conjointes) par l'accueil et l'accompagnement de tous les personnels, par des temps collectifs de rencontre, formels (conseils des maîtres, de cycle, conseil école-collège, conseils d'enseignement, conseil d'école, conseil pédagogique, etc.) ou informels, et par une évaluation partagée des actions et des décisions.

Les chefs d'établissement peuvent aussi favoriser l'exercice de responsabilités par des personnels en leur établissant des lettres de mission. Ils identifient et mobilisent des personnes-ressources (professeurs principaux, coordinateurs de disciplines, de dispositifs ou de projets, professeurs référents, etc.) qui ont vocation à informer leur action et à en étendre la portée.

Ces mêmes personnes peuvent d'ailleurs contribuer à l'instauration d'un climat de confiance marqué par un dialogue ouvert, l'écoute et la transparence des enjeux et des choix. S'agissant d'efficacité de l'autonomie de l'établissement en matière pédagogique, c'est un élément maintes fois mentionné par les interlocuteurs rencontrés dans les collèges et lycées visités. Par exemple, dans un collège de l'académie de Rennes, les professeurs expriment-ils à la fois leur attente et leur satisfaction en disant de leur principale : « elle sait où elle nous emmène ». Cette confiance permet en particulier d'installer une évaluation concertée des actions conduites, dans et hors la classe, afin de décider de les poursuivre ou de les suspendre, et d'encourager chacun à s'engager.

2.2.2. La mobilisation des mécanismes de concertation

Comment pratiquer un pilotage d'établissement qui s'appuie sur la compétence et la liberté pédagogique de chaque enseignant pour l'inscrire dans une dynamique collective au service de la réussite des élèves ? Cette question trouve une réponse dans les mécanismes de concertation.³¹ C'est d'autant plus important que, comme le relève volontiers l'OCDE, « le système français est marqué par une faible culture de coopération entre enseignants et par un éloignement entre chef d'établissement et enseignants [ce qui] conduit

³¹ IGEN-IGAENR, rapport n° 2016-055, « Les mécanismes de concertation dans les établissements publics et privés sous contrat », 2016.

souvent à externaliser le traitement des difficultés, notamment vers les corps d'inspection ».³²

Les visites en établissement confirment l'importance de la réflexion collective des enseignants dans l'utilisation des marges d'autonomie. Là où elle est insuffisante, la mission a pu observer que la discussion des choix pédagogiques est perçue comme relevant d'une mise en concurrence des équipes disciplinaires, voire des professeurs eux-mêmes, autour d'enjeux de moyens. Inversement, dans les nombreux établissements où le conseil pédagogique semble bien installé comme instance de concertation sur la répartition de la DHG, le conseil d'administration peut n'avoir plus qu'à entériner des choix discutés en amont. Ces choix sont en effet proposés au regard de critères communs et partagés. Les organisations pédagogiques peuvent, par exemple, trouver leur justification dans le projet d'établissement ou le projet de réseau. Ainsi, dans un collège de l'académie de Nantes, l'objectif *Renforcer l'accueil et l'accompagnement de nos élèves* a conduit le conseil d'administration à voter un dispositif dit « Aide 6^e », qui mobilise une enveloppe de 14 heures hebdomadaires. Dans un autre collège de la même académie, ces heures sont essentiellement utilisées pour répondre à la priorité numéro un du projet de réseau (« lire, écrire, parler »). À chaque fois, ces actions font consensus. L'existence d'un collectif local, la concertation au sein de l'établissement permettent de faire partager un diagnostic de l'établissement, d'identifier ses besoins, d'analyser les pratiques, de définir des priorités en matière d'action pédagogique, dans et hors la classe. De ce point de vue, le conseil pédagogique a vocation à jouer un rôle de régulation très important.

Enfin, pour faciliter la concertation, la mission relève avec intérêt que certains chefs d'établissement ménagent des temps et des lieux pour permettre aux différents acteurs de confronter leurs manières de voir et de faire, par exemple en banalisant une heure dans les emplois du temps de chacun des enseignants.

2.2.3. Les liens avec les corps d'inspection et la formation des équipes

Les chefs d'établissement trouvent auprès des corps d'inspection une aide précieuse pour définir leur rôle en tant que pilote pédagogique. Les visites conjointes dans les classes, la co-animation de réunions des conseils d'enseignement et du conseil pédagogique, la participation à l'évaluation des personnels sont autant de moments qui permettent aux chefs d'établissement et aux inspecteurs d'échanger sur la réalité de l'action des enseignants, et de déterminer des priorités pour un travail collectif au service de la réussite des élèves. Ce travail partagé est d'autant plus nécessaire lorsqu'il s'agit de mettre en place une réforme et d'en comprendre les enjeux et les modalités.

Les chefs d'établissement et les inspecteurs peuvent aussi conjointement identifier des besoins et alors promouvoir une démarche de formation qui permet de mettre en regard les constats de terrain et les savoirs scientifiques

³² Entretien de la mission avec *Éric Charbonnier*.

les plus récents pour encourager, le cas échéant, l'innovation. En facilitant l'accès des enseignants à la formation, en particulier à l'échelle du bassin ou de l'établissement (formations d'initiative locale), ils contribuent à enrichir la réflexion pédagogique, à favoriser la cohésion d'équipe. Ce type de pilotage permet au chef d'établissement de faire évoluer l'établissement vers une « organisation apprenante » porteuse d'un projet et d'un fonctionnement visant à améliorer les conditions de la réussite de chaque élève.

2.3. L'accompagnement des établissements par les académies

La mission a cherché à identifier, au cours des entretiens menés auprès des équipes de direction et auprès des autorités académiques, la manière dont l'académie peut aider au pilotage des établissements.

2.3.1. Les inspecteurs référents

Dans les académies qui ont mis en place ce dispositif, les équipes de direction, qui avaient pu exprimer certaines craintes lors du démarrage de la mesure, ont fait part leur satisfaction lorsqu'un inspecteur référent était positionné auprès des établissements ou au niveau du bassin. Ils apprécient l'appui apporté par un inspecteur pouvant intervenir sur l'ensemble du champ pédagogique.

Lors de la mise en place des réformes, les inspecteurs référents facilitent le dialogue entre le chef d'établissement et les équipes pédagogiques ; ils aident à la compréhension des enjeux ; ils assurent une fonction de conseil auprès de l'équipe de direction sur l'organisation pédagogique des enseignements ; ils accompagnent les équipes pédagogiques dans la mise en œuvre d'éventuels dispositifs transversaux ; ils conseillent dans l'utilisation des dotations horaires non affectées.

Au moment de la mise en place d'une nouvelle contractualisation, les inspecteurs référents peuvent participer à différentes étapes de la procédure : auto-évaluation du contrat précédent, diagnostic des besoins, choix des priorités, définition de la stratégie d'établissement et rédaction.

Ils ont parfois des outils à leur disposition. Ainsi à Besançon, le dispositif ODACE (organisation d'accompagnement concerté des établissements) est un outil mis au point par les inspecteurs pour les aider à conduire un état des lieux, à construire un diagnostic et à déterminer des pistes d'évolution. Le dispositif peut être utilisé en amont de la tenue du dialogue stratégique avec l'EPL. Il s'accompagne d'observations des apprentissages des élèves réalisées lors d'un suivi de classe en binôme, puis d'un temps de bilan des observations réalisé avec les enseignants.

2.3.2. Le dialogue de proximité avec l'établissement

Le dialogue de proximité peut être un dialogue de gestion technique quand il est axé sur l'allocation et la répartition des moyens. Il constitue un dialogue de pilotage politique quand il est l'occasion de relier le projet d'établissement aux principales orientations nationales et à la stratégie académique.

Pour les académies, le dialogue avec l'établissement est souvent décrit comme un moyen « d'étudier l'établissement, avec ses caractéristiques propres, d'identifier ses problématiques, de fixer des objectifs à travailler en priorité et les mesures pour y parvenir » (académie de Lille), et comme le moyen, par une « connaissance fine des établissements [...] d'intervenir en soutien à certains projets et de porter une appréciation qualitative sur les éventuelles évolutions des marges à allouer aux établissements » (académie de Paris). Il est aussi l'occasion d'aborder les questions pédagogiques avec les établissements, y compris parfois avec leurs équipes pédagogiques (académies d'Orléans-Tours et de Grenoble). Il peut se tenir aussi dans les EPLE (académie d'Amiens). Pour plusieurs inspecteurs d'académie-directeurs académiques des services de l'éducation nationale (IA-Dasen), le dialogue se veut au service du pilotage et de la stratégie des établissements. Les questions de moyens ne sont alors pas centrales. Les échanges donnent lieu à des synthèses partagées entre IA-Dasen et établissements et à des points d'étape sur les dispositifs déployés (par exemple, accompagnement personnalisé en collèges). Ils intègrent également des préconisations. Dans plusieurs départements, plutôt de taille petite ou moyenne (Landes, Lozère, Meuse et Pyrénées-Orientales), la mission a relevé que les IA-Dasen menaient avec les établissements un dialogue de pilotage où étaient prises en compte la performance, l'orientation, la vie scolaire et la marge d'autonomie.

Pour l'établissement, le dialogue de proximité constitue un moment privilégié d'explicitation par les chefs d'établissement de leur stratégie, de leurs choix pédagogiques et budgétaires. Ils peuvent y exprimer et analyser les difficultés rencontrées, ou au contraire les réussites et les points forts de l'établissement. Le dialogue mené avec l'autorité académique peut aussi être l'occasion pour l'établissement de conduire en interne une réflexion entre l'équipe de direction et l'équipe pédagogique et éducative sur la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de leur action, nécessaires à l'exercice de l'autonomie.

Dans un contexte qui n'est pas sans présenter certaines analogies avec le système éducatif français, la mission a observé avec intérêt une initiative récente de la communauté francophone de Belgique dans ce domaine.

Dialogue, stratégie et appui — l’ambition du pacte pour un enseignement d’excellence de la Fédération Wallonie-Bruxelles³³

Comme les Pays-Bas, et pour les mêmes raisons historiques de « guerres scolaires » passées, la Belgique possède une tradition d’autonomie des écoles et établissements secondaires, au demeurant souvent rassemblés dans une même unité.

Les prestataires de services d’enseignement ou « pouvoirs organisateurs », du ministère à la simple association à but non lucratif en passant par les personnes physiques, y jouissent en effet d’une pleine liberté d’installation. Certains pouvoirs organisateurs n’organisent qu’une école, d’autres en organisent plusieurs, jusqu’à plusieurs dizaines. La communauté française de Belgique, ou Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB), en organise plusieurs centaines. De leur côté, les parents ont la liberté de choisir l’école de leurs enfants.

S’agissant de la communauté française, les établissements scolaires sont organisés en quatre réseaux. Deux sont publics – l’un relève des pouvoirs publics de la FWB et l’autre relève des communes – et scolarisent la moitié des élèves. Deux sont dits « libres » – le plus important est l’enseignement catholique – et scolarisent l’autre moitié. Les réseaux sont de plus ou moins grande ampleur, mais leur poids est globalement fort. Ils sont une structure d’organisation et d’appui, mais pas un niveau de commandement hiérarchique des établissements. Ce sont, par exemple, les pouvoirs organisateurs qui assurent le recrutement des chefs d’établissement (dont l’appellation varie selon le réseau) et des enseignants.

En matière d’enseignement, la régulation par les pouvoirs publics s’exerce sur les programmes et sur les demandes d’admission là où elles excèdent les capacités d’accueil. Le ministère de la FWB définit le « quoi » et les réseaux s’occupent du « comment ».

• origines et finalités du pacte pour un enseignement d’excellence

La FWB a obtenu ces dernières années aux évaluations PISA des résultats qu’elle juge très insatisfaisants, notamment, dans un contexte national, par comparaison avec le système éducatif de la communauté flamande. Elle s’inquiète donc de la faiblesse des apprentissages. Dans le même temps, elle fait le constat d’un taux de redoublement à 15 ans extrêmement élevé (46 %) et d’une forte corrélation entre résultats scolaires et appartenance socio-économique, les élèves des milieux les plus défavorisés obtenant les résultats les plus faibles. Elle observe, enfin, un phénomène d’externalisation de la difficulté scolaire par le recours croissant à l’enseignement spécialisé, en principe destiné aux seuls handicapés.

Le pacte pour un enseignement d’excellence a ses origines dans le sentiment que ces évolutions préoccupantes appellent à corriger par un pilotage plus volontaire, quoique respectueux de l’autonomie des réseaux et des établissements, les effets d’une décentralisation qui dispense les différents acteurs d’avoir à assumer

³³ *Pacte pour un enseignement d’excellence, Avis n° 3 du Groupe central : synthèse des cinq axes stratégiques du pacte (7 mars 2017) ; Fabienne Renard & Marc Demeuse, « Du contrat stratégique pour l’école au Pacte pour un Enseignement d’excellence : les nouveaux modes de gouvernance préconisés par le Pacte à travers les plans de pilotage », Institut d’administration scolaire de l’université de Mons, 2017 ; entretiens conduits par la mission.*

collectivement les conséquences de leurs choix. En d'autres termes, il entend responsabiliser les acteurs de l'enseignement au service des ambitions que l'on assigne à l'École.

Le pacte est le produit d'un processus de concertation de deux années (2015-2017) avec organisations syndicales, réseaux et pouvoirs organisateurs, parents et chercheurs, autour d'un nombre significatif de thématiques ou « chantiers ». Il se projette sur dix ans et se fixe sept grands domaines d'action : les savoirs et compétences, la diplomation, l'équité sociale, le redoublement et le décrochage, l'inclusion, le bien-être et le climat scolaires.

• **mobiliser l'autonomie des établissements pour assurer le pilotage du système éducatif**

L'essentiel du pacte consiste en la mise en place d'outils formalisés dans chaque école ou établissement secondaire en vue de produire une prise de conscience, d'où doivent découler des ajustements d'ordre pédagogique.

Chaque unité d'enseignement, sous l'autorité de sa direction, doit établir un diagnostic de sa situation au regard des sept objectifs de la FWB.³⁴ Dans chaque établissement doit être constituée une « équipe porteuse », constituée principalement de professeurs même si des élèves peuvent s'y adjoindre. Ce diagnostic a vocation à être ensuite soumis aux parties prenantes de l'établissement (enseignants, parents) pour l'élaboration, dans un second temps, d'un plan de pilotage — équivalent plus ambitieux de ce que l'on appelle en France le projet d'établissement. Ce plan a une forte teneur pédagogique, au sens large du terme, et définit en concertation des axes d'action collective, par exemple sur la lecture, les progressions, ou encore les évaluations.

L'équipe porteuse, tout comme l'équipe de direction, doit suivre une formation de trois jours sur l'élaboration du plan de pilotage et du contrat d'objectifs.

Le plan de pilotage sert à son tour de base à la préparation d'un contrat d'objectifs. Ce contrat est examiné par le pouvoir organisateur dont relève l'unité d'enseignement et par des délégués aux contrats d'objectifs (DCO) nouvellement créés, agents de l'autorité publique qui disposent d'un délai limité pour statuer. Conclu pour six ans, avec auto-évaluation annuelle et bilan d'étape avec le DCO après trois ans, le contrat doit traiter de trois à cinq des sept objectifs de la FWB. Il définit une obligation de moyens et non de résultats. Diagnostic, objectifs et indicateurs de suivi sont confidentiels.

Les DCO — anciens professeurs, inspecteurs ou chefs d'établissement — sont au nombre de 80 pour environ 800 000 élèves. En cas de difficulté, ils ont autorité pour mettre en place un suivi rapproché. Ils sont coiffés par des délégués de zone (une dizaine).

Les DCO étant extérieurs aux réseaux, la réforme a pour effet d'unifier le système d'enseignement de la FWB. Mais par ailleurs, plusieurs dizaines de conseillers pédagogiques, employés par les fédérations de pouvoirs organisateurs ou réseaux

³⁴ Dans l'un des établissements visités par la mission, la technique de l'arbre causal a été utilisée pour remonter aux causes racines des difficultés ou insuffisances observées et distinguer ce sur quoi l'établissement peut agir de ce sur quoi il n'a pas prise, mais il n'est pas certain que la méthode soit strictement uniforme dans tous les réseaux.

sont placés en posture d'appui et de suivi auprès des établissements pour la préparation de leur plan de pilotage, de sorte que l'autonomie des établissements, pouvoirs organisateurs et réseaux en amont est respectée.

Le passage qui s'opère, en somme, est celui d'une autonomie entendue au niveau national comme liberté d'enseignement à une autonomie entendue au niveau de l'établissement comme source de responsabilité.

- **l'impact dans les établissements**

La réforme repose sur une réorganisation de la relation entre l'échelon central et les établissements. D'une part, l'administration centrale s'impose un changement de posture, qui doit la voir passer de la mise en application de dispositions réglementaires au pilotage et à l'accompagnement. Les DCO sont appelés à jouer à cet égard un rôle particulièrement important. L'inspection, logiquement, devrait ne plus intervenir qu'en « deuxième ligne », principalement au niveau de l'établissement entier et non plus pour des visites individuelles, à des fins de contrôle a posteriori sauf constat de graves difficultés.

D'autre part, les établissements sont appréhendés comme des organisations apprenantes. Il s'agit de faire évoluer leurs équipes de direction d'une gestion administrative à un leadership éducatif et pédagogique « distribué ». Cela appelle non seulement une action sur le recrutement et la formation des chefs d'établissement (180 heures de formation initiale au lieu de 120 heures, et encore 30 heures après la prise de poste), ainsi que sur l'appui administratif qui leur est apporté. Par ailleurs, les enseignants sont encouragés aux pratiques collaboratives, désormais intégrées à leurs obligations de service (à raison de 60 périodes de 50 minutes par an par la généralisation d'une disposition déjà en place dans le primaire) et à la prise de fonctions intermédiaires, c'est-à-dire d'animation et d'encadrement du travail collectif.

Le travail collaboratif des enseignants est vu comme une priorité : il est l'un des trois thèmes imposés dans l'élaboration du plan de pilotage, avec le plan de formation de l'établissement et la réflexion sur le tronc commun des programmes d'enseignement.

- **la réception du plan de pilotage dans les établissements**

Ceux des établissements qui sont entrés dans l'esprit de la réforme voient dans la mise en place des outils de responsabilisation et de suivi prévus par le pacte d'excellence le moyen non seulement d'être plus efficaces, mais d'être mieux reconnus. Des DCO, en particulier, sont attendues, certes, l'aide d'un regard extérieur et embrassant une réalité plus vaste, mais aussi une posture de relais de l'engagement des équipes et de leurs éventuelles difficultés auprès des échelons hiérarchiques supérieurs.

Les professeurs, quant à eux, se montrent circonspects. Sans surprise, ils craignent parfois la charge de travail induite par la préparation et le suivi du plan de pilotage, et s'inquiètent aussi de voir entrer à l'École une culture du chiffre et de l'indicateur qu'ils associent au monde de l'entreprise privée. Ce changement, selon une perspective plus pragmatique, leur fait redouter également la sanction, en particulier dans la perspective d'une évaluation collective. Un établissement ou une équipe pédagogique, s'interrogent-ils, doivent-ils être pénalisés s'ils sont freinés par l'un de ses maillons faibles ? Il y a là un très fort enjeu de cohésion.

Enfin, si la procédure d'élaboration du plan de pilotage les renvoie à des réalités pédagogiques sur lesquelles leur expertise est sollicitée pour décider librement des actions à entreprendre, ils se demandent si cette procédure ne va pas les rendre acteurs de changements qu'ils désapprouvent par ailleurs (comme un nouveau tronc commun ou l'extension de la scolarité générale, également prévus par la réforme). En d'autres termes, la technique ne va-t-elle pas faire perdre de vue les interrogations sur les finalités ? Ce dont il s'agit ici, c'est le sens que les enseignants donnent à leur métier.

2.4. L'attribution de dotations globales

La DHG définit les moyens d'enseignement dont dispose l'établissement pour assurer son fonctionnement pédagogique. Principal budget de l'établissement³⁵ puisqu'il correspond à l'apport en enseignants qui constituent la plus grande part de ses personnels³⁶, il se décline en trois enveloppes : des heures poste (HP), soit plus de 90 % des heures de la dotation, des heures supplémentaires années (HSA), en moyenne 8 %, mais variable selon le type d'établissement, et des indemnités pour mission particulière (IMP)³⁷.

Un rapport des inspections générales³⁸ dresse une typologie, distinguant trois modalités d'allocation des moyens par les académies :

- le type « classique » qui, reprenant l'architecture des responsabilités confiées aux collectivités territoriales, organise la dotation des LGT, LPO et LP par l'échelon rectoral et celle des collèges par l'échelon départemental ;
- le type « déconcentré » qui, considérant que dialogue, ajustements et arbitrages sont plus pertinents s'ils sont conduits au plus près des établissements, organise l'opération de dotation des collèges comme celle des LGT, LPO et LP à l'échelon départemental ;
- le type « centralisé » qui concentre les opérations d'allocation des ressources à l'échelon rectoral.

La répartition des moyens attribués en amont de la rentrée scolaire³⁹ est un enjeu crucial qui, dans l'ensemble des établissements visités par la mission,

³⁵ Une autre dotation de fonctionnement est attribuée par la collectivité de rattachement.

³⁶ 92,7 % du budget de l'éducation nationale sont consacrés aux dépenses de personnels (source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017)

³⁷ Décret n° 2015-475 du 27 avril 2015.

³⁸ IGEN-IGAENR, rapport n° 2012-096, « L'organisation académique du pilotage et de l'accompagnement des établissements du second degré », 2012.

³⁹ Généralement en janvier de l'année scolaire n-1.

donne lieu à de multiples débats formels et informels. S'il s'agit pour tous les acteurs de garantir la qualité de l'enseignement, la répartition met aussi en jeu la définition des supports budgétaires (postes définitifs ou blocs de moyens provisoires [BMP]) sur lesquels sont affectés les enseignants ainsi que la nature des services qu'ils auront à assurer au cours de l'année scolaire. En définitive, la répartition traduit les choix de l'établissement, qui oscillent selon les cas observés par la mission entre une stricte application des modalités de calcul de l'autorité académique, une modulation du nombre de classes ou de groupes d'élèves dans l'objectif de diminuer le nombre d'élèves par professeur et le maintien du nombre de postes dans l'établissement et/ou l'évitement de postes partagés entre plusieurs établissements.

Du calcul académique initial à l'élaboration du tableau de répartition des moyens par discipline (TRMD)⁴⁰, puis à la répartition de services et enfin à l'élaboration des emplois du temps, le processus de gestion de la dotation horaire est perçu, notamment par les enseignants, comme le cœur du fonctionnement de l'établissement⁴¹, révélant ou non des marges de manœuvre ou d'initiative qui permettront la mise en place d'actions qui contribuent à l'identité et à la réussite de la communauté éducative.

2.4.1. Un processus d'allocation qui nécessite une communication institutionnelle à tous les niveaux

Tous les responsables académiques, recteurs, secrétaires généraux d'académie et IA-Dasen, portent une attention majeure à la campagne de délégation des dotations. Ils savent qu'une grande part de la qualité de préparation, voire de réalisation, de la rentrée scolaire est conditionnée par cette phase de gestion du système éducatif et qu'il est primordial de présenter, rappeler et expliquer les critères qui président aux arbitrages.

C'est d'abord en direction des chefs d'établissement que s'établit la première phase de communication institutionnelle. Dans la plupart des territoires où s'est rendue la mission, des réunions sont organisées à l'échelle académique et/ou départementale pour apporter les explications et l'outillage statistique qui facilitent la compréhension du travail des services, notamment la prévision des effectifs et les bilans structurels⁴², des orientations prioritaires qui traduisent les objectifs de la politique nationale et académique et des contraintes budgétaires qui peuvent avoir une répercussion sur la situation de l'établissement (par exemple, dans le cadre de la préparation de la rentrée 2019, une des académies visitées est contrainte d'appliquer à tous les lycées une régulation forfaitaire de l'ordre de -1 % de la dotation théorique).

⁴⁰ *Outil de gestion, mais aussi outil de dialogue avec les services académiques qui gèrent la consommation des postes et le mouvement des personnels.*

⁴¹ *IGAENR-IGEN, rapport n° 2014-004, « L'utilisation par les EPLE de leurs marges de manœuvre en dotation horaire - clef de voûte de l'exercice de l'autonomie », janvier 2014.*

⁴² *Constat du taux d'occupation de la structure financée durant l'année en cours.*

Les services académiques relaient ces présentations par l'envoi de circulaires qui précisent les modalités de calcul des dotations réglementaires et des éventuelles dotations supplémentaires dont bénéficieront les établissements. Dans un des collèges visités, le principal déclare avoir la connaissance de la politique départementale d'allocation des moyens, qui s'appuie sur une typologie des collèges REP+/REP/rural isolé/ordinaire. Sa marge d'autonomie apparaît dans le cadre de l'allocation des moyens sous la forme d'un « forfait autonomie ». Dans la même académie, une circulaire destinée aux lycées distingue les heures de tronc commun, l'enveloppe complémentaire académique, les heures pour les groupes à effectif réduit et les diverses options. Des dialogues techniques sont organisés de manière courante entre les chefs d'établissement et les responsables des services académiques ou départementaux de la division de l'organisation scolaire (DOS). Il s'agit de faire le point sur les évolutions prévisionnelles de la structure, ses effectifs, son offre de formation, et d'identifier les éléments susceptibles de nécessiter un financement relevant de la dotation, ce qui peut déterminer dans certaines académies le calcul d'une dotation supplémentaire dite alors « dotation d'autonomie ». Cet espace de dialogue, qui n'intègre pas ou n'intègre que peu l'analyse qualitative de l'action pédagogique⁴³, permet au chef d'établissement de conforter sa maîtrise de l'élaboration de la future dotation et des marges qui seront mises à sa disposition.

La seconde phase de communication se déroule à l'interne, dans l'établissement. Il appartient aux principaux et aux proviseurs d'user de toutes les occasions d'échange, informelles et formelles, pour transmettre aux équipes les informations qui faciliteront la réflexion autour de l'usage de la nouvelle dotation. Dans la plupart des établissements visités, des enseignants, souvent élus au conseil d'administration, disposent d'une bonne, voire d'une très bonne maîtrise technique des enjeux et mécanismes de répartition de la dotation. Cette connaissance acquise au fil des années, des évolutions et des changements de chef d'établissement, met au défi les équipes de direction qui doivent faire la preuve de leur propre maîtrise, d'un savoir-faire technique et d'une écoute qui seront gages de l'intégration des attentes. Le « climat de confiance », très souvent évoqué, est le meilleur moyen d'une mise en œuvre efficace de l'autonomie pédagogique.

Toutes les instances sont mobilisées pour faire vivre cette communication : le conseil pédagogique, les assemblées générales qui, dans tel collège visité, se substituent au conseil pédagogique, le CVL, la commission permanente, le conseil d'administration. Elles permettent d'informer le plus grand nombre et contribuent au débat interne qui doit faire émerger les choix de répartition.

2.4.2. Une approche globale de la dotation susceptible de favoriser l'exercice de l'autonomie

L'exercice de répartition auquel doivent procéder les instances (conseil d'administration après travail préalable du conseil pédagogique, puis de la

⁴³ Cette analyse qualitative relève en général des dialogues de performance et/ou des dialogues de contractualisation.

commission permanente) relève d'autant plus de l'autonomie que l'établissement reçoit une dotation globale qui lui ouvre la possibilité de financer une stratégie propre tenant compte de son environnement et des besoins de ses élèves.

Les équipes de direction porteuses d'un projet réfléchi avec l'ensemble de la communauté scolaire revendiquent l'obtention précoce de la totalité des moyens qui constituent leur dotation en évitant la multiplication des « guichets » de distribution⁴⁴. Ils souhaitent disposer d'une véritable dotation globale dont ils s'efforceront de tirer les bénéfices pour mettre en œuvre une stratégie pédagogique en appui sur l'analyse des indicateurs de performance scolaire.

La globalisation des moyens vise à rendre l'établissement acteur et responsable de sa stratégie. Sans perdre le sens de sa mission de service public, il doit se saisir d'une véritable autonomie qui, dans le respect de la réglementation, lui permet de décider entre autres choses de son organisation, de l'emploi des dotations et d'opérer des choix sur des sujets spécifiques. L'exercice de cette autonomie doit être régulé et accompagné par les autorités académiques, notamment à travers les dialogues de proximité.

2.4.3. Des modalités de calcul qui garantissent l'attribution de marges de manœuvre

Si les services académiques construisent les DHG avant tout en fonction du nombre de divisions, les grilles réglementaires appliquées depuis plusieurs années intègrent aussi des moyens horaires hors enseignement disciplinaire (accompagnement personnalisé, heures dédiées au co-enseignement en LP), ou non affectés à des disciplines d'enseignement (trois heures par division en collège), qui constituent des marges de manœuvre à disposition des établissements.

Tout en assumant des contraintes réglementaires qui figent en grande partie l'utilisation des dotations, les autorités académiques en charge de l'allocation des moyens ont un véritable souci d'équité territoriale. Quel que soit le contexte budgétaire, elles s'attachent à développer une analyse plus qualitative des structures et adaptent leurs processus afin que chaque établissement dispose de marges conformes à ses besoins. Certaines académies, s'inspirant du modèle national utilisé par la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) du ministère en charge de l'éducation nationale, ont ainsi élaboré un modèle d'allocation dite progressive qui, en appui sur l'indice de position sociale (IPS) de la DEPP, conduit à l'attribution de marges modulées en fonction d'une typologie d'établissement clairement établie. Cette prise en compte du contexte social et scolaire conduit un certain nombre d'établissements à recevoir une dotation supplémentaire qui vient s'ajouter à leur marge horaire non affectée et pour laquelle ils seront amenés à faire des choix.

⁴⁴ Des services académiques gèrent leurs propres enveloppes de moyens : DANE (numérique), DAAC (action culturelle), DAREIC (échanges internationaux).

2.5. Les relations de l'établissement avec les collectivités territoriales

Les visites effectuées dans vingt-quatre académies et dans tous les types d'établissements révèlent des relations entre les collectivités et les établissements très contrastées suivant les territoires et le niveau de collectivité.

Par ailleurs, la mission a constaté que le domaine de l'autonomie financière est peu investi par nombre de chefs d'établissements, qui délèguent largement cette question à leur adjoint gestionnaire, et que, par ailleurs, les personnels de l'établissement manifestent un intérêt limité pour la discussion budgétaire.

Le cadrage de la collectivité respecte souvent le principe de l'autonomie financière de l'EPLÉ.

Les établissements ne perçoivent le plus souvent pas comme une atteinte à leur autonomie le fait que leur collectivité de rattachement prenne en gestion directe des activités de maintenance et d'entretien : selon les cas, maintenance pour le chauffage et l'énergie, approvisionnement en gaz et électricité, chauffage, fluides, téléphonie, viabilisation, restauration, maintenance, entretien. C'est le cas, par exemple, de la région Occitanie, de régions et départements sur le territoire des académies d'Amiens, de Lille, Lyon, Nancy-Metz, Nice et Versailles.

Dans les académies de Lyon, Montpellier, Nancy-Metz et Nice, des collectivités délèguent aux EPLÉ les petits travaux. C'est favorable à une nécessaire réactivité, mais cela suppose une montée en compétences des gestionnaires pour suivre les travaux et travailler avec les entreprises.

Selon les chefs d'établissement et les adjoints-gestionnaires, une réelle capacité d'autonomie des établissements se trouve dans la globalisation du fonds de roulement qui a donné des marges nouvelles aux établissements.

Des initiatives sont prises afin de mieux articuler les moyens alloués par la collectivité et ceux alloués par l'académie. Ainsi, l'académie de Besançon vient de s'engager dans une démarche d'élaboration de contrat d'objectifs tripartite (académie-EPLÉ-collectivité territoriale) qui définit les objectifs à atteindre par l'établissement pour satisfaire aux orientations nationales et académiques et qui mentionne les indicateurs permettant d'apprécier la réalisation de ces objectifs. Il est doublé depuis l'année dernière d'un bilan intermédiaire visant à évaluer l'état d'avancement et de réalisation des objectifs. L'analyse conjointe est réalisée lors du bilan intermédiaire, instauré depuis la rentrée 2017, qui se tient en présence des représentants de l'académie, de l'EPLÉ et de la collectivité territoriale de rattachement. Ce bilan vise à faire un point d'étape au bout de deux ans de contrat sur l'atteinte des objectifs et sur la stratégie pédagogique de l'EPLÉ. Les dialogues stratégiques (périodicité de quatre ans avec étape intermédiaire) seront l'occasion d'apprécier et d'interroger les choix de l'établissement en matière d'utilisation des moyens, et de les rapporter en partie à la performance de l'EPLÉ.

3. Les freins à l'exercice de l'autonomie

De la même façon qu'elle a fait le constat de facteurs favorables à l'exercice de leur autonomie par les EPLE dans le souci de la réussite des élèves, la mission a été conduite à relever un certain nombre de freins ou d'obstacles structurels au plein déploiement de cette même autonomie.

3.1. Taille et localisation des établissements

Les caractéristiques des EPLE sont des paramètres incontournables dans l'analyse de la prise en main des leviers de l'autonomie. La taille des établissements, leur localisation, leur bassin de recrutement sont autant d'éléments qui influent directement ou indirectement sur leur capacité à utiliser les marges d'autonomie qui leur sont déléguées.

Le premier paramètre est celui de la taille ; il apparaît qu'une taille minimale semble nécessaire pour pouvoir mettre en place l'offre de formation. En dessous de seize divisions au collège et de neuf divisions de seconde au lycée, il est difficile de couvrir l'ensemble des besoins, notamment pour l'ouverture des enseignements optionnels. La diversité des langues vivantes, en particulier dans les académies situées dans les marges du territoire, soucieuses de mettre en place d'autres offres à côté de l'anglais et de la langue voisine – italien dans le sud-est, allemand dans l'est, espagnol dans le sud-ouest – est également un élément contraignant pour les établissements de petite taille. La DGESCO met ainsi en évidence que 70 % des collèges présentant au moins seize divisions peuvent déployer de manière cumulative l'accompagnement personnalisé, les dédoublements et la mise en œuvre de plusieurs enseignements facultatifs (chorale, langues et cultures de l'antiquité, bilangues en 6^e). Dans un collège de seize divisions, les trois heures de dotation horaire supplémentaire par division représentent 48 heures et peuvent permettre de financer des dédoublements, par exemple à hauteur de 32 heures, du soutien et de l'accompagnement personnalisé pour 8 heures, une LCA pour 5 heures, une bilangue en 6^e pour 2 heures et une chorale pour 1 heure. En dessous de seize divisions, la dotation horaire supplémentaire affectée nécessiterait de faire des choix parmi ces dispositifs.⁴⁵ L'autonomie se trouve ainsi limitée par la contrainte que représente l'insuffisance de la dotation, liée à la taille de l'établissement. Les choix opérés risquent dans ces cas d'être influencés par des politiques académiques ou nationales plutôt que guidés par une stratégie d'établissement.

Dans quelques cas observés par la mission, la situation immobilière et l'état des bâtiments des EPLE sont des contraintes non négligeables : une population scolaire importante couplée à des bâtiments inadaptés en superficie ou en affectation ne permet parfois pas, par exemple, d'opérer les allègements d'effectifs souhaités. Un établissement du sud-est mentionne ainsi qu'il ne dispose que de 32 salles capables d'accueillir 35 élèves, alors

⁴⁵ DGESCO, « Étude sur l'utilisation de la marge d'autonomie (DHS) et des heures complémentaires en collège », 28 février 2018.

que l'établissement compte 43 divisions, et que les laboratoires de sciences, qui ne peuvent accueillir que 18 élèves, sont en nombre très limité. La situation immobilière devient ainsi un facteur contraignant qui préempte les choix pédagogiques, au détriment d'une stratégie de fond.

De la même manière, l'insuffisance des infrastructures sportives, liée aux investissements des collectivités, peut parfois obérer l'exercice de l'autonomie, en matière d'organisation du temps scolaire et périscolaire, de construction d'emploi du temps, de choix des disciplines sportives enseignées. La proximité d'une piscine et la possibilité de s'y rendre et la taille des gymnases sont autant de facteurs contraignants pour organiser les cours d'éducation physique et sportive.

La localisation doit également être prise en considération. L'isolement de certains EPLE et leur large périmètre de recrutement les obligent à adapter leur offre de formation au plus grand nombre et à offrir un large choix, dans la mesure où ils constituent l'unique offre éducative sur un territoire isolé. Dans ces établissements notamment, le souci de préserver des postes complets et de limiter les BMP nécessite parfois d'utiliser les marges d'autonomie, limitant en conséquence leur utilisation pour d'autres besoins ; le besoin humain prime ainsi sur la prise en compte du besoin pédagogique. C'est d'autant plus vrai que l'allocation progressive des moyens, si elle peut inclure dans ses critères la ruralité (40 % des académies utilisent ce critère selon la DGESCO), ne la définit pour autant pas concrètement, en dehors des départements intégrés dans des plans spécifiques et disposant, pour cela, des moyens afférents.

L'éloignement ou l'isolement des établissements a un impact indirect sur l'utilisation des marges d'autonomie en matière de transport. Plusieurs établissements des académies de Poitiers, Orléans-Tours et Nice ont fait part des difficultés inhérentes aux moyens de transport pour organiser des visites ou assurer la liaison école-collège, soit que ce transport soit trop coûteux eu égard à la localisation, soit que les transports publics soient trop rares ou aléatoires pour pouvoir les utiliser efficacement, entravant ainsi certains projets pédagogiques ou obérant leur coût.

3.2. L'autonomie de l'EPLÉ réduite à la seule répartition des moyens

3.2.1. La centration sur la marge d'autonomie

La conception de l'autonomie comme marge horaire limite et déforme la vision que les acteurs (équipes pédagogiques, mais aussi équipes de direction) peuvent avoir de l'autonomie de leur établissement. Elle les conduit à considérer l'autonomie comme ne relevant que de la question de la répartition des moyens supplémentaires et, de ce fait, comme très réduite. Ce faisant, elle détourne l'attention des équipes, du conseil pédagogique et du conseil d'administration, de ce qui se passe dans la classe, dans le cadre du fonctionnement ordinaire de l'établissement.

Il faut en premier lieu noter que, dès l'échelon académique, l'autonomie peut être appréhendée principalement sous l'angle des « marges d'autonomie »,

explicitement identifiées dans les notifications académiques ou départementales, ce qui peut créer ou alimenter la confusion entre l'autonomie comme champ de liberté et l'autonomie comme simple exercice de répartition d'une marge horaire. Dans la Meuse, par exemple, la marge d'autonomie apparaît ainsi dans les notifications adressées aux établissements sous la dénomination de « marge de manœuvre ». Une académie, quant à elle, décompose la DHG de ses collèges en quatre parts : part A : horaires réglementaires ; part B : dispositifs académiques ; part C : part d'autonomie ; part D : dispositifs territoriaux. La part C constitue ce qu'il est le plus couramment convenu d'appeler la « marge d'autonomie » de l'établissement. Cette pratique, où elle existe, est parfois appréciée des chefs d'établissement. **On peut néanmoins se demander si le souci d'identifier une marge d'autonomie dans l'attribution de la DHG aux établissements dont font preuve certaines académies ne s'avère pas, en définitive, contre-productif sur le plan pédagogique.**

Symétriquement, s'ils ont conscience du cadre général et des enjeux de l'autonomie pédagogique des établissements, les inspecteurs pédagogiques (IA-IPR, IEN-ET/EG) ne semblent pas avoir, dans l'ensemble, une représentation très précise de la marge de gestion des établissements dont ils sont les référents. Il est significatif à cet égard d'entendre un doyen des IA-IPR déclarer : « La marge d'autonomie, c'est un outil du chef d'établissement, et jamais il ne parle à l'inspecteur de cette marge, ou il n'en parle que lorsque sa marge est réduite ».

À l'échelon de l'établissement, la tendance assez générale à réduire l'autonomie pédagogique à l'autonomie de gestion des moyens d'enseignement favorise des pratiques où l'on voit confondre autonomie et financement de projets relevant d'activités facultatives, dont la plus-value sur les apprentissages des élèves et le climat scolaire serait à évaluer.

Il serait erroné de croire cette représentation limitée aux seules équipes pédagogiques. En général, les heures supplémentaires effectives (HSE), prévues pour la rémunération d'interventions pédagogiques ponctuelles, sont ainsi ce que les équipes de direction identifient le plus immédiatement comme levier d'action pour financer, à la plus grande satisfaction des enseignants qui en bénéficient, ces mêmes projets dont l'intérêt n'est que rarement questionné. Certains chefs d'établissement font même le choix de demander la transformation de HSA en HSE pour accompagner les projets menés par les enseignants, et se privent ainsi de moyens permanents destinés au fonctionnement ordinaire des classes.

Cette représentation se retrouve encore chez ceux qui, cédant aux pressantes demandes de dédoublement, estiment ensuite ne plus guère disposer de marge de manœuvre malgré l'existence d'heures-professeurs non affectées. Certains personnels de direction, qui maîtrisent en principe ces modalités de calcul, déclarent par exemple que les marges de manœuvre de leur établissement ne représentent plus qu'une faible part (entre 1 et 5 %) de leurs moyens horaires, oubliant l'autonomie laissée par les horaires non affectés, qui représentent un minimum de 11 % au collège et plus de 20 % au lycée. Cette représentation, qui se cantonne à une partie des moyens, traduit **une conception qui peut être qualifiée de « marginale » ou de**

« résiduelle » de l'autonomie : la marge d'autonomie serait ce qui reste, une fois réparti en groupes un nombre d'élèves acceptable par les enseignants. C'est contre ce risque que les IA-Dasen de l'Oise et de la Somme, par exemple, entendent se prémunir en intégrant à leurs notifications de dotation aux collèges une ligne intitulée « autonomie départementale », qui globalise les trois heures par division et y ajoute les heures destinées aux groupes réduits, interventions conjointes de plusieurs enseignants, classes bilangues, etc.

Paradoxalement, les heures dévolues en collège aux enseignements complémentaires ne sont, dans le même temps, pas toujours considérées comme relevant de l'autonomie. Or, ces heures, qui font partie des 26 heures hebdomadaires d'enseignement obligatoire, sont dédiées, à hauteur de trois heures en 6^e et de quatre heures dans le cycle 4, à l'accompagnement personnalisé et aux enseignements pratiques interdisciplinaires, le choix de leur affectation disciplinaire étant laissé à l'établissement, ce qui en fait un authentique champ d'autonomie pédagogique qui peut embrasser la pratique ordinaire des enseignants. De fait, tous les chefs d'établissement ne partagent pas, loin s'en faut, la vision de ce principal qui considère que « l'autonomie véritable, c'est l'accompagnement personnalisé ».

Enfin, dans beaucoup d'établissements, la mission observe que certains choix, faits notamment au moment de la mise en place d'une réforme, tendent ensuite à se figer sans faire l'objet de réexamen. Que les établissements aient fait des choix qui restreignent aujourd'hui leurs marges de décision n'est généralement pas perçu. Dans l'usage, non seulement l'autonomie se ramène à la répartition des moyens, mais en outre seuls entrent en discussion les derniers moyens reçus, les autres étant devenus des moyens « ordinaires », dont l'affectation est acquise.

3.2.2. Le poids des considérations relatives aux ressources humaines (RH)

La question de l'autonomie est indissolublement liée à celle des services d'enseignement. Il arrive assez couramment qu'une partie des heures non affectées soit utilisée à des fins autres que directement pédagogiques. Elles peuvent être mobilisées pour préserver des postes, au moins transitoirement. Dans certains établissements, lors des débats sur la répartition de la DHG, ce souci l'emporte sur d'autres considérations. Dans l'un des collèges de l'échantillon, les personnels rencontrés le disent sans ambages : « On dédouble cette année en technologie pour sauver un poste ». Dans un autre établissement, les inspecteurs généraux s'entendent dire que « les choix sont d'abord faits pour que les enseignants accomplissent l'intégralité de leur service dans l'établissement, car s'ils exercent dans plusieurs établissements, c'est plus difficile. On regarde après ce qui reste, et on le répartit ».

Concernant les services partagés, est souvent mis en avant l'argument qu'ils font obstacle à la cohésion d'équipe, et qu'il est par surcroît difficile d'attribuer des HSA à un professeur dans cette situation. De la même manière, le maintien du poste et de l'enseignant qui l'occupe peut certes constituer un enjeu stratégique pour l'établissement, s'il s'agit, par exemple, d'un

enseignant reconnu, ou qu'existe un enjeu d'animation d'équipe, voire de maintien d'une discipline qui contribue à la bonne image de l'établissement.

Mais il est manifeste que le souci de conserver des postes à temps complet ou de limiter les postes en services partagés mobilise la marge d'autonomie à des fins autres que pédagogiques. C'est particulièrement vrai pour les petits établissements, notamment en zone rurale (cf. *supra*), qui ont de par leur taille une liberté de manœuvre réduite. Ces choix ne peuvent en outre résoudre durablement des problèmes structurels tels que baisse des effectifs, inadéquation de l'offre de formation, ou encore choix d'orientation des élèves.

3.2.3. La difficulté à cerner et prendre en compte les besoins propres de l'établissement

L'autonomie suppose la capacité à définir des objectifs « ascendants », c'est-à-dire émanant de l'établissement lui-même, et pas uniquement « descendants », c'est-à-dire reçus d'une autorité supérieure. Cette capacité, à son tour, requiert d'être capable de poser des diagnostics partagés, de procéder à des auto-évaluations et de rendre compte. Or, la mission constate que l'analyse de la performance de l'établissement en termes de résultats des élèves n'apparaît pas, ou très rarement, au fondement des choix pédagogiques opérés dans le cadre de l'autonomie. Pourtant, comme le dit un principal de REP+ : « Ce sont les résultats des élèves qui doivent légitimer les questionnements pédagogiques ». Et la mission a rencontré le cas d'un collège où l'équipe de direction avait organisé avec l'IA-IPR concerné une réunion d'équipe disciplinaire pour mettre en regard les résultats décevants des élèves et les moyens conséquents (accompagnement personnalisé, dédoublement, groupes, etc.) pourtant déployés.

Les visites en établissement révèlent aussi que les indicateurs (résultats scolaires courants, résultats aux examens, absentéisme, exclusions, taux d'accès troisième-seconde/seconde-terminale, poursuite de formation ou d'études, etc.) sont souvent peu ou mal identifiés, et insuffisamment employés, par les professeurs comme par les équipes de direction. Une raison majeure à cet état de fait est la crainte d'être conduit à porter des jugements les uns sur les autres ou d'être soi-même jugé, non pas sur sa compétence ou son engagement professionnel, mais sur des résultats, eux-mêmes dépendants d'un grand nombre de facteurs, parfois externes, et auxquels les intéressés n'ont que partiellement contribué.

Par ailleurs, à supposer même un diagnostic établi, force est d'admettre que les moyens d'action des équipes de direction pour infléchir les pratiques pédagogiques sont peu nombreux, hormis l'invocation des corps d'inspection, qui ne parviennent en outre pas toujours à faire accepter les constats de non-fonctionnement ni à changer les pratiques individuelles ou collectives. C'est pour cela que les organisations ou dispositifs mis en place dans le cadre de l'autonomie en vue d'une meilleure réussite des élèves – typiquement du soutien et des réductions d'effectifs – sont souvent en place depuis longtemps et reconduits par habitude, sans évaluation de leur impact.

Le rapport annuel sur le fonctionnement pédagogique, qui est censé être un outil d'auto-évaluation, est hélas plus souvent un compte rendu du chef

d'établissement à l'autorité académique⁴⁶, que le moyen et le résultat d'un véritable échange en interne.

3.3. Le statut et la carrière des personnels de direction

3.3.1. Une dualité fonctionnelle : président du conseil d'administration et représentant de l'État

En application des textes législatifs et réglementaires régissant les EPLE, et notamment de l'article L. 421-3 du code de l'éducation, le chef d'établissement est à la fois le président du conseil d'administration de l'établissement, dont il prépare les délibérations et exécute les décisions en liaison avec les collectivités territoriales compétentes, et le représentant de l'État au sein de l'établissement. Son positionnement est donc double : il est à la fois à la tête d'un établissement qui a vocation à exercer son autonomie et dans la nécessité de répondre aux attentes de sa hiérarchie et d'en appliquer les décisions.

Cette situation est parfois perçue comme délicate par les intéressés, même si cette double fonction ne semble pas influencer sur la perception qu'ont d'eux leurs partenaires extérieurs. Si certains chefs d'établissement rencontrés par la mission ont pu émettre l'idée de distinguer la direction de l'EPLE de la présidence de son conseil d'administration, il ne faut pas perdre de vue que la présidence exécutive du conseil d'administration légitime les personnels de direction aux yeux des personnels de l'établissement comme à ceux des collectivités territoriales et des services de l'État.

Le chef d'établissement ne dispose pas de l'autorité hiérarchique sur l'ensemble des personnels de l'établissement. Les adjoints techniques territoriaux des établissements d'enseignement (ATTEE) relèvent de la collectivité de rattachement et ne sont placés que sous son autorité fonctionnelle. La mission n'a certes pas observé de tensions manifestes, mais les personnels de direction regrettent souvent d'être peu informés des décisions relatives à ces agents (autorisations d'absence, congés, avancement, promotion, mobilité, etc.). Le choix fait par le législateur en la matière est cohérent avec l'architecture de la décentralisation, qui a confié aux collectivités la compétence d'accueil, de restauration, d'hébergement et d'entretien technique des bâtiments. Mais il peut parfois apporter un degré de complexité supplémentaire à l'exercice pratique de l'autonomie. C'est un élément que les chefs d'établissement doivent intégrer à leur réflexion et à leur action.

⁴⁶ Le décret n° 2019-838 du 19 août 2019 met fin à l'obligation de transmission du rapport annuel à l'autorité académique.

3.3.2. Un déroulement de carrière qui incite à une mobilité rapide

Les personnels de direction sont incités, pour des raisons financières, à postuler, sur des établissements de catégorie supérieure. Une part de leur rémunération est en effet attribuée en fonction de la catégorie de l'établissement dans lequel ils exercent. Le classement des établissements est fonction de la difficulté supposée à le diriger, avec comme principaux critères le nombre d'élèves selon le type d'établissement (collège, LGT, LP ou LPO), mais aussi des critères qualitatifs liés à l'offre de formation, à l'environnement de l'EPLE et à la complexité de l'organisation pédagogique.

Le classement détermine la bonification indiciaire et les indemnités perçues. Une bonification indiciaire (BI) de 80 points (chef d'établissement de 1^{re} catégorie) à 150 points (4^e catégorie) est ainsi attribuée, ainsi qu'une nouvelle bonification indiciaire (NBI) comptant pour la retraite à partir des établissements de 3^e catégorie (40 points et jusqu'à 80 points pour la 4^e catégorie exceptionnelle). Concernant l'indemnité de fonction, de responsabilités et de résultat, le différentiel est d'environ 240 € mensuels entre les établissements de 1^{ère}, 2^e et 3^e catégorie, d'une part, et ceux de 4^e catégorie exceptionnelle, d'autre part.

Ces dispositifs incitent donc à une mobilité la plus rapide possible, sous réserve d'avoir respecté l'obligation de stabilité sur le poste occupé (trois ans). Or, la mise en œuvre de l'autonomie nécessite une certaine durée, ne serait-ce que pour établir et cultiver le climat de confiance nécessaire entre le chef d'établissement et ses équipes ou pour élaborer, mettre en œuvre et évaluer le projet de l'établissement.

3.3.3. Une formation insuffisante au pilotage et une absence d'adaptation à l'emploi

La mission constate qu'en dehors de la formation initiale, les chefs d'établissement ne disposent que de peu de formation à la gestion et à la conduite d'équipes, et que la formation existante est souvent limitée à des thématiques précises (ex. : gestion de crise, sécurité, etc.) et n'est suivie que de manière volontaire. Les formations à la conduite du changement ou à la conduite de projets pourraient être un atout ; elles ne sont pourtant que rarement proposées par les services académiques. À l'Institut des hautes études de l'éducation et de la formation (IH2EF) lui-même, aucun module de formation lié à l'axe de formation « développer les compétences managériales » n'a été conçu en 2018-2019 spécifiquement pour les personnels de direction des EPLE.⁴⁷

De la même manière, les personnels de direction ne reçoivent quasiment pas de formation à l'encadrement pédagogique. Le proviseur d'un lycée l'exprime ainsi : « nous ne sommes pas des personnels de direction formés à la pédagogie ; or, notre *leadership* en matière d'organisation pédagogique, de

⁴⁷ <http://www.esen.education.fr/fr/formations/offre-globale-des-formations/>

stratégie d'établissement et d'analyse des résultats doit être reconnu par les enseignants ».

Les personnels de direction ne bénéficient pas non plus d'une formation d'adaptation à l'emploi quand ils changent de type d'établissement ou de fonction (passage d'adjoint à chef d'établissement). La capacité du chef d'établissement à exercer un pilotage est parfois éprouvée, voire momentanément compromise, par sa méconnaissance des spécificités du nouveau type d'établissement dans lequel il est affecté. Ainsi, les professeurs d'un LP affirment-ils : « mieux le chef d'établissement connaît les textes, plus il peut nous aider ; s'il arrive d'un collège, il mettra du temps à être opérationnel ».

3.4. La difficulté de prise en compte de la dimension RH par les chefs d'établissement

Le pouvoir dévolu aux chefs d'établissement dans la gestion des ressources humaines des EPLE peut paraître important : les textes réglementaires leur attribuent une autorité sur les personnels affectés dans les collèges et lycées, quel que soit le statut de ces personnels. Pour autant, leur marge de manœuvre est strictement limitée dans ce domaine. La prévision des emplois, le recrutement et une part de l'évaluation échappent aux chefs d'établissement. C'est à la fois l'héritage d'une gestion administrative centralisée (au niveau national, puis au niveau académique) et de la confiance placée, en matière pédagogique, dans les corps d'inspection.

3.4.1. Le délicat positionnement des chefs d'établissement en matière de pédagogie

D'une manière générale, la mission observe dans l'ensemble des académies et établissements visités que les chefs d'établissement n'assistent que rarement aux cours des enseignants. Le cours étant le lieu d'exercice de la liberté pédagogique de l'enseignant, la plupart des chefs d'établissement craignent qu'y assister soit considéré comme une atteinte à cette liberté. Ils n'ignorent pas que, quelle que soit sa formation initiale, le chef d'établissement est d'abord reconnu dans sa fonction administrative plutôt que pour son rôle de pilote d'une « politique pédagogique et éducative d'établissement au service de la réussite des élèves »⁴⁸. Sa présence durant les cours n'est ainsi le plus souvent pas souhaitée par les enseignants, qui jugent que sa place n'est pas d'abord dans la classe. Face à l'argument du passé enseignant de la très grande majorité des chefs d'établissement, certains professeurs mettent en avant les spécificités disciplinaires pour lui dénier sa légitimité à intervenir en matière pédagogique. Face à de tels arguments – sous-tendus par une confusion qui voit les uns entendre pédagogie comme l'ensemble des méthodes dont l'objet est d'assurer les apprentissages et les autres comme élaboration et conduite d'une politique d'établissement – les chefs d'établissement ne tentent pas de s'imposer. Leur

⁴⁸ *Référentiel des personnels de direction, annexe 1 du protocole d'accord du 16 novembre 2000 (BO numéro spécial n° 1, 3 janvier 2002).*

charge de travail est souvent un argument supplémentaire pour ne pas assister aux cours ; nombre d'entre eux ont ainsi affirmé à la mission que « s'ils avaient le temps, ils assisteraient aux cours des enseignants ».

Dans les faits, les chefs d'établissement y vont peu, sauf en cas d'inspection, et pas de manière systématique. Certains n'assistent aux cours qu'avec l'autorisation de l'enseignant, ou lorsqu'un intervenant extérieur est invité ; d'autres n'y assistent pas, même lors des inspections. Il semble donc exister une forme d'inhibition en la matière, *a fortiori* lorsque le principal ou le proviseur n'est lui-même pas issu du corps enseignant.

La manière dont est perçu le chef d'établissement réduit sa capacité à apporter des réponses aux difficultés professionnelles des enseignants. D'une part, il se sent illégitime pour intervenir dans le cadre d'un enseignement disciplinaire quand bien même la difficulté pourrait être d'ordre pédagogique général, et d'autre part, le professeur ne songe le plus souvent pas à demander conseil à un chef en qui il ne voit pas un pair. C'est d'autant plus regrettable que la direction de l'établissement est souvent en première ligne pour répondre aux interrogations des usagers, en particulier lorsque les élèves ou leurs familles souhaitent évoquer le cas individuel d'enseignants.

Dans de rares cas, les chefs d'établissement sont sollicités par les professeurs lorsqu'ils rencontrent des difficultés de tenue de classe ou qu'ils souhaitent leur présenter la réalisation de projets pédagogiques. Mais dans certaines situations sensibles, il peut arriver qu'un chef d'établissement craigne que sa présence soit perçue par le professeur et par les élèves, non pas comme le moyen d'intervenir dans l'intérêt de tous, mais comme la confirmation de sa part de la fragilité de l'enseignant, ce qui ne pourrait que faire empirer les choses. Inversement, de jeunes professeurs ont affirmé à la mission qu'ils ne verraient pas d'inconvénient à ce que le principal ou le proviseur assiste à leurs cours, pouvant même y trouver un appui et une assistance pédagogiques précieux en début de carrière.

La présence du chef d'établissement dans les cours des LP semble mieux installée dans les pratiques et acceptée par les enseignants, et peut même parfois être jugée valorisante. Elle est probablement plus aisée, le travail en atelier permettant au chef d'établissement de ne pas rester statique durant la séance. La présence, parmi les enseignants de LP, de personnels issus du monde de l'entreprise permet de moduler les réactions au regard de la légitimité pédagogique des chefs d'établissement.

Il en résulte que l'information du chef d'établissement sur les pratiques pédagogiques en classe se limite souvent à ce qu'il apprend à la faveur des rendez-vous de carrière prévue par la procédure dite de PPCR (parcours professionnels, carrières, rémunérations), que ce soit dans la salle de classe auprès de l'inspecteur ou pendant l'entretien qu'il doit avoir avec le professeur. Ce déficit vient s'ajouter aux difficultés et réticences, déjà mentionnées (cf. 3.2.3.), d'emploi des indicateurs de réussite des élèves.

3.4.2. La difficulté à valoriser les compétences et l'investissement des enseignants

Les principaux et proviseurs ne jouent qu'un rôle extrêmement modeste dans le recrutement des enseignants de leur établissement. Hormis les rares postes à profil et, parfois, les contractuels, en particulier dans les zones isolées où la connaissance du vivier local par les chefs d'établissement est un atout, leur implication dans le processus de recrutement est très faible.

Par ailleurs, l'influence d'un chef d'établissement donné sur le déroulement de carrière des professeurs de son établissement est limitée. La périodicité des rendez-vous de carrière du PPCR, de l'ordre de sept années, est bien trop longue en regard de la durée de présence en poste d'un chef d'établissement (de trois à neuf ans) pour que son avis soit décisif ou pour qu'il puisse évaluer l'ensemble des personnels.

En dehors de l'évaluation, le chef d'établissement n'a que peu de moyens effectifs pour exprimer la reconnaissance par l'institution scolaire de la manière de servir d'un personnel. La rémunération principale et l'avancement des enseignants relèvent de règles collectives dont l'application est de la compétence académique. Il dispose principalement, pour la reconnaissance financière de l'exercice de missions particulières, de deux ressources :

- la décharge partielle ou totale de service, en application de l'article 3 du décret n° 2014-940 du 20 août 2014, l'octroi de cette décharge ne relevant que du recteur sur proposition du conseil d'administration de l'établissement ;
- les IMP, créées par le décret n° 2015-475 du 27 avril 2015 instituant une indemnité pour mission particulière allouée aux personnels enseignants et d'éducation exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré ; la répartition de leur enveloppe est débattue en conseil d'administration, mais le nombre de missions portant droit à IMP est élevé, et contraint l'utilisation de la dotation annuelle ; les missions définies comme priorités nationales sont au nombre de huit⁴⁹ et obèrent donc la possibilité de définir localement des missions particulières ; c'est d'autant plus vrai lorsque, comme la mission a pu l'observer, l'action conduite au titre de l'IMP se révèle assez éloignée de son objet, comme c'est souvent le cas des IMP attribuées pour la mission de référent pour les usages pédagogiques du numérique, qui se transforme en gestionnaire du parc informatique et du matériel numérique. De surcroît, alors que le décret accordait de réelles marges d'appréciation pour l'attribution des IMP, la circulaire n° 2015-058 du 29 avril 2015

⁴⁹ *Coordinateur de discipline, coordinateur de cycle d'enseignement, coordinateur de niveau d'enseignement, référent culture, référent pour les ressources et usages pédagogiques du numérique, référent décrochage scolaire, coordinateur des activités physiques, sportives et artistiques, tutorat des élèves en lycée.*

du ministre de l'éducation nationale cadre les conditions d'attribution et les montants de ces dernières, réduisant d'autant les marges d'autonomie du chef d'établissement.

3.5. Les dispositifs de régulation de l'autonomie

3.5.1. Le projet d'établissement

Le projet d'établissement a souvent des allures d'exercice de style, n'étant que la déclinaison locale d'un projet académique, lui-même déclinaison de la politique nationale. Il s'appuie rarement sur un diagnostic de l'établissement, et s'il est en général plus connu des équipes que le contrat d'objectifs, il ne conditionne guère les organisations ou pratiques pédagogiques. Au mieux, les personnels semblent avoir en mémoire le travail qui a été fait au moment de son élaboration et savent qu'il est bon de s'y référer s'ils veulent voir financer des projets.

La mission fait le même constat qu'une précédente mission de 2016, selon lequel le projet d'établissement ne constitue généralement pas, dans les faits, un fil conducteur pour les équipes, mais plutôt un cadre assez formel et trop souvent un « vague document de référence »⁵⁰. Il faut entendre par là que le projet d'établissement tend à définir des axes sans déterminer les modalités d'évaluation des résultats recherchés.

Au-delà du manque de contextualisation de la plupart des projets et de leur méconnaissance par bon nombre d'enseignants, la mission a constaté que les équipes de direction et les équipes pédagogiques identifiaient plus volontiers leur autonomie à la mise en œuvre de projets pédagogiques divers, dans le prolongement ou non de l'enseignement ordinaire, qu'à celle du projet d'établissement. Toutefois, la mission a aussi pu constater de réelles dynamiques collectives à l'œuvre, en particulier dans des collèges REP, REP+ et dans des LP.

3.5.2. Le contrat d'objectifs

3.5.2.1 *Un outil très cadré par les académies*

La contractualisation est conçue pour formaliser un diagnostic partagé, un dialogue entre l'établissement et l'autorité académique, et le choix d'objectifs communs. Le contrat se présente comme un programme d'action sur trois à cinq ans, assorti d'indicateurs, et il doit être approuvé par le conseil d'administration de l'établissement.

Dans les faits, la mission a observé que plusieurs académies mettent à disposition des établissements des guides pratiques, dans lesquels elles proposent objectifs et indicateurs, et qu'ainsi les conseils d'administration ont en définitive peu d'initiative dans le processus de contractualisation. Une enquête de la DGESCO de juin 2017 indique d'ailleurs que plus de 80 % des

⁵⁰ IGAENR-IGEN, rapport n° 2016-055, « Les mécanismes de concertation dans les établissements publics et privés sous contrat », 2016, p. 16.

académies limitent le nombre d'objectifs à trois ou proposent un choix limité autour de la maîtrise des apprentissages, de la réussite scolaire et du développement de l'ambition scolaire.

À l'instar du projet d'établissement, le contrat n'apparaît pas, le plus souvent, à la mission comme un outil mobilisateur en dehors du moment de son élaboration, même s'il peut constituer un temps utile d'expression pour les acteurs.

3.5.2.2 Des acteurs diversement impliqués

La loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République permet à la collectivité territoriale de rattachement, si elle le souhaite, d'être cosignataire du contrat d'objectifs. Or, le contrat tripartite est à ce jour une pratique très peu répandue et que la mission a, de fait, peu rencontrée, sauf exception notable. Il existe ainsi un déficit important d'association des collectivités à la contractualisation, même si cela ne remet pas en cause l'implication des collectivités dans les conventions relatives à l'organisation du service d'hébergement avec les établissements. Le contrat lui-même n'est donc que rarement tripartite.

La mission a aussi observé que le processus de contractualisation est suspendu dans certaines académies : c'est le cas dans l'académie de Créteil pour les lycées depuis 2012 et dans celle de Grenoble, où il est gelé dans la perspective d'une harmonisation avec les autres académies de la région Auvergne-Rhône-Alpes, et encore dans l'académie d'Aix-Marseille, où le nouveau dispositif de contractualisation, à la fois par réseau et par établissement, a été retardé par le mouvement lycéen de l'hiver 2018-2019.

Selon un document d'accompagnement de la loi rédigé par la DGESCO, « l'engagement de l'EPL dans un contrat tripartite formalise la part que prend l'établissement à l'atteinte d'objectifs pédagogiques et éducatifs fixés au niveau académique et déclinés dans le projet académique. Ceux-ci sont précisés dans le projet d'établissement »⁵¹.

Enfin, l'articulation du projet d'établissement avec le contrat d'objectifs et avec le projet académique se heurte à la différence des temporalités, la période couverte par chacun des documents n'étant pas toujours la même. En outre, les affectations des personnels de direction ne sont pas synchronisées avec l'entrée en vigueur du projet d'établissement ou du contrat d'objectifs.

3.5.3. Le rôle des inspecteurs auprès des établissements

Le positionnement d'inspecteurs référents auprès des établissements en appui au pilotage pédagogique est considéré comme nécessaire, mais leurs missions ne sont pas toujours stabilisées, y compris au sein d'une même académie, et ils sont associés de façon variable à l'élaboration des contrats d'objectifs ou au dialogue de gestion. Ils s'interrogent en particulier sur le rôle qui doit être le leur dans les entretiens de contractualisation : doivent-ils être

⁵¹ Cité in Philippe Wuillamier, « Autonomie et contractualisation », *Administration et éducation*, n° 147, septembre 2015.

dans une posture d'évaluation ou dans une posture d'accompagnement des établissements ? Ils sont nombreux à penser que l'inspecteur référent mériterait d'être installé comme expert pédagogique au service de la politique d'établissement. Une des pistes évoquées par certains interlocuteurs de la mission est en conséquence la distinction de deux modes d'intervention des inspecteurs référents : l'un qui place leur expertise pédagogique dans l'aide au pilotage (ce serait alors leur fonction principale), et l'autre qui la place dans la ligne de décision hiérarchique pour répondre aux besoins d'expertise (fonction secondaire).

Les inspecteurs éprouvent en outre des difficultés à concilier leur mission d'accompagnement des EPLE avec leurs nombreuses missions académiques, notamment dans la procédure PPCR. Cette difficulté est particulièrement forte pour les IA-IPR. Par exemple, dans l'académie de Bordeaux, les IA-IPR sont 50 pour être les référents de 256 collèges et 75 lycées ; à titre de comparaison, les IEN-ET/EG y sont au nombre de 50 pour 73 LP. Les inspecteurs référents sont ainsi jugés peu présents dans de nombreuses académies. C'est pourquoi, dans certaines académies, les inspecteurs référents sont positionnés, non pas auprès de chacun des établissements, mais au niveau de réseaux de lycées ou de collèges (dont le bureau comprend, dans l'académie de Montpellier, un IA-IPR et un IEN-ET/EG) ou au niveau des bassins (à Montpellier, le bureau de bassin comprend un IEN premier degré, un IA-IPR et un IEN-ET/EG). Les inspecteurs référents sont aussi positionnés, *a minima*, auprès des établissements REP et REP+ ou, de manière plus large, auprès des établissements considérés comme les plus fragiles en termes de performance scolaire (cas de l'académie de Toulouse, par exemple).

Autre difficulté, une partie des inspecteurs référents ne se jugent pas légitimes pour traiter avec l'établissement de son organisation, de ses choix et de ses contraintes pédagogiques, à défaut de posséder une expertise dans les domaines que cet appui nécessiterait de mobiliser (répartition de la DHG, construction d'un TRMD, etc.). Pour cette raison, leur culture d'aide au pilotage est dans l'ensemble encore faible.

3.5.4. Les modalités d'attribution des moyens et le dialogue avec les établissements

Dans leur rapport annuel conjoint de 2007, l'IGAENR et l'IGEN écrivent « que la chaîne [d'attribution des moyens] est plus descendante qu'ascendante et que la marge de manœuvre du chef d'établissement apparaît étroite ». L'appréciation semble toujours exacte pour l'essentiel. Les académies adoptent une logique qui relève d'abord de la répartition d'une enveloppe que leur délègue l'administration centrale. Les critères de répartition sont objectivés : nombre d'élèves, dotation à la structure qui ouvre droit aux moyens d'une division à partir d'un certain seuil, positionnement social (boursiers, ruralité, catégories sociales, et parfois des critères plus directement scolaires comme les retards), etc. Il s'agit donc bien d'une conception d'abord descendante et pas prioritairement de la réponse à des besoins exprimés par les établissements. Des raisons objectives expliquent cette situation, au premier rang desquelles le souci d'une forme de rationalité

administrative, dont l'un des effets recherchés est de circonscrire dans des limites raisonnables le dialogue avec les établissements sur leur DHG pour une enveloppe fermée, et ainsi garantir l'équité et la transparence vis-à-vis des EPLE.

L'exploitation efficace de son autonomie par l'EPLE suppose que l'équipe de direction ainsi que les équipes pédagogiques et éducatives comprennent les modes de calcul de leur DHG et, par ce biais, identifient clairement ce qui s'impose à elles et ce dont elles peuvent décider librement. S'agissant des personnels de direction, la mission a perçu des situations variables : dispositifs d'attribution des moyens bien assimilés ou à l'inverse, information mal comprise, le niveau de compréhension étant très inégal selon les types d'établissements.

Si un dialogue de gestion a souvent lieu entre la DOS de la direction des services départementaux de l'éducation nationale (DSDEN) ou du rectorat et l'établissement au sujet de la prévision d'effectifs et de structures ainsi que sur le calcul de la dotation, la pratique d'un dialogue de pilotage entre l'autorité académique et les établissements n'est pas partout installée. Les DHG sont parfois transmises sans procédure de dialogue en amont ou en aval de leur délégation et indépendamment du projet ou du contrat de l'établissement. Une principale décrit ainsi les relations entre son établissement et l'autorité académique : « il n'y a pas de dialogue de gestion ; il y a de la gestion sans dialogue ». Parfois, le dialogue se réduit à une communication téléphonique avec la DOS, et pas toujours son chef.

Le dialogue de gestion et de pilotage peut aussi pâtir d'être organisé dans le cadre du regroupement d'un trop grand nombre d'établissements pour que chacun d'entre eux puisse être considéré attentivement.

3.5.5. Auto-évaluation et évaluation externe des établissements

La mission a constaté que l'analyse des résultats et des parcours d'orientation des élèves n'apparaît pas aujourd'hui au fondement de la mise en œuvre de l'autonomie de l'établissement. Même si certains établissements ont mis au point leurs propres indicateurs et outils de pilotage, aux côtés des indicateurs produits par le ministère, la plupart ne procèdent à aucune auto-évaluation quant à l'atteinte des objectifs énoncés dans leur projet d'établissement ou leur document de contractualisation. *A fortiori*, comme le relève en 2017 une mission conjointe IGAENR-IGEN, l'évaluation externe de l'établissement suscite de la méfiance et une grande tension, voire un malaise du chef d'établissement, qui peut penser qu'il s'agit, de fait, de l'évaluation de sa propre action.⁵² C'est pourquoi, jusqu'ici, il a été possible au mieux d'installer un processus d'accompagnement ou de suivi, manquant parfois de cohérence et de stabilité méthodologique dans une même académie. Il s'agit d'un

⁵² IGAENR-IGEN, rapport n° 2017-080, « L'évaluation des établissements par les académies », 2017.

phénomène déjà souligné dans un rapport de 2012 de l'IGEN⁵³, et que la mission n'a pu que constater à nouveau lors de ses visites. C'est au demeurant un phénomène qui dépasse les frontières de la France : 30 ans après la mise en œuvre dans de nombreux pays d'un *school based-management*, parmi les 800 modèles répertoriés par la Banque mondiale en 2007 selon l'IFÉ, peu avaient été évalués du point de vue des apprentissages.⁵⁴

3.6. Les craintes des personnels

3.6.1. La crainte d'une rupture d'égalité entre établissements

Au fil de ses nombreux entretiens, la mission a pu constater le fort attachement du corps enseignant à un système public d'éducation dont le caractère national a vocation à s'exprimer notamment dans un cadre normé uniforme garant de l'égalité de traitement entre établissements et entre élèves. C'est pourquoi l'autonomie a souvent été présentée aux inspecteurs généraux comme porteuse en son principe d'un risque d'atteinte à cette uniformité, même si ce discours pouvait s'accompagner d'une demande de reconnaissance des spécificités de l'établissement (public accueilli, situation géographique, etc.). Aller dans le sens de l'autonomie se traduirait nécessairement par la mise en concurrence des établissements sur un « marché de l'éducation ». De manière complémentaire et un peu paradoxale, un autre discours maintes fois entendu est celui de l'insuffisance des moyens pour mettre en œuvre l'autonomie d'ores et déjà posée par les textes.

La méfiance vis-à-vis de l'autonomie se nourrit aussi d'une certaine distance vis-à-vis du fonctionnement de l'EPLE et de ses relations avec les autorités académiques. La connaissance du « cadre réglementaire de l'établissement scolaire », telle qu'elle est prévue par le référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation⁵⁵, apparaît souvent très sommaire. Comme le relevaient les inspections générales dès 2006, l'EPLE n'est pas encore devenu un lieu d'identification professionnelle : son statut, son fonctionnement, ses marges d'autonomie, et les possibilités qu'ils ouvrent en matière de travail collectif et participatif au bénéfice des élèves, sont largement méconnus.⁵⁶

À la décharge des professeurs, un manque de communication peut les empêcher de prendre toute la mesure du contexte dans lequel ils exercent. Comme la mission a pu le constater à plusieurs reprises, les enseignants ne

⁵³ IGEN, rapport n° 2012-065, « L'évaluation des unités d'enseignement. Pour une démarche méthodologique et déontologique », 2012.

⁵⁴ Anne Feufant, « À la recherche de l'autonomie des établissements », dossier de veille de l'IFÉ, n° 118, mai 2017.

⁵⁵ Référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation, arrêté du 1^{er} juillet 2013, JO du 18 juillet 2013.

⁵⁶ IGAENR-IGEN, rapport n° 2006-100, « L'EPLE et ses missions », 2006.

reçoivent ainsi pas toujours d'information sur l'actualisation du projet d'établissement ou sur le contrat d'objectifs entre l'académie et l'établissement.

Les équipes pédagogiques oscillent donc souvent entre méfiance, pouvant aller jusqu'à l'hostilité, ignorance et indifférence. Dans leur grande majorité, les enseignants rencontrés par la mission n'aspirent, loin s'en faut, à aucun gain d'autonomie pour l'établissement. Attachés à un cadrage national, ils revendiquent avant tout des orientations précises (programmes et horaires d'enseignement) et non des arbitrages rendus au niveau local.

3.6.2. La crainte de rivalités ou tensions entre disciplines

L'identité professionnelle des enseignants est avant tout construite en référence à leur discipline et à leurs pratiques au sein de la classe. Aussi, dans un contexte où l'exercice de l'autonomie est fréquemment réduit à une discussion sur la répartition des moyens, notamment pour l'emploi des heures non affectées, l'autonomie paraît de nature, comme la mission l'a maintes fois entendu, à « déshabiller Pierre pour habiller Paul ».

Le sujet devient plus sensible encore lorsque la concurrence entre les disciplines pour l'attribution des moyens non fléchés a des incidences importantes sur les conditions d'exercice de certains enseignants telles que le nombre de classes à prendre en charge ou, en particulier dans les établissements de petite taille, un service partagé entre plusieurs établissements.

C'est en raison de ce risque de conflit que les enseignants sont, dans leur majorité, favorables à une répartition entre les disciplines la plus cadrée possible par des textes réglementaires. Selon la formule d'un enseignant : « plus on a d'autonomie, moins il y a de cohésion ». Aux yeux de la plupart des professeurs, la réponse aux besoins des élèves est apportée par l'acte d'enseignement dans la classe, et non d'abord par l'organisation horaire.

3.6.3. La crainte d'un pouvoir excessif donné au chef d'établissement

L'autonomie de l'établissement inspire en général des sentiments partagés aux enseignants quant au rôle du chef. Une bonne partie des professeurs, comme la mission l'a indiqué, ne s'intéressent guère aux tenants et aboutissants de la question, considérant qu'elle relève de la compétence de l'équipe de direction et de leurs représentants dans les instances, à qui ils acceptent sans trop de peine de s'en remettre. Pourtant, peut-être pour cette raison même, ils sont aussi extrêmement soucieux que l'autonomie ne soit pas un prétexte pour octroyer au chef d'établissement un pouvoir supplémentaire, non seulement sur leurs conditions d'exercice (nombre de classes, nombre d'élèves par classe, heures supplémentaires, etc.), mais aussi sur leurs pratiques de classe, alors qu'ils ne lui reconnaissent le plus souvent pas de légitimité en ce domaine.

La crainte d'un pouvoir supplémentaire donné au chef d'établissement par le biais de l'autonomie peut aussi tenir à la faible efficacité, réelle ou ressentie,

du conseil pédagogique. Cette crainte peut aller jusqu'à imposer un fonctionnement en assemblée générale pour faire contrepoids.⁵⁷

3.6.4. La crainte d'une menace à la liberté pédagogique

Le cadre que la loi⁵⁸ donne à l'exercice de la liberté pédagogique est différemment appréhendé. L'obligation de respect des programmes et l'action des corps d'inspection sont globalement bien acceptées. En revanche, la référence au projet d'établissement, qui renvoie directement à l'autonomie de l'EPLE, est souvent perdue de vue ou minorée. Il est vrai que le texte de la loi instaure un subtil équilibre, puisqu'il inscrit la liberté pédagogique dans le cadre du projet d'établissement en même temps qu'il la soustrait à toute subordination au conseil pédagogique.

La revendication de la liberté pédagogique va de pair avec l'affirmation du seul cadre national, en particulier des programmes, et s'oppose à la limitation de la liberté de l'enseignant par les objectifs collectifs et locaux pris au nom et dans le cadre d'un fonctionnement autonome de l'établissement. La liberté pédagogique des enseignants est volontiers comprise comme devant prendre le pas sur la dimension collective et la recherche de cohérence visée par le projet d'établissement.

La difficulté à faire émerger une démarche collective faisant consensus est aussi à mettre en relation avec le fait que les professeurs ne pensent et ne travaillent pas spontanément en dehors de leur discipline, sur des besoins transversaux ou des compétences transversales, en dehors du groupe classe ou au niveau de l'établissement. Il est vrai que la motivation pour ce travail collectif dépend beaucoup d'objectifs pertinents pour tous et auxquels ils aient le sentiment que leur compétence professionnelle et disciplinaire puisse apporter quelque chose. Sur ce point, à partir d'un échantillon certes modeste, la mission a pu entendre que l'adhésion au projet d'établissement dans l'enseignement privé sous contrat constitue l'un des préalables au recrutement (un directeur évoque un choix mutuel de l'établissement et du professeur) et que le travail collectif s'en trouve facilité.

La difficulté a également une dimension pratique : même si certains établissements banalisent une plage horaire dans l'emploi du temps pour la concertation, la configuration des lieux ne rend pas toujours aisées les rencontres, et les enseignants sont en outre très sollicités par une multiplicité de tâches (orientation, suivi des élèves, projets interdisciplinaires, parcours divers, etc.).

⁵⁷ La mission a aussi rencontré quelques cas, en particulier dans de petits établissements, où cette configuration était retenue dans un souci de collégialité.

⁵⁸ Article L. 912-1-1 du code de l'éducation : « La liberté pédagogique de l'enseignant s'exerce dans le respect des programmes et des instructions du ministre chargé de l'éducation nationale et dans le cadre du projet d'école ou d'établissement avec le conseil et sous le contrôle des membres des corps d'inspection. Le conseil pédagogique prévu à l'article L. 421-5 ne peut porter atteinte à cette liberté. »

3.7. Une autonomie financière très limitée

Les différentes composantes de la communauté éducative ne témoignent en général pas d'un grand intérêt pour la dotation globale de fonctionnement (DGF) accordée par la collectivité de rattachement. En outre, il arrive, en conseil d'administration, que les votes soient parfois peu éclairés en raison d'une présentation techniciste et opaque des documents financiers qui nuit à l'appropriation des enjeux budgétaires.

Plus fondamentalement, comme la mission l'a déjà relevé à propos de la DHG, l'autonomie financière de l'établissement revêt un caractère résiduel compte tenu de la part prépondérante des dépenses obligatoires : viabilisation, contrats, téléphonie, assurances, etc. Seule une part très minoritaire du budget peut donc servir, par exemple, à financer des projets (culturels, aide aux familles, etc. ou des travaux d'amélioration du cadre de vie. À cela s'ajoute le fait que, comme le montre la lecture des notifications de subventions de fonctionnement, certaines collectivités imposent *de facto* l'inscription de montants minimums pour couvrir une partie des dépenses obligatoires.

Comme cela a été dit, la mission a été plus d'une fois informée que des collectivités reprennent en gestion directe un grand nombre d'activités auparavant du ressort de l'établissement. Elle relève que l'externalisation de la restauration scolaire et de l'entretien des locaux est particulièrement mal vécue, car cette modalité de gestion prive les établissements d'importants leviers de la qualité du climat scolaire et de la qualité de vie au travail, en même temps que de la possibilité de mettre en œuvre une politique d'éducation à l'alimentation.

Autre constat : les collectivités territoriales encadrent de plus en plus la liberté d'utilisation du fonds de roulement en écrétant la DGF s'il dépasse les 60 jours de fonctionnement ou en fixant des minima et des maxima pour le nombre de jours de fonctionnement couverts par le fonds de roulement.

Enfin, la baisse des recettes provenant de la taxe d'apprentissage et de la vente d'objets confectionnés tend à réduire l'autonomie financière des lycées technologiques et des lycées professionnels.

4. Faut-il repenser le cadre et les modalités d'exercice de l'autonomie, et le cas échéant, comment ?

Après avoir détaillé, sur la base d'observations et d'entretiens réalisés dans 110 établissements scolaires, les conditions favorables à l'exercice de l'autonomie ainsi que celles qui y constituent des freins, et avant d'envisager une éventuelle extension de son périmètre, la question se pose de savoir si le lien supposé entre autonomie et amélioration de la réussite scolaire recouvre une certaine réalité et, le cas échéant, dans quelle mesure.

La mission juge utile pour cela d'examiner pour commencer, essentiellement au travers des travaux de recherche menés au plan international, les bénéfices que peut apporter l'autonomie. Elle se propose ensuite, en tenant compte des propositions qu'elle a recueillies notamment auprès des personnels de direction, d'étudier, à cadre juridique stable, la manière d'aider les établissements et leurs personnels à tirer parti de l'autonomie.

4.1. Les bénéfices de l'autonomie pour la réussite des élèves : l'apport des études internationales

La question de l'autonomie fait l'objet d'une recherche internationale abondante depuis les années 1980. Il ne s'agit pas ici de rendre compte de manière exhaustive des nombreux travaux existants, mais d'en dégager une vue d'ensemble et d'en tirer des enseignements utiles.

4.1.1. Une recherche abondante

L'autonomie a fait l'objet d'analyses de la part d'acteurs internationaux, publics comme privés, tels que l'OCDE, la Banque mondiale (dans le cadre de sa stratégie pour l'éducation à l'horizon 2020) ou encore des cabinets de consultants comme McKinsey.

Suivant l'évolution dans la philosophie des réformes en matière d'autonomie depuis trente ans, la recherche se concentre désormais sur l'autonomie comme un des moyens d'améliorer les apprentissages et les résultats des élèves. Pour sa part, l'OCDE a inclus la question dans le cadre de ses tests et enquêtes PISA⁵⁹, pour lesquels elle a élaboré deux indices spécifiques : l'un relatif à l'autonomie en matière de ressources humaines et financières, l'autre en matière de pédagogie.

⁵⁹ Le programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA) comprend des tests dans lesquels le niveau des élèves de 15 ans est évalué alternativement en lecture, sciences et mathématiques ; les chefs d'établissements sont également interrogés pour connaître leur degré d'autonomie dans le choix des enseignements et des évaluations ainsi que dans l'affectation des ressources (humaines et budgétaires).

Parallèlement, les chercheurs universitaires se sont saisis de cette question et ont produit une masse importante de publications, qui a été renouvelée à compter de 2000 par la mise à disposition d'une grande quantité de données PISA. En particulier, depuis 2014, des chercheurs de sept pays ou régions (Angleterre, Australie, Canada, Finlande, Israël, Singapour, puis Hong Kong) sont impliqués dans le projet ISSA (*International Study of School Autonomy*) visant à étudier spécifiquement le lien entre autonomie et performance scolaire considérée au travers des résultats des élèves.⁶⁰

L'autonomie revêt de multiples significations selon les études. Elle peut être synonyme de décentralisation ou de transfert de diverses compétences. Ainley et McKenzie en identifient ainsi vingt-deux définitions.⁶¹ Toutefois, l'autonomie correspond le plus souvent à l'idée d'une décentralisation du système de décision, que ce soit en matière budgétaire, de ressources humaines ou pédagogiques.⁶²

Plusieurs acteurs de l'éducation peuvent bénéficier d'un surcroît d'autonomie : les autorités locales, les chefs d'établissement, les enseignants ou encore les instances des établissements. Notons à cet égard que l'indice de responsabilité des établissements français dans l'affectation des ressources, tel qu'il ressort des résultats de PISA, et l'indice de participation des enseignants à la gestion de l'établissement sont parmi les plus faibles de l'OCDE.⁶³ Quant à la responsabilité dans le choix des programmes d'enseignement, la France est légèrement en dessous de la moyenne de l'OCDE. C'est dans ce contexte qu'une augmentation de l'autonomie des établissements français est régulièrement évoquée.

4.1.2. Des résultats hésitants, mais qui tendent à établir une corrélation

4.1.2.1 Des recherches aux conclusions évolutives et contradictoires

Les premières études portant sur l'autonomie scolaire, dans les années 1990, concluent, sur la base principalement des exemples de l'Australie, des États-Unis et de la Nouvelle-Zélande, qu'il existe peu de données pour étayer la thèse selon laquelle l'autonomie améliorerait la performance des élèves. Deux explications sont fournies à cela.

Selon la première, l'absence d'impact probant tiendrait au fait que les recherches initiales n'ont pas pris en compte les différents types

⁶⁰ Voir notamment Y. Cheng & T. Greany, « Guest editorial », Vol. 30, No.7, p. 1166-1170.

⁶¹ J. Ainley & P. McKenzie, « School Governance: research on educational and management issues » *International Education Journal*, Vol.1, No.3, p. 139-151.

⁶² Brian J. Caldwell, *Impact of School Autonomy on Student Achievement in 21st-century Education : a Review of the Evidence (A contribution to the International Study on School Autonomy and Learning (ISSAL), supported by a grant from the Department of Education and Training of the Australian Government, 14 November 2014).*

⁶³ Cf. ci-dessus 1.3.2.

d'organisations d'établissements qui pourraient être associés à des performances scolaires variables. Au tournant des années 2000, la seconde explication impute ces résultats décevants principalement au fait que la plupart des réformes visant l'autonomie scolaire ont été mises en œuvre sans objectifs clairs. En d'autres termes, l'autonomie, insuffisamment pensée dans sa forme comme dans ses finalités, n'a pas visé directement une amélioration des acquis des élèves.

Par la suite, la recherche s'affine entre le milieu des années 2000, après la mise à disposition des données PISA, et la fin des années 2010. Dans son ouvrage *Visible learning*, consacré à l'analyse de plus de 800 méta-analyses représentant plus de 50 000 études, John Hattie conclut en 2009 que l'autonomie n'a pas d'effet sur la réussite des élèves, tout comme d'ailleurs d'autres facteurs organisationnels, mais que c'est l'enseignant et le travail collaboratif qui sont au cœur de la réussite.⁶⁴ Pour l'Angleterre, une étude d'Eyles et Machin sur des données allant de 2001 à 2008 établit en 2014 l'absence de lien de cause à effet direct entre autonomie et performance.⁶⁵

En 2017, une étude de la Commission européenne sur la gouvernance et le management des systèmes éducatifs indique encore que les preuves manquent souvent de l'efficacité des réformes menées, comme celles concernant les *academies* en Angleterre⁶⁶, et note que ce sont la plupart du temps les processus qui sont évalués plutôt que les résultats.⁶⁷ Peu auparavant, Dhale Suggett, en 2015, sur la base d'une méta-analyse de 32 études menées depuis les années 2000, ne parvient pas à tirer de conclusions claires sur l'impact de l'autonomie, sauf à dire qu'elle est une composante parmi d'autres des systèmes éducatifs performants.⁶⁸ Éric Hanushek *et al.*, en 2013, estiment pour leur part qu'elle présente de multiples facettes, qui rendent difficile d'isoler les variables déterminantes, et qu'elle n'est le plus souvent appréhendée que partiellement.⁶⁹ Alors que, au terme de leur étude, pour Schutz, Wossmann et West, l'autonomie est « une

⁶⁴ J. Hattie, *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-analyses relating to Achievement*, London and New York, Routledge, 2009. Sans contester certaines de ces conclusions, Olivier Rey en fait une étude critique dans « John Hattie et le Saint Graal de l'enseignement », in *Eduveille du 2 novembre 2016*

<https://eduveille.hypotheses.org/8285>

⁶⁵ A. Eyles & S. Machin, *The Introduction of Academy Schools to England's Education*, Paper presented at the CESifo Area Conference on Economics of Education, Munich, Germany, 12-13 September 2014.

⁶⁶ Sur les réformes conduites en Angleterre et le bilan qu'il est possible d'en tirer, cf. annexe n° 5.

⁶⁷ Commission Européenne, Direction Générale Éducation, Jeunesse, Sport et Culture, Éducation et Formation, *Étude sur les politiques de gouvernance et de gestion des systèmes scolaires*, octobre 2017.

⁶⁸ D. Suggett, « School autonomy: Necessary but not sufficient », *Evidence Base: A journal of evidence reviews in key policy areas*, No.1, 2015, p. 1-33.

⁶⁹ Eric Hanushek & Susanne Link, Ludger Woessmann, 'Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA', *Journal of Development Economics*, No.104 (2013), p. 212-232.

marée qui soulève tous les bateaux »⁷⁰, d'autres chercheurs⁷¹ font état d'une exacerbation des différences socio-économiques entre établissements. Cheng *et al.*, en 2016, vont jusqu'à estimer que beaucoup des conclusions des études internationales comparatives sur les effets de l'autonomie sur la performance scolaire sont incohérentes.⁷²

4.1.2.2 Une question d'appréhension difficile

De fait, les nombreux travaux de recherche mettent en lumière la difficulté à évaluer le lien entre autonomie et réussite des élèves.

À cet égard, il convient d'avoir à l'esprit les multiples obstacles à toute tentative d'analyse des effets de l'autonomie :

- l'accroissement de l'autonomie des établissements se produit rarement seul et s'accompagne souvent d'autres mesures techniques ou politiques qui peuvent produire des effets pédagogiques difficiles à démêler de ceux d'une plus grande décentralisation de la décision ; lorsque l'autonomie de gestion a pour contrepartie une centralisation de l'évaluation, prenant la forme de mesures de reddition des comptes à forts enjeux, il se pourrait par exemple que les effets positifs de l'autonomie soient imputables à cette seconde famille de mesures (un contrôle plus strict des résultats) plutôt qu'à la première (la dérégulation des techniques éducatives) ;
- les concepts de prise de décision et d'autonomie locales résistent à la mesure tout autant qu'à une définition stable, ne serait-ce, entre autres facteurs, que parce que tous les domaines ne sont pas ouverts à la décision autonome, et que certaines décisions peuvent gagner à être prises localement, quand il peut y avoir de réels bénéfices à en laisser d'autres – telle la définition de programmes d'enseignement – à un niveau supérieur ;
- l'impact de l'autonomie est susceptible de varier corrélativement à d'autres éléments du système éducatif : à titre d'illustration, une plus grande autonomie, là où divergent les intérêts ou le degré d'information des établissements et des autres parties prenantes (élèves, parents, collectivités, etc.) peut induire dans

⁷⁰ G. Schutz & L. Woessmann, M. R. West, *School Accountability, Autonomy, Choice, and Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003*, Education Working Paper No.14, Directorate of Education, OECD, 2013.

⁷¹ C. Xabel Lastra-Anadon & S. Mukherjee, *Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance*, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, n°26, 2019.

⁷² Y. C. Cheng & J. Ko, T. T. H. Lee, « School autonomy, leadership and learning: a reconceptualization », *International Journal of Educational Management*, Vol. 30, No.2 (2016), p. 177-196.

les pratiques des choix préjudiciables aux élèves (sélection des élèves ou abaissement des exigences pour élever le taux de réussite, par exemple), tandis que la reddition de comptes à un échelon central permet au contraire d'orienter favorablement et de contrôler les pratiques ;

- au niveau de généralité où sont conduites les études, il est difficile de démêler la part de l'autonomie dans les performances des établissements : n'accorde-t-on, par exemple, une plus grande autonomie qu'aux établissements déjà les plus dynamiques ? Ou encore, les parents des meilleurs élèves les envoient-ils de préférence dans des établissements préalablement autonomes ?
- le cadre et les limites d'exercice de l'autonomie en établissement sont bien souvent fixés à un niveau national, de sorte que les variations dans un même pays peuvent être négligeables ; inversement, les comparaisons internationales font entrer en jeu des différences culturelles, juridiques, administratives, etc. qui rendent hasardeux les rapprochements terme à terme.

Toutefois, des travaux permettent de mettre en évidence un certain nombre de corrélations positives entre des modalités de mise en œuvre de l'autonomie et la réussite scolaire des élèves.

4.1.2.3 Une corrélation sous certaines conditions et dans certains contextes

La disponibilité des données PISA a profondément renouvelé la recherche sur l'autonomie. Ces données permettent de s'intéresser, dans une démarche comparative étendue à près de cinquante pays membres de l'OCDE ou associés, à l'effet de l'autonomie sur la réussite des élèves.

Dans son étude sur les résultats de 2012, l'organisation se penche sur trois grands items :

- les programmes d'enseignement et modalités d'évaluation des élèves ;
- l'affectation des ressources ;
- la responsabilisation des acteurs par la publicité des résultats scolaires.

S'agissant du premier item, l'étude montre clairement que les systèmes d'éducation qui laissent plus d'autonomie aux établissements pour définir les programmes d'enseignement et les modalités d'évaluation des élèves obtiennent de meilleurs résultats, même après neutralisation de l'influence du

PIB. Elle précise néanmoins que les constats varient d'un pays à l'autre : « La relation positive entre la performance des élèves et l'autonomie des établissements dans la définition et l'élaboration des programmes de cours et des politiques d'évaluation des élèves qui s'observe à l'échelle des systèmes a un impact différent selon les pays et économies. Dans dix-sept pays et économies, les établissements qui jouissent d'une plus grande autonomie dans ce domaine tendent à afficher de meilleures performances, mais dans sept pays et économies, c'est l'inverse qui s'observe [...] » L'étude des résultats du PISA 2009 avait préalablement établi que « les systèmes d'éducation qui accordent aux établissements une plus grande marge de manœuvre dans les décisions portant sur les systèmes d'évaluation des élèves, les cours proposés, le contenu de ces cours et les manuels utilisés, sont aussi ceux qui font état des meilleurs résultats en compréhension de l'écrit. Cette corrélation s'observe même si, au niveau individuel des établissements, la responsabilité dans la définition des programmes n'est pas forcément associée à de meilleurs résultats »⁷³.

En matière de ressources, les données montrent en outre que « la corrélation entre la performance des établissements individuels et leur degré d'autonomie dans l'affectation des ressources s'avère positive dans certains pays et négative dans d'autres. À titre d'exemple, au Chili, en Corée et en Grèce, et dans les pays partenaires [de l'OCDE], au Pérou, les établissements qui jouissent d'un degré supérieur d'autonomie dans l'affectation des ressources sont aussi ceux qui obtiennent les meilleurs résultats en compréhension de l'écrit, tandis qu'en Suisse et, dans les pays partenaires, en Colombie, en Croatie, au Kirghizistan et en Thaïlande, les établissements les plus autonomes dans ce domaine n'obtiennent pas d'aussi bons résultats. »⁷⁴.

Le constat doit cependant être nuancé selon que les établissements sont soumis ou non à des mécanismes d'évaluation et rendent publics les résultats des élèves : « dans les pays et économies participant à l'enquête PISA dont les établissements ne rendent pas publics les résultats scolaires, les élèves fréquentant un établissement plus autonome dans le domaine de la définition et de l'élaboration des programmes de cours et des politiques d'évaluation obtiennent, en moyenne, 7 points [sur un maximum de 500] de moins en mathématiques que les élèves fréquentant un établissement moins autonome, après contrôle du milieu socio-économique et du profil démographique des élèves et des établissements. Par contre, dans les systèmes d'éducation où tous les établissements rendent publics les résultats scolaires, les élèves fréquentant un établissement plus autonome obtiennent 7 points de plus en mathématiques que les élèves fréquentant un établissement moins autonome »⁷⁵. Ce serait donc la combinaison des deux politiques d'autonomie

⁷³ OCDE, « *Autonomie et responsabilisation des établissements d'enseignement : quel impact sur la performance des élèves ?* », PISA à la loupe n° 9, 2011, p. 2.

⁷⁴ OCDE, *Résultats du PISA 2012 : Les clés de la réussite des établissements d'enseignement : Ressources, politiques et pratiques (Volume IV)*, Paris, Éditions OCDE, 2014, p. 53.

⁷⁵ *Idem*, p. 53, 55. V. également Suggett, *op. cit.*

et de responsabilisation, et non pas l'autonomie seule, qui permettrait d'observer une amélioration de la performance des élèves.

Enfin, la corrélation la plus forte est observée quand cette autonomie est associée à un programme de cours normalisé au niveau national et quand les enseignants sont amenés à participer aux décisions au sein de leur établissement.

L'étude renouvelée sur les résultats de 2015 est plus nuancée. Elle conditionne désormais la corrélation entre autonomie de l'établissement et réussite scolaire à d'autres aspects, comme le leadership des chefs d'établissement et leur capacité à s'investir dans le domaine de la pédagogie. Et elle confirme aussi bien l'importance du cadrage national des programmes que celle de la participation des enseignants aux décisions et l'effet de la publicité des résultats dans les systèmes où les chefs d'établissement ont plus de responsabilités.

Une des recherches probablement les plus approfondies concernant les résultats PISA, et largement reprise comme référence par de nombreux chercheurs, est celle des économistes Éric Hanushek, Susanne Link et Ludger Woessmann, réalisée en 2013⁷⁶. Cette étude menée sur un échantillon de 42 pays (qui n'inclut pas la France) prend en compte quatre vagues de tests PISA sur dix ans et entreprend l'analyse de l'effet de certains invariants. Les chercheurs élaborent pour cela un indicateur synthétique à l'aide des réponses fournies dans l'enquête concernant la marge de décision en matière d'offre d'enseignement, de détermination des contenus, et de choix des manuels (trois éléments fortement corrélés), ainsi que dans le domaine du recrutement des enseignants, de la fixation de leur salaire et des décisions budgétaires (cette dernière dimension n'étant pas corrélée avec les deux autres). Les auteurs concluent qu'un accroissement de l'autonomie a un impact significatif sur la performance des élèves, mais que cet impact est différencié, à savoir négatif dans les pays en voie de développement et positif uniquement dans les pays développés, et encore accru quand il existe des examens terminaux externes et standardisés ainsi qu'une forte implication des parents. Enfin, l'impact d'un accroissement de l'autonomie en matière budgétaire est négligeable quelle que soit la situation. Notons que l'étude neutralise les questions d'environnement social des familles et des écoles.

Pour autant, l'autonomie peut avoir un impact négatif, même dans les pays développés. L'exemple de la Suède au début des années 1990 montre assez que l'autonomie ne suffit pas à créer par elle-même les conditions de la réussite scolaire. C'est l'époque où, à travers une dérégulation et une décentralisation totales en faveur des municipalités, l'État leur attribue une enveloppe globale en échange de la prestation de services d'éducation. « Leur seule contrainte, notent Corinne Heckmann et Fatine Guedira, est de respecter les grandes lignes du programme national. Les municipalités emploient et forment les chefs d'établissements, qui ont une totale liberté de gestion des ressources de l'école. Ils ont également une large autonomie pédagogique. » Mais cette liberté se traduit dans les faits par une baisse des

⁷⁶ Eric Hanushek & Susanne Link, Ludger Woessmann, *op. cit.*

résultats internationaux de la Suède, une forte augmentation des disparités entre les collectivités et entre les établissements, notamment du fait de la formation hétérogène des enseignants, et une concurrence entre les établissements sous l'effet du libre choix par les parents, dont une conséquence inattendue est la tendance de certains établissements à baisser leurs exigences scolaires afin d'élever leur taux de réussite et d'attirer les élèves dont la présence assure leur financement⁷⁷. Au-delà de la robustesse du contexte économique, politique, social, administratif et scolaire, l'autonomie des établissements ne saurait donc pallier l'absence d'une action publique ni tenir lieu d'action publique. L'élément central d'un système éducatif, souvent sous la forme d'un ministère, a notamment vocation à jouer un rôle important dans la définition d'une vision, l'énonciation de principes directeurs et la conduite d'éventuelles réformes.

Dans le même ordre d'idées, Olga Sholderer a montré sur la base de l'étude de huit pays d'Europe de l'Est que le lien positif entre un accroissement de l'autonomie (en matière de ressources humaines et de pédagogie) et la performance des établissements était dépendant du capital social du pays entendu comme le lien de confiance entre les acteurs, notamment les parents d'élèves et les enseignants. Pour l'auteur, l'autonomie n'apparaît donc pas efficace pour certains de ces pays quand la confiance entre les acteurs demeure faible, alors qu'elle l'est dans le cas contraire⁷⁸.

Les travaux de Carlos Xabel et Sonia Mukherjee⁷⁹ ont pris la suite de ceux de Hanushek, Link et Woessmann en s'intéressant à nouveau au lien entre les mesures de décentralisation et les résultats des élèves, tels que mesurés par PISA. Cette étude s'étend sur une longue période qui va de 2000 à 2015 et concerne 35 pays, dont la France. En matière éducative, les auteurs soulignent une corrélation positive entre l'autonomie, c'est-à-dire le fait que les décisions soient prises au niveau des établissements, et les scores en lecture, mathématiques et sciences. Cette corrélation est renforcée par une décentralisation fiscale au niveau infra-étatique, elle-même corrélée à un niveau de dépenses plus important pour l'éducation. Ces résultats restent valables que le pays ait une tradition de centralisation ou de fédéralisme.

4.1.3. L'autonomie, facteur parmi une constellation de facteurs

Au terme de ce survol, la mission observe qu'il n'est pas aisé de tirer des études internationales des conclusions simples et univoques sur l'effet de l'autonomie des établissements sur la réussite des élèves. Les quelques éléments avérés qui se dégagent pour guider la réflexion sont les suivants.

⁷⁷ Corinne Heckmann & Fatine Guedira. « L'autonomie n'est pas une solution miracle », *Cahiers pédagogiques*, février 2018.

⁷⁸ O. Sholderer, 'Making education work: School autonomy and performance', *East European Quarterly*, vol. 45, no. 1-2, 2017, p. 27-56.

⁷⁹ C. Xabel Lastra-Anadon & S. Mukherjee, *op. cit.*

L'autonomie de l'établissement ne suffit pas à elle seule à améliorer le fonctionnement du système éducatif. La recherche scientifique, tout comme les acteurs eux-mêmes⁸⁰, appelle à avoir une vision nuancée. En outre, selon une étude de l'OCDE, « la variation de la performance des élèves en sciences s'explique par des différences de performance entre les systèmes d'éducation à hauteur de 10 %, entre les établissements d'un même pays à hauteur de 28 %, et entre les élèves fréquentant le même établissement à hauteur de 62 % »⁸¹.

De multiples facteurs entrent en ligne de compte. De nombreux auteurs soulignent, par exemple, la nécessité d'une culture de l'évaluation pour qu'un accroissement de l'autonomie des établissements ait un impact positif sur les résultats des élèves. D'autres travaux⁸² insistent sur des aspects comme le travail collectif des enseignants, idée reprise par toute une littérature grise internationale (Banque mondiale, OCDE, UNESCO, etc.). L'enquête TALIS 2018, quant à elle, le rappelle : « un leadership scolaire efficace est de plus en plus considéré comme une composante clé d'une réforme éducative à grande échelle et de meilleurs résultats éducatifs »⁸³.

Ces travaux de recherche dans leur ensemble dessinent le profil d'un établissement efficace autour de trois éléments clés – une identité et un projet, le travail collectif des enseignants et un chef d'établissement assumant son rôle de leader pédagogique – et appellent ainsi à redessiner les rôles et responsabilités des acteurs pour optimiser les effets de l'autonomie. L'OCDE prône d'ailleurs, par la voix de son directeur de l'éducation et des compétences, Andreas Schleicher, un élargissement du regard porté sur l'autonomie.

Selon l'image utilisée par Andreas Schleicher en référence à l'exemple de la Finlande, l'autonomie n'est qu'un facteur parmi une « constellation » de facteurs. Cette « constellation » renvoie à la combinaison de leadership, de collaboration entre chefs d'établissement et professeurs, de mise à disposition de l'information nécessaire pour inspirer et guider leur action conjointe, d'accès à du soutien pour accompagner le changement, d'évaluation externe ou « latérale » dans une organisation en réseau, et d'organisation du système éducatif en réseau qui permette la diversification des programmes d'enseignement, la fourniture mutuelle de services et un appui professionnel. **L'accent porte ici sur l'attention accordée aux résultats et sur l'appui fourni en vue de l'atteinte de ces résultats, plutôt que sur l'organisation**

⁸⁰ Voir par exemple O. Maulini & L. Progin (coord.), *Des établissements scolaires autonomes ? Entre inventivité des acteurs et éclatement du système*, Paris, ESF éditeur, 2016.

⁸¹ OCDE, *Résultats du PISA 2015 : Politiques et pratiques pour les établissements performants, volume II*, 2017, page 246.

⁸² V. Dupriez, « Décentralisation, gestion locale et travail collectif dans les établissements », in *Peut-on réformer l'école ? Approches organisationnelle et institutionnelle du changement pédagogique*, Louvain la Neuve, de Boeck, 2015.

⁸³ J. Ainley et R. Carstens, « Enquête internationale sur l'enseignement et l'apprentissage (TALIS) : cadre conceptuel », documents de travail de l'OCDE sur l'éducation, n° 187, Paris, Éditions OCDE, 2019.

en elle-même, ce qui permet de répondre à des contextes socioculturels, nationaux ou régionaux, différents et de différentes manières. **Il porte aussi résolument sur l'établissement et sur la salle de classe (l'action pédagogique des professeurs), ainsi que sur la conjonction et la coordination des efforts**, au moins aussi importants que l'existence de normes (programmes, reddition de comptes), le recrutement et la formation de la ressource humaine, ou la structure et l'organisation.

En France aussi, les questions du projet, du collectif pédagogique et du pilotage de l'établissement apparaissent essentielles pour la réussite des élèves. Dans un rapport consacré à la plus-value pédagogique des lycées, les inspections générales observent à ce propos que les établissements qui font bien réussir les élèves fonctionnent comme des collectifs de travail réunis autour d'un projet pédagogique, et se caractérisent par une forte cohésion et une forte cohérence internes :

- ils ont la volonté affirmée de prendre en compte les acquis et les difficultés des élèves, et, face à ces dernières, d'y apporter des réponses par le recours à une variété de formes d'accompagnement ;
- ils sont cohérents en matière d'application des règles et de sanctions ;
- ils veillent à une coordination en matière de progressions pédagogiques, de travaux et devoirs donnés aux élèves et d'évaluation.

Les inspections générales appellent par ailleurs à l'adoption d'un mode de pilotage « souple, mais déterminé ». Un pilotage propice à la plus-value pédagogique doit pouvoir, disent-elles, « indiquer la direction, expliciter le sens des évolutions, fédérer les équipes, donner envie de changer en permettant aux acteurs de s'approprier les changements sans les leur imposer, si possible, mais en impulsant néanmoins avec détermination. Ce mode de pilotage s'inscrit dans un temps supérieur à trois ans et demande une certaine stabilité des équipes de direction. »⁸⁴

Recommandation n° 1 : mobiliser la recherche pour les politiques publiques de l'éducation ; en particulier, favoriser la participation de la France aux recherches internationales sur la question de l'autonomie.

⁸⁴ IGAENR-IGEN, rapport n° 2015-065, « Des facteurs de valeur ajoutée des lycées, 2015 ».

4.2. Autonomie, dynamique collective et pilotage de l'établissement

4.2.1. La prise en compte de la dimension collective

De nombreux experts s'accordent sur les conditions d'une autonomie réelle, parmi lesquelles le fait qu'il n'y a pas d'autonomie sans responsabilité et que l'autonomie suppose l'existence préalable d'un collectif. C'est au chef d'établissement qu'il revient de susciter et de faire vivre ce collectif, en impliquant les personnels dans le pilotage, afin de partager avec eux les diagnostics, de les faire collaborer à la définition et adhérer à la mise en œuvre du projet spécifique de l'établissement, et de développer une culture commune.

Élargir la perspective depuis l'enseignement d'une discipline dans une classe à la vision globale de l'établissement, inscrire l'individuel dans le collectif, demeure encore certainement une gageure. La note d'information de la DEPP réalisée à partir des résultats de TALIS 2013 indique que :

« Le métier d'enseignant en France s'exerce essentiellement de manière individuelle. Si les enseignants de collège en France déclarent volontiers discuter des progrès faits par certains élèves avec leurs collègues ou échanger avec eux du matériel pédagogique, d'autres pratiques collaboratives, comme observer le travail d'autres enseignants et faire cours à plusieurs, sont encore rares en France, quel que soit le secteur d'enseignement (public en éducation prioritaire ou non, ou privé). Ainsi, plus des trois quarts des enseignants en France (78 %) disent ne jamais observer le travail de leurs collègues en classe, contre 45 % en moyenne TALIS [...] D'ailleurs, la répartition du temps de travail fournie par les enseignants confirme, pour la France, l'image d'un métier solitaire, dont l'exercice est essentiellement centré sur la classe (enseignement, préparation des cours et correction des copies) »⁸⁵.

Pour faire vivre ce concept d'intelligence pédagogique collective, le chef d'établissement et l'équipe de direction doivent s'appuyer sur des personnes-ressources, investies dans leurs missions, dans la classe, mais aussi au-delà, et reconnues par leurs collègues. Il peut s'agir des professeurs principaux, des coordinateurs de discipline ou responsables de niveaux de classe, ou encore de membres du conseil pédagogique ou de responsables de dispositifs ou de projets. Une fois ce réseau constitué, il importe encore d'installer les conditions matérielles, en particulier de temps et de lieux, de son fonctionnement.

Enfin, il convient que le chef d'établissement crée non seulement les conditions d'émergence d'un projet collectif, mais aussi de mobilisation dans la durée. L'intelligence collective ne peut s'exercer que sur un objet clair et

⁸⁵ DEPP, Note d'information n° 23, « TALIS 2013 – Enseignant en France : un métier solitaire ? », juin 2014.

partagé, qui doit tenir compte des spécificités de l'établissement et viser à la réussite de tous les élèves.

Recommandation n° 2 : inciter et aider les chefs d'établissement à utiliser tous les leviers du pilotage pédagogique : analyse des résultats et des déroulements de scolarité des élèves ; composition des équipes pédagogiques et répartition des services ; animation des instances ; conduite du travail collectif ; présence dans les cours, etc.

Recommandation n° 3 : veiller à la réunion régulière des conseils d'enseignement et du conseil pédagogique, à leur contribution à la mise en place d'un projet collectif.

Recommandation n° 4 : favoriser la concertation formelle et informelle entre équipe de direction et enseignants, et entre enseignants, par l'identification de temps et de lieux de rencontre et de travail collectif dans l'emploi du temps hebdomadaire et dans le calendrier annuel.

Recommandation n° 5 : identifier et mobiliser des personnes-ressources parmi les personnels de l'établissement, en particulier les coordinateurs disciplinaires et les professeurs principaux.

4.2.2. Un document de pilotage ou plusieurs ?

Les visites en établissements ont fréquemment été l'occasion d'entendre évoquer l'impression de dispersion née de la multiplicité des documents de référence de l'établissement : projet, contrat d'objectifs et, en éducation prioritaire, contrat de réseau, voire, dans plus d'une académie, dossier support au dialogue de gestion. De cette dispersion procède un sentiment de confusion quant à la hiérarchie et à l'articulation de ces différents documents. Le projet d'établissement est-il seulement le socle de référence du dialogue interne à l'établissement ? Le contrat d'objectifs et le dialogue de gestion ne concernent-ils que l'équipe de direction et l'autorité académique ? Certains interlocuteurs de la mission n'ont pas hésité à suggérer que **l'élaboration d'un document unique présenterait plusieurs avantages en termes de visibilité de l'action stratégique de l'établissement, de cohérence de son projet, et d'appropriation et de mobilisation des équipes autour d'un texte synthétique et fédérateur, porteur de sens**. L'enjeu, à tout le moins, est de veiller à la cohérence des documents qui structurent actuellement l'action de l'établissement, notamment par un alignement de leurs temporalités.

4.2.3. La mobilisation des personnels dans le projet pédagogique

La question du statut des personnels enseignants est ici centrale. Certains leviers existent dès à présent, sans qu'ils soient forcément utilisés. D'autres sont encore du domaine du débat.

Même si les maxima de service par corps restent identiques et demeurent définis de manière hebdomadaire, l'IGAENR relève qu'il est désormais « inscrit dans un texte réglementaire que les missions d'un enseignant ne se limitent pas au service d'enseignement stricto sensu, mais englobent les [...] missions liées à ce service d'enseignement définies au II de l'article 2 du décret n° 2014-940 ». Ce texte précise notamment que les missions liées au service d'enseignement comprennent « le travail au sein d'équipes pédagogiques constituées d'enseignants ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves ou exerçant dans le même champ disciplinaire [et le travail] en équipe pluriprofessionnelle associant les personnels de santé, sociaux, d'orientation et d'éducation ». Pour l'IGAENR, cette définition constitue un levier pour impulser le travail collectif, et elle a l'avantage de resituer clairement le service des enseignants « dans le cadre de la réglementation applicable à l'ensemble des fonctionnaires en matière de temps de travail », point qui a tendance à être méconnu ou oublié par nombre d'enseignants restés très attachés aux maxima de service⁸⁶.

S'agissant du même texte, France Stratégie suggère que cette redéfinition réglementaire du métier d'enseignant, qui « valorise les temps de suivi des élèves et des projets », devrait trouver sur le terrain une réalisation par la pratique effective et formalisée de la concertation désormais explicitement prévue dans les obligations de service⁸⁷. En d'autres termes, l'application pleine et entière des dispositions réglementaires sur les obligations de service et les missions des enseignants devrait permettre au chef d'établissement de réunir régulièrement toutes les équipes pour un travail en commun.

Dans le même ordre d'idées, certains interlocuteurs de la mission évoquent spontanément le temps de présence des enseignants dans l'établissement. L'équipe pédagogique et éducative d'un LPO, particulièrement investie dans un projet collectif pensé au service des élèves, insiste ainsi auprès des inspecteurs généraux sur le caractère paradoxalement facilitateur de l'implantation excentrée du lycée : les inévitables temps de présence longs (« forcément pour la journée ») favorisent la prise en compte globale et collective des besoins des élèves. Dans un autre établissement, la longueur du temps de présence apparaît comme une possibilité d'améliorer de manière notable les remplacements de courte durée. Dans un contexte différent, mais avec des préoccupations comparables, l'un des pays visités par la mission, le Portugal, a fait le choix en 2017 d'imposer réglementairement un temps de présence de 35 heures en établissement afin de conférer aux équipes de direction et équipes pédagogiques (les services individuels étant modulables⁸⁸) une souplesse en matière de gestion des ressources

⁸⁶ IGAENR, rapport n° 2016-051, « Bilan de la mise en place des décrets sur les nouvelles obligations réglementaires de service et le régime indemnitaire des enseignants du second degré », septembre 2016.

⁸⁷ France Stratégie, *Quelle autonomie pour les établissements scolaires ?*, décembre 2016.

⁸⁸ *L'obligation de service est de 22 heures hebdomadaires en classe. Elle diminue en fonction de l'âge de l'enseignant, jusqu'à atteindre 12 heures par semaine.*

humaines. Les enseignants peuvent ainsi être amenés, par exemple, à remplacer ponctuellement leurs collègues sur leur temps de travail.

Un autre sujet volontiers évoqué est l'annualisation du temps de travail des enseignants. Examinant la question de la gestion des enseignants, la Cour des comptes incite dès 2017 à « donner aux chefs d'établissement la responsabilité, dans certaines limites, de moduler la répartition annuelle des heures de service (et supplémentaires) devant la classe en fonction des postes occupés et des besoins des élèves »⁸⁹. La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance autorise dans son article 38, modifiant l'article L. 314-2 du code de l'éducation, l'élargissement du champ des expérimentations pédagogiques à « la répartition des heures d'enseignement sur l'ensemble de l'année scolaire. [...] » Elle précise aussi que « dans le cadre de ces expérimentations, et sous réserve de l'accord des enseignants concernés, la périodicité des obligations réglementaires de service peut être modifiée ».

Enfin, l'instauration d'une obligation de mobilité pour les personnels enseignants est revenue régulièrement dans les entretiens avec les équipes de direction, qui ressentent l'ancienneté, parfois fort longue, des professeurs dans l'établissement comme susceptible de favoriser la résistance au changement, dans un contexte où eux « ne font que passer ».

La mission est parfaitement consciente du caractère extrêmement sensible de propositions qui tendraient à faire évoluer le statut des personnels enseignants. Pour autant, l'ensemble des questions abordées ci-dessus font partie du débat. Il serait dommage de s'interdire une réflexion sur ces sujets dans le cadre du nécessaire dialogue social.

4.2.4. La formation et l'information en appui à la constitution du collectif

Le cadre réglementaire, quelque forme qu'il prenne, est une condition nécessaire, mais non suffisante. Il faut à l'action collective d'autres préalables : non seulement, comme la mission l'a écrit, un objet de mobilisation qui fasse sens, mais encore un projet et, enfin, une disposition et une aptitude à y contribuer. Le renforcement des actions de formation en direction des équipes pédagogiques et éducatives, ainsi que des chefs d'établissement, apparaît donc nécessaire pour leur permettre de se saisir conjointement des leviers d'autonomie propres à augmenter la réussite des élèves.

Une formation des personnels enseignants et d'éducation sur le fonctionnement de l'EPL est à imaginer au-delà de formation initiale, en formation continue, pour les aider à percevoir l'établissement en tant qu'unité globale. Cette formation pourrait leur apporter des outils, par exemple, sur son fonctionnement général, sur le rôle de ses instances, sur la compréhension et l'intérêt des documents de pilotage et de gestion ou encore sur le cadre

⁸⁹ *Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement – une réforme qui reste à faire, octobre 2017.*

institutionnel académique. La formation des personnels de direction à l'animation d'équipes et à la conduite du changement, ou de projets, serait le complément logique de la formation des professeurs. Elle aurait vocation à accompagner ces personnels dans leur mobilité vers des postes de plus en plus complexes.

L'élan collectif gagne aussi à s'exprimer lors du moment fort de l'année scolaire que constitue la réflexion sur la répartition de la DHG. La présentation par l'équipe de direction de la dotation et des choix possibles à l'ensemble de la communauté scolaire est de nature à contribuer à donner du sens à l'activité de l'établissement. Ce peut être également l'occasion de repousser, outre les murs de la salle de classe, ceux de l'établissement tout entier, pour le replacer dans le cadre départemental et académique, en le mettant en perspective et en expliquant les choix qui ont présidé à la répartition des enveloppes de moyens par le recteur ou les IA-Dasen. S'extraire du cercle de l'établissement pour mieux appréhender son inscription dans le paysage départemental et académique doit permettre d'alimenter la réflexion collective sur les spécificités de l'établissement et de dépasser la question des moyens.

Recommandation n° 6 : inscrire dans la formation continue des personnels de direction l'acquisition de compétences spécifiques, notamment la conduite d'équipes, la conduite de projets et le pilotage pédagogique.

Recommandation n° 7 : renforcer les dispositifs de formation et d'information en direction des personnels enseignants et d'éducation sur la connaissance de l'EPL et son inscription dans son environnement.

Recommandation n° 8 : mettre systématiquement en place une formation d'adaptation à l'emploi lorsqu'un adjoint devient chef d'établissement et lorsqu'un chef d'établissement change de type d'établissement.

Recommandation n° 9 : créer un rendez-vous de formation au moment où le chef accède à un établissement de catégorie supérieure.

4.2.5. La reconnaissance de l'engagement des personnels exerçant des responsabilités particulières

Aux facteurs d'émergence et de réussite du collectif identifiés ci-dessus par l'analyse du cadre institutionnel, il convient d'en ajouter un, revendiqué par les personnels de direction rencontrés : tous expriment avec force, non simplement leur souhait, mais leur besoin, de pouvoir valoriser financièrement l'engagement des personnels qui exercent des responsabilités particulières. Pour ce faire, ils émettent diverses propositions :

- valoriser le poids de l'évaluation du chef d'établissement dans l'avancement de carrière des enseignants ;
- mettre en place une évaluation plus fréquente des personnels pour permettre au chef d'établissement d'évaluer au moins une

fois, dans le cadre de la procédure PPCR, l'ensemble des enseignants de son établissement ;

- donner la possibilité au chef d'établissement de proposer l'attribution d'IMP aux personnels médico-sociaux ou administratifs ;
- réévaluer le taux et augmenter l'enveloppe des IMP attribuées aux établissements ;
- permettre aux instances d'apprécier librement les missions ouvrant droit à IMP au regard du projet d'établissement ;
- insérer la politique d'attribution des IMP de l'établissement dans le dialogue stratégique mené avec l'autorité académique.

La mission comprend ces attentes, mais a conscience de leur faisabilité très inégale.

Dans le prolongement de ce qui précède, certains chefs d'établissement demandent à participer aux commissions de recrutement des postes spécifiques académiques et à être mieux associés au recrutement des personnels contractuels. Ils souhaitent également voir étendre à l'ensemble des EPLE le recrutement sur postes à profil pour des missions définies en fonction des besoins et du projet de l'établissement.

Ils sont rejoints sur ces points par la Cour des comptes qui, dans un rapport d'octobre 2017, recommande que les chefs d'établissement soient en matière d'affectation des personnels « les premiers prescripteurs, selon un cadre défini et contrôlé par le rectorat, afin de forger des équipes pédagogiques adaptées aux besoins »⁹⁰. Le Comité « Action publique 2022 », pour sa part, ne dit pas autre chose quand il préconise « de donner plus de marges de manœuvre aux chefs d'établissement pour constituer leur équipe pédagogique en élargissant les postes dits à profil, qui requièrent des compétences précises pour répondre à des besoins particuliers, dans le cas de la mise en œuvre des projets d'établissement »⁹¹.

Il convient néanmoins de relever que les équipes pédagogiques et éducatives rencontrées par la mission sont réticentes à tout ce qui peut être interprété comme un renforcement du pouvoir personnel du chef d'établissement.

Enfin, l'idée de participer au recrutement de leurs adjoints (personnels de direction et personnels de gestion) est évoquée par quelques chefs d'établissement soucieux de renforcer la cohérence de leur équipe de direction.

⁹⁰ *Cour des comptes, Gérer les enseignants autrement, op. cit.*

⁹¹ *Comité Action publique 2022, Service public, se réinventer pour mieux servir, 22 propositions pour changer de modèle, juin 2018.*

Recommandation n° 10 : étendre à l'ensemble des EPLE la possibilité du recrutement sur postes à profil, dans le cadre de missions clairement définies en fonction des besoins et du projet d'établissement.

4.2.6. L'appui de l'inspecteur référent au pilotage pédagogique de l'établissement

Le travail collectif dans l'établissement doit porter sur l'essentiel, les choix pédagogiques, et pas simplement sur les marges de moyens. Or, si l'institution confère au chef d'établissement la responsabilité du pilotage pédagogique, la mission a pu constater lors de ses visites que les professeurs ne lui reconnaissent pas volontiers la légitimité de se positionner sur le champ de l'acte pédagogique. Cette légitimité, ils la reconnaissent et la réservent entièrement aux personnels d'inspection de leur discipline. La dimension collective peut en souffrir. L'intervention des inspecteurs référents peut alors apporter aux équipes de direction une expertise complémentaire de celle des inspecteurs disciplinaires et un appui en termes de choix et d'organisation pédagogiques, d'accompagnement, et d'animation sur des sujets pédagogiques transversaux. Généraliser la présence d'inspecteurs référents auprès de l'ensemble des établissements, en appui aux équipes de direction, les inciter à participer de manière habituelle au conseil pédagogique, conforter par leur présence le rôle de pilote pédagogique du chef d'établissement, doit permettre de faire progresser la dynamique collective.

Cependant, la mission note un manque global de temps disponible pour ces inspecteurs, qui sont aussi inspecteurs disciplinaires et dont l'activité est fortement mobilisée par le dispositif PPCR et une multiplicité de missions académiques. Cette situation rend nécessaire une réflexion sur les missions des corps d'inspection, et notamment sur ce qui pourrait être attendu d'un inspecteur-référent d'établissement. Leur positionnement vis-à-vis de l'établissement et des autorités académiques, leurs missions, ne sont détaillés dans aucune fiche de poste. En l'état des informations détenues par la mission, il n'existe pas pour eux de lettre de mission spécifique. Ces différents points mériteraient d'être éclaircis, au bénéfice des intéressés comme des établissements. Un effort de formation sur le fonctionnement administratif et pédagogique de l'établissement (emplois du temps, structures pédagogiques, instances, DHG, etc.) leur permettrait d'améliorer leur compréhension des enjeux et de participer de manière plus efficace aux débats sur le projet pédagogique collectif. L'une des missions qui pourraient être attendues d'un inspecteur-référent ainsi préparé serait d'accompagner la démarche d'auto-évaluation de l'établissement dans une posture qu'il est convenu d'appeler « d'ami critique », choix qui serait de nature à lever les incertitudes sur leur positionnement.

Recommandation n° 11 : généraliser l'appui des inspecteurs référents auprès des établissements, tout en clarifiant leur positionnement et leurs missions ; assurer leur formation (connaissance du fonctionnement administratif et pédagogique des EPLE).

4.2.7. La DHG : compléter la logique de répartition par une logique d'attribution

Si l'autonomie s'exprime par l'adoption d'un projet spécifique sur la base d'un diagnostic interne partagé, il serait cohérent que l'établissement puisse, dans le cadre du dialogue avec l'autorité académique, faire part de ses besoins. Or, la mission dresse sans surprise le constat que la logique à l'œuvre en matière de moyens est une logique de répartition plutôt que d'attribution *stricto sensu*. En effet, la délégation des moyens répond d'abord à un souci d'objectivation et de transparence des choix dans la distribution d'une enveloppe financière fermée, et non de réponse à un besoin constaté ou exprimé, qui n'est pas pour autant exclue. Cette objectivation exprime partout un souci d'équité en même temps que d'une forme de rationalité administrative, dont l'un des effets recherchés est de circonscrire dans des limites raisonnables le dialogue avec les établissements sur leur DHG.

Ce souci d'équité et de transparence dans la répartition de moyens limités conduit en outre à chercher à en user en vue de la satisfaction d'objectifs académiques, qui sont souvent une déclinaison d'objectifs politiques nationaux. Il n'y a là rien que de très légitime, et sur le principe de quoi tous les acteurs s'entendent, depuis les rectorats jusqu'aux salles de classe. Mais cela tend à imposer, de fait plutôt que par calcul, une vision de l'autonomie de l'établissement comme mode d'organisation destiné à optimiser l'utilisation des moyens en vue de remplir des objectifs définis en d'autres lieux. Or, **l'autonomie n'a de sens, et ne peut produire tous ses effets pour la plus grande réussite du plus grand nombre d'élèves, qu'à condition que l'établissement dispose de liberté non seulement dans la définition de ses besoins et de ses objectifs propres, mais aussi dans l'utilisation d'une partie des moyens qui lui sont alloués. Il y a nécessité à faire coexister les notions d'autonomie « ascendante » et « descendante » pour susciter la responsabilisation et l'engagement des acteurs locaux.**

En complément, nombreux sont ceux qui souhaiteraient obtenir de la part des autorités académiques une allocation pluriannuelle de moyens fléchés pour des projets spécifiques. Ils justifient cette demande par les avantages attendus en termes de cohérence de l'action, de possibilité de projection dans le moyen ou le long terme pour des projets d'envergure, qui de ce fait s'inscriraient mieux dans la durée nécessaire aux apprentissages, et enfin en termes de mobilisation de personnels rassurés quant à la pérennité du projet. Pour le dire brièvement, une allocation pluriannuelle de moyens serait de nature à faciliter la responsabilisation des acteurs, ainsi que l'émergence et l'animation du collectif.

Inversement, l'idée de conditionner l'allocation de la DHG à l'atteinte de certains objectifs par les établissements est rejetée. Aucune académie ne s'est d'ailleurs engagée dans cette voie, qui serait contraire, comme la mission l'a parfois entendu dire par ses interlocuteurs, à l'accroissement de l'autonomie des EPLE. Celle-ci repose en effet sur la confiance entre autorités académiques et établissements. Pour autant, cela ne signifie pas que les dispositifs ainsi contractualisés ne doivent pas être évalués (cf. *infra*).

Cette confiance a vocation à se développer en particulier dans le cadre d'un dialogue de gestion et de performance annuel entre les EPLE et les IA-Dasen, adjoints du recteur. C'est le cas déjà dans un certain nombre d'académies, où ce dialogue permet le questionnement régulier du lien existant entre les choix pédagogiques arrêtés par les établissements et l'attribution des moyens.

Ce rendez-vous annuel s'inscrit par ailleurs pleinement dans l'objectif de renforcement du pilotage pédagogique de proximité, affiché dans le cadre de la réforme territoriale. Il invite à réfléchir à l'institution d'un chaînage entre ce dialogue annuel, l'évaluation à mi-parcours du ou des documents de pilotage, et l'entretien préalable au lancement d'un nouveau projet ou contrat.

La participation des collectivités territoriales à certaines de ces étapes mériterait de dépasser l'échelle relativement modeste constatée aujourd'hui.

Recommandation n° 12 : mieux concilier l'autonomie « ascendante » et l'autonomie « descendante » par l'affirmation de la centralité du projet d'établissement par lequel l'établissement définit, sur la base d'un diagnostic, ses objectifs propres, les moyens dont il aurait besoin pour les réaliser, et les évaluations à mettre en place pour juger de la pertinence et de l'efficacité de ses choix, ainsi que de leur contribution à des objectifs de politique académique ou nationale.

Recommandation n° 13 : affirmer et faire respecter, lors de la contractualisation, la capacité de l'établissement à définir des objectifs de façon « ascendante », c'est-à-dire en fonction de sa stratégie propre, de son environnement et des besoins de ses élèves.

Recommandation n° 14 : rendre possible une allocation pluriannuelle des moyens pour certains projets spécifiques.

Recommandation n° 15 : instituer un dialogue stratégique de gestion annuel avec l'EPLE conduit par l'IA-Dasen.

4.2.8. Autonomie et évaluation des établissements : une relation à construire

Dans la continuité de ce dialogue, et au-delà de la contribution des inspecteurs-référents à l'auto-évaluation, les constats de la mission plaident pour la mise en œuvre de formes d'évaluation en cohérence avec l'autonomie accordée aux établissements. **Dès l'instant où l'autonomie marque la confiance accordée aux équipes pour mettre en place l'action pédagogique nécessaire à la réussite des élèves en tenant compte des spécificités locales, il paraît logique que ces choix soient ensuite évalués, au premier chef par l'établissement lui-même, pour appréhender leurs effets et procéder à d'éventuels ajustements. L'autonomie, en ce sens, emporte responsabilité, et plus précisément responsabilité collective. Et il semble complémentaire d'une telle démarche qu'une évaluation externe périodique vienne conforter l'auto-évaluation.**

Une circulaire du Premier ministre Michel Rocard, en date du 23 février 1989, déclare déjà « qu'il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence »⁹². Beaucoup plus récemment, la Cour des comptes juge que « l'évaluation devrait être à la base de l'ensemble des démarches de pilotage, y compris dans les dialogues avec les établissements »⁹³. Le comité « Action publique 2022 » préconise, quant à lui, de « mettre en place l'évaluation des établissements pour les responsabiliser, valoriser leurs initiatives et engager l'ensemble de la communauté éducative dans une démarche d'amélioration »⁹⁴. Cette analyse est aussi conduite dans les rangs de l'éducation nationale comme en témoigne un rapport des inspections générales :

« Il apparaît que les dispositifs d'évaluation des établissements mis en œuvre par les académies s'inscrivent bien davantage dans une logique de pilotage (appréciation de l'application des objectifs nationaux et des orientations ministérielles et académiques) que d'évaluation (qualité de l'enseignement, acquis des élèves, climat scolaire, prise en charge des élèves, accueil des parents, conduite et gestion de l'établissement, etc.). Ce constat est à relier avec l'histoire du système éducatif français qui est traditionnellement organisé autour de priorités et de directives nationales où l'établissement est une réalité relativement récente. Cette particularité est renforcée, à chaque nouvelle réforme, par la volonté de l'administration centrale de s'assurer rapidement de son application. Le regard porté sur l'établissement confine dès lors à la vérification, voire au contrôle de la mise en œuvre de priorités nationales dans l'établissement plus qu'à l'évaluation de l'action globale de l'établissement, de ses performances au regard de son contexte et de la façon dont il utilise ses marges de manœuvre. »⁹⁵

Le Conseil d'évaluation de l'École prévu par la loi n° 2019-791 est chargé de définir le cadre méthodologique et les outils des auto-évaluations et des évaluations des établissements et d'analyser le résultat de ces évaluations.

Recommandation n° 16 : veiller à placer évaluations interne et externe au fondement des dialogues avec les établissements.

Recommandation n° 17 : expliciter les objectifs et le cadre de l'évaluation des établissements de manière à apaiser les craintes et susciter l'acceptation du processus par les équipes.

⁹² Citée par le rapport IGAENR-IGEN n° 2017-080, « L'évaluation des établissements par les académies », décembre 2017.

⁹³ Ce même constat est fait par la Cour des comptes dans son rapport sur L'Éducation Nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance, décembre 2017.

⁹⁴ Comité Action Publique 2022, Service public, se réinventer pour mieux servir, op. cit.

⁹⁵ IGAENR-IGEN, rapport n° 2017-080, op. cit.

5. Conclusion

Au fil de leur mission, les inspecteurs généraux ont relevé les points suivants :

- en France, à cadre juridique identique, l'exercice de l'autonomie revêt des formes extrêmement variées d'un établissement à l'autre, sans qu'il soit possible d'associer ces variations à une typologie clairement identifiable ;
- les études internationales, quant à elles, permettent d'établir que la relation entre autonomie des établissements scolaires et réussite des élèves n'est pas linéaire et s'observe sous certaines conditions, dans certains contextes ;
- si l'autonomie ne suffit pas à elle seule à créer la réussite, elle en constitue l'un des leviers ;
- pour donner son plein effet, l'autonomie doit réunir trois éléments clés : un projet clairement, défini et partagé, fondé sur un diagnostic ; un pilotage pédagogique du chef d'établissement qui fédère et mobilise les équipes ; une évaluation de l'effet des choix effectués, notamment sur les résultats et les parcours d'orientation des élèves.

La mission en conclut que l'essentiel, en matière d'autonomie des établissements scolaires, ne réside pas dans une évolution du cadre juridique actuel, mais dans la capacité des établissements (équipes de direction comme équipes pédagogiques et éducatives) à en utiliser les potentialités. Ce constat interroge aussi bien l'exercice du leadership dans l'établissement, son degré de fonctionnement collectif, et la relation que l'établissement entretient avec les autorités académiques. C'est ainsi que la mission propose à la réflexion la notion d'autonomie « ascendante » comme modalité de reconnaissance par l'autorité académique des spécificités et besoins de chacun des établissements. Il ne s'agit pas là d'accorder leur indépendance à des EPLE qui sont les unités de base du service public de l'éducation nationale, mais d'inviter les académies à les appuyer, dans le respect du cadre des politiques nationales, dans la définition et la mise en œuvre de leur projet.

Sur la base de cette analyse, la mission formule un certain nombre de recommandations, dont la plupart lui paraissent rapidement applicables, et d'autres qui nécessiteront la recherche de consensus dans le cadre du dialogue social.

6. Liste des préconisations

Recommandations adressées au ministère en charge de l'éducation nationale :

- mobiliser la recherche pour les politiques publiques de l'éducation ; en particulier, favoriser la participation de la France aux recherches internationales sur la question de l'autonomie
- étendre à l'ensemble des EPLE la possibilité du recrutement sur postes à profil, dans le cadre de missions clairement définies en fonction des besoins et du projet d'établissement
- expliciter les objectifs et le cadre de l'évaluation des établissements de manière à apaiser les craintes et susciter l'acceptation du processus par les équipes

Recommandations adressées aux académies :

- inciter et aider les chefs d'établissement à utiliser tous les leviers du pilotage pédagogique : analyse des résultats et des déroulements de scolarité des élèves ; composition des équipes pédagogiques et répartition des services ; animation des instances ; conduite du travail collectif ; présence dans les cours, etc.
- inscrire dans la formation continue des personnels de direction l'acquisition de compétences spécifiques, notamment la conduite d'équipes, la conduite de projets et le pilotage pédagogique
- mettre systématiquement en place une formation d'adaptation à l'emploi lorsqu'un adjoint devient chef d'établissement et lorsqu'un chef d'établissement change de type d'établissement
- créer un rendez-vous de formation au moment où le chef accède à un établissement de catégorie supérieure
- renforcer les dispositifs de formation et d'information en direction des personnels enseignants et d'éducation sur la connaissance de l'EPLE et son inscription dans son environnement
- généraliser l'appui des inspecteurs référents auprès des établissements, tout en clarifiant leur positionnement et leurs missions ; assurer leur formation (connaissance du fonctionnement administratif et pédagogique des EPLE)
- mieux concilier l'autonomie « ascendante » et l'autonomie « descendante » par l'affirmation de la centralité du projet d'établissement par lequel l'établissement définit, sur la base d'un diagnostic, ses objectifs propres, les moyens dont il aurait besoin pour les réaliser, et les évaluations à mettre en place pour juger de la pertinence et de l'efficacité de ses choix, ainsi que de leur contribution à des objectifs de politique académique ou nationale

- affirmer et faire respecter, lors de la contractualisation, la capacité de l'établissement à définir des objectifs de façon « ascendante », c'est-à-dire en fonction de sa stratégie propre, de son environnement et des besoins de ses élèves
- rendre possible une allocation pluriannuelle des moyens pour certains projets spécifiques
- instituer un dialogue stratégique de gestion annuel avec l'EPLÉ conduit par l'IA-Dasen
- veiller à placer évaluations interne et externe au fondement des dialogues avec les établissements

Recommandations adressées aux personnels de direction :

- veiller à la réunion régulière des conseils d'enseignement et du conseil pédagogique, à leur contribution à la mise en place d'un projet collectif
- favoriser la concertation formelle et informelle entre équipe de direction et enseignants, et entre enseignants, par l'identification de temps et de lieux de rencontre et de travail collectif dans l'emploi du temps hebdomadaire et dans le calendrier annuel
- identifier et mobiliser des personnes-ressources parmi les personnels de l'établissement, en particulier les coordinateurs disciplinaires et les professeurs principaux

Annexes

Annexe 1 : Liste des 24 académies et des 110 établissements visités	93
Annexe 2 : Liste des pays visités et des principaux interlocuteurs rencontrés	101
Annexe 3 : Liste des entretiens avec les représentants, des directions d'administration centrale, des organisations syndicales de personnels de direction, de l'OCDE, du secrétariat général à l'enseignement catholique (SGEC)	103
Annexe 4 : Questionnaires d'entretien dans les établissements et avec les autorités académiques	104
Annexe 5 : Note sur l'autonomie des établissements scolaires en Angleterre	124
Annexe 6 : Bibliographie	130
Annexe 7 : Liste des acronymes	135

Annexe n° 1

Liste des académies et des établissements visités par la mission

Académie	Établissement	Commune	Observations
Aix-Marseille	LGT Ismaël Dauphin	Cavaillon	
	LP lycée des métiers Alphonse Beau de Rochas	Digne-les-Bains	
	LP lycée des métiers Sévigné	Gap	
	Collège les Gorguettes Gilbert Rastoin	Cassis	
	Collège André Malraux	Fos-sur-Mer	
	Collège Marie Mauron	Pertuis	
Amiens	LPO lycée des métiers Paul Langevin	Beauvais	
	LP lycée des métiers de l'Authie	Doullens	
	Collège Charles Fauqueux	Beauvais	REP+
Besançon	Collège Victor Considerant	Salins-les-Bains	
	Collège Léonard de Vinci	Belfort	REP

Bordeaux	LGT Saint John Perse	Pau	
	LP Odilon Redon	Paulliac	
	LP lycée des métiers de l'auto et du transport Fret	Mont-de-Marsan	
	Collège Capeyron	Mérignac	
	Collège Jean Claude Sescousse	St Vincent de Tyrosse	
	Collège René Forgues	Serres Castet	
Caen	LGT Charles de Gaulle	Caen	
	Collège Charles Mozin	Trouville-sur-Mer	
	Collège Etencin	La Haye	
Clermont-Ferrand	Collège Louise Michel	Maringues	
	Collège Pierre Gironnet	Pontaurmur	Rural

Créteil	Lycée général privé Sainte-Croix	Provins	Privé
	LGT Gaston Bachelard	Chelles	
	LGT Hector Berlioz	Vincennes	
	LPO lycée des métiers Nicoles-Joseph Cugnot	Neuilly-sur-Marne	
	LP Jean Pierre Timbaud	Aubervilliers	
	Collège du Montois	Donnemarie Dontilly	
	Collège Léon Jouhaux	Livry-Gargan	
	Collège Georges Politzer	Ivry-sur-Seine	REP
Dijon	Lycée général Pontus de Tyard	Chalon-sur-Saône	
	Collège Jean Arnolet	Saint Saulges	
	Collège Adam Billaut	Nevers	REP

Grenoble	LGT Mme de Staël	Saint-Julien en Genevois	
	LGT La Versoie	Thonon-les-Bains	
	LPO de la Matheysine	La Mure d'Isère	
	LP Jean Jaurès	Grenoble	
	Collège Fantin Latour	Grenoble	
	Collège Charles Munch	Grenoble	
	Collège André Malraux	Voreppe	
Lille	Lycée général privé Saint Adrien la Salle	Villeneuve-d'Ascq	Privé
	LPO lycée des métiers Édouard Branly	Boulogne-sur-Mer	
	LP lycée des métiers La Peupleraie	Sallaumines	
	Collège Professeur Albert Debeyre	Loos	
	Collège Alphonse Terroir	Marly	
	Collège Charles Péguy	Arras	REP
Limoges	LP Lavoisier	Brive-la-Gaillarde	
	Collège Louis Timbal	Chateauponsac	Rural

Lyon	LGT Edouard Quinet	Bourg-en-Bresse	
	LP lycée des métiers Hôtelier	Saint-Chamond	
	Collège international	Ferney-Voltaire	
	Collège Masseney Fourneyron	Le Chambron Feugerolles	REP
	Collège Pierre Valdo	Vaulx-en-Velin	REP+
Montpellier	LP lycée des métiers Jules Ferry	Montpellier	
	Collège du Mont Duplan	Nîmes	
	Collège Marcel Pagnol	Serignan	
Nancy-Metz	LGT Henri Poincaré	Nancy	
	LPO lycée des métiers Condorcet	Schoeneck	
	LP Jean Morette	Landres	
	Collège de la Haute Vezouze	Cirey-sur-Vezouze	Rural
	Collège Charlemagne	Thionville	
	Collège Jacques Prévert	Bar-le-Duc	REP+

Nantes	LPO Aimé Césaire	Clisson	
	Collège Paul Doumer	Nort-sur-Erdre	
	Collège Salvador Allende	Rezé	
	Collège Arthur Rimbaud	Donges	REP
	Collège Vauguyon	Le Mans	REP+
Nice 4 EPLE	LPO de Lorgues Thomas Edison	Lorgues	
	LP Léon Blum	Draguignan	
	Collège Alphonse Karr	Saint-Raphaël	
Orléans Tours	LPO Thérèse Planiol	Loches	
	LP Jean Chaptal	Amboise	
	LP lycée des métiers Marguerite Audoux	Gien	
	Collège multisite Axel Kahn	Le Châtelet	Rural
	Collège Charles de Gaulle	Bu	Rural
	Collège François Rabelais	Tours	
Paris	LGT Simone Weil	Paris 3e	
	LP lycée des métiers Marie Laurencin	Paris 10e	
	Collège Hector Berlioz	Paris 18e	REP

Poitiers	LP lycée des métiers du Pays d'Aunis	Surgères	
	Collège Eugène Delacroix	St Amand de Boixe	Rural
	Collège Fontbruant	St Porchaire	Rural
	Collège François Villon	St Varent	Rural
Rennes	LGT de Cornouailles	Quimper	
	Lycée Technologique Jean Chaptal	Quimper	
	LP Félix le Dantec	Lannion	
	Collège privé Saint-Hilaire	Allaire	Privé
	Collège Thalassa	Erquy	
	Collège Jacques Brel	Noyal sur Vilaine	
Rouen	LGT Guillaume le Conquérant	Lillebonne	
	Collège Jehan le Povremoyne	Saint-Valéry-en-Caux	
	Collège Georges Braque	Rouen	REP+
Strasbourg	LPO Louise Weiss	Sainte-Marie aux Mines	
	Collège Nelson Mandela	Illkirch	
	Collège du Bois Fleuri	Schweighouse sur Moder	

Toulouse	LGT Pierre Paul Riquet	Sanit-Orens de Gameville	
	LP Renée Bonnet	Toulouse	
	LP lycée des métiers Clément Marot	Cahors	
	LP le Sidobre	Castres	
	Collège Camille Claudel	Launaguet	
	Collège les Portanelles	Lautrec	Rural
Versailles	LGT Alain	Le Vésinet	
	LGT Camille Claudel	Palaiseau	
	LGT Maurice Genevoix	Montrouge	
	LP lycée des métiers Adrienne Bolland	Poissy	
	LP Louis Dardenne	Vanves	
	Collège le Racinay	Rambouillet	
	Collège Albert Camus	Bois-Colombes	
	Collège Saint Exupéry	Vanves	
	Collège Gustave Courbet	Trappes	REP

Annexe n° 2

Liste des pays visités et des principaux interlocuteurs rencontrés

Belgique

Laurent de Briey, chef de cabinet de la ministre de l'éducation de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Alain Demaegd, conseiller diplomatique auprès du cabinet de la ministre de l'éducation de la Fédération Wallonie-Bruxelles

Frédéric Delcor, secrétaire général, ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles (FWB)

Laurence Weerts, responsable de la cellule opérationnelle de changement du Pacte pour un enseignement d'excellence, secrétariat général du ministère de la FWB

Véronique Halbart, chargée de mission auprès de la direction des relations internationales, secrétariat général du Ministère de la FWB

Fabrice Aerts-Bancken, directeur général auprès de la direction générale de l'Enseignement obligatoire, administration générale de l'enseignement (AGE)

Anne Furnemont, attachée auprès de la direction du support transversal de l'AGE

Geoffroy Libertiaux, attaché auprès de la direction du support transversal de l'AGE

Xavier de Man, coordinateur de projets/chantier C9 du Pacte pour un enseignement d'excellence, AGE

Gentiane de Meester, coordinatrice de projets/chantiers C10 et C12 du Pacte pour un enseignement d'excellence, AGE

Flora Bellour, attaché/chantier C6 du Pacte pour un enseignement d'excellence, AGE

Miguel Magerat, attaché chargé de questions budgétaires à la direction générale de l'enseignement obligatoire

Jamel Bourdji, directeur d'établissement faisant fonction, Institut des Ursulines, Molenbeek (région de Bruxelles)

Claire Franckart, coordinatrice Institut des Ursulines, Molenbeek (région de Bruxelles)

Claudine Snaps, directrice, préfète des études Athénée royal de Koekelberg et coordinatrice de zone pour le réseau public Wallonie-Bruxelles

Isabelle Bosmans, professeure de français dans le Degré inférieur et membre de l'équipe « Plan de pilotage » Athénée royal de Koekelberg

Yves Letournel, attaché de coopération pour le français, Ambassade de France en Belgique, service de coopération et d'action culturelle (SCAC)

Pays-Bas

Marjan Zandbergen, senior policy officer, Dutch ministry of education

Nadia Khan, teamleader, Top Talent programme, Dutch ministry of education

Helene van Oostrom, senior policy officer at VO-Raad

Piet van de Pol, coordinating inspector for special education at Dutch Inspectorate

Rob Bijeman, recteur du christelijk Lyceum à Zeist (province d'Utrecht)

Anne-Emmanuelle Grossi, conseillère de coopération et d'action culturelle et directrice de l'Institut français des Pays-Bas

Fabienne Ricordel, attachée de coopération pour le français, Ambassade de France aux Pays-Bas

Portugal

Luís Capela, inspecteur général de l'Éducation et de la Science

Augusto Lima Rocha, inspecteur général adjoint de l'Éducation et de la Science

Antonieta Ferreira, cabinet du secrétariat d'État à l'éducation

Manuela Faria, directrice générale des Établissements Scolaires

Eulália Alexandre, directrice générale adjointe de l'Éducation

Christina Pessoa, direction générale des établissements scolaires

José Passos, président de l'Institut de Gestion Financière de l'Éducation

Vitor Fonseca, Institut de Gestion Financière de l'Éducation

Janine Costa, directrice du service de Coordination de la Coopération et Relations Internationales, secrétariat général de l'Éducation et Science

Rosalina Rodrigues, Direction du Service de Coordination de la Coopération et Relations Internationales Secrétariat Général de l'Éducation et Science

Dulce Chagas, directrice du Cluster d'Écoles de Alvalade

Clarisse Boudard, attachée pour l'Éducation à l'Ambassade de France au Portugal

Annexe n° 3

Liste des entretiens avec les représentants

Directions d'administration centrale

- Direction générale de l'enseignement scolaire, DGESCO, représentée par :

Alexandre Grosse, chef du service du budget, de la performance et des établissements, DGESCO B

Philippe Thurat, sous-directeur de la gestion des programmes budgétaires, DGESCO B1

- Direction générale des ressources humaines, DGRH, représentée par :

Édouard Geffray, directeur général

Valérie Le Gleut, cheffe du service de l'encadrement, DGRH E

- Direction des affaires financières, DAF, représentée par :

Guillaume Gaubert, directeur des affaires financières

Sébastien Coliat, sous-directeur de l'enseignement privé, DAF D

- Organisations syndicales de personnels de direction

Nathalie Colle, secrétaire générale adjointe, ID FO

Fabrice Arnould, trésorier, ID FO

Alexis Torchet, secrétaire national du SGEN-CFDT

Jean-Louis Lopez, SGEN-CFDT

Sylvie Perron, SGEN-CFDT

Philippe Vincent, secrétaire général, SNPDEN

Pascal Bolloré, secrétaire général adjoint, SNPDEN

Florence Delannoy, secrétaire générale adjointe, SNPDEN

Joël Lamoise, secrétaire général adjoint, SNPDEN

- OCDE

Éric Charbonnier, analyste à la direction de l'éducation de l'OCDE

Fatine Guédira, consultante OCDE

- Secrétariat général à l'enseignement catholique (SGEC)

Pascal Balmand, secrétaire général de l'enseignement catholique

Yann Diraison, adjoint au secrétaire général de l'enseignement catholique

Annexe n° 4

Entretiens avec les secrétaires généraux d'académie

Quelle est la procédure d'attribution des moyens aux établissements ?

Sur quels objectifs de la politique académique cette répartition des moyens s'appuie-t-elle ?

Le dialogue annuel de gestion et de performance et le contrat d'objectifs signé entre l'administration centrale et l'académie sont-ils un point d'appui pour cette répartition des moyens ?

1 — Attribution des marges d'autonomie

Existe-t-il une politique académique dans l'attribution des marges d'autonomie ?

La prise en compte de contextes particuliers, comme la difficulté scolaire, se traduit-elle par l'attribution de marges horaires qui ne sont destinées ni à couvrir les horaires obligatoires ni à honorer une carte de formation élargie ?

Quels sont les effets des démarches de contractualisation avec les établissements (diagnostic partagé, analyse des données, définition d'objectifs et de leviers, construction d'outils de suivi et d'évaluation, bilan, etc.) sur l'existence et l'utilisation de marges d'autonomie ?

Le dialogue de gestion avec les établissements est-il un moment privilégié de l'expression des stratégies ?

Les stratégies des établissements sont-elles évaluées au regard de leurs résultats ?

Est-il procédé annuellement à une analyse conjointe des moyens utilisés et des choix pédagogiques réalisés ?

Quel est le rôle des corps d'inspection pédagogique dans les procédures de dialogue et d'évaluation ?

Quels sont les indicateurs de performance retenus par l'académie ? Quel en est le suivi ?

Le dialogue de gestion et les indicateurs de performance des établissements ont-ils une influence sur l'attribution et la définition des marges d'autonomie ?

Quel lien est fait entre la performance (réussite des élèves) et l'accompagnement par les corps d'inspection ?

Au moment de la répartition des moyens entre collèges, lycées, LP, y a-t-il un bilan de gestion de l'exercice précédent ?

Pensez-vous qu'être exigeant sur l'objectif et souple sur l'utilisation des moyens est plus favorable à la performance ?

Identifiez-vous des marges d'autonomie dans l'attribution des moyens aux établissements (dotation d'autonomie, pourcentage d'attribution complémentaire, autre...) ?

2 — Gestion des ressources humaines

Dans le cadre du mouvement des personnels de direction, cherchez-vous à maintenir une continuité dans les équipes ?

Le travail sur le mouvement annuel des personnels de direction tient-il compte des besoins des établissements au regard de leurs performances ?

Quel rôle jouent les chefs d'établissement et les corps d'inspection dans le recrutement des enseignants ?

L'IMP (indemnité de mission particulière) peut-elle être un instrument de GRH ?

3 — Former et outiller les personnels

Existe-t-il un accompagnement des chefs d'établissement dans le domaine de la formation à l'utilisation de la DHG et à l'optimisation des marges d'autonomie ?

Les outils existants permettent-ils d'optimiser la répartition de la DHG, d'effectuer un suivi budgétaire et d'analyser les coûts des choix effectués ?

Des établissements ont-ils mis au point un outil spécifique de construction des services et des structures ?

Les corps d'inspection pédagogique participent-ils à l'accompagnement des équipes de direction dans l'évaluation de leurs choix pédagogiques ?

Existe-t-il un observatoire des pratiques, réunissant services et établissements, qui vise à améliorer, à mutualiser et à développer les usages en cours ?

Entretiens avec les IA-Dasen

Quelle est la procédure d'attribution des moyens aux établissements ?

Sur quels objectifs de la politique académique ou/et départementale cette répartition des moyens s'appuie-t-elle ?

1 — Attribution des marges d'autonomie

Existe-t-il une politique départementale dans l'attribution des marges d'autonomie ?

La prise en compte de contextes particuliers, comme la difficulté scolaire, se traduit-elle par l'attribution de marges horaires qui ne sont destinées ni à couvrir les horaires obligatoires ni à honorer une carte de formation élargie ?

Quels sont les effets des démarches de contractualisation avec les établissements (diagnostic partagé, analyse des données, définition d'objectifs et de leviers, construction d'outils de suivi et d'évaluation, bilan, etc.) sur l'existence et l'utilisation de marges d'autonomie ?

Le dialogue de gestion avec les établissements est-il un moment privilégié de l'expression des stratégies ?

Les stratégies des établissements sont-elles évaluées au regard de leurs résultats ?

Est-il procédé annuellement à une analyse conjointe des moyens utilisés et des choix pédagogiques réalisés ?

Quel est le rôle des corps d'inspection pédagogique dans les procédures de dialogue et d'évaluation ?

Quels sont les indicateurs de performance retenus par l'académie ? Quel en est le suivi ?

Le dialogue de gestion et les indicateurs de performance des établissements ont-ils une influence sur l'attribution et la définition des marges d'autonomie ?

Quel lien est fait entre la performance (réussite des élèves) et l'accompagnement par les corps d'inspection ?

Au moment de la répartition des moyens entre collèges, lycées, LP, y a-t-il un bilan de gestion de l'exercice précédent ?

Pensez-vous qu'être exigeant sur l'objectif et souple sur l'utilisation des moyens est plus favorable à la performance ?

Identifiez-vous des marges d'autonomie dans l'attribution des moyens aux établissements (dotation d'autonomie, pourcentage d'attribution complémentaire, autre...) ?

2 — Gestion des ressources humaines

Dans le cadre du mouvement des personnels de direction, cherchez-vous à maintenir une continuité dans les équipes ?

Le travail sur le mouvement annuel des personnels de direction tient-il compte des besoins des établissements au regard de leurs performances ?

Quel rôle jouent les chefs d'établissement et les corps d'inspection dans le recrutement des enseignants ? Participez-vous aux différentes procédures particulières de recrutement ?

3 — Former et outiller les personnels

Les outils existants permettent-ils d'optimiser la répartition de la DHG, d'effectuer un suivi budgétaire et d'analyser les coûts des choix effectués ?

Des établissements ont-ils développé un outil spécifique de construction des services et des structures ?

Les corps d'inspection pédagogique participent-ils à l'accompagnement des équipes de direction dans l'évaluation de leurs choix pédagogiques ?

Existe-t-il, au niveau départemental, un observatoire des pratiques, réunissant services et établissements, qui vise à améliorer, à mutualiser et à développer les usages en cours ?

Entretiens avec les doyens des corps d'inspection

Existe-t-il des inspecteurs référents dans les établissements de l'académie ?

À votre connaissance, sur quels objectifs pédagogiques de la politique académique (ou/et départementale) la répartition des moyens aux établissements s'appuie-t-elle ?

1 — Attribution des marges d'autonomie

À votre connaissance, existe-t-il une politique académique (ou départementale) dans l'attribution des marges d'autonomie ?

La prise en compte de contextes particuliers, comme la difficulté scolaire, se traduit-elle par l'attribution de marges horaires qui ne sont destinées ni à couvrir les horaires obligatoires ni à honorer une carte de formation élargie ?

Quels sont les effets des démarches de contractualisation avec les établissements (diagnostic partagé, analyse des données, définition d'objectifs et de leviers, construction d'outils de suivi et d'évaluation, bilan, etc.) sur l'existence et l'utilisation de marges d'autonomie ?

Selon votre expérience, le dialogue de gestion avec les établissements est-il un moment privilégié de l'expression des stratégies ?

Les stratégies des établissements sont-elles évaluées au regard de leurs résultats ?

Est-il procédé annuellement à une analyse conjointe des moyens utilisés et des choix pédagogiques réalisés ?

Quel est le rôle des corps d'inspection pédagogique dans les procédures de dialogue et d'évaluation ?

Quel lien est fait entre la performance (réussite des élèves) et l'accompagnement par les corps d'inspection ?

2 — Gestion des ressources humaines

Dans le cadre du mouvement des personnels de direction, pensez-vous que l'on soit attentif à maintenir une continuité dans les équipes ?

Le travail sur le mouvement annuel des personnels de direction tient-il compte des besoins des établissements au regard de leurs performances ?

Quel rôle jouent les corps d'inspection dans le recrutement des enseignants ?

3 — Former et outiller les personnels

Les corps d'inspection pédagogique participent-ils à l'accompagnement des équipes de direction dans l'évaluation de leurs choix pédagogiques ?

Existe-t-il un observatoire des pratiques, réunissant services et établissements, qui vise à améliorer, à mutualiser et à développer les usages en cours ?

Entretiens avec les équipes des collèges

Équipe de direction

Les marges d'autonomie données par les textes sont-elles toutes utilisées dans le pilotage de l'établissement ?

1 — 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)

« Les équipes pédagogiques ont toute liberté pour déterminer l'organisation qui leur semble la plus pertinente avec l'accord du conseil d'administration. » Comment sont conciliées les notions d'autonomie et de programmes et horaires réglementaires ?

Comment déclinez-vous les objectifs prioritaires du projet académique à l'échelle de l'établissement ?

De quelle évaluation disposez-vous pour améliorer les pratiques des enseignants ? Sous quelles formes la pratiquez-vous ? Quel parti tirez-vous de votre évaluation des personnels placés sous votre autorité ?

Assistez-vous aux cours des enseignants ? Avec quelle fréquence ?

Le chef d'établissement (et/ou adjoint) a-t-il été formé à la gestion de groupe et à la conduite du changement ? A-t-il reçu une formation à l'encadrement pédagogique ?

Pensez-vous mobiliser pleinement les marges de manœuvre dont disposent déjà les chefs d'établissement et les équipes pédagogiques et éducatives ?

Pensez-vous mobiliser l'ensemble de l'équipe pédagogique et éducative, notamment par ses instances (conseil d'administration, conseil pédagogique, conseil de la vie lycéenne, conseil à l'éducation, à la santé et à la citoyenneté...), pour optimiser les marges d'autonomie ?

2 — Autonomie de gestion des ressources financières

Quel est le montant du budget de fonctionnement de votre établissement sur les quatre dernières années ?

Certaines activités de gestion (ex. : viabilisation, groupements d'achat, contrats de maintenance, restauration) sont-elles « reprises » par la collectivité ? Lesquelles ? Depuis quand ?

À l'inverse, certaines activités (ex. : travaux relevant de la collectivité) sont-elles déléguées à l'EPL par la collectivité ? Est-ce une source supplémentaire d'autonomie ?

La collectivité territoriale de rattachement notifie à l'établissement sa dotation de fonctionnement. Est-ce qu'elle accompagne cette notification « des orientations relatives aux dépenses d'équipement et au fonctionnement matériel de l'établissement arrêtées [...] par l'assemblée délibérante » (conformément à l'art. L.421-11 du code de l'éducation) ? Comment situez-vous, dans ce cadre, votre autonomie ? S'en trouve-t-elle renforcée ou limitée ?

Le budget doit être élaboré en tenant compte du projet d'établissement et du contrat d'objectifs ainsi que des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement (art. R 421-58). Est-ce le cas dans votre établissement ? Est-ce un frein à votre autonomie ? Y a-t-il cohérence entre ces divers cadrages ?

Quelle est la part que la collectivité territoriale de rattachement consacre à des moyens qui seraient « fléchés » ? Ou vous donne-t-elle une dotation globale ?

Dans le cas de l'attribution d'une dotation « globalisée », celle-ci vous permet-elle d'identifier plus facilement des marges d'autonomie ?

Sur l'utilisation des fonds de réserve, vous donne-t-elle des indications précises ?

Le budget doit comporter en annexe un récapitulatif des emplois dont dispose l'établissement, à quelque titre que ce soit (art. R. 421-58). Est-ce le cas ? Si oui, en quoi est-ce utile ? Si non, pourquoi ?

Quel est le rôle joué par le conseil d'administration dans les affaires financières de l'établissement ? Combien de temps consacre-t-il à l'examen et à la discussion du budget ? Même question pour le compte financier.

3 — Autonomie de gestion des moyens horaires d'enseignement

Avez-vous connaissance d'une politique académique ou départementale dans l'attribution des marges d'autonomie ?

Ces marges d'autonomie sont-elles identifiées ?

Quel est le poids de ces marges d'autonomie dans la grille horaire ?

Le ratio HP/HSA est-il influencé par l'existence d'une marge d'autonomie ?

Estimez-vous que le collège dispose d'une certaine autonomie dans l'utilisation de la dotation horaire telle qu'elle est définie depuis la réforme de 2015 :

– utilisation des 3 heures hebdomadaires consacrées aux enseignements complémentaires sous la forme d'accompagnement personnalisé et/ou d'enseignements pratiques interdisciplinaires, en 6^e ?

– utilisation des 4 heures hebdomadaires consacrées aux enseignements complémentaires (accompagnement personnalisé et/ou enseignements pratiques interdisciplinaires) en 5^e, 4^e et en 3^e ?

Le droit à moduler les horaires est-il utilisé dans l'établissement ? (Pour rappel il faut que sur l'ensemble d'une année, chaque élève ait reçu le total des heures obligatoires [26 heures x 36 semaines = 936 heures] et le total des heures prévues pour chaque discipline pour l'ensemble du cycle.)

La carte des langues a-t-elle eu un impact direct sur les marges restant à répartir ?

De quelle autonomie pensez-vous que dispose précisément le collège dans le nombre, le contenu et le volume horaire des enseignements proposés à ses élèves ?

Existe-t-il un lien avec le projet d'établissement et le contrat d'objectifs dans l'utilisation de ces dotations supplémentaires ? Sous quelle forme ?

Quelle est la procédure de décision pour l'utilisation de ces moyens supplémentaires ?

De quels outils disposez-vous pour vous aider dans la construction des structures et des services ? Avez-vous mis au point un outil spécifique pour répondre à vos besoins ?

La souplesse d'utilisation des HSE en fait-elle de fait une marge d'autonomie ?

4 — Autonomie de gestion des ressources humaines

Quelle autorité estimez-vous avoir sur la rémunération, les conditions de travail et la carrière des enseignants ?

Quel rôle jouez-vous dans le recrutement des enseignants de votre établissement ?

Quelle part donnez-vous aux emplois du temps des personnels dans votre GRH ?

La gestion de mesures de carte scolaire a-t-elle une influence dans l'utilisation des marges d'autonomie ?

Disposez-vous de ressources humaines en dehors de celles qui apparaissent dans la DHG ? Le recours à ces ressources vous permet-il de dégager une marge d'autonomie ?

L'IMP est-elle un instrument de GRH ?

Y a-t-il un intérêt pour vous à assister aux cours des enseignants ? Ces observations, si elles existent, jouent-elles un rôle dans la gestion des moyens et l'utilisation des marges ?

Quelles sont les pratiques de la collectivité territoriale en matière de GRH des ATTE ? Quelle est l'autonomie laissée au chef d'établissement ? Quelle est la répartition des rôles entre collectivité territoriale et chef d'établissement/adjoint gestionnaire ?

5 — Le dialogue de gestion et de performance

Comment et avec qui se déroule le dialogue de gestion et de performance relatif à l'établissement ?

La collectivité territoriale de rattachement participe-t-elle à ce dialogue organisé par les autorités académiques ou a-t-elle mis en place un échange spécifique ? Comment ? Sur quels thèmes ?

Le dialogue de gestion est-il un moment privilégié de l'expression des stratégies ?

La question des moyens est-elle évoquée ? Y a-t-il un lien entre moyens et performance dans cette analyse ?

La collectivité territoriale est-elle bien signataire du contrat d'objectifs ? Fait-on le lien entre projet d'établissement, orientations de la collectivité de rattachement et contrat d'objectifs ?

Pensez-vous qu'être exigeant sur l'objectif et souple sur l'utilisation des moyens est plus favorable à la performance ?

Quels sont les effets des démarches de contractualisation (diagnostic partagé, analyse des données, définition d'objectifs et de leviers, construction d'outils de suivi et d'évaluation, bilan, etc.) sur l'existence et l'utilisation de marges d'autonomie ?

Quels sont les indicateurs de performance retenus par l'établissement ? Comment sont-ils suivis ?

Le dialogue de gestion et les indicateurs de performance ont-ils une influence sur l'attribution et l'utilisation des marges d'autonomie ?

6 — En conclusion

Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'augmenter le degré d'autonomie des établissements ? Si oui, pour quels objectifs ? Quelles propositions vous sembleraient utiles pour y parvenir ?

Équipe pédagogique et éducative

En préambule à l'entretien, pensez-vous que les marges d'autonomie prévues par les textes sont toutes utilisées dans l'établissement ?

1 — 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)

« Les équipes pédagogiques ont toute liberté pour déterminer l'organisation qui leur semble la plus pertinente avec l'accord du conseil d'administration. » Comment sont conciliées les notions d'autonomie et de programmes et horaires réglementaires ?

De quelle évaluation disposez-vous pour améliorer, si nécessaire, vos pratiques ? Un chef d'établissement peut-il être évaluateur des personnels placés sous son autorité ?

Le chef d'établissement assiste-t-il aux cours des enseignants ? Avec quelle fréquence ?

Pensez-vous que les marges de manœuvre dont disposent les équipes pédagogiques et éducatives sont pleinement mobilisées ?

Pensez-vous que l'ensemble de l'équipe pédagogique et éducative, notamment par ses instances (conseil d'administration, conseil pédagogique, conseil de la vie lycéenne, conseil à l'éducation, à la santé et à la citoyenneté...), est mobilisé pour optimiser ces marges d'autonomie ?

2 — Autonomie de gestion des ressources financières

Le budget doit être élaboré en tenant compte du projet d'établissement et du contrat d'objectifs ainsi que des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement (art. R 421-58). Est-ce le cas dans votre établissement ? Est-ce un frein à votre autonomie ? Y a-t-il cohérence entre ces divers cadrages ?

Dans le cas de l'attribution d'une dotation « globalisée », celle-ci vous permet-elle d'identifier plus facilement des marges d'autonomie ?

Quel est le rôle joué par le conseil d'administration dans les affaires financières de l'établissement ? Combien de temps consacre-t-il à l'examen et à la discussion du budget ? Même question pour le compte financier.

Le conseil d'administration a-t-il une certaine autonomie dans l'utilisation des fonds de réserves ?

3 — Autonomie de gestion des moyens horaires d'enseignement

Avez-vous connaissance d'une politique académique ou départementale dans l'attribution de ces marges d'autonomie ? Ces marges d'autonomie sont-elles identifiées ? Quel est le poids de ces marges d'autonomie dans la grille horaire ?

Estimez-vous que le collège dispose d'une certaine autonomie dans l'utilisation de la dotation horaire telle qu'elle est définie depuis la réforme de 2015 :

- utilisation des 3 heures hebdomadaires consacrées aux enseignements complémentaires sous la forme d'accompagnement personnalisé et/ou d'enseignements pratiques interdisciplinaires, en 6^e ?
- utilisation des 4 heures hebdomadaires consacrées aux enseignements complémentaires (accompagnement personnalisé et/ou enseignements pratiques interdisciplinaires) en 5^e, 4^e et en 3^e ?

Le droit à moduler les horaires est-il utilisé dans l'établissement ? (Pour rappel, il faut que sur l'ensemble d'une année, chaque élève ait reçu le total des heures obligatoires [26 heures x 36 semaines = 936 heures] et le total des heures prévues pour chaque discipline pour l'ensemble du cycle).

Existe-t-il un lien avec le projet d'établissement et le contrat d'objectifs dans l'utilisation de ces dotations supplémentaires ? Sous quelle forme ? Quelle est la procédure de décision pour l'utilisation de ces moyens supplémentaires ?

4 — Autonomie de gestion des ressources humaines

La gestion de mesures de carte scolaire a-t-elle une influence dans l'utilisation des marges d'autonomie ?

L'IMP est-elle un instrument de GRH ?

5 — En conclusion

Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'augmenter le degré d'autonomie des établissements ? Si oui, pour quels objectifs ? Quelles propositions vous sembleraient utiles pour y parvenir ?

Entretiens menés en lycées généraux et technologiques

Équipe de direction

Les marges d'autonomie prévues par les textes sont-elles toutes utilisées dans le pilotage de l'établissement ?

1 — 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)

« Les équipes pédagogiques ont toute liberté pour déterminer l'organisation qui leur semble la plus pertinente avec l'accord du conseil d'administration. » Comment sont conciliées les notions d'autonomie et de programmes et horaires réglementaires ?

Comment déclinez-vous les objectifs prioritaires du projet académique à l'échelle de l'établissement ?

De quelle évaluation disposez-vous pour améliorer les pratiques des enseignants ? Sous quelles formes la pratiquez-vous ? Quel parti tirez-vous de votre évaluation des personnels placés sous votre autorité ?

Assistez-vous aux cours des enseignants ? Avec quelle fréquence ?

Le chef d'établissement (et/ou adjoint) a-t-il été formé à la gestion de groupe et à la conduite du changement ? A-t-il reçu une formation à l'encadrement pédagogique ?

Pensez-vous mobiliser pleinement les marges de manœuvre dont disposent déjà les chefs d'établissement et les équipes pédagogiques et éducatives ?

Pensez-vous mobiliser l'ensemble de l'équipe pédagogique et éducative, notamment par ses instances (conseil d'administration, conseil pédagogique, conseil de la vie lycéenne, conseil à l'éducation, à la santé et à la citoyenneté...), pour optimiser les marges d'autonomie ?

2 — Autonomie de gestion des ressources financières

Quel est le montant du budget de fonctionnement de votre établissement sur les quatre dernières années ?

Certaines activités de gestion (ex. : viabilisation, groupements d'achat, contrats de maintenance, restauration) sont-elles « reprises » par la collectivité ? Lesquelles ? Depuis quand ?

À l'inverse, certaines activités (ex. : travaux relevant de la collectivité) sont-elles déléguées à l'EPL par la collectivité ? Est-ce une source supplémentaire d'autonomie ?

La collectivité territoriale de rattachement notifie à l'établissement sa dotation de fonctionnement. Est-ce qu'elle accompagne cette notification « des orientations relatives aux dépenses d'équipement et au fonctionnement matériel de l'établissement arrêtées [...] par l'assemblée délibérante » (conformément à l'art. L. 421-11 du code de l'éducation) ? Comment situez-vous, dans ce cadre, votre autonomie ? S'en trouve-t-elle renforcée ou limitée ?

Le budget doit être élaboré en tenant compte du projet d'établissement et du contrat d'objectifs ainsi que des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement (art. R. 421-58). Est-ce le cas dans votre établissement ? Est-ce un frein à votre autonomie ? Y a-t-il cohérence entre ces divers cadrages ?

Quelle est la part que la collectivité territoriale de rattachement consacre à des moyens qui seraient « fléchés » ? Ou vous donne-t-elle une dotation globale ?

Dans le cas de l'attribution d'une dotation « globalisée », celle-ci vous permet-elle d'identifier plus facilement des marges d'autonomie ?

Sur l'utilisation des fonds de réserve, vous donne-t-elle des indications précises ?

Le budget doit comporter en annexe un récapitulatif des emplois dont dispose l'établissement, à quelque titre que ce soit (art. R. 421-58). Est-ce le cas ? Si oui, en quoi est-ce utile ? Si non, pourquoi ?

Quel est le rôle joué par le conseil d'administration dans les affaires financières de l'établissement ? Combien de temps consacre-t-il à l'examen et à la discussion du budget ? Même question pour le compte financier.

3 — Autonomie de gestion des moyens horaires d'enseignement

Avez-vous connaissance d'une politique académique ou départementale dans l'attribution des marges d'autonomie ?

Ces marges d'autonomie sont-elles identifiées ?

Quel est le poids de ces marges d'autonomie dans la grille horaire ?

Le ratio HP/HSA est-il influencé par l'existence d'une marge d'autonomie ?

Estimez-vous disposer d'une certaine liberté dans l'utilisation de la dotation horaire supplémentaire :

– en classe de 2^{de} ? quelle utilisation faites-vous des 10 h 30 complémentaires qui constituent la marge d'autonomie de l'établissement ?

– en classe de 1^{re} ? quelle utilisation faites-vous des 9 heures complémentaires de marge d'autonomie en S et des 7 heures en L et ES ?

– en classe de terminale ? quelle utilisation faites-vous des 10 heures complémentaires de marge d'autonomie en S, des 6 heures en L et ES ?

Quel est le rôle du conseil pédagogique ?

Comment se fait le lien entre les heures globalisées qui financent le dédoublement et l'accompagnement personnalisé et les objectifs de l'établissement dans le cadre de son autonomie ?

La carte des langues a-t-elle eu un impact direct sur les marges restant à répartir ?

De quelle autonomie pensez-vous que dispose précisément le lycée dans le nombre, le contenu et le volume horaire des enseignements proposés à ses élèves ?

Existe-t-il un lien avec le projet d'établissement et le contrat d'objectifs dans l'utilisation de ces dotations supplémentaires ? Sous quelle forme ?

Quelle est la procédure de décision pour l'utilisation de ces moyens supplémentaires ?

De quels outils disposez-vous pour vous aider dans la construction des structures et services ? Avez-vous mis au point un outil spécifique pour répondre à vos besoins ?

La souplesse d'utilisation des HSE en fait-elle de fait une marge d'autonomie ?

4 — Autonomie de gestion des ressources humaines

Quelle autorité estimez-vous avoir sur la rémunération, les conditions de travail et la carrière des enseignants ?

Quel rôle jouez-vous dans le recrutement des enseignants de votre établissement ?

Quelle part donnez-vous aux emplois du temps des personnels dans votre GRH ?

La gestion de mesures de carte scolaire a-t-elle une influence dans l'utilisation des marges d'autonomie ?

Disposez-vous de ressources humaines en dehors de celles qui apparaissent dans la DHG ? Le recours à ces ressources vous permet-il de dégager une marge d'autonomie ?

L'IMP est-elle un instrument de GRH ?

Y a-t-il un intérêt pour vous d'assister aux cours des enseignants ? Ces observations, si elles existent, jouent-elles un rôle dans la gestion des moyens et l'utilisation des marges ?

Quelles sont les pratiques de la collectivité territoriale en matière de GRH des ATTE ? Quelle est l'autonomie laissée au chef d'établissement ? Quelle est la répartition des rôles entre collectivité territoriale et chef d'établissement/adjoint gestionnaire ?

5 — Le dialogue de gestion et de performance

Comment et avec qui se déroule le dialogue de gestion et de performance relatif à l'établissement ? La collectivité territoriale de rattachement participe-t-elle à ce dialogue organisé par les autorités académiques ou a-t-elle mis en place un échange spécifique ? Comment ? Sur quels thèmes ?

Le dialogue de gestion est-il un moment privilégié de l'expression des stratégies ?

La question des moyens est-elle évoquée ? Y a-t-il un lien entre moyens et performance dans cette analyse ?

La collectivité territoriale est-elle bien signataire du contrat d'objectifs ? Fait-on le lien entre projet d'établissement, orientations de la collectivité de rattachement et contrat d'objectifs ?

Pensez-vous qu'être exigeant sur l'objectif et souple sur l'utilisation des moyens est plus favorable à la performance ?

Quels sont les effets des démarches de contractualisation (diagnostic partagé, analyse des données, définition d'objectifs et de leviers, construction d'outils de suivi et d'évaluation, bilan, etc.) sur l'existence et l'utilisation de marges d'autonomie ?

Quels sont les indicateurs de performance retenus par l'établissement ? Comment sont-ils suivis ?

Le dialogue de gestion et les indicateurs de performance ont-ils une influence sur l'attribution et l'utilisation des marges d'autonomie ?

6 — En conclusion

Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'augmenter le degré d'autonomie des établissements ? Si oui, pour quels objectifs ? Quelles propositions vous sembleraient utiles pour y parvenir ?

Équipe pédagogique et éducative

En préambule à l'entretien, pensez-vous que les marges d'autonomie prévues par les textes sont toutes utilisées dans l'établissement ?

1 — 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)

« Les équipes pédagogiques ont toute liberté pour déterminer l'organisation qui leur semble la plus pertinente avec l'accord du conseil d'administration. » Comment sont conciliées les notions d'autonomie et de programmes et horaires réglementaires ?

De quelle évaluation disposez-vous pour améliorer, si nécessaire, vos pratiques ?

Le chef d'établissement assiste-t-il aux cours des enseignants ? Avec quelle fréquence ?

Pensez-vous que les marges de manœuvre dont disposent les équipes pédagogiques et éducatives sont pleinement mobilisées ?

Pensez-vous que l'ensemble de l'équipe pédagogique et éducative, notamment par ses instances (conseil d'administration, conseil pédagogique, conseil de la vie lycéenne, conseil à l'éducation, à la santé et à la citoyenneté...), est mobilisé pour optimiser ces marges d'autonomie ?

2 — Autonomie de gestion des ressources financières

Le budget doit être élaboré en tenant compte du projet d'établissement et du contrat d'objectifs ainsi que des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement (art. R 421-58). Est-ce le cas dans votre établissement ? Est-ce un frein à votre autonomie ? Y a-t-il cohérence entre ces divers cadrages ?

Dans le cas de l'attribution d'une dotation « globalisée », celle-ci vous permet-elle d'identifier plus facilement des marges d'autonomie ?

Quel est le rôle joué par le conseil d'administration dans les affaires financières de l'établissement ? Combien de temps consacre-t-il à l'examen et à la discussion du budget ? Même question pour le compte financier.

Le conseil d'administration a-t-il une certaine autonomie dans l'utilisation des fonds de réserve ?

3 — Autonomie de gestion des moyens horaires d'enseignement

Avez-vous connaissance d'une politique académique ou départementale dans l'attribution de ces marges d'autonomie ? Ces marges d'autonomie sont-elles identifiées ? Quel est le poids de ces marges d'autonomie dans la grille horaire ?

Estimez-vous disposer d'une certaine liberté dans l'utilisation de la dotation horaire supplémentaire :

– en classe de 2^{de} ? quelle utilisation faites-vous des 10 h 30 complémentaires qui constituent la marge d'autonomie de l'établissement ?

– en classe de 1^{re} ? quelle utilisation faites-vous des 9 heures complémentaires de marge d'autonomie en S et des 7 heures en L et ES ?

– en classe de terminale ? quelle utilisation faites-vous des 10 heures complémentaires de marge d'autonomie en S, des 6 heures en L et ES ?

Quel est le rôle du conseil pédagogique ?

Comment se fait le lien entre les heures globalisées qui financent le dédoublement et l'accompagnement personnalisé et les objectifs de l'établissement dans le cadre de son autonomie ?

La carte des langues a-t-elle eu un impact direct sur les marges restant à répartir ?

De quelle autonomie pensez-vous que dispose précisément le lycée dans le nombre, le contenu et le volume horaire des enseignements proposés à ses élèves ?

Existe-t-il un lien avec le projet d'établissement et le contrat d'objectifs dans l'utilisation de ces dotations supplémentaires ? Sous quelle forme ? Quelle est la procédure de décision pour l'utilisation de ces moyens supplémentaires ?

La souplesse d'utilisation des HSE en fait-elle de fait une marge d'autonomie ?

4 — Autonomie de gestion des ressources humaines

La gestion de mesures de carte scolaire a-t-elle une influence dans l'utilisation des marges d'autonomie ?

L'IMP est-elle un instrument de GRH ?

Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'augmenter le degré d'autonomie des établissements ? Si oui, pour quels objectifs ? Quelles propositions vous sembleraient utiles pour y parvenir ?

Entretiens menés en lycée professionnel

Équipe de direction

Les marges prévues par les textes sont-elles toutes utilisées dans le pilotage de l'établissement ?

1 — 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)

« Les équipes pédagogiques ont toute liberté pour déterminer l'organisation qui leur semble la plus pertinente avec l'accord du conseil d'administration. » Comment sont conciliées les notions d'autonomie et de programmes et horaires réglementaires ?

Comment déclinez-vous les objectifs prioritaires du projet académique à l'échelle de l'établissement ?

De quelle évaluation disposez-vous pour améliorer les pratiques des enseignants ? Sous quelles formes la pratiquez-vous ? Quel parti tirez-vous de votre évaluation des personnels placés sous votre autorité ?

Assistez-vous aux cours des enseignants ? Avec quelle fréquence ?

Le chef d'établissement (et/ou adjoint) a-t-il été formé à la gestion de groupe et à la conduite du changement ? A-t-il reçu une formation à l'encadrement pédagogique ?

Pensez-vous mobiliser pleinement les marges de manœuvre dont disposent déjà les chefs d'établissement et les équipes pédagogiques et éducatives ?

Pensez-vous mobiliser l'ensemble de l'équipe pédagogique et éducative, notamment par ses instances (conseil d'administration, conseil pédagogique, conseil de la vie lycéenne, conseil à l'éducation, à la santé et à la citoyenneté...), pour optimiser les marges d'autonomie ?

2 — Autonomie de gestion des ressources financières

Quel est le montant du budget de fonctionnement de votre établissement sur les quatre dernières années ?

Certaines activités de gestion (ex. : viabilisation, groupements d'achat, contrats de maintenance, restauration) sont-elles « reprises » par la collectivité ? Lesquelles ? Depuis quand ?

À l'inverse, certaines activités (ex. : travaux relevant de la collectivité) sont-elles déléguées à l'EPL par la collectivité ? Est-ce une source supplémentaire d'autonomie ?

La collectivité territoriale de rattachement notifie à l'établissement sa dotation de fonctionnement. Est-ce qu'elle accompagne cette notification « des orientations relatives aux dépenses d'équipement et au fonctionnement matériel de l'établissement arrêtées [...] par l'assemblée délibérante » (conformément à l'art. L. 421-11 du code de l'éducation) ? Comment situez-vous, dans ce cadre, votre autonomie ? S'en trouve-t-elle renforcée ou limitée ?

Le budget doit être élaboré en tenant compte du projet d'établissement et du contrat d'objectifs ainsi que des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement (art. R. 421-58). Est-ce le cas dans votre établissement ? Est-ce un frein à votre autonomie ? Y a-t-il cohérence entre ces divers cadrages ?

Quelle est la part que la collectivité territoriale de rattachement consacre à des moyens qui seraient « fléchés » ? Ou vous donne-t-elle une dotation globale ?

Dans le cas de l'attribution d'une dotation « globalisée », celle-ci vous permet-elle d'identifier plus facilement des marges d'autonomie ?

Sur l'utilisation des fonds de réserve, vous donne-t-elle des indications précises ?

Le budget doit comporter en annexe un récapitulatif des emplois dont dispose l'établissement, à quelque titre que ce soit (art. R. 421-58). Est-ce le cas ? Si oui, en quoi est-ce utile ? Si non, pourquoi ?

Quel est le rôle joué par le conseil d'administration dans les affaires financières de l'établissement ? Combien de temps consacre-t-il à l'examen et à la discussion du budget ? Même question pour le compte financier.

3 — Autonomie de gestion des moyens horaires d'enseignement

Avez-vous connaissance d'une politique académique ou départementale dans l'attribution des marges d'autonomie ?

Ces marges d'autonomie sont-elles identifiées ?

Quel est le poids de ces marges d'autonomie dans la grille horaire ?

Le ratio HP/HSA est-il influencé par l'existence d'une marge d'autonomie ?

Estimez-vous disposer d'une certaine liberté dans l'utilisation de la dotation horaire supplémentaire ?

Pour les séries conduisant au baccalauréat professionnel :

– quelle utilisation faites-vous des moyens destinés à l'accompagnement personnalisé (210 heures par cycle, soit 2,5 heures en moyenne, par semaine) ? Dans quelle mesure cette utilisation contribue-t-elle à une prise en compte efficace des besoins des élèves ?

– quelle utilisation faites-vous du bloc horaire de 152 heures dédié aux enseignements généraux liés à la spécialité (EGLS) ? Dans quelle mesure cette utilisation contribue-t-elle de manière efficace à la professionnalisation des élèves ?

Quel est le rôle du conseil pédagogique ?

La possible modulation de la répartition des PFMP sur le cycle de trois ans (bac pro) constitue-t-elle un levier pour l'établissement ?

La carte des langues a-t-elle eu un impact direct sur les marges restant à répartir ?

De quelle autonomie pensez-vous que dispose précisément le lycée dans le nombre, le contenu et le volume horaire des enseignements proposés à ses élèves ?

Existe-t-il un lien avec le projet d'établissement et le contrat d'objectifs dans l'utilisation de ces dotations supplémentaires ? Sous quelle forme ?

Quelle est la procédure de décision pour l'utilisation de ces moyens supplémentaires ?

De quels outils disposez-vous pour vous aider dans la construction des services et des structures ? Avez-vous mis au point un outil spécifique pour répondre à vos besoins ?

La souplesse d'utilisation des HSE en fait-elle de fait une marge d'autonomie ?

4 — Autonomie de gestion des ressources humaines

Quelle autorité estimez-vous avoir sur la rémunération, les conditions de travail et la carrière des enseignants ?

Quel rôle jouez-vous dans le recrutement des enseignants de votre établissement ?

Quelle part donnez-vous aux emplois du temps des personnels dans votre GRH ?

La gestion de mesures de carte scolaire a-t-elle une influence dans l'utilisation des marges d'autonomie ?

Disposez-vous de ressources humaines en dehors de celles qui apparaissent dans la DHG ? Le recours à ces ressources vous permet-il de dégager une marge d'autonomie ?

L'IMP est-elle un instrument de GRH ?

Y a-t-il un intérêt pour vous à assister aux cours des enseignants ? Ces observations, si elles existent, jouent-elles un rôle dans la gestion des moyens et l'utilisation des marges ?

Quelles sont les pratiques de la collectivité territoriale en matière de GRH des ATTE ? Quelle est l'autonomie laissée au chef d'établissement ? Quelle est la répartition des rôles entre collectivité territoriale et chef d'établissement/adjoint gestionnaire ?

5 — Le dialogue de gestion et de performance

Comment et avec qui se déroule le dialogue de gestion et de performance relatif à l'établissement ?

La collectivité territoriale de rattachement participe-t-elle à ce dialogue organisé par les autorités académiques ou a-t-elle mis en place un échange spécifique ? Comment ? Sur quels thèmes ?

Le dialogue de gestion est-il un moment privilégié de l'expression des stratégies ?

La question des moyens est-elle évoquée ? Y a-t-il un lien entre moyens et performance dans cette analyse ?

La collectivité territoriale est-elle bien signataire du contrat d'objectifs ? Fait-on le lien entre projet d'établissement, orientations de la collectivité de rattachement et contrat d'objectifs ?

Pensez-vous qu'être exigeant sur l'objectif et souple sur l'utilisation des moyens est plus favorable à la performance ?

Quels sont les effets des démarches de contractualisation (diagnostic partagé, analyse des données, définition d'objectifs et de leviers, construction d'outils de suivi et d'évaluation, bilan, etc.) sur l'existence et l'utilisation de marges d'autonomie ?

Quels sont les indicateurs de performance retenus par l'établissement ? Comment sont-ils suivis ?

Le dialogue de gestion et les indicateurs de performance ont-ils une influence sur l'attribution et l'utilisation des marges d'autonomie ?

6 — En conclusion

Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'augmenter le degré d'autonomie des établissements ? Si oui, pour quels objectifs ? Quelles propositions vous sembleraient utiles pour y parvenir ?

Équipe pédagogique et éducative

En préambule à l'entretien, pensez-vous que les marges d'autonomie prévues par les textes sont toutes utilisées dans l'établissement ?

1 — 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)

« Les équipes pédagogiques ont toute liberté pour déterminer l'organisation qui leur semble la plus pertinente avec l'accord du conseil d'administration. » Comment sont conciliées les notions d'autonomie et de programmes et horaires réglementaires ?

De quelle évaluation disposez-vous pour améliorer, si nécessaire, vos pratiques ? Un chef d'établissement peut-il être évaluateur des personnels placés sous son autorité ?

Le chef d'établissement assiste-t-il aux cours des enseignants ? Avec quelle fréquence ?

Pensez-vous que les marges de manœuvre dont disposent les équipes pédagogiques et éducatives sont pleinement mobilisées ?

Pensez-vous que l'ensemble de l'équipe pédagogique et éducative, notamment par ses instances (conseil d'administration, conseil pédagogique, conseil de la vie lycéenne, conseil à l'éducation, à la santé et à la citoyenneté...), est mobilisé pour optimiser ces marges d'autonomie ?

2 — Autonomie de gestion des ressources financières

Le budget doit être élaboré en tenant compte du projet d'établissement et du contrat d'objectifs ainsi que des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement (art. R. 421-58). Est-ce le cas dans votre établissement ? Est-ce un frein à votre autonomie ? Y a-t-il cohérence entre ces divers cadrages ?

Dans le cas de l'attribution d'une dotation « globalisée », celle-ci vous permet-elle d'identifier plus facilement des marges d'autonomie ?

Quel est le rôle joué par le conseil d'administration dans les affaires financières de l'établissement ? Combien de temps consacre-t-il à l'examen et à la discussion du budget ? Même question pour le compte financier.

Le conseil d'administration a-t-il une certaine autonomie dans l'utilisation des fonds de réserves ?

3 — Autonomie de gestion des moyens horaires d'enseignement

Avez-vous connaissance d'une politique académique ou départementale dans l'attribution de ces marges d'autonomie ? Ces marges d'autonomie sont-elles identifiées ? Quel est le poids de ces marges d'autonomie dans la grille horaire ?

Estimez-vous disposer d'une certaine liberté dans l'utilisation de la dotation horaire supplémentaire ?

Pour les séries conduisant au baccalauréat professionnel :

– quelle utilisation faites-vous des moyens destinés à l'accompagnement personnalisé (210 heures par cycle, soit 2,5 heures en moyenne, par semaine) ? Dans quelle mesure cette utilisation contribue-t-elle à une prise en compte efficace des besoins des élèves ?

– quelle utilisation faites-vous du bloc horaire de 152 heures dédié aux enseignements généraux liés à la spécialité (EGLS) ? Dans quelle mesure cette utilisation contribue-t-elle de manière efficace à la professionnalisation des élèves ?

Quel est le rôle du conseil pédagogique ?

La possible modulation de la répartition des PFMP sur le cycle de trois ans (bac pro) constitue-t-elle un levier pour l'établissement ?

La carte des langues a-t-elle eu un impact direct sur les marges restant à répartir ?

De quelle autonomie pensez-vous que dispose précisément le lycée dans le nombre, le contenu et le volume horaire des enseignements proposés à ses élèves ?

Existe-t-il un lien avec le projet d'établissement et le contrat d'objectifs dans l'utilisation de ces dotations supplémentaires ? Sous quelle forme ? Quelle est la procédure de décision pour l'utilisation de ces moyens supplémentaires ?

La souplesse d'utilisation des HSE en fait-elle de fait une marge d'autonomie ?

4 — Autonomie de gestion des ressources humaines

La gestion de mesures de carte scolaire a-t-elle une influence dans l'utilisation des marges d'autonomie ?

L'IMP est-elle un instrument de GRH ?

5 — En conclusion

Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'augmenter le degré d'autonomie des établissements ? Si oui, pour quels objectifs ? Quelles propositions vous sembleraient utiles pour y parvenir ?

Entretiens menés en lycée polyvalent

Équipe de direction

Les marges d'autonomie prévues par les textes sont-elles toutes utilisées dans le pilotage de l'établissement ?

1 — 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)

« Les équipes pédagogiques ont toute liberté pour déterminer l'organisation qui leur semble la plus pertinente avec l'accord du conseil d'administration. » Comment sont conciliées les notions d'autonomie et de programmes et horaires réglementaires ?

Comment déclinez-vous les objectifs prioritaires du projet académique à l'échelle de l'établissement ?

De quelle évaluation disposez-vous pour améliorer les pratiques des enseignants ? Sous quelles formes la pratiquez-vous ? Quel parti tirez-vous de votre évaluation des personnels placés sous votre autorité ?

Assistez-vous aux cours des enseignants ? Avec quelle fréquence ?

Le chef d'établissement (et/ou adjoint) a-t-il été formé à la gestion de groupe et à la conduite du changement ? A-t-il reçu une formation à l'encadrement pédagogique ?

Pensez-vous mobiliser pleinement les marges de manœuvre dont disposent déjà les chefs d'établissement et les équipes pédagogiques et éducatives ?

Pensez-vous mobiliser l'ensemble de l'équipe pédagogique et éducative, notamment par ses instances (conseil d'administration, conseil pédagogique, conseil de la vie lycéenne, conseil à l'éducation, à la santé et à la citoyenneté...), pour optimiser les marges d'autonomie ?

2 — Autonomie de gestion des ressources financières

Quel est le montant du budget de fonctionnement de votre établissement sur les quatre dernières années ?

Certaines activités de gestion (ex. : viabilisation, groupements d'achat, contrats de maintenance, restauration) sont-elles « reprises » par la collectivité ? Lesquelles ? Depuis quand ?

À l'inverse, certaines activités (ex. : travaux relevant de la collectivité) sont-elles déléguées à l'EPLE par la collectivité ? Est-ce une source supplémentaire d'autonomie ?

La collectivité territoriale de rattachement notifie à l'établissement sa dotation de fonctionnement. Est-ce qu'elle accompagne cette notification « des orientations relatives aux dépenses d'équipement et au fonctionnement matériel de l'établissement arrêtées [...] par l'assemblée délibérante » (conformément à l'art. L. 421-11 du code de l'éducation) ? Comment situez-vous, dans ce cadre, votre autonomie ? S'en trouve-t-elle renforcée ou limitée ?

Le budget doit être élaboré en tenant compte du projet d'établissement et du contrat d'objectifs ainsi que des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement (art. R. 421-58). Est-ce le cas dans votre établissement ? Est-ce un frein à votre autonomie ? Y a-t-il cohérence entre ces divers cadrages ?

Quelle est la part que la collectivité territoriale de rattachement consacre à des moyens qui seraient « fléchés » ? Ou vous donne-t-elle une dotation globale ?

Dans le cas de l'attribution d'une dotation « globalisée », celle-ci vous permet-elle d'identifier plus facilement des marges d'autonomie ?

Sur l'utilisation des fonds de réserve, vous donne-t-elle des indications précises ?

Le budget doit comporter en annexe un récapitulatif des emplois dont dispose l'établissement, à quelque titre que ce soit (art. R 421-58). Est-ce le cas ? Si oui, en quoi est-ce utile ? Si non, pourquoi ?

Quel est le rôle joué par le conseil d'administration dans les affaires financières de l'établissement ? Combien de temps consacre-t-il à l'examen et à la discussion du budget ? Même question pour le compte financier.

3 — Autonomie de gestion des moyens horaires d'enseignement

Avez-vous connaissance d'une politique académique ou départementale dans l'attribution des marges d'autonomie ?

Ces marges d'autonomie sont-elles identifiées ?

Quel est le poids de ces marges d'autonomie dans la grille horaire ?

Le ratio HP/HSA est-il influencé par l'existence d'une marge d'autonomie ?

Estimez-vous disposer d'une certaine liberté dans l'utilisation de la dotation horaire supplémentaire :

– en classe de 2^{de} ? quelle utilisation faites-vous des 10 h 30 complémentaires qui constituent la marge d'autonomie de l'établissement ?

– en classe de 1^{re} ? quelle utilisation faites-vous des 9 heures complémentaires de marge d'autonomie en S et des 7 heures en L et ES ?

– en classe de terminale ? quelle utilisation faites-vous des 10 heures complémentaires de marge d'autonomie en S, des 6 heures en L et ES ?

Quel est le rôle du conseil pédagogique ?

Comment se fait le lien entre les heures globalisées qui financent le dédoublement et l'accompagnement personnalisé et les objectifs de l'établissement dans le cadre de son autonomie ?

Estimez-vous disposer d'une certaine liberté dans l'utilisation de la dotation horaire supplémentaire ?

Pour les séries conduisant au baccalauréat professionnel :

– quelle utilisation faites-vous des moyens destinés à l'accompagnement personnalisé (210 heures par cycle, soit 2,5 heures en moyenne, par semaine) ? Dans quelle mesure cette utilisation contribue-t-elle à une prise en compte efficace des besoins des élèves ?

– quelle utilisation faites-vous du bloc horaire de 152 heures dédié aux enseignements généraux liés à la spécialité (EGLS) ? Dans quelle mesure cette utilisation contribue-t-elle de manière efficace à la professionnalisation des élèves ?

Quel est le rôle du conseil pédagogique ?

La possible modulation de la répartition des PFMP sur le cycle de trois ans (bac pro) constitue-t-elle un levier pour l'établissement ?

La carte des langues a-t-elle eu un impact direct sur les marges restant à répartir ?

De quelle autonomie pensez-vous que dispose précisément le lycée dans le nombre, le contenu et le volume horaire des enseignements proposés à ses élèves ?

Existe-t-il un lien avec le projet d'établissement et le contrat d'objectifs dans l'utilisation de ces dotations supplémentaires ? Sous quelle forme ?

Quelle est la procédure de décision pour l'utilisation de ces moyens supplémentaires ?

De quels outils disposez-vous pour vous aider dans la construction des structures et services ? Avez-vous mis au point un outil spécifique pour répondre à vos besoins ?

La souplesse d'utilisation des HSE en fait-elle de fait une marge d'autonomie ?

4 — Autonomie de gestion des ressources humaines

Quelle autorité estimez-vous avoir sur la rémunération, les conditions de travail et la carrière des enseignants ?

Quel rôle jouez-vous dans le recrutement des enseignants de votre établissement ?

Quelle part donnez-vous aux emplois du temps des personnels dans votre GRH ?

La gestion de mesures de carte scolaire a-t-elle une influence dans l'utilisation des marges d'autonomie ?

Disposez-vous de ressources humaines en dehors de celles qui apparaissent dans la DHG ? Le recours à ces ressources vous permet-il de dégager une marge d'autonomie ?

L'IMP est-elle un instrument de GRH ?

Y a-t-il un intérêt pour vous d'assister aux cours des enseignants ? Ces observations, si elles existent, jouent-elles un rôle dans la gestion des moyens et l'utilisation des marges ?

Quelles sont les pratiques de la collectivité territoriale en matière de GRH des ATTE ? Quelle est l'autonomie laissée au chef d'établissement ? Quelle est la répartition des rôles entre collectivité territoriale et chef d'établissement/adjoint gestionnaire ?

5 — Le dialogue de gestion et de performance

Comment et avec qui se déroule le dialogue de gestion et de performance relatif à l'établissement ? La collectivité territoriale de rattachement participe-t-elle à ce dialogue organisé par les autorités académiques ou a-t-elle mis en place un échange spécifique ? Comment ? Sur quels thèmes ?

Le dialogue de gestion est-il un moment privilégié de l'expression des stratégies ?

La question des moyens est-elle évoquée ? Y a-t-il un lien entre moyens et performance dans cette analyse ?

La collectivité territoriale est-elle bien signataire du contrat d'objectifs ? Fait-on le lien entre projet d'établissement, orientations de la collectivité de rattachement et contrat d'objectifs ?

Pensez-vous qu'être exigeant sur l'objectif et souple sur l'utilisation des moyens est plus favorable à la performance ?

Quels sont les effets des démarches de contractualisation (diagnostic partagé, analyse des données, définition d'objectifs et de leviers, construction d'outils de suivi et d'évaluation, bilan, etc.) sur l'existence et l'utilisation de marges d'autonomie ?

Quels sont les indicateurs de performance retenus par l'établissement ? Comment sont-ils suivis ?

Le dialogue de gestion et les indicateurs de performance ont-ils une influence sur l'attribution et l'utilisation des marges d'autonomie ?

6 — En conclusion

Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'augmenter le degré d'autonomie des établissements ? Si oui, pour quels objectifs ? Quelles propositions vous sembleraient utiles pour y parvenir ?

Équipe pédagogique et éducative

En préambule à l'entretien, pensez-vous que les marges d'autonomie prévues par les textes sont toutes utilisées dans l'établissement ?

1 — 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)

« Les équipes pédagogiques ont toute liberté pour déterminer l'organisation qui leur semble la plus pertinente avec l'accord du conseil d'administration. » Comment sont conciliées les notions d'autonomie et de programmes et horaires réglementaires ?

De quelle évaluation disposez-vous pour améliorer, si nécessaire, vos pratiques ?

Le chef d'établissement assiste-t-il aux cours des enseignants ? Avec quelle fréquence ?

Pensez-vous que les marges de manœuvre dont disposent les équipes pédagogiques et éducatives sont pleinement mobilisées ?

Pensez-vous que l'ensemble de l'équipe pédagogique et éducative, notamment par ses instances (conseil d'administration, conseil pédagogique, conseil de la vie lycéenne, conseil à l'éducation, à la santé et à la citoyenneté...), est mobilisé pour optimiser ces marges d'autonomie ?

2 — Autonomie de gestion des ressources financières

Le budget doit être élaboré en tenant compte du projet d'établissement et du contrat d'objectifs ainsi que des orientations et objectifs fixés par la collectivité territoriale de rattachement (art. R 421-58). Est-ce le cas dans votre établissement ? Est-ce un frein à votre autonomie ? Y a-t-il cohérence entre ces divers cadrages ?

Dans le cas de l'attribution d'une dotation « globalisée », celle-ci vous permet-elle d'identifier plus facilement des marges d'autonomie ?

Quel est le rôle joué par le conseil d'administration dans les affaires financières de l'établissement ? Combien de temps consacre-t-il à l'examen et à la discussion du budget ? Même question pour le compte financier.

Le conseil d'administration a-t-il une certaine autonomie dans l'utilisation des fonds de réserve ?

3 — Autonomie de gestion des moyens horaires d'enseignement

Avez-vous connaissance d'une politique académique ou départementale dans l'attribution de ces marges d'autonomie ? Ces marges d'autonomie sont-elles identifiées ? Quel est le poids de ces marges d'autonomie dans la grille horaire ?

Estimez-vous disposer d'une certaine liberté dans l'utilisation de la dotation horaire supplémentaire :

– en classe de 2^{de} ? quelle utilisation faites-vous des 10 h 30 complémentaires qui constituent la marge d'autonomie de l'établissement ?

– en classe de 1^{re} ? quelle utilisation faites-vous des 9 heures complémentaires de marge d'autonomie en S et des 7 heures en L et ES ?

– en classe de terminale ? quelle utilisation faites-vous des 10 heures complémentaires de marge

d'autonomie en S, des 6 heures en L et ES ?

Quel est le rôle du conseil pédagogique ?

Comment se fait le lien entre les heures globalisées qui financent le dédoublement et l'accompagnement personnalisé et les objectifs de l'établissement dans le cadre de son autonomie ?

Estimez-vous disposer d'une certaine liberté dans l'utilisation de la dotation horaire supplémentaire ?

Pour les séries conduisant au baccalauréat professionnel :

– quelle utilisation faites-vous des moyens destinés à l'accompagnement personnalisé (210 heures par cycle, soit 2,5 heures en moyenne, par semaine) ? Dans quelle mesure cette utilisation contribue-t-elle à une prise en compte efficace des besoins des élèves ?

– quelle utilisation faites-vous du bloc horaire de 152 heures dédié aux enseignements généraux liés à la spécialité (EGLS) ? Dans quelle mesure cette utilisation contribue-t-elle de manière efficace à la professionnalisation des élèves ?

Quel est le rôle du conseil pédagogique ?

La possible modulation de la répartition des PFMP sur le cycle de trois ans (bac pro) constitue-t-elle un levier pour l'établissement ?

La carte des langues a-t-elle eu un impact direct sur les marges restant à répartir ?

De quelle autonomie pensez-vous que dispose précisément le lycée dans le nombre, le contenu et le volume horaire des enseignements proposés à ses élèves ?

Existe-t-il un lien avec le projet d'établissement et le contrat d'objectifs dans l'utilisation de ces dotations supplémentaires ? Sous quelle forme ? Quelle est la procédure de décision pour l'utilisation de ces moyens supplémentaires ?

La souplesse d'utilisation des HSE en fait-elle de fait une marge d'autonomie ?

4 — Autonomie de gestion des ressources humaines

La gestion de mesures de carte scolaire a-t-elle une influence dans l'utilisation des marges d'autonomie ?

L'IMP est-elle un instrument de GRH ?

5 — En conclusion

Pensez-vous qu'il soit nécessaire d'augmenter le degré d'autonomie des établissements ? Si oui, pour quels objectifs ? Quelles propositions vous sembleraient utiles pour y parvenir ?

Annexe n° 5

L'autonomie des établissements en Angleterre : un bilan en demi-teinte

Le système scolaire anglais, hérité d'un passé marqué comme souvent par les clivages religieux, économiques et sociaux, a longtemps été fort fragmenté avant de commencer à trouver une certaine cohérence dans le dernier tiers du XIX^e siècle. Une loi de 1902 y institue des autorités éducatives locales (*Local Education Authorities*, LEA) désormais responsables des écoles publiques de leur ressort, et qui le resteront au moment de la création en 1944 d'un ministère de l'éducation. C'est cette organisation – certes peu centralisée, mais sous tutelle publique, puisque les LEA n'étaient autres que les conseils élus des comtés et autres types de collectivités territoriales – que les réformes inaugurées en 1988 et poursuivies depuis ont remise en cause par le truchement de l'autonomisation des établissements.

- L'autonomie contre les collectivités territoriales : la loi de réforme de l'éducation de 1988

La loi de réforme de l'enseignement public de 1988 comportait notamment trois dispositions importantes à cet égard :

- la création de *City Technology Colleges*, établissements secondaires d'enseignement général et (principalement) technologique soustraits à la tutelle des LEA pour voir leur gestion confiée au chef d'établissement assisté d'un conseil d'administration ;
- la création de *grant-maintained schools* (littéralement « écoles subventionnées »), écoles primaires et établissements secondaires ayant fait le choix de se soustraire à toute tutelle, et non simplement à la tutelle financière, de leur autorité locale et financés directement par le ministère en charge de l'éducation ;
- l'introduction pour la toute première fois de programmes nationaux d'enseignement (*National Curriculum*).

Ce qui caractérise principalement l'irruption de l'autonomie des établissements scolaires dans la politique éducative en Angleterre, c'est donc son utilisation par le pouvoir central dans une lutte d'influence avec des autorités de niveau sub-national. Il y entre une part de pure politique, dans la mesure où les élections locales tendaient à profiter au parti travailliste alors dans l'opposition. Mais il n'est pas absurde d'y voir aussi la poursuite de la mise en cohérence, à défaut d'une unification non souhaitée, des différentes pièces du puzzle éducatif anglais. Celle-ci s'exprime dans la double institution d'un programme national d'enseignement et d'un cadre réglementaire assoupli, jugé tout ensemble favorable à une plus grande liberté pédagogique et propre au déploiement des mécanismes de la nouvelle gestion publique.

L'autonomie est ici la condition de possibilité de la centralisation, tout comme la centralisation est la condition de possibilité de l'autonomie.

- L'autonomie pour la qualité de l'enseignement : les *academies*

Les *academies*, apparues en 2002, sont le prolongement de cette réforme. Ce sont alors exclusivement des établissements secondaires. Conformément à une évolution de perspective observable en maints pays d'Europe, les premières sont créées à l'instigation du gouvernement néo-travailliste pour élargir l'offre éducative et créer de la sorte une forme d'émulation susceptible, selon sa propre analyse, de relever la qualité de l'enseignement. La plupart du temps, elles sont donc établies pour succéder à des unités d'enseignement aux résultats médiocres, dans des quartiers réputés défavorisés. Elles se voient épauler par un « parrain » (*sponsor*, au sens non commercial du terme). Ce parrainage, assuré exclusivement par des entreprises, vise à y transposer des pratiques de management dynamiques et innovantes.

La volonté de généraliser les *academies* en Angleterre se fait jour en 2010, sous un gouvernement de coalition de droite/centre-droit qui fait adopter une loi pour ouvrir l'accès à ce statut à toutes les unités d'enseignement, et non seulement à celles qui sont en difficulté. Pour la première fois également, les écoles primaires et établissements spécialisés peuvent accéder au statut d'*academy*. La terminologie distinguera dès lors entre *sponsored academies*, unités en difficulté et accompagnées par un « parrain » (recruté désormais aussi au-delà des entreprises : organisations caritatives, affaires commerciales, universités, associations confessionnelles, etc.), et *converter academies*, unités bien notées par l'inspection des établissements (Ofsted – *Office for Standards in Education, Children's Services and Skills*) et dispensées d'un « parrain » au moment de leur « conversion » au nouveau statut. C'est la même loi qui permet la création d'unités d'enseignement entièrement nouvelles sous statut d'*academies*, les *free schools*. En droit, les règles de fonctionnement sont identiques pour les *academies* et les *free schools*.

Les *academies* sont des établissements publics, mais autonomes dans leur fonctionnement administratif et pédagogique : leurs fonds proviennent directement du gouvernement central, elles maîtrisent l'intégralité de leur budget, et elles ne sont pas astreintes aux programmes nationaux d'enseignement. Dans une logique de profilage des établissements, elles proposent souvent une spécialisation (technologie, langues vivantes, sport, etc.). L'accès d'un élève à une *academy* se fait par demande des parents à l'autorité locale dont ils relèvent géographiquement. Lorsque le taux de pression à l'entrée est élevé, les *academies* établissent librement leurs critères de sélection. Enfin, employeurs de leurs personnels, elles ont toute latitude pour fixer le niveau de rémunération et les conditions de travail des enseignants sous réserve du respect du droit du travail et de l'accord de financement conclu avec le ministère de l'éducation. Depuis 2010, elles sont en outre affranchies de l'obligation de recruter pour enseigner des personnes titulaires d'un diplôme de qualification professionnelle, ceci devant permettre de privilégier les compétences et les acquis de l'expérience.

Les *multi-academy trusts* (MAT) sont des entités juridiques qui rassemblent plusieurs académies sous une seule structure de gouvernance. Certains d'entre eux comptent jusqu'à 40 unités d'enseignement, mais la plupart n'en ont pas plus de 10.

Le gouvernement britannique a annoncé le 16 mars 2016 par la voix du Chancelier de l'Échiquier son intention de convertir toutes les unités d'enseignement publiques d'Angleterre en *academies* au plus tard en 2022, mais le gouvernement a dû renoncer à ce projet.

À la fin de 2017, environ 6 700 des quelque 24 000 unités d'enseignement publiques (l'Angleterre compte aussi 2 300 unités/établissements totalement indépendants, où la scolarité est payante) avaient pris volontairement le statut d'*academy*, et un peu plus de 1 250 autres y étaient candidates. Au même moment, le nombre de *sponsored academies* approchait 2 000, contre 200 en mai 2010, et 260 écoles/établissements étaient sur le point de passer sous ce statut. Un tiers environ des établissements scolaires anglais récipiendaires de fonds publics étaient des *academies*, plus souvent dans le second degré (68 % des établissements, 69 % des élèves) que dans le premier (22 % des écoles, 24 % des élèves). Enfin, 73 % des *academies* étaient dans le giron d'un MAT.

Le nombre de *free schools*, dans le même temps, approchait 500 ; environ 300 dossiers de création étaient en cours d'instruction.

- Le suivi des *academies* et *free schools*

Academies et *free schools* font l'objet d'un suivi par :

- l'Agence de financement de l'éducation et des compétences (*Education and Skills Funding Agency* ou ESFA, opérateur du ministère anglais de l'éducation), qui alloue et supervise l'emploi des subventions du gouvernement central, et se préoccupe à ce titre de la gouvernance des unités d'enseignement ou des *trusts* (les *academies* et *trusts* sont tenus de respecter un ensemble de règles de gestion financière fixées par l'ESFA) ; depuis la rentrée scolaire 2018, une formule nationale d'allocation des subventions est employée en remplacement des formules auparavant arrêtées par chacune des autorités locales ; l'inspection des établissements (Ofsted) ; une question non résolue en 2018 était celle de l'inspection des *trusts* en tant que tels, qui restait impossible, seules les inspections d'unités d'enseignement, isolément ou au sein d'un même *trust*, étant autorisées en l'état de la réglementation ; en cas d'échec d'une *academy* et de l'action de remédiation des commissaires régionaux (cf. ci-dessous), un retour sous tutelle de l'autorité locale est impossible, seule l'intégration à un (nouveau) *trust* pouvant s'envisager ;
- les commissaires régionaux aux établissements scolaires (*Regional Schools Commissioners*, nommés par le ministère de

l'éducation depuis leur création en 2014 dans chacune de huit régions d'Angleterre) ; il leur revient en particulier de :

- se prononcer sur les demandes déposées par les autorités locales en vue du passage d'unités d'enseignement au statut d'*academy*,
- encourager et approuver la candidature de parrains, dont les principales fonctions sont de recruter l'équipe de direction et les personnels enseignants, et de veiller à la qualité de l'enseignement,
- prendre les mesures nécessaires lorsque les *academies* et *free schools* ne sont pas à la hauteur des performances attendues,
- intervenir en cas de problèmes de gouvernance,
- prendre les mesures nécessaires lorsque les parrains se montrent insuffisants,
- rendre un avis sur les propositions d'ouverture de *free schools* et les mesures financières associées.⁹⁶

- Un bilan en demi-teinte

Parmi les premières études réalisées, un sondage en ligne conduit par le ministère anglais de l'éducation auprès de 720 *academies* en fonctionnement au 1^{er} mai 2013 fait apparaître un impact limité dans les domaines de :

- l'organisation des enseignements. Certes, 79 % des unités d'enseignement consultées avaient modifié (55 %) ou prévu de modifier (24 %) leurs programmes d'enseignement, mais c'était surtout dans les disciplines ne relevant pas des évaluations nationales sur lesquelles leurs résultats sont jugés (en anglais et mathématiques, notamment) ;
- l'organisation du temps scolaire. Seuls 14 % avaient modifié (8 %) ou prévu de modifier (6 %) l'amplitude des journées d'enseignement ; et seuls 9 % avaient modifié (4 %) ou prévu de modifier (5 %) le calendrier de l'année scolaire.

Le changement était peut-être un peu plus notable en matière de gestion des ressources humaines, mais il était là encore non dénué d'ambiguïté, puisque si 16 % avaient recruté des professeurs non « qualifiés », la plupart de ces professeurs se préparaient aux examens professionnels permettant d'accéder

⁹⁶ Nerys Roberts, *FAQs: Academies and free schools*, House of Commons Library Briefing Paper Number 07059, 17 November 2017.

à l'enseignement. En revanche, plus de 53 % déclaraient avoir modifié leur façon d'assurer un suivi des pratiques des enseignants et 84 % indexaient le salaire à la performance.⁹⁷

Le bilan en fait de performance scolaire, mesurée en 2016 sur la seule base des établissements du second degré, l'entrée des écoles primaires ayant été trop tardive pour permettre leur prise en compte, apparaît lui aussi mitigé.⁹⁸

En la matière, le principal indicateur consiste dans les résultats aux épreuves du GCSE (*General Certificate of Secondary Education* ; analogue au DNB, il se passe une année plus tard dans la scolarité et se situe donc, en termes de difficulté, entre le DNB et le baccalauréat). Dans les *converter academies*, les résultats à la session de 2015 étaient supérieurs à ceux des élèves des établissements restés sous tutelle des autorités locales : les élèves ayant obtenu une note comprise entre C et A* (sur une échelle allant de la lettre G, au plus bas, à la note A*, C étant l'équivalent de notre 10/20) à cinq épreuves ou plus représentaient 64,3 % dans les premiers, mais seulement 56 % dans les seconds.

Dans les *sponsored academies*, une différence avec les établissements sous tutelle des autorités locales s'observe à nouveau, mais dans l'autre sens : la proportion d'élèves à obtenir une note comprise entre C et A* à cinq épreuves ou plus n'est que de 45,8 %, soit 10 points de pourcentage en dessous de la moyenne des établissements restés publics.

Ce que ces résultats traduisent, en somme, c'est bien plutôt la différence entre types d'établissements (auparavant en difficulté ou non) que l'impact du changement de statut. Aussi n'est-on pas surpris que la Commission de l'éducation du parlement britannique ait conclu avec tact, dans un rapport de janvier 2015 sur les *academies* et *free schools*, que les données disponibles ne permettaient pas de se prononcer sur cet impact.

De son côté, le directeur de l'Ofsted estime à peu près au même moment que « 15 % seulement des plus grandes chaînes d'*academies* ont une réussite supérieure à la moyenne, au vu des progrès accomplis par les élèves, contre 44 % des établissements des LEA ».⁹⁹

Plus généralement, il n'est pas vain de faire observer que les *academies* ayant intégré un MAT perdent l'autonomie dont la loi de 1988 avait doté les établissements, le *governing body* ou conseil d'administration nouvellement créé disposant alors, par exemple, d'un pouvoir de décision en matière de recrutement et de gestion financière (champs précédemment réservés aux autorités locales). Les *academies* étaient censées gagner en autonomie en échappant d'une part au contrôle des autorités locales, et en bénéficiant d'autre part d'un régime de fonctionnement dérogatoire. Or, non seulement

⁹⁷ Bob Cirin, « *Do academies make use of their autonomy?* » *Research report*, Department for Education, July 2014.

⁹⁸ Robert Long & Paul Bolton, *Every School an Academy: the White Paper Proposals*, House of Commons Library Briefing Paper Number 07549, 29 April 2016.

⁹⁹ Maroussia Raveaud, « *Privatiser l'enseignement public ? Les académies en Angleterre* », *Revue internationale d'éducation de Sèvres* n° 72, septembre 2016, p. 19.

les décisions dans un MAT échappent aux établissements eux-mêmes, puisque l'entité contractant avec le ministère de l'éducation est désormais le trust, et lui seul, et que c'est son conseil de direction qui dicte les limites de l'autonomie des établissements sous son autorité, mais les établissements n'ont pas la liberté de quitter un MAT. Sur un plan non seulement juridique, mais aussi fonctionnel, les MAT prennent des allures d'établissements multi-sites, dans le même temps que les établissements qui les composent semblent ne plus répondre pleinement à l'idée que l'on peut se faire d'un établissement scolaire.

D'autre part, la situation financière des MAT ne laisse pas d'inquiéter. S'ils sont soumis à un audit externe, leurs comptes ne font pas apparaître la façon dont ont été dépensés les deniers publics. Des cas se sont fait jour de rémunération particulièrement généreuse des chefs d'établissements ; de conflits d'intérêts (le trust ou l'un de ses établissements recourant aux services d'un prestataire appartenant lui-même au propriétaire du *trust*, ou aux services d'un membre de sa famille, par exemple) ; et de détournement de fonds.¹⁰⁰

Enfin, la nomination en 2014 de huit commissaires régionaux aux établissements scolaires institue *de facto* une autorité centrale déconcentrée aux pouvoirs considérables, ayant autorité sur un tiers des établissements du pays.

Pour conclure, l'autonomie des établissements en Angleterre s'inscrit dans un processus de centralisation, au sens du moins où il a vocation à contribuer – la tentative de généralisation avortée de 2016 le confirme — à l'unification du système scolaire, le cas des établissements indépendants étant à la fois marginal statistiquement et non problématique eu égard à la création d'un profil d'établissement public beaucoup plus proche du leur.

Sur le plan administratif, cette autonomie associée, d'une part, liberté de manœuvre pour les unités d'enseignement ou, de manière plus controversée, les entités dans lesquelles elles s'intègrent à la manière de filiales d'une même société, et d'autre part, contrôle accru par le ministère de l'éducation, que ce soit à l'échelon central ou à l'échelon régional. L'autonomie apparaît bien ainsi comme une question politique, et non simplement technique : il importe de savoir vis-à-vis de qui l'on est autonome, non moins que de déterminer de quelle manière on exerce cette autonomie.

En matière de réussite scolaire, les résultats du passage au statut d'*academy* demeurent mitigés, ou à tout le moins d'une interprétation délicate. Ce pourrait bien être le signe que l'autonomie doit prendre en compte un contexte social – comme le suggère l'importance du statut antérieur des établissements – et s'appuyer aussi sur les capacités des équipes dirigeantes et pédagogiques en place.

¹⁰⁰ Anne West & David Wolfe, « Academies, the School System in England and a Vision for the Future ». *Clare Market Papers No. 23, Education Research Group, Department of Social Policy, London School of Economics and Political Science (June 2018)*.

Annexe n° 6

Bibliographie

Rapports des inspections générales

IGAENR-IGEN (2017). *L'évaluation des établissements par les académies*. Rapport n° 2017-080. En ligne : bit.ly/2017-080

IGAENR (2016). Bilan de la mise en place des décrets sur les nouvelles obligations réglementaires de service et le régime indemnitaire des enseignants du second degré. Rapport n° 2016-051. En ligne : bit.ly/2016-051

IGAENR-IGEN (2016). *Les mécanismes de concertation dans les établissements publics et privés sous contrat*. Rapport n° 2016-055. En ligne : bit.ly/2016-055

IGAENR-IGEN (2015). *Des facteurs de valeur ajoutée des lycées*. Rapport n° 2015-065. En ligne : bit.ly/2015-065

IGAENR — IGEN (2014). Utilisation par les EPLE de leurs marges de manœuvre en dotation horaire : clé de voûte de l'exercice de l'autonomie et du projet pédagogique au collège. Rapport n° 2014-004.

IGAENR (2012). L'autonomie des EPLE dans la gestion de leurs moyens d'enseignement. Rapport n° 2012-040.

IGEN (2012). L'évaluation des unités d'enseignement. Pour une démarche méthodologique et déontologique. Rapport n° 2012-065.

IGAENR-IGEN (2012). *L'organisation académique du pilotage et de l'accompagnement des établissements du second degré*. Rapport n° 2012-096. En ligne : bit.ly/2012-096

IGAENR-IGEN (2007). *Rapport annuel des inspections générales*. La Documentation française. En ligne : bit.ly/rapport-annuel-2007

IGAENR — IGEN (2006). *L'EPLE et ses missions*. Rapport n° 2006-100. En ligne : bit.ly/2006-100

IGAENR (2003). Synthèse des visites d'EPLE effectuées par les membres de l'IGAENR durant l'année scolaire 2002-2003 : une analyse des conditions d'une plus grande autonomie des établissements scolaires. Rapport n° 2003-093. En ligne : bit.ly/2003-093

IGEN (2001). *L'autonomie de l'EPLE en question dans la relation entre l'autorité académique et l'établissement scolaire*. En ligne : bit.ly/autonomie-en-question

IGAENR-IGEN (2001). *La fonction « conseil aux établissements publics locaux d'enseignement »*. Rapport n° 2001-007. En ligne : bit.ly/2001-007

IGEN-Groupe Établissement et vie scolaire (1981). *Sur les chemins de l'autonomie*. Rapport du groupe d'étude et de recherche sur l'autonomie des établissements du second degré.

Autres publications

AINLEY John, CARSTENS Ralph (2019). Enquête internationale sur l'enseignement et l'apprentissage (TALIS) : cadre conceptuel. *Document de travail de l'OCDE sur l'éducation*, n° 187. En ligne : bit.ly/talis-cadre-conceptuel

AINLEY John, MCKENZIE Phillip (2000). School Governance: research on educational and management issues. *International Education Journal*, vol. 1, n° 3, p. 139-151. En ligne : bit.ly/school-governance

BUISSON-FENET Hélène (2015). Les chefs d'établissement français croient-ils au leadership ? Incertitudes des conceptions et contingence des pratiques de mobilisation. Dans : Dutercq Y., Gather Thurler M. et Pelletier G., *Le leadership éducatif : entre défi et fiction*, De Boeck.

DGESCO (2018). Étude sur l'utilisation de la marge d'autonomie (DHS) et des heures complémentaires en collège.

CALDWELL Brian J. (2014). Impact of School Autonomy on Student Achievement in 21st-century Education: a Review of the Evidence. A contribution to the International Study on School Autonomy and Learning (ISSAL). Université de Melbourne (Australie). En ligne : bit.ly/impact-of-school-autonomy

CHENG Cheong Yin, GREANY Toby (2016). Guest editorial. *International Journal of Educational Management*, vol. 30, n° 7, p. 1166-1170.

CHENG Cheong Yin, KO James, LEE Theodore Tai Hoi (2016). School autonomy, leadership and learning: a reconceptualization. *International Journal of Educational Management*, vol. 30, n° 2, p. 177-196.

Comité Action Publique 2022 (2018). *Service public, se réinventer pour mieux servir : 22 propositions pour changer de modèle*. En ligne : bit.ly/cap-2022

Commission européenne (2017). *Étude sur les politiques de gouvernance et de gestion des systèmes scolaires : synthèse*. En ligne : bit.ly/politiques-de-gouvernance

Cour des comptes (2017). *L'Éducation Nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*. En ligne : bit.ly/cc-organiser-evaluation

Cour des comptes (2017). *Gérer les enseignants autrement : une réforme qui reste à faire*. En ligne : bit.ly/cc-gerer-enseignants

DEPP (2014). TALIS 2013 — Enseignant en France : un métier solitaire ? *Note d'information* n° 23. En ligne : bit.ly/depp-talis-2013

DUPRIEZ Vincent (2015). Décentralisation, gestion locale et travail collectif dans les établissements. Dans : Dupriez V., *Peut-on réformer l'école ? Approches organisationnelle et institutionnelle du changement pédagogique*, De Boeck.

EYLES Andrew, MACHIN Stephen (2014). *The Introduction of Academy Schools to England's Education*. Paper presented at the CESifo Area Conference on Economics of Education (Munich).

ENDRIZZI Laure, THIBERT Rémi (2012). Quels leaderships pour la réussite de tous les élèves ? *Dossier d'actualité Veille et analyses*, n° 73, Institut français de l'éducation. En ligne : bit.ly/leadership-reussite

Eurydice (2007). L'autonomie scolaire en Europe : politiques et mécanismes de mise en œuvre. Commission européenne

FEYFANT Annie (2017). À la recherche de l'autonomie des établissements. *Dossier de veille de l'IFÉ*, n° 118, Institut français de l'éducation. En ligne : bit.ly/recherche-autonomie

France stratégie (2016). *Quelle autonomie pour les établissements scolaires ?* En ligne : bit.ly/quelle-autonomie

GARCIA REDONDO Eva (2016). Governance in educational institutions in Portugal. *Journal of New Approaches in Educational Research*, vol. 5, n° 1, p. 17-22. En ligne : bit.ly/governance-portugal

Gouvernement de la Fédération Wallonie-Bruxelles (2017). *Pacte pour un enseignement d'excellence : avis n° 3 du Groupe central*. En ligne : bit.ly/pacte-avis-3

HANUSHEK Eric, LINK Susanne, WOESSMANN Ludger (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, n° 104, p. 212-232. En ligne : bit.ly/autonomy-make-sense

HATTIE John (2009). *Visible Learning: A Synthesis of over 800 Meta-analyses relating to Achievement*. Routledge.

HECKMANN Corinne, GUEDIRA Fatine (2018). *L'autonomie n'est pas une solution miracle*. CRAP-Cahiers pédagogiques. En ligne : bit.ly/autonomie-miracle

LASTRA-ANADÓN Carlos Xabel, MUKHERJEE Sonia (2019). Cross-country evidence on the impact of decentralisation and school autonomy on educational performance. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, n° 26. En ligne : bit.ly/impact-autonomy

LIEBOWITZ David, GONZÁLES Pablo, HOOGE Edith et al (2018). *OECD Reviews of School Resources: Portugal 2018*. Éditions OCDE. En ligne : bit.ly/school-resources-portugal

LY Son Thierry, MAURIN Éric, RIEGERT Arnaud (2014). La constitution des classes nuit-elle à la mixité sociale et scolaire ? Ségrégation « passive » et ségrégation « active » dans les collèges et lycées d'Île-de-France. *Les notes de l'IPP*, n° 13, Institut des politiques publiques. En ligne : bit.ly/segregation-passive-active

MAULINI Olivier, PROGIN Laetitia (2016). Des établissements scolaires autonomes ? Entre inventivité des acteurs et éclatement du système. ESF éditeur.

Ministère de l'éducation nationale (2013). Arrêté du 1er juillet 2013 relatif au référentiel des compétences professionnelles des métiers du professorat et de l'éducation. *Journal officiel* du 18 juillet 2013. En ligne : bit.ly/arrete-1-07-2013

Ministère de l'éducation nationale (2000). Protocole d'accord relatif aux personnels de direction. *Bulletin officiel spécial* n° 1 du 3 janvier 2002. En ligne : bit.ly/protocole-perdurs

Ministère de l'éducation nationale (1983). *Souillac ou... le projet d'établissement, éléments de la rénovation des collèges*. CNDP. En ligne : bit.ly/souillac-renovation-colleges

OCDE (2018). *Regards sur l'éducation 2018 : les indicateurs de l'OCDE*. Éditions OCDE. En ligne : bit.ly/regards-ocde-2018

OCDE (2017). Résultats du PISA 2015 (Volume II) : Politiques et pratiques pour des établissements performants. Éditions OCDE.

OCDE (2014). Résultats du PISA 2012 : les clés de la réussite des établissements d'enseignement : ressources, politiques et pratiques (Volume IV). Éditions OCDE. En ligne : bit.ly/pisa-2012-ressources

OCDE (2013). *Résultats de TALIS 2013 : une perspective internationale sur l'enseignement et l'apprentissage*. Éditions OCDE. En ligne : bit.ly/resultats-talis-2013

OCDE (2011). Autonomie et responsabilisation des établissements d'enseignement : quel impact sur la performance des élèves ? *PISA à la loupe* n° 9. En ligne : bit.ly/pisa-loupe-9

PAIR Claude, GEBLER Jean-Marc, MOISAN Catherine et al. (1998). *Rénovation du service public de l'Éducation nationale : responsabilité et démocratie*. Ministère de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie. En ligne : bit.ly/responsabilite-et-democratie

RENARD Fabienne, DEMEUSE Marc (2017). Du contrat stratégique pour l'école au Pacte pour un Enseignement d'excellence : les nouveaux modes de gouvernance préconisés par le Pacte à travers les plans de pilotage. Institut d'administration scolaire de l'Université de Mons. En ligne : bit.ly/pacte-gouvernance

REY Olivier (2019). Pilotes et pilotage dans l'éducation. *Dossier de veille de l'IFÉ*, n° 128, Institut français de l'éducation. En ligne : bit.ly/pilotes-et-pilotage

REY Olivier (2016). *John Hattie et le Saint Graal de l'enseignement*. Éduveille, Institut français de l'éducation. En ligne : bit.ly/hattie-graal

SHOLDERER Olga (2017). Making education work: School autonomy and performance. *East European Quarterly*, vol. 45, n° 1-2, p. 27-56. En ligne : bit.ly/making-education-work

SCHÜTZ Gabriela, WOESSMANN Ludger, WEST Martin R. et al. (2013). School Accountability, Autonomy, Choice, and Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003. *Education Working Paper*, n° 13, OCDE.

SUGGETT Dahle (2015). School autonomy: Necessary but not sufficient. *Evidence Base*, vol. 1, p. 1-33. En ligne : bit.ly/autonomy-necessary

VAILLANT Denise (2015). *School leadership, trends in policies and practices, and improvement in the quality of education*. Unesco. Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report 2015 "Education for All 2000-2015: achievements and challenges". En ligne : bit.ly/school-leadership-quality

WISEU Sofia, CARVALHO Luís Miguel (2018). Changes in school governance and the reshaping of head teachers' roles and identities in Portugal. Dans : *Education policies and the restructuring of the educational profession. Global and comparative perspectives*, Springer. En ligne : bit.ly/changes-school-portugal

WUILLAMIER Philippe (2015). Autonomie et contractualisation. *Administration & Éducation*, n° 147, AFAE, p. 145-148.

Annexe n° 7

Liste des acronymes

A&I : administration & intendance

ALO : administration et la logistique

AP : activités pédagogiques

ASSP : accompagnement, soin et services à la personne

ATTEE : adjoint technique territorial des établissements d'enseignement

BI : bonification indiciaire

CEG : collège d'enseignement général

CES : collège d'enseignement secondaire

CITE : classification internationale type de l'éducation

CLAIR : collèges et lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite

CRPD : concours de recrutement des personnels de direction

CVC : conseil de la vie collégienne

CVL : conseil des délégués pour la vie lycéenne

DAAC : délégué académique à l'action culturelle

DANE : délégué académique au numérique éducatif

DAREIC : délégué académique aux relations européennes et internationales et à la coopération

DEPP : direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance

DGESCO : direction générale de l'enseignement scolaire

DGF : dotation générale de fonctionnement

DHG : dotation horaire globale

DHS : dotation horaire supplémentaire

DOS : division de l'organisation scolaire

DSDEN : direction des services départementaux de l'éducation nationale

EPLE : établissements publics locaux d'enseignement

EPN : établissement public national

EREA : établissement régional d'enseignement adapté

ETP : équivalent-temps plein

HP : heure poste

HSA : heure supplémentaire année

HSE : heure supplémentaire effective

IA-Dasen : inspecteur d'académie-directeur académique des services de l'éducation nationale

IA-IPR : inspecteur d'académie-inspecteur pédagogique régional

IEN-ET/EG : inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'enseignement général et technique

IFÉ : institut français de l'éducation

IGAENR : inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

IGEN : inspection générale de l'éducation nationale

IH2F : institut des hautes études de l'éducation et de la formation

IMP : indemnité de mission particulière

IPS : indice de position sociale

ISSA : International Study of School Autonomy

LGT : lycée général et technologique

LP : lycée professionnel

LPO : lycée polyvalent

NBI : nouvelle bonification indiciaire

OCDE : organisation de coopération et de développement économique

ODACE : organisation d'accompagnement concerté des établissements)

PFMP : période de formation en milieu professionnel

PISA : programme international pour le suivi des acquis des élèves

PPCR : parcours professionnels, carrières, rémunérations

RCBC : réforme du cadre budgétaire et comptable

RH : ressources humaines

SGEC : secrétariat général à l'enseignement catholique

SNPDEN : syndicat national des personnels de direction de l'éducation nationale

TOS : technicien et ouvrier de service

TRMD : tableau de répartition des moyens par disciplines

UNESCO : United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNSA : Union nationale des syndicats autonomes

VE : vie de l'élève

L'équipe d'inspecteurs généraux qui a assuré la conduite de cette mission et la rédaction du présent rapport a bénéficié, pour les déplacements dans les académies, établissements scolaires et pays étrangers, de contributions rédigées par de nombreux inspecteurs généraux. Elle remercie

Bénédicte Abraham

Laurence Adeline

Mohammed Baziz

Marie-Caroline Beer

Catherine Bertho-Lavenir

Françoise Boutet-Waïss

Patrice Bresson

Alain Brunn

Brigitte Bruschini

André Canvel

Élisabeth Carrara

Laurent Carroue

Dominique Catoir

Simone Christin

Philippe Christmann

Jean Deroche

Sonia Dubourg-Lavroff

Monique Dupuis

Véronique Eloi-Roux

Stéphane Elshoud

Éric Fardet

Marc Foucault

Dominique Frusta-Gissler

Christine Gaubert-Macon

Anne Giami

Maryelle Girardey-Maillard

Patrick Guichard

Patrick Guidet

Joëlle Jean

Bruno Jeauffroy

Aziz Jellab

Michèle Joliat

Sophie Julien

Sacha Kallenbach

Didier Lacroix

Édouard Leroy

Pierre Lussiana

Françoise Mallet

Christophe Marsollier

Nicole Menager

Bertrand Minault

Jean-Marc Moullet

Jean Narvaez

Marc Pelletier

Claudine Picaronny

Éric Pimmel

Alain Plaud

Bernard Pouliquen

Paul Raucy

Christophe Rehel

Jean-François Raynal

Juliana Rimane

Marc Rolland

Jean-Luc Rossignol

Martine Saguet

Hubert Schmidt

Florence Smits

Frédéric Thomas

Guy Waïss

Karim Zayana



igen Inspection générale
de l'Éducation nationale

igaenr Inspection générale
de l'Administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

