



RAPPORT

Un contrat pour les établissements scolaires

Insuffler de l'autonomie dans l'éducation nationale

Par Monique Canto-Sperber

Se repérer dans le rapport.

01 Notre idée en un coup d'œil
p. 5

02 Les trois chiffres à retenir
p. 8

03 Prélude : pourquoi lancer le débat sur l'autonomie des établissements scolaires en France ?
p. 9

04 Introduction
p. 14

05 Partie I **LES RAISONS DE L'AUTONOMIE :
POURQUOI DEFENDRE
L'AUTONOMIE SCOLAIRE EN
FRANCE ?**
p. 41

1. Une raison majeure pour aller vers l'autonomie : les mauvais résultats de l'école publique
2. Changer de perspective
3. Les réticences françaises à l'égard de l'autonomie scolaire
4. Quelle autonomie pour les écoles françaises ? Quels points de vigilance particulier ?

06 **Partie II** **L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES À L'ÉTRANGER : RETOURS D'EXPÉRIENCE ET ENSEIGNEMENTS**

p. 73

1. L'exemple suédois
2. Les Charter Schools : l'autonomie scolaire, version américaine
3. La création des Free schools en Angleterre

07 **Partie III** **POUR L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES PUBLICS FRANÇAIS : PROPOSITIONS ET POINTS DE VIGILANCE**

p. 116

1. Quelles leçons retenir en France de ce qui se fait ailleurs ?
2. Les points de vigilance : des conditions de réussite et des difficultés bien documentées
3. Une autonomie expérimentale, volontaire, mise en œuvre de façon variable et objet d'un vaste débat
4. Les rôles respectifs des enseignants et des responsables
5. La formation des directeurs et des enseignants
6. Le rôle de la puissance publique : les collectivités territoriales, l'administration centrale et l'État

08 **L'autonomie des établissements scolaires en France : principes et orientations**

p. 140

09 **Conclusion**

p. 144

10 **Bibliographie**

p. 146

11 **L'auteur**

p. 151



Notre idée en un coup d'œil.

Constat & analyse.

Les insuffisances de l'école française sont connues : dégradation des performances, persistances des inégalités **de réussite entre les élèves en fonction de leur origine sociale**, métier d'enseignant dévalué et de plus en plus difficile à exercer, chefs d'établissements trop peu formés et sous-payés par rapport à leurs collègues européens...

Partant de ce constat, ce rapport appelle à changer notre logiciel. L'auteur plaide pour GenerationLibre en faveur d'une **autonomie réaliste des établissements scolaires**. Réaliste, car cette proposition s'inscrit dans un contexte français, prenant ainsi en compte les spécificités culturelles de notre pays en matière d'éducation : un fort engagement républicain et une conception de l'égalité étroitement rattachée à l'action de l'État.

L'autonomie : pourquoi et comment ?

Les **oppositions à l'autonomie sont connues**. Elles tiennent principalement à notre commune compréhension de l'égalité, largement plébiscitée en matière éducative, et du rôle qui est astreint à l'Etat pour la mettre concrètement en œuvre. Le postulat sous-jacent à pareille certitude est que toute rupture dans cette uniformité risque d'introduire les germes de l'inégalité. La différenciation dans les styles pédagogiques, et les méthodes qu'entraînerait l'autonomie, paraît dès lors contraire à la culture républicaine.

Ce présent rapport montre pourtant **qu'une autonomie finement pensée et adaptée aux spécificités du contexte français permettrait de donner une réalité à l'ambition d'égalité**, propre au programme républicain. Dans la plupart des pays qui l'autorisèrent par la loi, **l'existence des « écoles libres » a conduit dans l'ensemble à des améliorations en matière de réussite scolaire des élèves**, surtout ceux **issus de milieux défavorisés**, comme en attestent les nombreuses études consacrées à ce sujet.

Ce rapport **prend en compte les critiques légitimes** qui sont formulées à l'égard de l'autonomie, et **cherche à les considérer pour mieux y répondre**. Pour élaborer un modèle d'autonomie efficace et adapté à la situation française, notre étude **examine en détail trois systèmes d'autonomie des établissements scolaires mis en place à l'étranger** (la Suède, le Royaume-Uni et les Etats-Unis) afin de déterminer les erreurs à ne pas commettre et d'identifier les facteurs de réussite.



Notre proposition.

L'autonomie des établissements scolaires que nous défendons n'est pas un simple aménagement dans la continuité des réformes antérieures qui se contenterait d'adjoindre aux pratiques actuelles un peu plus de concertation pédagogique et quelques marges de manœuvres limitées sur le contenu des programmes. Concrètement, **ces établissements autonomes seraient liés par un contrat d'objectifs et de gestion, conclu entre les autorités publiques et les responsables de l'établissement scolaire.**

Le contrat est le texte fondateur, une sorte de **constitution interne** présentant les éléments qui justifient l'autonomie, ses **objectifs** et sa **stratégie** pour y parvenir. Rédigé par le directeur d'école et son équipe enseignante (de l'aide extérieure peut être apportée sur les questions les plus techniques), il est **conclu entre l'établissement, l'État et les collectivités territoriales.** Le contrat devra prendre en compte les spécificités sociales, économiques, démographiques, culturelles, voire linguistiques de l'environnement au sein duquel évolue l'établissement.

Les marges de manœuvre de ces écoles autonomes auraient trait à la **définition d'une stratégie de moyens** (groupes de classe, rythmes scolaires, organisation des niveaux et présentation du programme) et à **une ambition pédagogique** détaillée dans le contrat, élaborée conjointement par les responsables de l'école et une équipe d'enseignants.

Il s'agirait donc **d'accorder une plus large autonomie de gestion, financière et pédagogique, tout en maintenant une place essentielle à l'Etat dans la conclusion de ces contrats, ainsi qu'à la sanction de leur non-respect.**

Les trois chiffres à retenir.

Un élève sur cinq ne parvient pas à des résultats satisfaisant aux tests PISA concernant la culture mathématique et scientifique, ainsi qu'en compréhension écrite. Cela nous place en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE. ⁽¹⁾

1/5

107 points

C'est l'écart de compréhension écrite aux tests PISA entre des élèves issus de milieux défavorisés et des élèves issus de milieux favorisés, faisant de la France un des pays les plus inégalitaires en Europe. ⁽²⁾

Depuis 1980, la dépense intérieure d'éducation par an (47,7 milliards d'euros en 2019) dans le premier degré a doublé. ⁽³⁾

+100%

Prélude : pourquoi lancer le débat sur l'autonomie des établissements scolaires en France ?

L'autonomie des établissements scolaires dans le système public de l'Éducation nationale est une question de fond mais aussi un sujet polémique, la revendication idéologique éclipsant souvent les raisons d'être, ambitions et objectifs d'une telle mesure.

Ce climat est regrettable, car l'enjeu est colossal : rien de moins que l'avenir de la jeunesse et la cohésion de notre société. C'est pourquoi la proposition de rendre autonomes les établissements scolaires doit faire l'objet d'un débat informé où puissent être discutés, de façon précise, les arguments qui la justifient, sa capacité de remédier aux difficultés structurelles de l'éducation publique en France, ainsi que le détail des conditions concrètes son éventuelle mise en œuvre. Qui plus est, la genèse intellectuelle de la notion d'autonomie scolaire, ses premières applications historiques en France et ses exemples plus anciens en Europe plaident pour sûr en sa faveur. Elle est non seulement un principe solide, mais surtout une réalité institutionnelle : on en connaît les vertus tout comme les risques qu'elle comporte, et surtout comment les prévenir.

L'autonomie n'est ni une formule magique ni l'objet d'un décret. Elle se construit avec prudence, en tenant compte du contexte dans lequel elle doit prendre effet. Notre problématique suppose de répondre au préalable à quatre questions. D'abord, de définir le rôle de la puissance publique en matière d'éducation. De déterminer ensuite les formes souhaitables de contribution de l'État et de la société dans ce domaine. Elle interroge également la vision collective que nous avons de l'éducation : voulons-nous avoir les moyens d'une école efficace et porteuse de la réussite scolaire ? L'autonomie exige enfin qu'on en délimite clairement les contours (juridiques, financiers etc.).

Ces questions seront reprises ci-dessous sous un angle historique et conceptuel, puis à l'aide des exemples suédois, américains et anglais. Elles seront accompagnées par un ensemble de recommandations opérationnelles qui permettront la mise en œuvre de l'autonomie dans notre pays.

Le type d'autonomie que le présent rapport voudrait promouvoir n'est pas un simple aménagement du système existant, auquel on adjoindrait un peu plus de concertation pédagogique et des marges de manœuvre limitées pour ce qui a trait aux programmes¹. Ce n'est pas non plus, du moins à court terme, la création d'un nouveau type d'établissements qui, quoique publics, seraient financés au prorata du nombre des élèves qui y seraient scolarisés, le plus souvent grâce à des moyens financiers directement attribués aux familles (par exemple, le chèque éducation) et dont celles-ci feraient l'usage qu'elles voudraient.

Pour autant les écoles autonomes publiques que j'appelle de mes vœux ne seraient pas des écoles soustraites à toute forme de contraintes, libres de s'affranchir totalement du programme national, de rémunérer leurs enseignants comme elles l'entendent ou même de fixer à leur gré la durée de l'année scolaire et les obligations de leurs élèves. Ces établissements seraient plutôt des écoles telles que nous les connaissons aujourd'hui, mais transformées en écoles autonomes publiques et liées par un contrat d'objectifs et de gestion conclu entre les autorités publiques et les responsables de l'établissement scolaire, contrat plus ambitieux que ceux qui existent à présent². Les marges de manœuvre de ces écoles autonomes auraient trait à la définition d'une stratégie de moyens (groupes de classe, rythmes scolaires, organisation des niveaux et présentation du programme) et à une ambition pédagogique détaillée dans le contrat, élaborée conjointement par les responsables de l'école et une équipe d'enseignants. Des possibilités importantes d'adaptation et d'innovation leur seraient accordées, qui pourraient se réclamer ainsi de la légitimité qui revient aux leaders pédagogiques d'un projet. Les responsables de ce contrat le rendraient

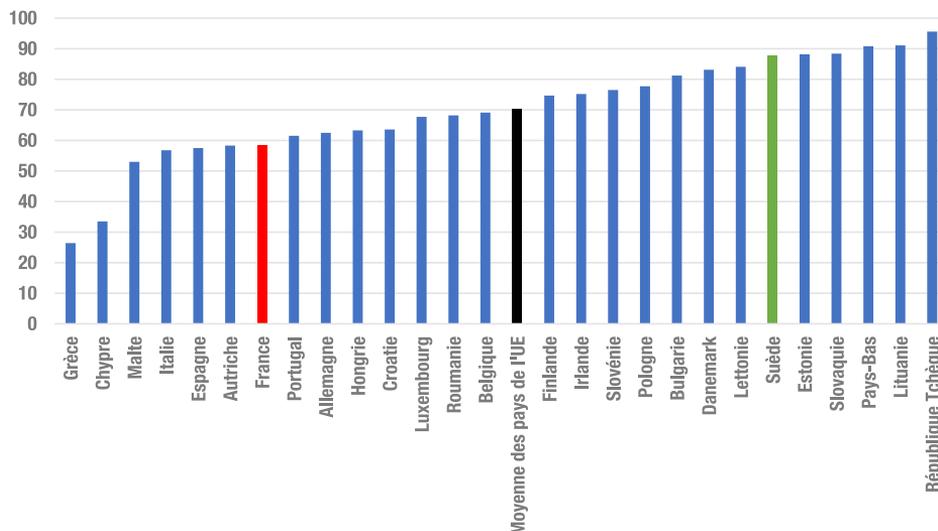
¹ Cf. Les « communautés éducatives renforcées » dont parle la Note de France Stratégie « 2017-2027. Quelle autonomie pour les établissements scolaires ? », 2017.

² La possibilité de ce type de contrat existe en effet depuis la loi d'orientation de 1989, mais elle ne s'est transformée en réalité que dans l'éducation prioritaire (cf. la circulaire du 10 juillet 1998 et son annexe).

public, et recruteraient leurs collègues enseignants candidats sur la base d'un tel contrat, tous enfin devraient répondre des résultats obtenus³. Je donnerai des indications dans la dernière partie de ce rapport sur la mise en œuvre opérationnelle de ce type d'établissements, qui serait dans un premier temps expérimental.

La France est parmi les pays qui, en Europe, accordent le moins d'autonomie aux établissements scolaires (voir figure 1), surtout pour le secondaire, les établissements primaires disposant d'une plus grande liberté pédagogique, dans le cadre des programmes nationaux. Or l'autonomie a été reconnue comme étant une condition favorable pour l'amélioration des résultats dans le domaine éducatif, nous le montrerons dans ce présent rapport. Une telle réforme ne peut donc plus être écartée de l'éventail des évolutions possibles pour remédier aux insuffisances de l'école française, dont font état les enquêtes PISA depuis près de vingt ans : des performances scolaires en baisse et un caractère inégalitaire de plus en plus marqué, la réussite scolaire des enfants étant désormais corrélée à leurs origines sociales. Le degré d'autonomie des écoles est ici calculé (graphique 1) comme la part des tâches pour lesquelles le directeur de l'école, les enseignants ou le conseil d'administration de l'école exercent une réelle responsabilité.

³À terme, la gestion centralisée des enseignants qui prévaut aujourd'hui dans notre éducation nationale serait aménagée. Les établissements scolaires doivent aujourd'hui élaborer un projet pédagogique, mais dont la mise en œuvre est contrainte par leur manque d'autonomie. La liberté pédagogique est formellement reconnue aux enseignants, sans véritable effet. Le Conseil d'État a autorisé en 2012 pour les établissements du réseau Éclair une certaine souplesse dans le recrutement de leurs enseignants. Ces mesures sont positives, mais n'ont qu'une portée limitée tant qu'une autonomie plus globale n'est pas accordée.

Figure 1 – Indice d'autonomie scolaire

Source : Ocde, PISA 2015 Database, Annex B, Table II.4.5., Index of school autonomy, science performance and school characteristics, 2016, p. 337.

Dans ce plaidoyer pour l'autonomie, j'ai pris le parti de ne pas distinguer le cas des écoles primaires de celui des collèges et des lycées. Je traiterai donc de l'autonomie des établissements scolaires en général, sans faire état, sur les différents points considérés, des caractéristiques qui sont celles des écoles primaires dans le système scolaire français. En effet, ces dernières n'ont pas de statut juridique défini et sont sous l'autorité conjointe du maire et du recteur d'Académie, elles sont surtout très différentes les uns des autres (certaines n'ayant qu'une ou deux classes)⁴.

Les raisons qui m'ont amenée à adopter cet angle seront détaillées dans les développements qui suivent. Toutefois, comme l'une des objections souvent avancées pour écarter une réforme d'autonomie globale du type de celle que je propose est l'impossibilité de l'appliquer aux écoles primaires, je dois au lecteur de les présenter brièvement ici.

La première a trait à la nature de ce rapport. Il présente une analyse d'ensemble du système éducatif français. Il apporte aussi des éléments

⁴À strictement parler, l'école primaire concerne les élèves de la TPS (toute petite section de maternelle) au CM2, l'école maternelle les élèves de la TPS à la GS (grande section), l'école élémentaire les élèves du CP au CM2. Dans ce rapport, l'expression école primaire se réfère à l'école du CP au CM2.

sur l'histoire de sa formation dans le but de montrer l'influence persistante de cet héritage. Des réflexions de ce type amènent à dégager une intelligibilité d'ensemble, à formuler des principes issus du républicanisme qui a été à l'origine du système scolaire français et aussi les lignes de force d'une réforme à venir qui ne les trahisse pas. Or ces principes sont pour l'essentiel identiques dans le cycle primaire et secondaire. Une deuxième raison a trait à la volonté de prendre un recul, historique et intellectuel, par rapport à l'institution scolaire que nous connaissons. Les enseignements tirés de la manière dont ont été conduites ailleurs que chez nous des réformes d'autonomie scolaire jouent en cela un rôle décisif. C'est pourquoi j'y consacre une partie de ce rapport, en dégagant pour chaque cas les facteurs d'échec et les conditions de réussite. Or il est frappant que, dans ces exemples, la distinction entre les différents cycles joue assez peu, ces réformes ayant été pensées de manière globale. Enfin, il me semble que les caractéristiques actuelles des écoles primaires pourraient être adaptées de façon à permettre l'engagement de leur directeur et des enseignants sur un projet éducatif ambitieux ainsi que le recrutement de leurs collègues qui se pense surtout dans une perspective de fluidité plus grande entre cycles primaire et secondaire⁵.

L'heure est venue d'ouvrir un débat sur les avantages de l'autonomie scolaire dans le cadre de l'Éducation nationale et d'en proposer une mise en œuvre réaliste, en tenant compte des caractéristiques et des valeurs du système public français : à savoir, des buts de formation communs et définis par l'État, un curriculum national, un calendrier scolaire uniforme et des règles partagées dans le recrutement des professeurs.

Même si la prudence reste de mise, et à condition d'être vigilant sur les conditions de réussite d'une telle réforme, bien identifiées dans les cas suédois, américains et anglais, elle est la seule piste sérieuse capable de faire de l'école publique le premier levier de la mobilité sociale.

⁵ La loi « Pour une école de la confiance » du 26 juillet 2019 institua les établissements publics locaux d'enseignement internationaux pour tenir compte de la spécificité de chaque territoire, à savoir une association d'établissements (collège et écoles situées dans son secteur de recrutement) dans le but d'améliorer le lien entre le primaire et le collège et mieux accompagner les élèves dans les apprentissages du socle commun.

L'AUTONOMIE, POURQUOI EN PARLER ?

La création d'écoles libres, au sein même du système public, fut une mesure emblématique adoptée par la Suède il y a maintenant plus de trente ans, et qui n'avait alors guère de précédents⁶. C'est à peu près au même moment que furent établies aux États-Unis les premières « charter schools ». Une vingtaine d'années après, en 2011, l'Angleterre se dota à son tour d'écoles libres (*free schools*). Dans tous ces cas, il s'agissait bien d'écoles de statut public, financées par l'État, gratuites, auxquelles il était interdit de choisir leurs élèves, mais qui disposaient d'une large autonomie pédagogique, comme recruter leurs enseignants et même s'affranchir du *curriculum* national. Ces nouveaux types d'établissements pouvaient être gérés par des acteurs publics mais aussi par des groupes privés (associations de professeurs ou de parents, fondations, entités *non profit*, et même - mais uniquement en Suède - *for profit*). Toutefois, tous restaient liés à l'État par un contrat ou une charte qui, dans chaque cas, définissaient leurs objectifs et justifiaient qu'ils fussent soumis à des inspections et des contrôles.

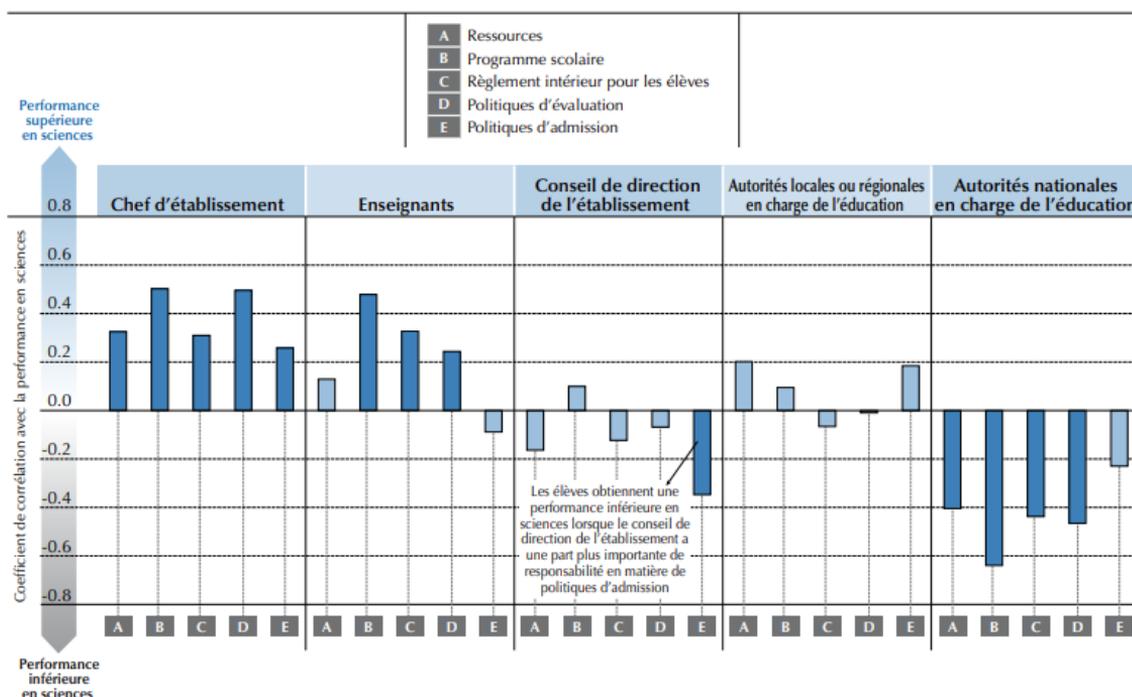
Dans la plupart des pays qui l'autorisèrent par la loi, l'existence des « écoles libres » a conduit dans l'ensemble à des améliorations en matière de réussite scolaire des élèves, surtout ceux issus de milieux défavorisés, comme en attestent les nombreuses études consacrées à ce sujet, du moins sous réserve que certaines conditions bien identifiées soient respectées : par exemple, les modalités du contrôle exercé par l'État, la solidité de l'équipe responsable du projet, la qualité de la certification des professeurs et la transparence des processus d'évaluation⁷.

⁶ Existaient alors en France quelques écoles libres publiques, mais elles étaient expérimentales et bénéficiaient d'un statut dérogatoire.

⁷ Pierre BENTATA, *Éducation. La France peut mieux*, Institut Economique Molinari, Décembre 2019, pp. 26-27.

Le graphique suivant (figure 2) montre par exemple une nette corrélation entre les résultats des élèves en sciences, et la nature de l'instance qui prend les décisions en matière d'affectation des ressources et de programmes, mais aussi de règlement interne, d'évaluation et d'admission. Les plus mauvais résultats s'observent lorsque les instances nationales sont responsables de ces décisions, les meilleures lorsque ces dernières sont prises par les chefs d'établissement et les enseignants.

Figure 2 – Corrélation entre les responsabilités en matière de gouvernance des établissements et la performance en sciences



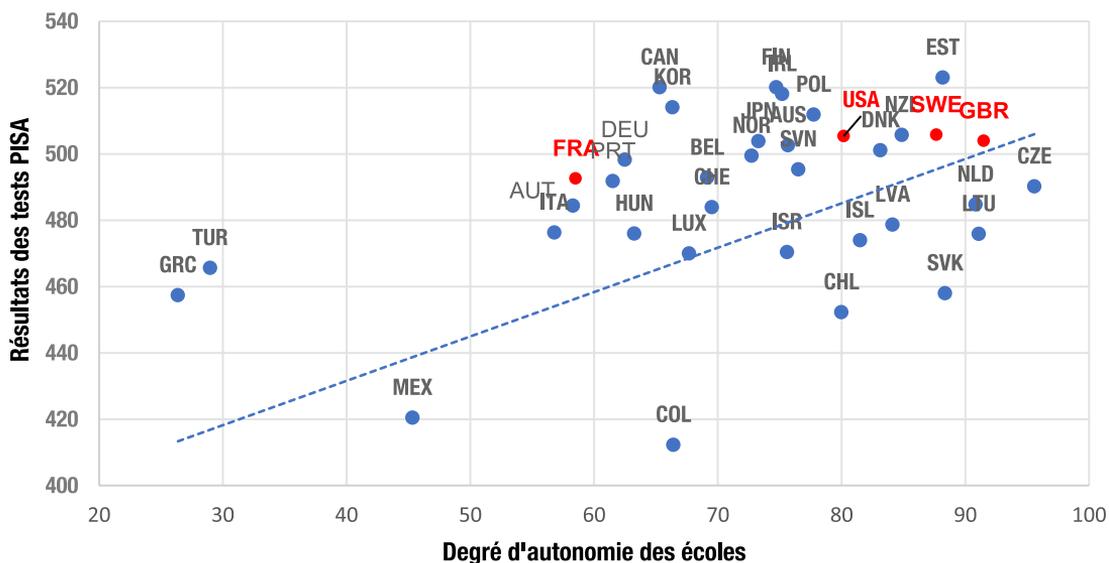
Source8: Ocde, Résultats du PISA 2015 (Volume II) : Politiques et pratiques pour des établissements performants, 2016, p. 51

Les deux graphiques suivants (figures 3 & 4) indiquent, à titre d'aperçu et en particulier pour les pays étudiés dans ce rapport, une nette corrélation entre degré d'autonomie (avec l'indicateur présenté plus haut) et performances scolaires des élèves en matière de lecture. Le test

⁸ Les auteurs de cette analyse factorielle n'ont pas précisé le taux de récupération des données (ou taux d'inertie).

est réalisé par ordinateur (pendant une durée de plusieurs heures) et l'échelle de score est standardisé entre les pays : la moyenne est 500 et l'écart type est de 100. La France se situe globalement dans la moyenne des pays de l'OCDE en matière de performances de lecture.

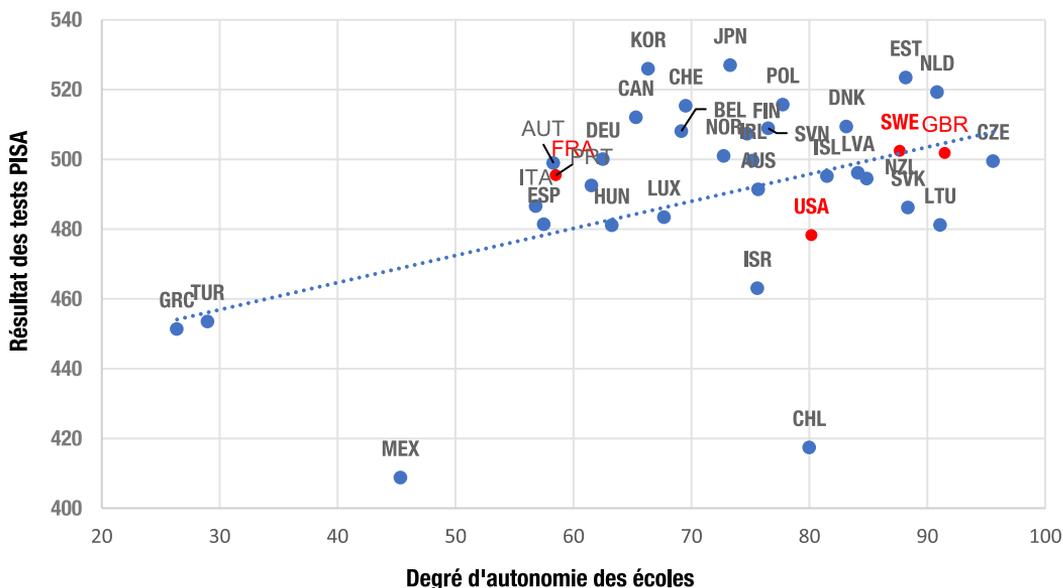
Figure 3 – Lien entre le degré d'autonomie des écoles et les résultats PISA en matière de lecture



Source : PISA Data Explorer (score = 2018) et Ocde, PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools, Figure II.4.7 Index of school autonomy, school characteristics and science performance, 2016, p. 119.

Enfin, le graphique 4 atteste d'une corrélation entre autonomie et résultats des tests PISA en mathématiques.

Figure 4 – Lien entre le degré d'autonomie des écoles et les résultats des tests PISA en mathématiques



Source : PISA Database et Ocde, PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools, Figure II.4.7 Index of school autonomy, school characteristics and science performance, 2016, p. 119.

DE QUOI PARLE-T-ON QUAND ON PARLE D'AUTONOMIE ?

La diversité des sens à laquelle renvoie le terme 'autonomie' explique la grande confusion qui règne dans la plupart des débats relatifs à l'autonomie scolaire. Elle se réfère, dans un sens politique et social, à la capacité qu'a une entité (par exemple une université, un musée) de définir ses propres règles de fonctionnement et de fournir les justifications qui les rendent légitimes, dans un domaine de compétences bien délimité ; en somme, de se donner à soi-même sa propre loi. Mais l'autonomie suppose aussi de définir la responsabilité de l'établissement en accord avec une autorité supérieure (par exemple, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche pour une

université), laquelle prend l'engagement de respecter la liberté d'action de l'entité en question pour autant que cette dernière accomplit les missions et objectifs définis en commun. Cette dernière condition - le lien à une autorité supérieure - est décisive. C'est elle qui distingue l'autonomie de l'indépendance. En effet, dans les cas des institutions publiques que je viens de citer, l'autonomie désigne bien le pouvoir qui leur est laissé d'agir selon les règles qu'elles se sont elles-mêmes données (en particulier pour la gestion de leurs moyens, humains et matériels et en partie de leurs ressources), mais toujours dans les limites de ce que prévoit l'accord conclu avec l'État, ce dernier gardant un pouvoir de contrôle a posteriori (et éventuellement de sanctions).

Selon ce cadre général, l'autonomie pour un établissement scolaire prendrait des sens différents selon les domaines auxquels elle se rapporterait. L'autonomie pourrait ainsi consister, en premier lieu, en une autonomie de statut, ou autonomie juridique : les établissements seraient libres de choisir la structure juridique qui leur conviendrait⁹.

Par ailleurs, et c'est un autre sens de l'autonomie, des établissements autonomes pourraient également jouir d'une autonomie financière. Ils disposeraient dès lors de ressources propres pour financer leurs activités, en totalité ou en partie. S'ils étaient, par exemple, propriétaires de leurs bâtiments, ils pourraient établir des frais d'inscription pour leurs élèves ou, du fait de leur autonomie, posséderaient des fonds propres leur permettant de rémunérer leurs professeurs et employés.

Un établissement scolaire autonome pourrait également disposer, et c'est la troisième possibilité, d'une autonomie de gestion de ses moyens : en ressources humaines, par exemple, s'il avait le pouvoir de recruter ses employés et de les rémunérer comme il le souhaiterait, et autonomie de gestion budgétaire s'il pouvait gérer son budget et allouer ses ressources selon ses priorités propres.

⁹ C'est ainsi que Sciences Po avait d'abord été créée en 1872 comme l'École Libre des Sciences politiques (entité sui generis intitulée Fondation des sciences politiques dans une volonté d'opposition à la faculté de droit de Paris) mais, menacée d'être nationalisée en 1945 et afin de pouvoir conserver dans une structure séparée son autonomie première, a accepté de se doter aussi d'un Institut des Études politiques, qui était quant à lui établissement public, composante de l'Université de Paris et donc dépendant directement de l'État.

Enfin, une institution autonome pourrait jouir d'une autonomie de stratégie et de méthode pédagogique si elle avait la liberté de décider, entre autres, des rythmes d'apprentissage ou du nombre d'élèves par classe. Voici le portrait-robot d'une école publique autonome telle qu'elle pourrait exister en France.

L'AUTONOMIE EN MATIÈRE D'ÉDUCATION ? ENTRE REVENDICATIONS PARTISANES ET ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES

L'autonomie des établissements scolaires a été récemment revendiquée, à plusieurs reprises, comme une cause à forte tonalité politique. Au cours de la campagne présidentielle de 2017, deux candidats, François Fillon (Les Républicains) et Benoît Hamon (Parti Socialiste), la mentionnèrent au nombre des mesures phares de leur programme. Le candidat de la droite désirait pour les écoles une « autonomie libérale », promettait encore une réduction du rôle de l'État au nom d'une attitude réformatrice qui ne tremblait pas devant le 'mammouth' de l'Éducation nationale¹⁰. Le candidat socialiste invoquait quant à lui une « autonomie démocratique », au contenu incertain mais qui devait de manière, il faut bien le dire un peu magique, remédier aux inégalités scolaires¹¹. Dans les deux cas, l'autonomie des écoles devint une proposition qui sert de marqueur fort au service d'une offre politique. L'histoire ultérieure a toutefois montré le peu d'engagement de ceux qui plébiscitaient cette mesure. Le conseiller de François Fillon, qui en était un ardent partisan, n'en a plus fait mention depuis qu'il est devenu, en 2017, ministre de l'Éducation nationale. De la même façon, on n'en trouve plus aucune trace dans l'agenda des réformes éducatives mis en avant par le parti socialiste.

¹⁰ Le « mammouth », à savoir l'ensemble de l'Éducation nationale, emploie plus de 900 000 enseignants, dont près de la moitié exerce dans l'enseignement primaire, il est aussi plus centralisé, hiérarchisé et uniformisé dans ses programmes et ses méthodes que tout autre système éducatif en Europe. François Fillon, dans son programme, propose de « débureaucratiser l'éducation nationale » et d'« encourager l'autonomie des écoles, des collèges et des lycées, dans un cadre national » (François Fillon, *Mon projet pour la France*, 2017, p. 33).

¹¹ Cf. Benoît HAMON, Yannick JADOT, Michel WIEVORKA, *La politique est à nous*, Robert Laffont, 2017 ; le chapitre Éducation fut rédigé par Philippe Meirieu, qui recommandait des finalités « jacobines » et des modalités « girondines ».

Tout récemment encore, lors d'une visite à Marseille, les 2 septembre 2021 et 2 juin 2022, le chef de l'État a exhorté 59 écoles de cette ville (11 000 élèves, 630 enseignants) à expérimenter de nouvelles libertés pédagogiques ainsi que la possibilité pour les directeurs d'école de choisir leurs enseignants, mesure qui est l'une des conditions de l'autonomie scolaire¹². Ces propositions furent toutefois lancées sans mise en contexte ni précision. Une occasion manquée d'un débat sérieux sur l'autonomie scolaire¹³.

Il serait fâcheux de réduire le débat sur l'autonomie scolaire à pareilles confiscations partisans sans contenu précis ni plan sérieux de mise en œuvre. Une telle réforme mérite meilleure considération, non seulement parce qu'elle doit permettre de rétablir la qualité de l'éducation et remédier à une mobilité sociale enrayée. Surtout, elle ouvre sur une réflexion de portée plus générale : jusqu'où et comment les missions de l'État peuvent être déléguées à des acteurs publics autonomes, voire à des acteurs privés.

La pauvreté du débat public sur le sujet doit être imputée à l'ignorance de l'histoire de la notion d'autonomie ainsi que de la réalité des établissements autonomes déjà existants à l'étranger et dans notre pays, en particulier dans l'éducation prioritaire. Pourtant l'autonomie des établissements scolaires a été envisagée à maintes reprises en France.

¹² « On doit pouvoir aller plus loin... En fait, donner plus de liberté en même temps qu'on donne plus de moyens (...). Il faut que ces directeurs d'école ils puissent choisir l'équipe pédagogique. On doit permettre peut-être (...) d'adapter les rythmes scolaires pour les enfants (...) et de pouvoir d'abord choisir les enseignants (...), être sûr qu'ils sont pleinement motivés, qu'ils adhèrent au projet » (Discours prononcé par Emmanuel Macron le 2 septembre 2021 à Marseille).

¹³ Des enseignants d'une quarantaines d'écoles Rep+ marseillaises publièrent un communiqué, soutenu par plusieurs syndicats : « Nous, Equipes pédagogiques des écoles refusons d'entrer dans l'expérimentation proposée par Emmanuel Macron le 2 septembre dernier à raison que nous considérons qu'elle organise de fait la casse de l'Ecole publique républicaine. Et nous appelons l'ensemble des écoles à boycotter massivement cette proposition ». De fait, lorsque le chef de l'État est revenu à Marseille, cette suggestion n'a pas été reprise.

UNE LONGUE HISTOIRE TOUT EN CONTRASTES : DU LIBÉRALISME RÉPUBLICAIN JUSQU'À LA DEUXIÈME GAUCHE

Le débat sur l'autonomie n'est pas un effet de mode et n'appartient pas seulement aux tourments de la modernité éducative. Les réflexions sur l'autonomie des écoles publiques en France sont anciennes. Dès la fin du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle, le principe de l'autonomie ainsi que les modalités qui permettraient de l'appliquer aux établissements scolaires firent l'objet, dans les cercles républicains, de débats approfondis. On discutait ainsi de l'intérêt qu'il y aurait à donner une identité collective à un établissement scolaire, on encourageait les réunions collectives, les conseils élus et la collégialité, on vantait encore les avantages liés à des responsabilités plus larges données au directeur d'école et aux enseignants.

De nombreuses déclarations d'Octave Gréard (1828-1904)¹⁴, de Jules Simon (1814-1896) et de bien d'autres semblaient vouloir mettre un terme à la conception uniforme et centralisée de l'Éducation nationale, conception héritée de l'Université impériale napoléonienne qui, en 1806, avait homogénéisé tout le système éducatif en un seul grand corps s'imposant à l'ensemble du territoire français et qui allait de l'école primaire à l'université. Cette Université unique était dirigée par un grand maître de l'Université - qui deviendra le ministre de l'Instruction Publique en 1824¹⁵ - et par des recteurs qui exerçaient une autorité directe sur tous les établissements scolaires : modèle parfait, si l'on peut dire, d'une administration autonome et pyramidale, fondée sur des modes de gestion centralisés et standardisés.

¹⁴ Toutefois, il faut aussi rappeler qu'Octave Gréard a également mis en place une scolarité primaire à étapes et les trois grandes divisions de *l'Organisation pédagogique*, ce qui témoignerait d'une conception assez directive de l'éducation (Octave GREARD, *Éducation et instruction. Enseignement primaire*, Paris, Hachette, 1887, p.81-82), je dois cette référence à Marc Loison.

¹⁵ Corps d'inspection, direction du ministère et service rectoraux se sont ensuite greffés sur cette organisation pyramidale. Le premier Empire a également constitué l'ensemble des enseignants du secondaire et de l'université en un corps d'État. Quoique faisant partie de l'Université impériale, l'enseignement primaire était moins intégré à cette pyramide et restait sous l'influence des autorités locales. L'obligation primaire établie par Guizot en juin 1833 fut progressivement reprise en main par l'État quand fut nationalisée la formation des instituteurs. Guizot créa le *Manuel général de l'instruction primaire* (1832) ancêtre du *Bulletin officiel*, introduisit l'obligation faite aux communes d'ouvrir une école (1833) et établit le corps des inspecteurs (1835).

Dès 1884, le ministre de l'Éducation nationale Armand Fallières invitait ainsi les professeurs à se réunir pour adapter, voire modifier, les programmes dans leurs classes. Quelques années plus tard, c'était la politique locale de chaque établissement scolaire qui était mise en valeur dans les injonctions des parlementaires et les bulletins des administrateurs :

« La responsabilité et les pouvoirs des administrations collégiales stimuleront leur zèle et leur initiative. Une certaine décentralisation deviendra alors possible. La réforme de la comptabilité conduit à l'autonomie des lycées : non à leur autonomie absolue, car un tel régime serait incompatible avec leur statut d'établissement public, mais à une autonomie suffisante pour que chaque école reçoive une autonomie propre et pour que son personnel trouve des raisons de s'y intéresser et aussi de s'y attacher »¹⁶,

La seule obligation collective étant l'engagement pour tous les établissements publics de préparer « les mêmes programmes et aux mêmes examens ».

Dans ce même esprit d'« innovation libérale », Léon Bourgeois (1851-1925), ministre de l'Instruction Publique, pouvait affirmer dès 1890 que « le principe de l'uniformité absolue dans le régime de tous les lycées et collèges ne répondait à aucune nécessité ; que la règle pouvait varier entre certaines limites, suivant les climats et les régions, les habitudes locales, suivant les besoins et les ressources des différents établissements », à charge pour le directeur de l'école de définir de telles spécificités et d'assumer de les prendre en compte dans les choix pédagogiques¹⁷, ce principe s'adressant aux établissements du second degré et non aux écoles primaires.

¹⁶ Lettre adressée par le ministre de l'Instruction publique au président de la commission de l'enseignement de la Chambre des députés, janvier 1902, Bulletin administratif de l'Instruction publique n°1504, 1er février 1902, pp. 97.

¹⁷ Cf. Octave GREARD, « Mémoire sur l'esprit de discipline dans l'éducation », présenté au Conseil académique le 26 juin 1883, Bulletin administratif de l'Instruction publique, Tome 32, n°573, 1883, pp. 447-461. Jules Simon, circulaire du 27 septembre 1872, cité par Jean-Paul Delahaye, « Aux origines de l'autonomie des établissements », in Jean-Paul DELAHAYE, Gérard MAMOU (coord), Vassiliki DRIANCOURT, Annie TOBATY, Pierre-Jean VERGES, *L'Autonomie de l'établissement public, local d'enseignement*, Paris, Berger-Levrault, p. 211.

Toutefois, en dépit de quelques réformes, comme la séparation entre enseignement primaire, secondaire et universitaire¹⁸, les libéraux républicains ne parvinrent pas à faire évoluer l'organisation de l'éducation nationale française, qui resta, et reste encore largement, uniforme et intégralement dirigée par les autorités administratives, plus fortement marquée par son origine napoléonienne que par les principes du républicanisme.

Environ un siècle plus tard, dans les années 1960, cette tendance ne fit que se renforcer : les recommandations relatives à l'enseignement et à l'organisation scolaire furent de plus en plus présentes, en même temps que s'imposait une gestion souvent centralisée et des pratiques pédagogiques standardisées¹⁹, comme autant de recours pour faire face à l'augmentation rapide et spectaculaire du nombre d'élèves scolarisés²⁰. L'introduction de la carte scolaire en 1959 a renforcé cette tendance. Elle a accentué l'uniformisation des modes de recrutement et d'évaluation des enseignants ainsi que l'organisation des examens et concours, jusqu'à l'harmonisation des notes, objet de maintes directives ministérielles.

Les années 1960 sont toutefois le moment aussi où, plus d'un demi-siècle après les intentions réformistes des libéraux républicains, les débats sur l'autonomie scolaire connurent une nouvelle vigueur en France. Ce renouveau s'est produit au sein de mouvements intellectuels et de courants politiques d'inspiration libérale, qui pouvaient se situer aussi bien à gauche qu'à droite du spectre politique.

¹⁸ Jean Zay joua en cela un rôle majeur puisqu'il substitua à une organisation verticale où rivalisaient des ordres d'enseignement un système horizontal où se succédaient des degrés. Il faut également citer ici le plan Langevin-Wallon, une opportunité manquée sur la voie de l'autonomie. Remis au printemps 1947, en réponse à une demande du gouvernement provisoire du général de Gaulle, ce plan qui formulait des mesures pour recréer un système éducatif démocratique et mettre fin au clivage entre le cursus « populaire » (écoles primaires élémentaires et cours élémentaires) et le cursus « bourgeois » (lycées et collèges), ce plan ne sera ni discuté par le gouvernement ni présenté devant le Parlement. Pourtant certaines de ses recommandations allaient dans le sens d'une plus grande autonomie : 25 élèves par classe, respect des rythmes biologiques de l'enfant, revalorisation du travail manuel, accès de chacun à une solide culture, liberté pédagogique, individualisation de l'enseignement et liberté pédagogique.

¹⁹ Il faut toutefois mentionner qu'en 1964 furent instaurées les disciplines d'éveil instaurées dans le cadre du tiers-temps pédagogique permettant aux maîtres d'aborder différemment les sciences, l'histoire et la géographie, en tenant compte des ressources locales et centres d'intérêt des élèves.

²⁰ En l'espace de soixante-dix ans, entre 1945 et 2015, le nombre d'élèves enrôlés dans l'enseignement public est passé de 5,5 à 13 millions et le nombre d'enseignants de 190 000 à environ 800 000.

À gauche, l'un des principaux porte-paroles de cette cause fut Gabriel Cohn-Bendit (1936-2021), qui contribua en 1982 à la création du lycée expérimental de Saint-Nazaire. Cogéré par les enseignants et les élèves, et pratiquant, au sein du système public, une forme radicale d'autonomie organisationnelle et pédagogique, cette expérience reste un cas isolé²¹.

La cause de l'autonomie scolaire a été également portée par des personnalités politiques marquées à droite ou au centre droit comme Alain Madelin ou Claude Goasguen (1945-2020). Le premier, du reste, n'a pas hésité par la suite à souligner son accord sur certains points avec les thèses de Gabriel Cohn-Bendit²². C'est surtout dans l'ouvrage qu'il publia en 1984, *Pour libérer l'école*, qu'Alain Madelin s'engagea pour l'autonomie des établissements d'enseignement et proposa un capital éducation pour chaque individu, afin de permettre aux parents de choisir l'école où ils souhaitaient scolariser leur enfant au sein d'un paysage scolaire concurrentiel²³. Les critiques ont vu dans cette proposition la reprise du point de vue que Milton Friedman (1912-2006), fameux économiste américain, avait développé dans un chapitre de son livre *Economics and the Public Interest* paru en 1955. Pour Friedman, la nécessité de recourir à un chèque éducation pour remédier aux piètres résultats des écoles américaines n'apportaient que fort peu de bénéfices éducatifs malgré leur gratuité. Si, au lieu de financer l'éducation de façon directe, l'État le faisait indirectement, en confiant aux familles la somme correspondant à l'éducation de chacun de leurs enfants, celles-ci étant libres de les envoyer dans l'école qu'elles voulaient, les écoles mises en concurrence seraient incitées à prodiguer un type d'éducation attrayant, ce qui les conduirait à améliorer leurs résultats²⁴. Mais en toute justice, c'était l'autonomie scolaire bien plus que le chèque éducation qu'Alain Madelin

²¹ Les dix-huit enseignants qui s'étaient rassemblés autour de ce projet avaient reçu carte blanche pour créer un lycée expérimental cogéré afin de remédier à l'échec scolaire et de rassembler les élèves et les professeurs qui ne se sentent pas à l'aise dans l'enseignement traditionnel. Gabriel Cohn-Bendit, qui se présentait comme « un infatigable militant de l'éducation alternative, libéral-libertaire » y enseigna jusqu'en 1987. Il rejoignit ensuite le Conseil national de l'innovation pour évaluer les méthodes pédagogiques de 4 lycées expérimentaux qui avaient été créés en France. Des expériences pédagogiques furent menées dans plusieurs établissements de la région Rhône-Alpes dès les années 1960.

²² *Le Figaro*, 28 mai 2004, et Entretien dans *Le Point*, 20 mai 2015, à propos de la réforme du collège.

²³ Alain Madelin, *Pour libérer l'école. L'Enseignement à la carte*, Rober Laffont, 1984.

²⁴ Milton Friedman, *Economics and the Public Interest, The Role of Government in Education*, Rutgers University Press, 1955.

défendait dans son ouvrage. Alain Madelin demandait également, de manière plus concrète, que soient établis 500 lycées expérimentaux autonomes qui, chacun à sa façon, montreraient comment il est possible de concilier fortes exigences scolaires, obligation de résultats et de liberté dans les moyens de l'enseignement²⁵.

De manière générale, et contrairement à ce qui a été souvent dit, les arguments avancés par les tenants de l'autonomie scolaire situés à droite de l'échiquier politique, n'exprimaient que rarement une volonté de privatisation des services publics ou de délégation de gestion à des entreprises privées. Il ne s'agissait non plus pour eux de faire rêver à un grand soir où la libre entreprise pédagogique concurrencerait à armes égales l'administration éducative. Leurs arguments reposaient surtout sur la valeur de l'innovation pédagogique, les effets bénéfiques de la liberté et de la responsabilité accordées au directeur et aux enseignants, mais aussi sur le droit pour les parents d'inscrire leurs enfants dans l'école souhaitée et au rôle positif de la compétition entre plusieurs types d'établissements publics. Ils plaidaient enfin pour l'abandon de la carte scolaire dans le but de favoriser la mixité sociale, les écoles ainsi subventionnées étant gratuites et ne sélectionnant pas leurs élèves. Ils espéraient enfin que des écoles autonomes obtiendraient de meilleurs résultats, sans interférence de l'État, une gestion privée étant à leurs yeux plus efficace qu'une gestion publique.

DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES NOTABLES

Les convictions que je viens de rappeler, formulées à droite comme à gauche de l'échiquier politique, figurent encore aujourd'hui parmi les raisons avancées en faveur de l'autonomie des établissements scolaires. Elles ont fait leur chemin et ont conduit incontestablement à une prise de conscience de la part des pouvoirs publics du très faible degré d'autonomie en vigueur. En témoignent les dispositions législatives successives, adoptées par des gouvernements de droite comme de gauche à partir des années 1980, dans le but de donner plus de capacité décisionnelle aux pouvoirs locaux et aux établissements publics.

²⁵ Cette mesure figurait dans le programme de Jean-Marie le Pen et de Philippe de Villiers en 2007. Il faut citer aussi la fondation APPROCHE (Association pour la Promotion du chèque éducation et la défense de la liberté pédagogique des parents et des enseignants), la Fondation pour l'École l'IREF et SOS Éducation.

Cela, dans le contexte nouveau créé par la loi de décentralisation de 1982 qui conféra de nouvelles responsabilités aux conseils généraux et régionaux (financement des lycées et collèges, formation professionnelle), tandis qu'un engagement de « déconcentration » du contrôle de ministère et de l'administration centrale se traduisait par le transfert des pouvoirs aux niveaux intermédiaires et locaux de la hiérarchie administrative locale.

Le 30 août 1985, le ministre de l'Éducation nationale, Jean-Pierre Chevènement, publia un décret (voir extrait ci-dessous) qui accorde aux collèges et lycées le statut d'établissement public local d'enseignement (EPL), premier pas vers la reconnaissance d'une autonomie scolaire. Quatre ans après, la loi d'orientation de 1989 (extrait ci-dessous) esquissa une forme d'autonomie pédagogique et administrative, encore très restreinte. Il y était malgré tout fait mention d'un budget globalisé, ce qui octroyait la possibilité de moduler les emplois du temps, le besoin d'un projet d'établissement et même les droits des élèves²⁶. En 2005, une autre loi d'orientation fut votée. Elle prévoyait pour chaque établissement secondaire des mesures de performance, un contrat d'objectifs, un conseil pédagogique et assurait de possibles expérimentations éducatives²⁷. Ce contrat, ou projet d'établissement, établi en concertation avec l'ensemble des membres de la communauté éducative, devait viser avant tout la réussite scolaire de tous les élèves par la mise en œuvre d'une pédagogie efficace et active, la prise en compte de l'enfant tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'école et enfin la coordination des interventions des acteurs du système éducatif.

Huit ans plus tard, la loi de Refondation du 8 juillet 2013²⁸ (extrait ci-dessous) instaura à son tour des contrats d'objectifs tripartites entre l'État (représenté par le recteur d'académie), la collectivité territoriale et l'EPL. Ainsi, des marges de manœuvre plus importantes furent

²⁶ Loi d'orientation sur l'éducation (n°89-486 du 10 juillet 1989).

²⁷ En 2004, une deuxième loi de décentralisation (loi no 2004-809 du 13 août 2004) transféra aux collectivités locales la propriété des immeubles, l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des établissements ainsi que le recrutement et la gestion des agents chargés de ces missions. Elle clarifia également les rôles des collectivités dans la politique numérique (équipement, maintenance, acquisitions des logiciels nécessaires à l'enseignement et aux échanges entre les membres de la communauté éducative).

²⁸ LOI n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

laissées aux équipes pédagogiques locales. Enfin, la loi de 2015 sur la réforme du collège introduisit une faible dose d'autonomie dans certains établissements (20%) et sous des conditions assez rigides.

Ces rappels montrent la réalité de l'autonomie scolaire, dont la progression n'a été que très mesurée en France depuis une quarantaine d'années, par touches successives, à titre d'aménagements qui restaient marginaux. Elles ne visaient aucunement à l'instituer comme principe fondateur de l'Éducation nationale, compatible avec la revendication d'un style pédagogique singulier ou d'une identité propre pour chaque établissement concerné. Des réticences et des obstacles caractéristiques se manifestèrent de façon répétée pour contrer toute nouvelle avancée. D'abord du fait de la persistance des pratiques bureaucratiques, due à l'habitude du travail dans un cadre réglementaire contraignant, fait d'un dense réseau de directives ministériels. Mais aussi en raison du pouvoir accru que s'arrogeaient les échelons intermédiaires (dans le processus de déconcentration ces derniers eurent tendance à interpréter leurs responsabilités nouvelles comme un renforcement de leur devoir de contrôle). En face d'eux, les enseignants, souvent peu impliqués dans les évolutions que je viens d'évoquer, prirent l'habitude d'y réagir en défendant une conception très individualiste de leur métier.

Décret n°85-924 du 30 août 1985 relatif aux établissements publics locaux d'enseignement

Article 2

Les collèges, les lycées, les établissements d'éducation spéciale disposent en matière pédagogique et éducative d'une autonomie qui s'exerce dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur ainsi que des objectifs pédagogiques et éducatifs fixés par le ministre de l'éducation nationale et les autorités académiques.

Cette responsabilité s'exerce dans les limites définies par le ministre de l'éducation nationale ; elle 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 mis à la disposition de l'établissement ;

3° L'organisation du temps scolaire ;

4° La définition, en tenant compte des schémas régionaux, des actions de formation complémentaire et de formation continue destinées aux jeunes et aux adultes ;

5° L'ouverture de l'établissement sur son environnement social, culturel, économique ;

6° Le choix de sujets d'études spécifiques à l'établissement, en particulier pour compléter ceux qui figurent aux programmes nationaux ;

7° 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.

Les décisions prises dans ces domaines par l'établissement sont adoptées par le conseil d'administration de l'établissement sur le rapport du chef d'établissement.

Extrait de la loi d'orientation de 1989

Loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école

Article 36

L'article L. 421-4 du code de l'éducation est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« 4° Il se prononce sur le contrat d'objectifs conclu entre l'établissement et l'autorité académique, après en avoir informé la collectivité territoriale de rattachement.

Article 38

L'article L. 421-5 du code de l'éducation est ainsi rédigé :

« Art. L. 421-5. - Dans chaque établissement public local d'enseignement, est institué un conseil pédagogique.

« Ce conseil, présidé par le chef d'établissement, réunit au moins un professeur principal de chaque niveau d'enseignement, au moins un professeur par champ disciplinaire, un conseiller principal d'éducation et, le cas échéant, le chef de travaux. Il a pour mission de favoriser la concertation entre les professeurs, notamment pour coordonner les enseignements, la notation et l'évaluation des activités scolaires. Il prépare la partie pédagogique du projet d'établissement. »

Loi du 8 juillet 2013 d'Orientation et de programmation pour la refondation de la République

Titre II

Dispositions diverses, transitoires et finales.

Annexe

« La politique de réussite éducative pour tous les élèves doit s'accompagner de marges de manœuvre en matière de pédagogie afin de donner aux équipes locales la possibilité de choisir et de diversifier les démarches. Pour une utilisation raisonnée de cette autonomie, il faut que, sous l'autorité des personnels de direction, la concertation et la collégialité soient au cœur de la vie des établissements.

Innovier : L'innovation pédagogique renforce l'efficacité des apprentissages. Le ministère de l'éducation nationale prendra des initiatives, s'appuyant sur les milieux associatifs, souvent à l'origine de la mise en place d'actions innovantes, afin de repérer et de diffuser les innovations les plus pertinentes. »

Dans les années 2000, on perçoit une nette évolution dans les débats sur les enjeux de l'autonomie des institutions publiques. La réflexion semble d'ailleurs déjà engagée de la part des pouvoirs publics pour savoir comment la mettre en œuvre. Il est du reste significatif qu'en 2007, après l'arrivée au pouvoir de Nicolas Sarkozy, une réforme emblématique des universités ait été menée tambour battant sous le signe de l'autonomie. Pour la première fois, une loi (« Loi sur la liberté et la responsabilité des universités ») accordait l'autonomie à la quasi-totalité des établissements publics dans le domaine de l'éducation supérieure (plus de quatre-vingts universités et une dizaine de grandes écoles), fréquentés par plus de deux millions d'étudiants et des centaines de milliers de fonctionnaires (enseignants-chercheurs et personnels). Même si l'autonomie de gestion, de budget et surtout de politique scientifique que cette réforme accordait aux universités restait limitée, elle a été jugée positivement par les enseignants-chercheurs, en dépit de critiques relatives à son application ultérieure²⁹. Pour autant, cette expérience dans l'ensemble réussie n'a guère permis d'avancer la cause de l'autonomie scolaire dont il n'a plus guère été question au cours des deux mandatures (2012-2022) qui suivirent.

On ne peut conclure cette brève évocation de l'histoire de la notion d'autonomie scolaire sans évoquer ceux qui en parlent le plus aujourd'hui, à savoir les syndicats et associations d'enseignants. La perspective de rendre plus autonomes les établissements scolaires est en effet régulièrement débattue au sein des instances syndicales de l'Éducation nationale. Elle y est en général attaquée, souvent à titre préventif comme je l'ai déjà signalé. Les critiques formulées sont largement relayées par les médias et, pour cette raison, bien connues du grand public. Mais en dépit de l'hostilité de principe souvent exprimée, les arguments avancés soulèvent souvent de vrais problèmes qui mériteraient d'être discutés en dehors d'un contexte polémique : c'est le cas en particulier des objections qui ont trait à l'étendue de l'autonomie, aux conséquences qu'elle pourrait avoir sur la réussite des élèves ou à la nature des relations hiérarchiques entre directeur et enseignants

²⁹ Institut Montaigne, *Enseignement supérieur et recherche : il est temps d'agir !* ; Jean-Richard Cytermann et Pascal Aimé, La loi « libertés et responsabilités des universités » : origines, apports et bilan de la mise en œuvre », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n° 169, 2019 ; Sénat, *L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan*, Rapport d'information de Mme Dominique GILLOT et M. Ambroise DUPONT, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, Rapport d'information n°446, 6 mars 2013.

d'un établissement. Cette question est d'autant plus sensible que dans le premier degré, contrairement au second degré, le directeur n'est pas un supérieur hiérarchique et n'a aucun pouvoir d'évaluation et de notation des professeurs des écoles.

Tout récemment encore, à l'occasion de l'épisode marseillais évoqué plus haut, des voix se sont élevées contre la suggestion de rendre le chef d'établissement responsable du recrutement des enseignants. Les critiques venues des rangs syndicaux pointaient des difficultés réelles, bien attestées dans toute mise en œuvre de l'autonomie : quelle légitimité pourrait revendiquer le chef d'établissement dans cette nouvelle fonction ? Les enseignants seraient-ils associés au recrutement de leurs futurs collègues ? L'autonomie des écoles ne risquerait-elle pas de provoquer une fragmentation du système scolaire et des inégalités accrues ? Ce sont des interrogations pertinentes, sur des points dont on sait maintenant qu'ils sont des éléments clés pour la réussite ou l'échec d'une telle mesure, elles mériteraient donc d'être discutées sans préjugés.

OÙ EN SONT LES ÉCOLES PUBLIQUES FRANÇAISES ?

Par rapport à cet éventail de possibilités en matière d'autonomie, les établissements scolaires publics, tels que nous les connaissons aujourd'hui dans notre pays, sont peu autonomes. Ils n'ont aucune autonomie de statut et ne peuvent pas choisir leurs élèves. De même, on constate une absence d'autonomie financière, ils reçoivent l'intégralité de leur financement de l'État, n'ont pas de ressources propres et ne peuvent exiger de frais de scolarité. Ils n'ont pas davantage d'autonomie de gestion, avec des marges de manœuvre très réduites en matière budgétaire et quasi inexistantes en matière de ressources humaines (ils ne choisissent pas leurs enseignants ni ne décident de leur rémunération) et leur pilotage reste souvent contrôlé par l'État. Toutefois leur autonomie pédagogique est en partie reconnue, même si les enseignants n'ont pas la capacité d'adapter les rythmes scolaires et les programmes. C'est ainsi que le professeur, selon l'arrêté du 19 décembre 2006, « exerce sa liberté et sa responsabilité pédagogique dans le cadre des obligations réglementaires et des textes officiels » (les programmes ou le nombre d'heure dévolues à chaque discipline). De fait, plusieurs

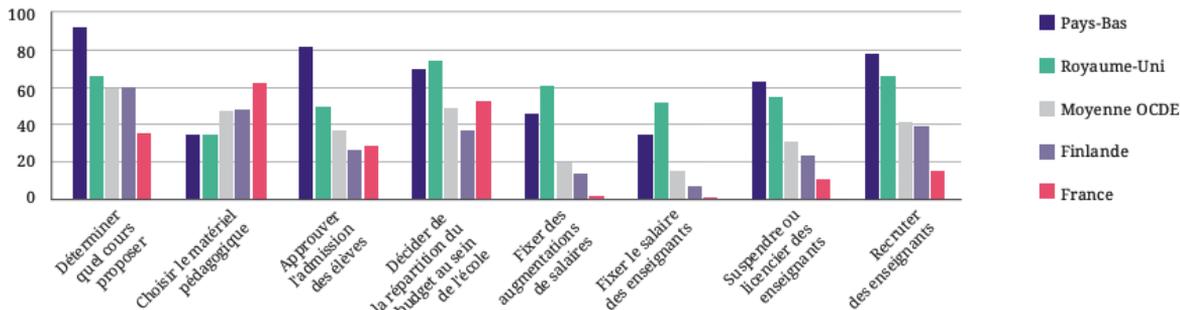
textes officiels mentionnent bien la liberté pédagogique des enseignants, autrement dit la possibilité qui leur est solennellement reconnue de choisir leurs propres méthodes d'enseignement ainsi que l'obligation de se soumettre à une évaluation régulière. Dans les faits, cette liberté pédagogique reste peu utilisée et surtout, elle n'est pas mise au principe d'une réforme d'ensemble des établissements scolaires.

Il reste que les écoles publiques françaises sont parmi les moins autonomes des écoles européennes. D'après les données recueillies au cours de l'enquête Eurydice, les écoles de 3 pays sur 27 disposaient en 2015 d'une autonomie totale, tandis que les écoles de 15 pays étaient assez autonomes pour pouvoir choisir leurs enseignants, 2 seulement ayant la possibilité de définir leurs programmes. Les écoles françaises appartiennent, quant à elles, aux 7 pays sur 27 qui ne disposaient pas de ces deux dernières possibilités³⁰.

Les deux graphiques suivants attestent du faible degré d'autonomie dont disposent en France le chef d'établissement pour les deux premiers d'entre eux et les enseignants. La figure 5 indique que l'autonomie des chefs d'établissement Français est particulièrement faible en ce qui concerne le recrutement, la gestion de carrière des enseignants et les stratégies pédagogiques. La figure 6 nous donne plus de détails en comparant l'autonomie des établissements relative à la gestion de la carrière des enseignants dans les pays européens. Alors que les établissements de pays comme l'Estonie, la Suède ou le Royaume-Uni disposent de l'autonomie complète, les établissements français ne disposent d'aucune autonomie pour affecter les postes vacants, procéder à des licenciements, définir les missions des enseignants et décider de mesures disciplinaires. Ils ne disposent que d'une autonomie limitée pour gérer les remplacements des enseignants absents ou les heures supplémentaires effectuées.

³⁰ Bernard Hugonnier, « Au milieu du gué : L'autonomie des établissements », in *Administration et Éducation*, n°147, septembre 2015.

Figure 5 – Part des chefs d'établissement déclarant participer à certaines décisions pédagogiques selon les pays

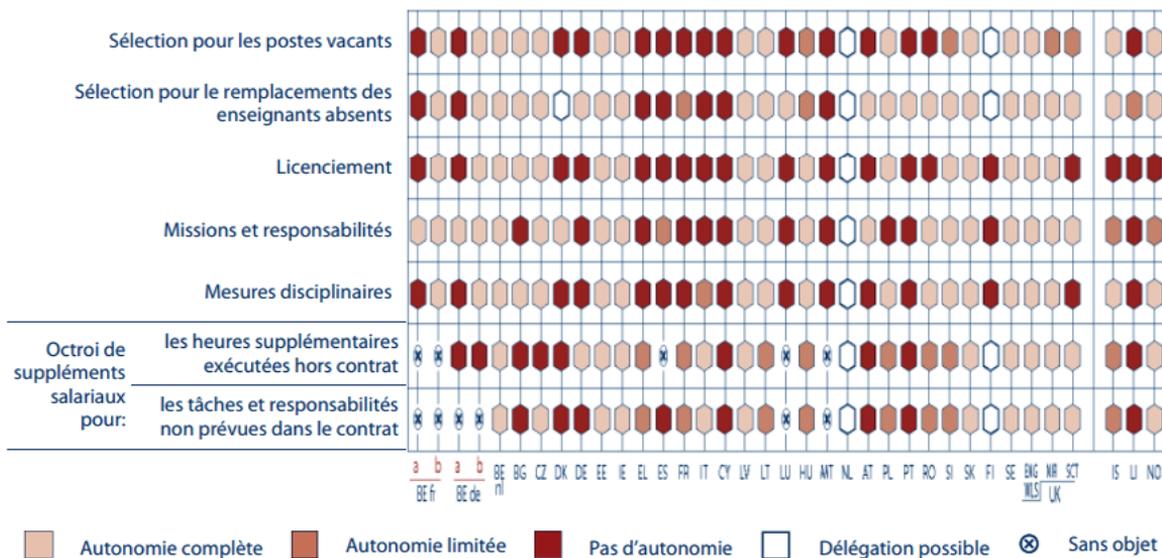


SOURCE : OCDE, TALIS 2013, in *Regards sur l'éducation 2016*
 NOTE DE LECTURE : En comparaison OCDE, les chefs d'établissement en France sont faiblement décideurs en matière de RH, de public et de pédagogie

FRANCESTRATEGIE1727.FR

Source : « Quelle autonomie pour les établissements scolaires ? », France Stratégie 2017-2027, décembre 2016.

Figure 6 – Autonomie des établissements scolaires relative aux enseignants, CITE 1 et CITE 2, sur l'année 2006-2007



Source: Eurydice.

Source : EURYDICE, Information Network on Education in Europe, L'autonomie scolaire en Europe : politiques et mécanismes de mise en œuvre, Bruxelles, 2007, page 24.

Quelques écoles publiques françaises bénéficient toutefois d'un régime dérogatoire, leur permettant de disposer d'une autonomie relative. En effet, le programme ECLAIR (Écoles, Collèges et Lycées pour l'Innovation, l'Ambition et la Réussite) fut mis en place en 2012 pour 325 établissements (de l'école au lycée) installés dans des zones défavorisées. Il visait à améliorer le suivi des élèves afin de favoriser leur réussite scolaire et à renforcer la stabilité, la cohésion et la mobilisation des équipes pédagogiques. Il encourageait aussi les innovations dans les champs de la pédagogie, de la vie scolaire, des ressources humaines³¹. Clos en 2015, il fut remplacé par deux autres initiatives (REP et REP+) qui ont conservé ces premiers acquis d'autonomie.

ET LES ÉCOLES PRIVÉES ?

Les écoles privées françaises, qui représentent 11,41% des établissements primaires³², sont certes beaucoup plus autonomes que les écoles publiques, mais là encore, selon des degrés variables. Celles qui ont passé un contrat avec l'État en s'engageant sur un programme et des objectifs de formation - elles constituent la plus large part de l'enseignement primaire privé - jouissent d'une autonomie juridique (sous forme d'associations). Les autres hors contrat disposent certes d'une autonomie juridique plus étendue (elles peuvent en effet s'affranchir en partie des programmes nationaux, des horaires, le recrutement et la rémunération des enseignants, à condition d'assurer aux enfants l'acquisition des connaissances constituant un socle commun de compétences), elles n'en sont pas moins sous le contrôle de l'État et ne peuvent être créées qu'après avoir obtenu son autorisation. Depuis la loi du 24 août 2021 confortant les principes de la République, ces conditions d'établissement sont d'ailleurs devenues plus strictes :

³¹ Ce programme définissait un contrat de réussite pour un ensemble d'établissements mis en réseau ; il pouvait aussi éventuellement associer les intervenants extérieurs. Voir Marc Loison, *Culture, éducation et formation*, université Charles de Gaulle Lille III, 2000, qui compare ces dispositions avec les objectifs visés par le gouvernement travailliste de Tony Blair (une façon d'anticiper sur la big society de David Cameron). Les RRS (Réseaux de Réussite Scolaire) accueillent, quant à eux, un public socialement plus hétérogène. Les collèges et les écoles qui l'alimentent se structurent autour d'un projet fédérateur, avec l'objectif d'engager les élèves dans des parcours scolaires ambitieux. Les dispositifs ECLAIR et RSS furent supprimés en 2015. Désormais des REP+ sont établis sur la base d'un indice social calculé à partir de quatre paramètres de difficulté sociale : taux de CSP défavorisées, taux de boursiers, taux d'élèves résidant en zone sensible, taux d'élèves en retard à l'entrée en 6e.

³² Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques, édition 2021*, juillet 2021, page 25.

la surveillance sur l'organisation et le financement de ces écoles est plus rigoureuse, tenues de surcroît de signer une charte des valeurs républicaines³³.

Le tableau 1 indique la fréquentation respective des différentes sortes d'établissements scolaires primaires et d'apprécier l'évolution du secteur privé sur 10 ans. Les écoles hors contrat sont celles qui ont le plus bénéficié de l'augmentation du nombre d'écoles privées. On comptabilisait 514 écoles primaires hors contrat en 2016, et 872 en 2020, soit une augmentation substantielle en l'espace de quatre ans. De plus, les établissements scolaires privés sont assez inégalement répartis sur le territoire comme le montre la figure 7. On observe notamment une concentration d'établissements privés en Bretagne, à Paris ou en région Auvergne-Rhône-Alpes.

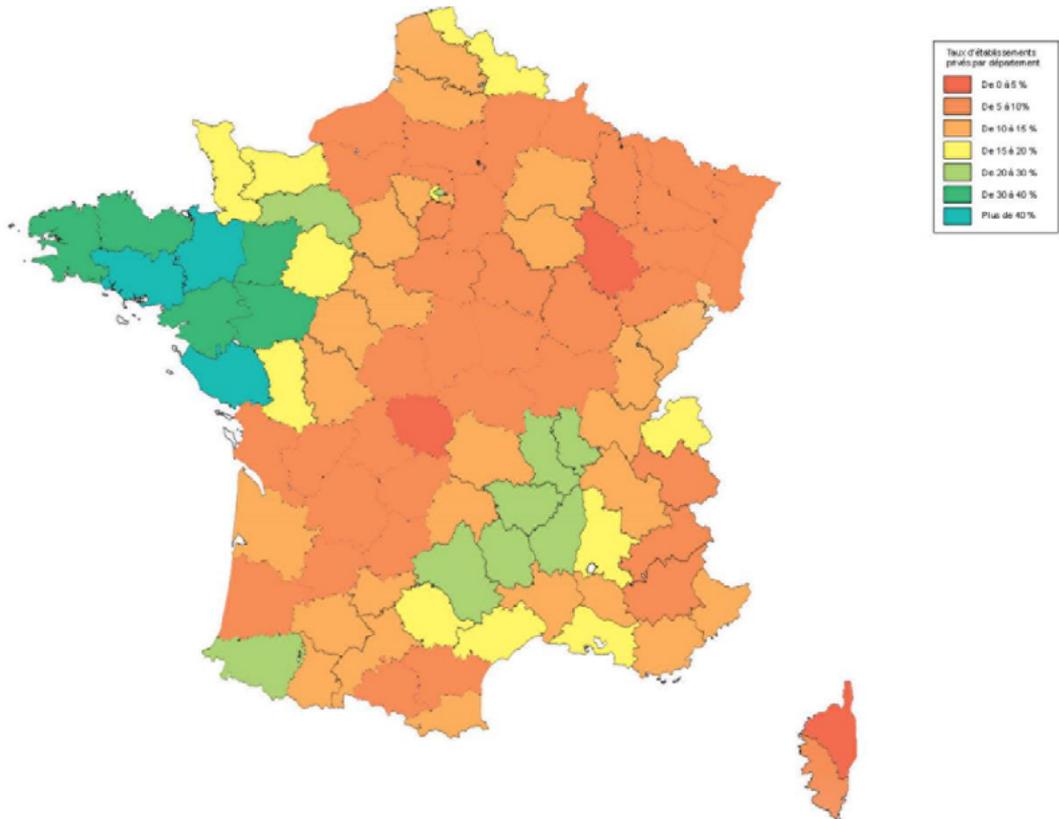
Tableau 1 – Les structures de formation initiale, hors établissements médicoéducatifs et socio-éducatifs

	2010	2016	2017	2018	2019	2020p	Évolution 2020/2019 (%)
Premier degré	53 798	51 246	50 877	50 492	50 128	49 965	-0,3
Public	48 522	45 877	45 401	44 902	44 455	44 262	-0,4
Écoles maternelles	16 056	14 462	14 179	13 881	13 583	13 399	-1,4
Écoles élémentaires (y compris écoles primaires)	32 466	31 415	31 222	31 021	30 872	30 863	0,0
Privé	5 276	5 369	5 476	5 590	5 673	5 703	0,5
dont écoles élémentaires (y compris écoles primaires)	5 143	5 230	5 322	5 413	5 487	5 514	0,5
Privé sous contrat		4 775	4 757	4 719	4 697	4 687	-0,2
dont écoles élémentaires (y compris écoles primaires)		4 716	4 701	4 665	4 647	4 642	-0,1
Privé hors contrat		594	719	871	976	1 016	4,1
dont écoles élémentaires (y compris écoles primaires)		514	671	748	840	872	3,8

Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques, édition 2021, juillet 2021, p. 25.

³³ Cf. La loi n° 2021-1109 du 24 août 2021 contre le séparatisme dénommée loi confortant le respect des principes de la République modifie les règles applicables aux établissements d'enseignement privé hors contrat en durcissant leurs obligations et les sanctions qui leurs sont applicables. Alors que le contrôle de l'État se limitait jusque-là aux titres exigés des directeurs et des enseignants, à l'obligation scolaire, à l'instruction obligatoire, au respect de l'ordre public, à la prévention sanitaire et sociale et à la protection de l'enfance et de la jeunesse, les établissements doivent désormais communiquer au rectorat « les noms des personnels ainsi que les pièces attestant leur identité, leur âge, leur nationalité et, pour les enseignants, leurs titres ». Un contrôle est également opéré sur le financement de ces écoles obligés de fournir « les documents budgétaires, comptables et financiers qui précisent l'origine, le montant et la nature des ressources de l'établissement. »

Figure 7 – Carte du taux d'établissements privés par département en France



Source : <https://www.politologue.com/ecoles/statistiques/departements/>

Les effectifs ont également augmenté, comme nous en informe le tableau 2. Celui-ci donne les effectifs des enfants scolarisés dans les différents types d'établissements d'enseignement du premier degré, au niveau élémentaire, du CP au CM2, qu'on désigne communément comme enseignement primaire. En une décennie (2010-2020), dans l'ensemble du premier degré, on comptabilise une baisse de près de 10 000 élèves dans le public et une augmentation de 31 000 élèves dans le privé. Cette hausse est principalement due aux écoles privées hors contrat.

Tableau 2 – Évolution des effectifs du premier degré, en milliers

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ensemble premier degré											
Public	5 770,8	5 810,7	5 820,9	5 863,2	5 880,9	5 885,3	5 872,8	5 842,7	5 807,8	5 764,9	5 691,7
Privé	893,3	899,9	898,0	897,4	907,7	920,0	933,6	940,6	942,5	938,9	925,1
dont privé sous contrat	877,7	879,8	874,7	873,0	882,8	891,2	899,5	901,3	896,6	888,6	874,1
dont privé hors contrat	15,6	20,1	23,2	24,4	24,9	28,8	34,1	39,3	45,9	50,3	51,0
Total	6 664,2	6 710,6	6 718,9	6 760,6	6 788,6	6 805,2	6 806,4	6 783,3	6 750,2	6 703,8	6 616,9
Part du public (%)	86,6	86,6	86,6	86,7	86,6	86,5	86,3	86,1	86,0	86,0	86,0
Part du privé sous contrat (%)	13,2	13,1	13,0	12,9	13,0	13,1	13,2	13,3	13,3	13,3	13,2
Part du privé hors contrat (%)	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	0,8	0,8
Préélémentaire											
Effectif total	2 539,1	2 561,8	2 557,0	2 580,9	2 574,9	2 563,6	2 539,5	2 522,3	2 492,5	2 463,4	2 396,9
Part du public (%)	87,7	87,7	87,8	87,8	87,7	87,6	87,3	87,1	87,0	86,9	86,9
Très petite section (1)	111,7	94,7	91,1	97,2	96,4	93,6	96,6	92,9	89,1	82,9	71,4
Petite section (1)	797,3	812,1	808,1	818,8	804,7	799,8	788,3	788,1	769,7	761,0	742,4
Moyenne section (1)	821,8	818,7	829,5	825,9	837,1	823,2	819,8	809,1	810,6	793,6	775,8
Grande section (1)	808,4	836,3	828,3	839,1	836,8	847,0	834,8	832,3	823,1	825,9	807,3
Élémentaire											
Effectif total	4 080,7	4 102,0	4 115,7	4 132,6	4 165,7	4 193,0	4 217,5	4 210,4	4 206,6	4 189,4	4 167,0
Part du public (%)	85,9	85,8	85,9	86,0	85,9	85,7	85,6	85,5	85,4	85,3	85,4
CP	822,7	835,6	856,1	845,0	856,9	848,7	852,0	838,2	841,9	833,4	830,5
CE1	821,0	832,6	839,0	855,7	845,8	852,7	844,1	847,3	835,8	839,3	826,7
CE2	805,6	807,0	809,9	822,0	838,7	836,4	848,5	842,9	846,0	837,0	836,9
CM1	809,6	807,7	801,4	806,4	816,8	836,4	834,8	845,8	835,8	840,8	829,7
CM2	821,8	819,2	809,2	803,4	807,5	818,8	838,1	836,2	847,1	839,0	843,1
ULIS (2)	44,3	46,8	46,2	47,2	48,0	48,7	49,4	50,6	51,1	50,9	53,0
Part du public (%)	92,9	92,9	93,4	93,3	93,3	93,3	93,5	93,4	93,3	93,5	93,5

► Champ : France métropolitaine + DROM (Mayotte à partir de 2011), Public + Privé sous et hors contrat. © DEPP

1. Les données sont collectées par âge et non par niveau pour le préélémentaire. Les effectifs ont été répartis par niveau en faisant correspondre à chaque niveau son âge théorique.
2. Unités localisées pour l'inclusion scolaire.

Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques, édition 2021, juillet 2021, p. 61.

Par ailleurs, les écoles privées françaises sont autonomes financièrement. Elles vivent de leurs ressources propres, auxquelles s'ajoutent pour les écoles sous contrat, les financements apportés par l'État qui paie le salaire de la plupart de leurs enseignants. Ces écoles possèdent en général leurs bâtiments et peuvent exiger des frais de scolarité. Enfin et surtout, elles ont une réelle autonomie de gestion, surtout pour leurs ressources humaines (recrutement, primes et rémunérations) et une large autonomie dans le domaine pédagogique, très étendue pour les écoles hors contrat (elles ne sont pas tenues de respecter les horaires et le programme déterminés par l'Education nationale et le recrutement de leurs enseignants est libre). Elles cochant toutes les cases de l'autonomie - de statut, financière, budgétaire et pédagogique -, mais n'en restent pas moins sous le contrôle de l'État (voir encadré ci-dessous).

Code de l'éducation : Titre IV : Les établissements d'enseignements privés (Articles L441-1 à L445-2)

Article L441-1 relatif à l'ouverture des établissements d'enseignement scolaire privés

I.-Toute personne respectant les conditions de capacité et de nationalité fixées aux 1° et 2° du I de l'article L. 914-3 peut ouvrir un établissement d'enseignement scolaire privé à condition d'en déclarer son intention à l'autorité compétente de l'Etat en matière d'éducation, qui transmet la déclaration au maire de la commune dans laquelle l'établissement est situé, au représentant de l'Etat dans le département et au procureur de la République.

II.-L'autorité compétente de l'Etat en matière d'éducation, le maire, le représentant de l'Etat dans le département et le procureur de la République peuvent former opposition à l'ouverture de l'établissement :

1° Dans l'intérêt de l'ordre public ou de la protection de l'enfance et de la jeunesse ;

2° Si la personne qui ouvre l'établissement ne remplit pas les conditions prévues au I du présent article ;

3° Si la personne qui dirigera l'établissement ne remplit pas les conditions prévues à l'article L. 914-3 ;

4° S'il ressort du projet de l'établissement que celui-ci n'a pas le caractère d'un établissement scolaire ou, le cas échéant, technique.

Le représentant de l'Etat dans le département peut également former opposition à une telle ouverture afin de prévenir toute forme d'ingérence étrangère ou de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation.

A défaut d'opposition, l'établissement est ouvert à l'expiration d'un délai de trois mois.

EN QUOI LA DISTINCTION ENTRE ENTITÉ AUTONOME ET ENTITÉ NON AUTONOME NE COÏNCIDE-T-ELLE PAS AVEC LA DISTINCTION ENTRE PRIVÉ ET PUBLIC ?

Si les écoles privées françaises sont autonomes en matière pédagogique, existent toutefois quelques établissements publics qui, bien que ne possédant pas leurs bâtiments et n'aient aucune ressource propre, disposent de marges de manœuvre en pédagogie largement comparables à celles dont jouissent des établissements privés sous contrat : c'est le cas, par exemple, du collège de Vic-Fézensac³⁴. Le fait qu'une école soit financée par l'État et qu'elle ait un statut public n'empêche pas qu'elle soit autonome et qu'elle adopte des techniques pédagogiques spécifiques. La distinction entre établissements autonomes et non autonomes ne recouvre donc pas toujours la distinction entre privé et public.

Parallèlement, les pays - Suède et États-Unis, depuis une trentaine d'années, Angleterre depuis dix ans - qui ont créé des établissements scolaires publics autonomes, les ont dotés d'une autonomie très étendue. Leurs écoles publiques « libres » peuvent en effet recruter leurs enseignants et les rémunérer comme elles l'entendent, elles jouissent aussi d'une totale autonomie de programme et même de rythmes scolaires, bien qu'elles soient financées par l'État (même leurs bâtiments ont été mis à disposition par la puissance publique et, dans certains cas, l'État finance aussi les fournitures scolaires et les activités péri scolaires). En revanche, à la différence des écoles privées françaises, ces écoles libres publiques ne sont pas autorisées à sélectionner leurs élèves et ne peuvent exiger de leur part aucun frais de scolarité.

Ce n'est pas tout : un autre fait encore plus surprenant est qu'en France des établissements privés autonomes sous contrat peuvent être beaucoup plus contrôlés par l'État (qui pourtant ni ne les héberge ni ne les finance) que ne le sont en Suède des établissements publics financés par l'État mais gérés par des groupes *non profit* et même *for*

³⁴ Voir « Annuaire de l'éducation », Collège Gabriel Seailles de Vic-Fézensac. Voir aussi φ Baumard « Un collège métamorphosé par l'abandon des notes », *Le Monde*, 14 novembre 2014.

*profit*³⁵. Certes, le fait que des groupes privés (certains côtés en bourse, ou même des fonds d'investissement) puissent faire des profits en gérant des écoles publiques (en pratiquant même parfois économies d'échelle, regroupements d'école, réduction des frais généraux ou autres techniques de *cost killing*) et surtout en répondant à des appels d'offres lancés par l'État, pourra paraître très surprenant si ce n'est choquant à un lecteur français ! Et d'autant plus surprenant si ces écoles publiques gérées par des groupes privés ont l'obligation d'accueillir tous les élèves, d'être gratuites et de se soumettre à des contrôles de performance. Et pourtant, en Suède, des établissements de ce type ont permis, sous certaines conditions, d'améliorer les résultats des élèves les plus défavorisés, un résultat dont le système public français ne peut guère se vanter.

Ces dernières remarques invitent à ne pas aborder la question de l'exécution des missions publiques de l'éducation avec des idées préconçues. Dans certains cas aux États-Unis ou en Angleterre, des acteurs privés qui gèrent des institutions d'enseignement de statut public, disposant encore d'une large autonomie et de réelles marges de manœuvre, sont parvenus à améliorer de manière notable les performances scolaires de leurs élèves et à favoriser la mobilité sociale, deux objectifs que la puissance publique leur avait assignés.

³⁵ De fait, dans ce pays, l'octroi de l'autonomie aux établissements scolaires a conduit l'État à en déléguer la gestion par appels d'offre la gestion à des groupes privés à but lucratif.

PARTIE I

**LES RAISONS DE
L'AUTONOMIE :
POURQUOI
DEFENDRE
L'AUTONOMIE
SCOLAIRE EN
FRANCE ?**

Depuis au moins une trentaine d'années en Europe, la plupart des réformes scolaires conduites dans les pays développés ont consisté à octroyer plus d'autonomie aux établissements publics mais également à créer de nouveaux types d'établissements, plus autonomes et plus souples dans leur gestion. Cela s'est produit en Suède, aux États-Unis et en Angleterre, exemples que nous étudierons en détail dans la seconde partie de ce rapport. Dans chacun de ces cas, l'autonomie a été considérée comme le moyen de changer la donne dans le domaine de l'éducation publique.

Les raisons qui plaident en faveur de l'autonomie scolaire relèvent d'abord d'une insatisfaction majeure devant une école inégalitaire et aux méthodes peu efficaces. Les motivations portent ensuite sur la place de l'école dans la société et la volonté d'engager davantage les familles dans la construction d'un meilleur système scolaire. Elles soutiennent enfin la valeur d'une pluralité d'offres éducatives, comme condition d'une amélioration d'ensemble du système scolaire. Sur ces trois points, le recueil de données et les travaux de recherche, dont les plus anciens remontent à plusieurs décennies, ont montré que les établissements autonomes étaient (sous certaines conditions) plus aptes à la réussite des élèves issus de milieux défavorisés.

La revendication d'autonomie a toujours été motivée par une forte ambition pour l'école, attestée chez tous les responsables politiques qui l'ont recommandée. Il ne s'agissait pas d'une proposition au rabais ou pour temps de pénurie, encore moins de la marque d'un désengagement de l'État, mais d'une réforme inspirée par la volonté de créer un meilleur système éducatif.

Au-delà de l'amélioration du système scolaire, l'espoir était de créer dans une perspective de long terme un système éducatif qui favoriserait la croissance et le dynamisme social. De nombreuses études attestent d'une nette corrélation entre la qualité du système éducatif, d'une part, et les performances économiques d'autre part³⁶.

³⁶ Philippe Aghion, Élie Cohen, Éducation et croissance, *La Documentation française*, Paris, 2004, p. 27-34.

UNE RAISON MAJEURE POUR ALLER VERS L'AUTONOMIE : LES MAUVAIS RÉSULTATS DE L'ÉCOLE PUBLIQUE

Il est incontestable qu'une forte ambition pour l'école existe dans notre pays. Elle est portée par les pouvoirs publics, l'administration, le corps enseignant, les parents, et ceux qui participent de façon auxiliaire au système éducatif. Les nombreuses mesures prises par l'actuel ministre de l'Éducation nationale, surtout en faveur des établissements situés en REP (réseau d'éducation prioritaire) en témoignent, tout comme le fait que la plupart des candidats à l'élection présidentielle de 2022 ont plébiscité un *big bang* éducatif afin de faire de l'école le principal levier de la mobilité sociale et de la croissance de demain.

L'accord semble donc général pour considérer qu'il est nécessaire de réformer le système scolaire pour des raisons de survie démocratique, de justice sociale et de dynamisme économique. Et à juste titre : les résultats des élèves, surtout les plus modestes, les conditions de travail des enseignants ainsi que le manque de suivi de la carrière des enseignants, tout comme le flou persistant autour du rôle de directeur d'établissements, sans même parler de l'absence de reconnaissance sociale dont souffrent professeurs et éducateurs, constituent un tableau inquiétant de l'état de l'école publique de notre pays.

LES PERFORMANCES SCOLAIRES SONT EN BAISSÉ

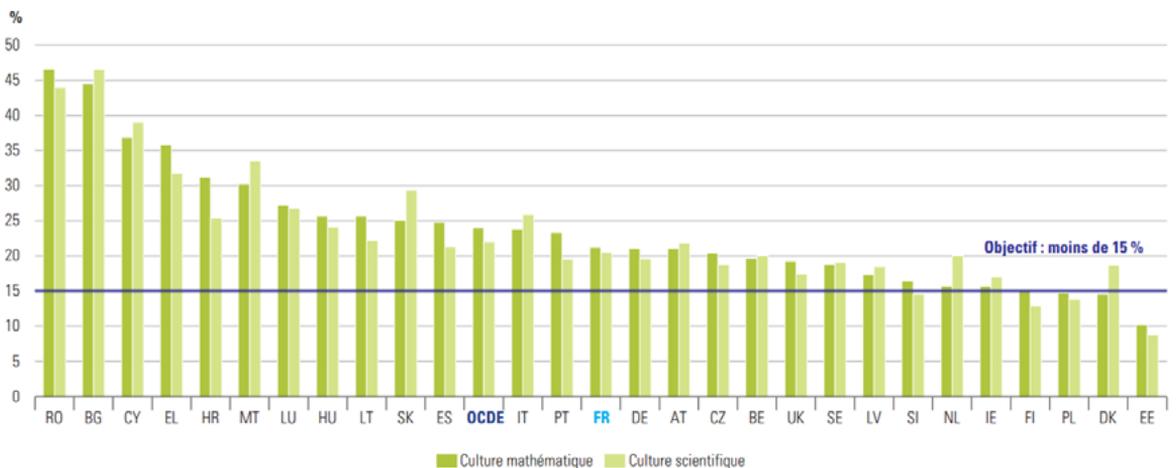
Si l'ambition pour l'école est palpable, les résultats en revanche restent décevants. Les récentes enquêtes PISA et d'autres analyses dont le système éducatif français a été l'objet au cours des dernières années montrent avec constance que les élèves français ont des résultats de moins en moins bons. Les élèves français réussissent moins bien en mathématiques et en français qu'il y a une vingtaine d'années. Par ailleurs, l'école française est de plus en plus inégalitaire. Autrement dit elle ne permet plus la réussite des élèves les plus modestes, bien qu'elle soit gratuite, laïque et obligatoire. Elle forme très bien une minorité d'élèves, tandis qu'un peu plus de 20 % des écoliers, issus pour la plupart de milieux défavorisés, achèvent leurs cinq années de scolarité primaire sans maîtriser la lecture et l'écriture³⁷.

³⁷ Monique CANTO-SPERBER, *L'oligarchie de l'excellence : les meilleures études pour le plus grand nombre*, Paris, PUF, 2017.

Tout d'abord, les performances scolaires sont en baisse. Un premier signe alarmant tient à l'augmentation de la part des élèves qui ont de mauvais résultats en mathématiques et en sciences. La figure 8 ci-dessous montre bien que la France se situe en-deçà de la moyenne des pays de l'OCDE en ce qui concerne la part des élèves peu performants dans le domaine de la culture mathématique et scientifique. Un élève sur cinq ne parvient pas à avoir des résultats satisfaisants à ces tests. La figure 9 ci-dessous indique un constat similaire pour la compréhension écrite, ainsi qu'une stagnation par rapport aux résultats de 2009. Avec un tel score, la France se situe dans la moyenne basse des pays de l'OCDE en mathématiques et sciences.

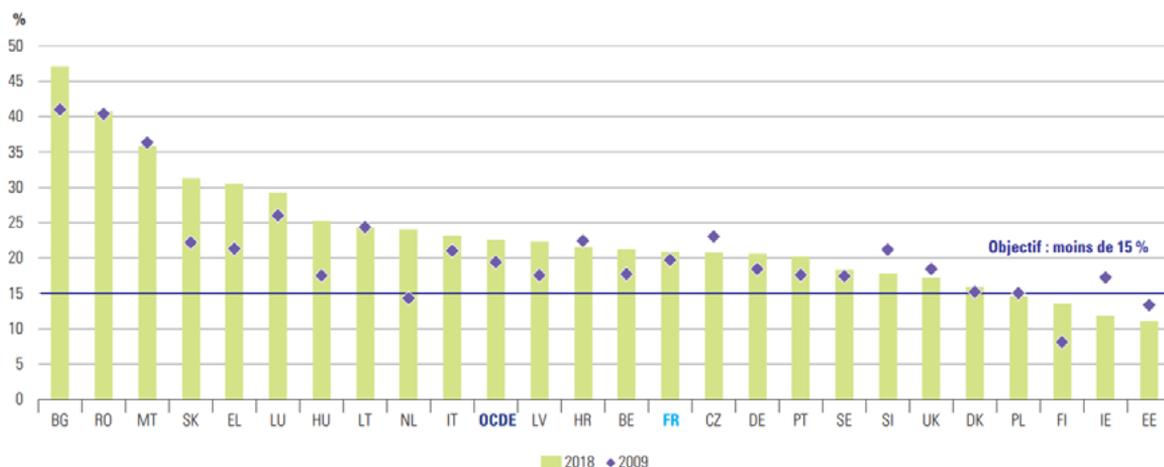
Les éléments qui suivent concernent principalement différents aspects de l'organisation scolaire au collège et au lycée. Ils ne reflètent pas la situation exacte des écoles primaires, mais indique une tendance qui semble se retrouver dans l'ensemble de la scolarité obligatoire.

Figure 8 – Proportion d'élèves de 15 ans faiblement performants aux épreuves PISA de culture mathématique et de culture scientifique en 2018



Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *L'Europe de l'éducation en chiffres, 2020, 3e édition*, p. 61.

Figure 9 – Proportion d’élèves de 15 ans faiblement performants à l’épreuve PISA de compréhension de l’écrit en 2009 et 2018

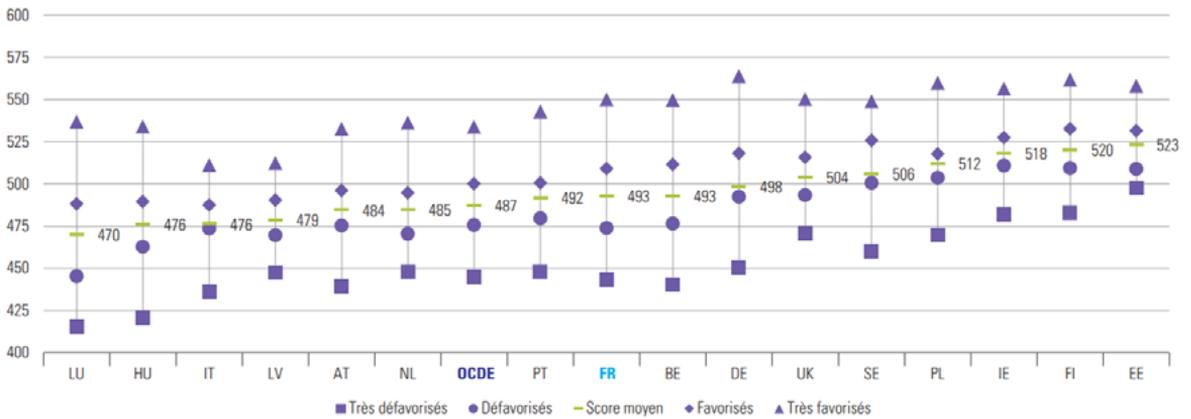


Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *L'Europe de l'éducation en chiffres*, 2020, 3e édition, p. 61.

Le constat est sans appel : les performances des élèves sont d'autant plus faibles que le statut économique, social mais aussi culturel de leurs parents est bas. La figure 10 ci-dessous montre une nette corrélation entre les résultats des élèves en compréhension de l'écrit avec le statut social et économique des parents (construit à partir du niveau d'éducation des parents, de leur activité professionnelle etc...). On constate aussi que la France est un des pays les plus inégalitaires en Europe : l'écart entre les élèves défavorisés (carrés sur la figure) et favorisés (triangles) est parmi les plus grands. Il y a un écart de 107 points entre le score de compréhension écrite des élèves issus de milieux défavorisés et celui de ceux issus de milieux favorisés. Il apparaît donc que la condition socio-économique des familles est une condition favorable, sinon déterminante, pour prédire l'avenir scolaire de l'enfant. Une école où il est peu probable que des enfants issus de milieux défavorisés puissent avoir une bonne scolarité est une école qui ne permet plus la mobilité sociale et qu'on ne peut donc plus qualifier de 'méritocratique'.

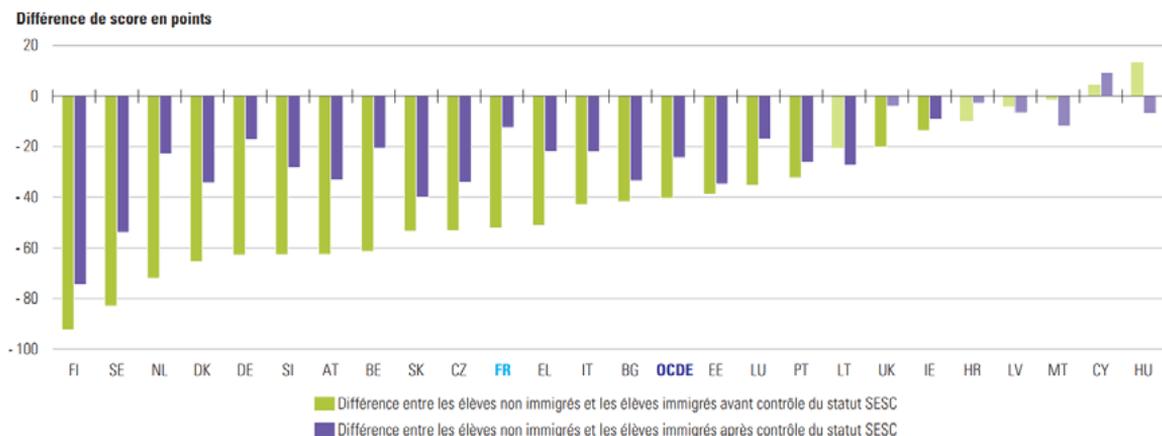
Les étudiants issus de populations immigrées sont en moyenne ceux qui ont les plus mauvais résultats scolaires. C'est là un constat d'échec de la politique d'intégration par l'école. La Figure 11 indique que c'est plus le cas en France qu'ailleurs. On remarque qu'il y a un écart d'environ une cinquantaine de points entre les élèves issus de l'immigration et les autres (10 points de plus que la moyenne de l'OCDE).

Figure 10 – Score moyen à l'épreuve de compréhension de l'écrit selon le statut économique, social et culturel des parents en 2018



Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *L'Europe de l'éducation en chiffres*, 2020, 3e édition, p. 63.

Figure 11 – Différence de score entre élèves, en fonction de leur statut à l'égard de migration, avant et après contrôle du statut économique, social et culture en 2018

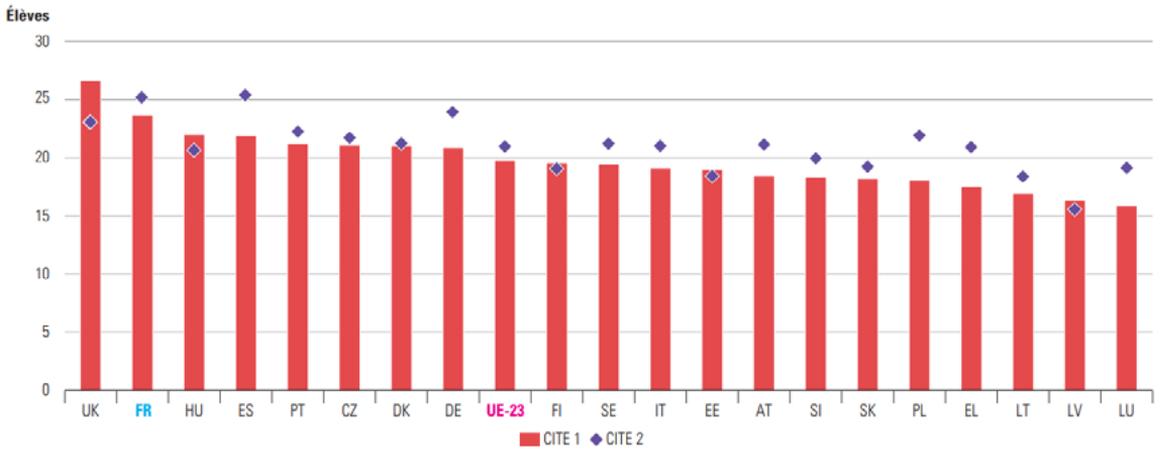


Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, L'Europe de l'éducation en chiffres, 2020, 3e édition, p. 63.

Des conditions d'enseignement en-deçà des standards de l'OCDE : nombre d'élèves par classe, usage des innovations pédagogiques, recours aux TIC (technologies de l'information et de la communication)

En France, le nombre d'élèves par classe a longtemps été en moyenne plus élevé qu'ailleurs, ce qui rend difficile une approche éducative plus individuelle et ciblée. Le graphique 12 ci-dessous montre que les enseignants doivent dispenser leurs cours dans des classes avec des effectifs plus importants, surtout en écoles primaires. Précisions cependant que depuis 2017, un effort a été fait sur ce point puisqu'a été mis en place le dédoublement des classes de CP et CE1 dans les réseaux d'éducation prioritaire, selon un calendrier échelonné sur trois ans.

Figure 12 – Taille moyenne des classes en CITE 1 et en CITE 2, en 2017



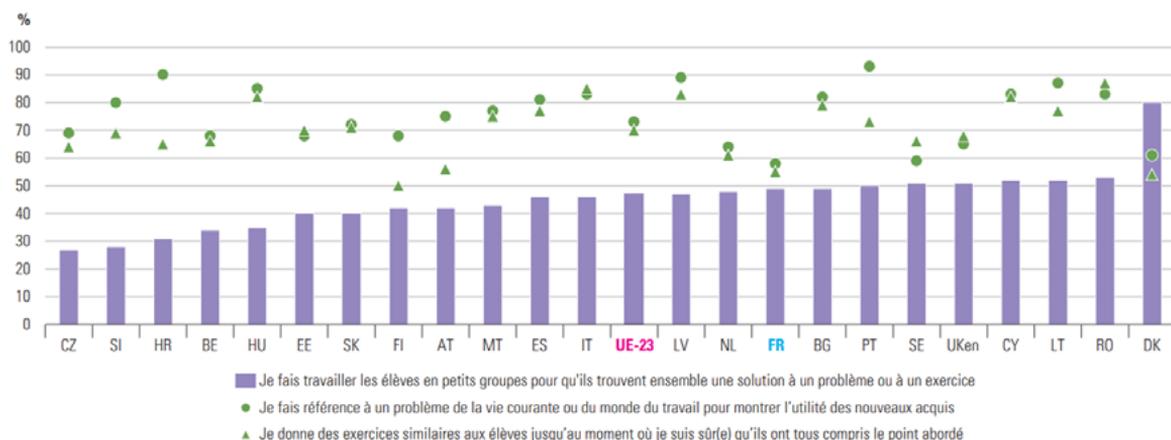
Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *L'Europe de l'éducation en chiffres*, 2020, 3e édition, p. 15.

De plus, les élèves français ne bénéficient guère des innovations pédagogiques largement utilisées dans le reste de l'Europe. Ce n'est pas dû au manque d'inventivité des enseignants français mais au fait que le nombre important d'élèves par classes et les contraintes qui pèsent sur leur enseignement rendent difficile, par exemple, de faire référence à des problèmes de la vie courante (figure 13) ou du monde du travail pour montrer l'utilité des savoirs acquis, d'organiser des groupes de classe pour que les élèves apprennent à travailler ensemble et à trouver des solutions en commun, à donner des exercices différents et adaptés aux élèves jusqu'à ce qu'ils aient parfaitement compris le point abordé.

De plus, il y a peu de renouvellement dans les stratégies de formation, comme l'indique la figure 14 : par exemple, presque 30% des enseignants sortis de formation initiale il y'a moins de 5 ans en 2018 déclarent ne pas avoir abordé, dans le cadre de leur formation, des questions de « pédagogie générale ». L'utilisation des TIC reste en général modeste. Enfin, les enseignants Français sont moins nombreux à utiliser des modes d'évaluations innovants, comme le fait de laisser les élèves évaluer eux-mêmes leurs progrès ou de s'engager à commenter les notes qu'ils donnent à leurs élèves afin de leur faire comprendre ce qui ne va pas (figure 15).

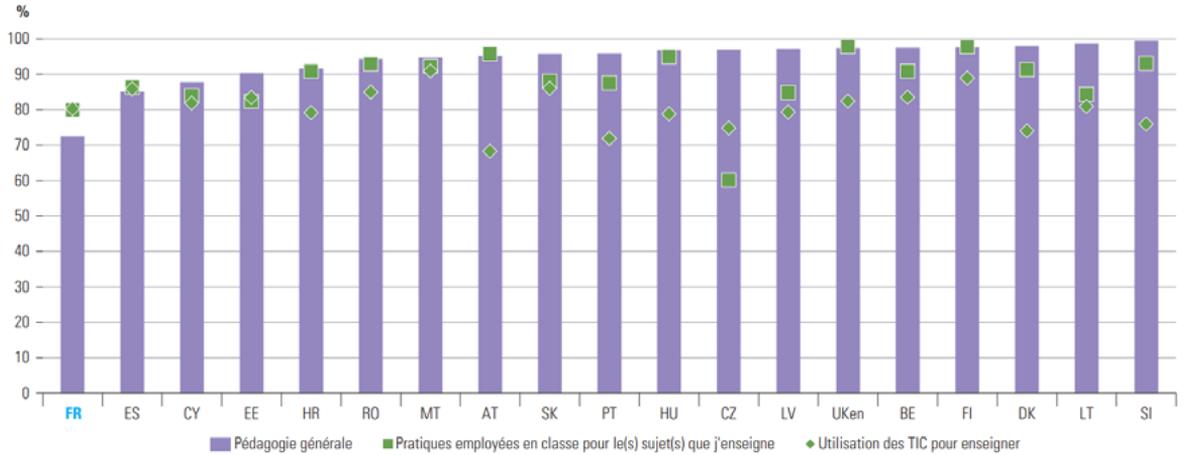
Là encore, les données ci-dessous concernent les enseignants des collèges et lycées. La situation des enseignants de l'école primaire est à plusieurs égards différente surtout en matière de consignes d'encadrement, en dépit d'une formation initiale désormais en partie commune. Mais les tendances observées pour les enseignants du secondaire pourraient s'observer dans l'ensemble de la scolarité obligatoire.

Figure 13 – Proportion d'enseignants de CITE 2 qui déclarent se livrer « souvent » ou « toujours » aux pratiques pédagogiques suivantes dans leur établissement, en 2018



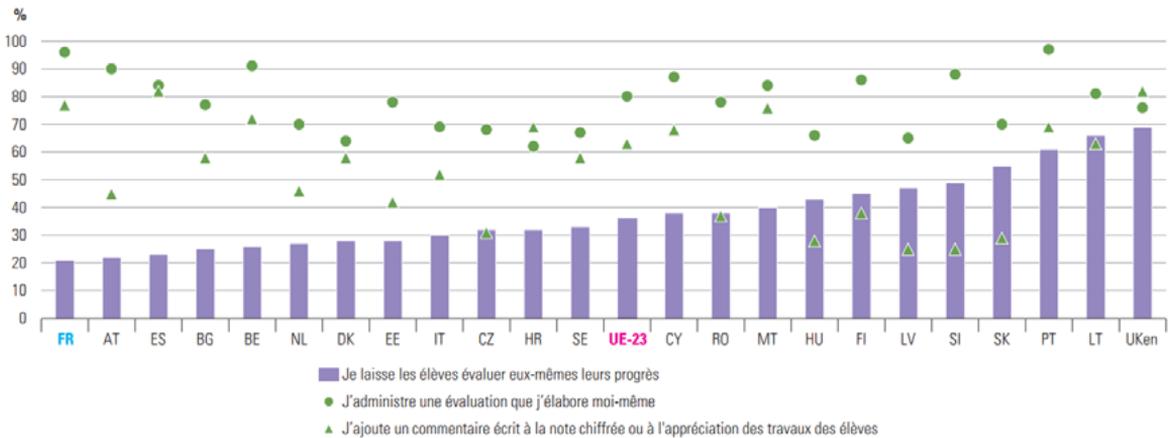
Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, L'Europe de l'éducation en chiffres, 2020, 3e édition, p. 49.

Figure 14 – Proportion d’enseignants de CITE 2 sortis de formation initiale il y’a moins de 5 ans (en 2018) et qui déclarent que le contenu suivant y avait été abordé



Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *L'Europe de l'éducation en chiffres*, 2020, 3e édition, p. 45.

Figure 15 – Proportions d’enseignants de CITE 2 qui déclarent utiliser « souvent » ou « toujours » les méthodes suivantes pour évaluer l’apprentissage de leurs élèves, 2018



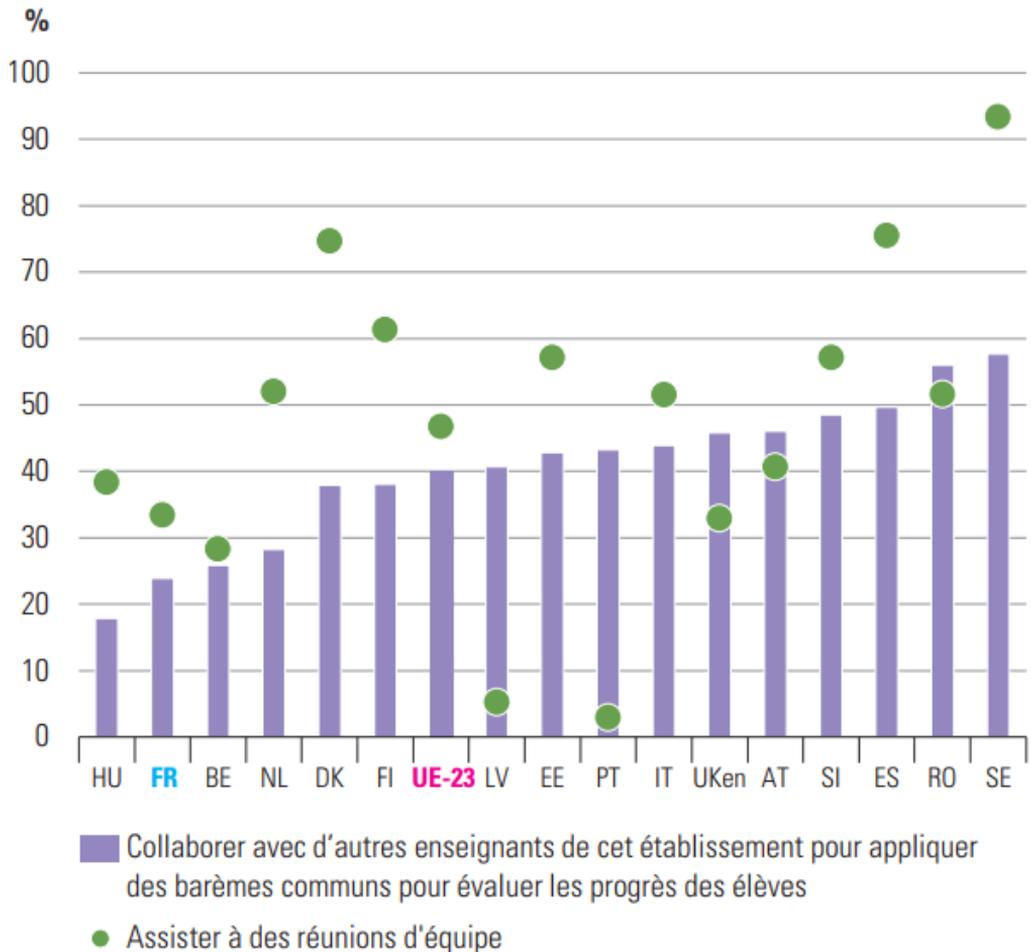
Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *L'Europe de l'éducation en chiffres*, 2020, 3e édition, p. 40.

Chez les enseignants, un malaise certain : peu de travail d'équipe et un sentiment de manque de considération sociale

Le système scolaire français est celui où les enseignants bénéficient le moins de ce qui est considéré dans les autres pays comme les conditions optimales d'une carrière gratifiante, à savoir une bonne formation initiale, des conditions de travail satisfaisantes, la possibilité de suivre des formations continues, de mener un travail d'équipe avec les collègues, de construire un projet éducatif ambitieux et surtout de disposer de larges marges d'initiatives pour adapter les méthodes aux contextes d'enseignement, différents d'une école à l'autre.

Dans notre pays, seul un tiers des enseignants déclarent participer à des réunions d'équipe, soit bien moins que la moyenne de l'UE ou des pays comme la Suède où presque tous les enseignants sondés sont engagés dans un travail d'équipe. Les enseignants français sont aussi les moins nombreux d'Europe (après les Hongrois) à établir des barèmes d'évaluation pour les élèves, communs à l'ensemble de l'équipe enseignante : seul un quart d'entre eux développent cette pratique (deux fois moins que leurs collègues suédois).

Figure 16 – Proportions des enseignants de CITE 2 qui déclarent se livrer au moins 1 fois par mois aux activités de collaboration suivantes dans leur établissement, en 2018



Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *L'Europe de l'éducation en chiffres*, 2020, 3e édition, p. 49.

La question des salaires des enseignants occupe une large place dans les débats menés autour de la question éducative en France, d'autant plus que les enseignants sont convaincus de ne jouir que d'une faible considération salariale et sociale. La Figure 17 établit que le ratio du salaire perçu par les enseignants prime sur celui perçu par les employés ayant eu une formation universitaire. On constate que leur salaire

est inférieur de 12 % par rapport aux autres employés de formation similaire. En revanche, cet écart est sensiblement le même que les autres pays de l'OCDE ou de l'UE.

Un élément fort du malaise enseignant tient au fait que les enseignants français se sentent moins bien considérés qu'ailleurs (comme le montre la figure 18). Moins d'un enseignant français sur dix estime en effet que son métier est valorisé par la société (moyenne UE = 23 %) et regrette, dans la même proportion, d'être devenu enseignant (comme c'est le cas, en moyenne, dans l'UE). La faiblesse de marges d'innovation pédagogique dont disposent les enseignants de notre pays et le peu d'opportunités de faire équipe avec les collègues peuvent expliquer ce sentiment, mais en partie seulement.

Figure 17 - Salaires réels des enseignants par rapport aux revenus des travailleurs ayant une formation tertiaire

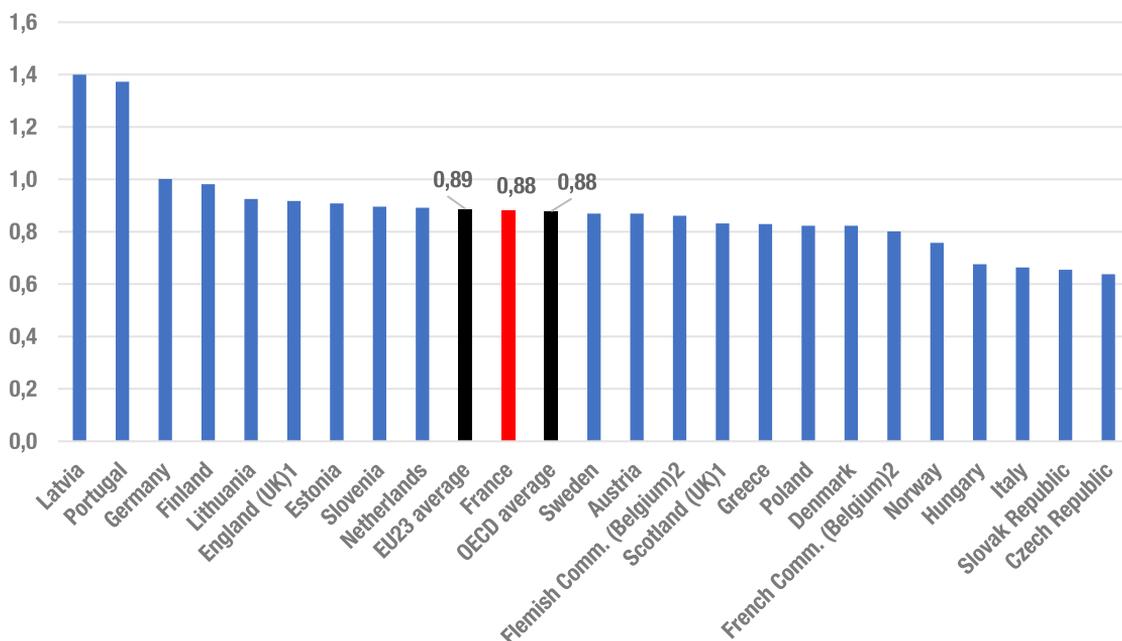
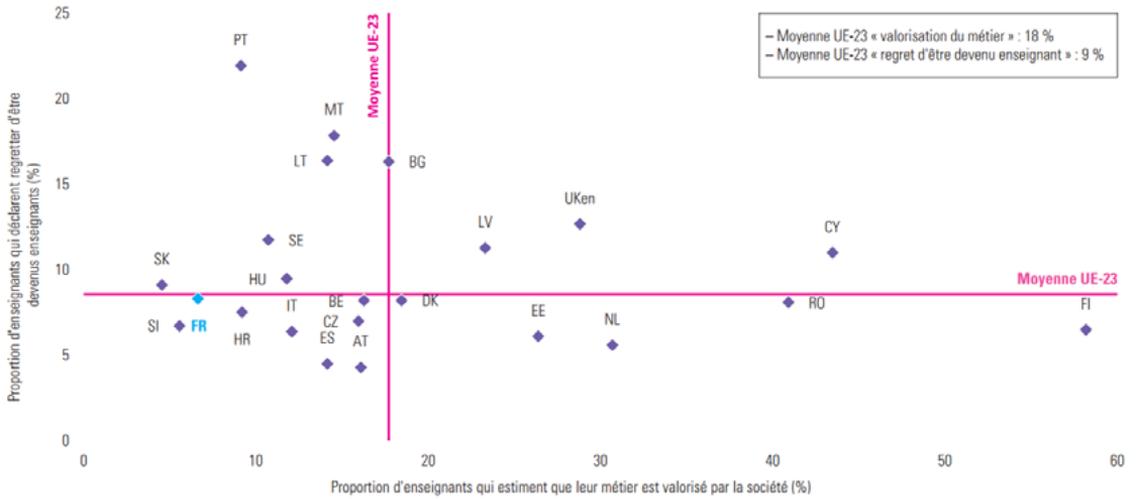


Figure 18 – Proportion d’enseignants de CITE 2 qui déclarent que leur profession est valorisée par la société et celle d’enseignants qui disent regretter d’être devenus enseignants en 2018

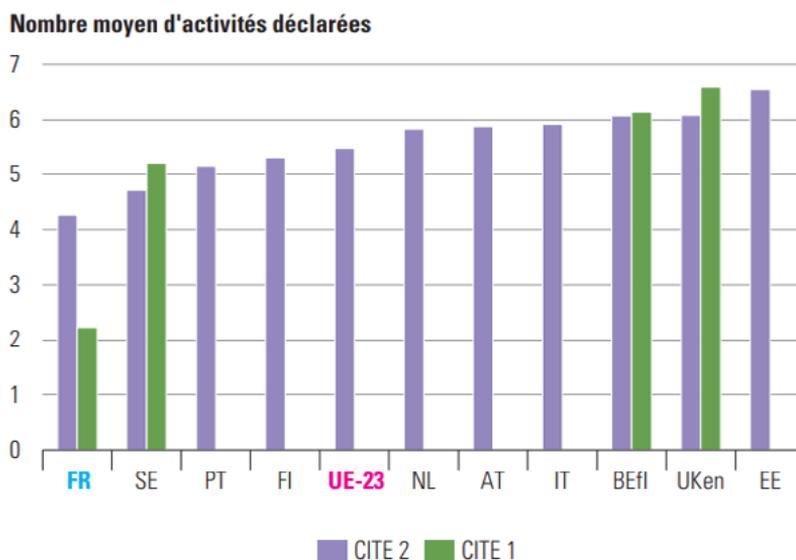


Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *L'Europe de l'éducation en chiffres, 2020*, 3e édition, p. 47.

Les chefs d'établissements français ont le sentiment d'être mal formés et peu considérés

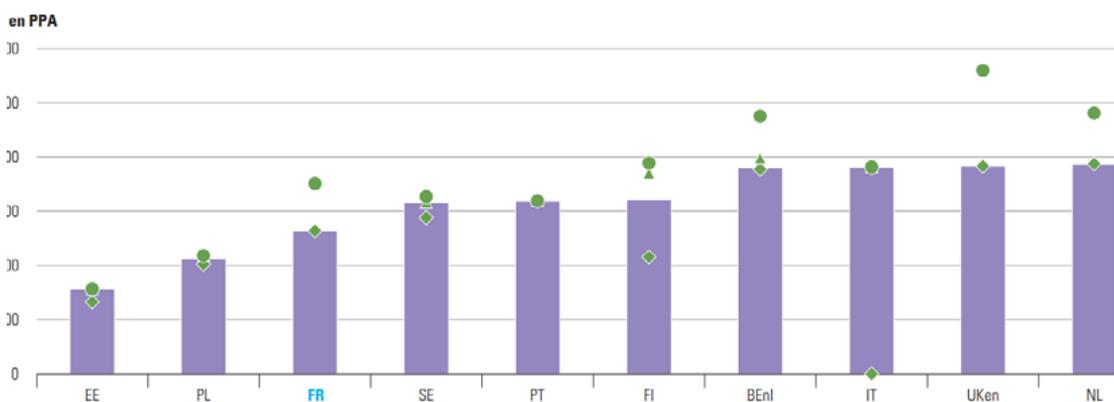
Même constat du côté des chefs d'établissements : ni leur formation, ni leur salaire ne sont dans la moyenne européenne. La France est un des pays où les responsables d'école bénéficient le moins de formation continue (figure 19). De plus, le salaire des chefs d'établissement est dans la moyenne basse des pays de l'UE (figure 20).

Figure 19 – Développement professionnel entrepris par les chefs d'établissement et directeurs d'école (CITE 1 et 2) au cours des 12 mois précédant l'enquête, 2018



Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *L'Europe de l'éducation en chiffres, 2020*, 3e édition, p. 51.

Figure 20 – Salaires effectifs des chefs d'établissement et directeurs d'école (25-64 ans) du secteur public, niveau CITE d'exercice, en 2017

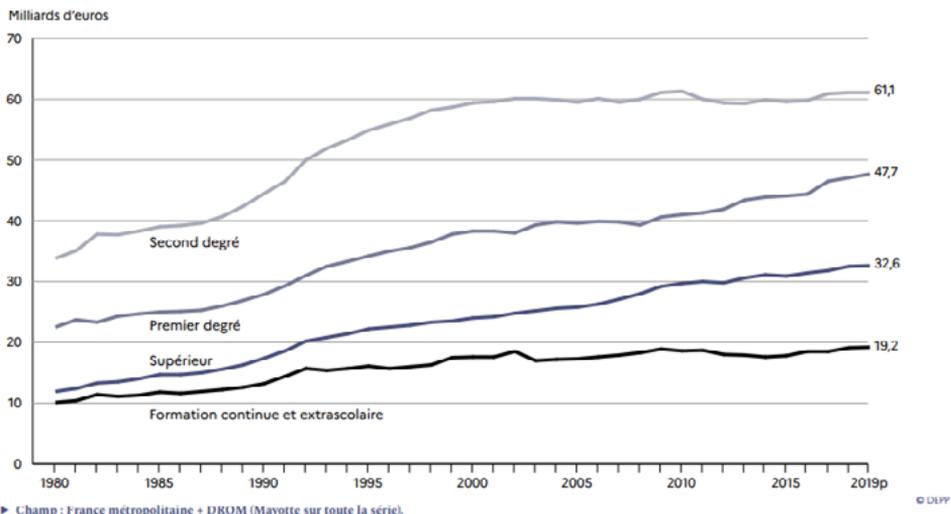


Source : Direction de l'évaluation de la prospective et de la performance, *L'Europe de l'éducation en chiffres, 2020*, 3e édition, p. 51.

Pourtant, les financements n'ont pas baissé et les élèves sont moins nombreux

Pareil état des lieux fait voir des résultats très moyens en matière de résultats d'élèves, et des conditions d'enseignement insatisfaisantes ; il met en relief le malaise des enseignants et directeurs d'écoles ainsi que le caractère inadapté de leurs conditions de travail. Ce bilan quelque peu alarmant peut surprendre. En effet, l'un des paradoxes de la situation actuelle est que, dans les quatre dernières décennies où cette détérioration d'ensemble se fait sentir, les financements, en particulier dans l'enseignement primaire, n'ont pas baissé. On constate même dans la figure 21 une augmentation continue du budget de l'éducation depuis 1980, même si la part du financement de l'éducation dans le PIB reste stable (à l'exception de la décennie 1990-2000 et des années 2010 en raison d'un investissement massif dans le supérieur). On observe par ailleurs un doublement des dépenses d'éducation dans le primaire en trente ans. Notons également que l'État reste de loin le premier financeur, avec une faible montée en puissance des collectivités territoriales, en dépit de leurs nouvelles responsabilités en matière éducative (tableau 3).

Figure 21 – Évolution de la dépense intérieure d'éducation (DIE) par niveau d'enseignement, en milliards d'euros, aux prix 2019



Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques, édition 2021, juillet 2021, p. 334.

Tableau 3 – Le financement des activités d'éducation en 2019, dépenses totales des financeurs finaux (en millions d'euros)

		Éducation nationale (1)	Autres ministères (2)	Total État	Collectivités territoriales	Autres administrations publiques (3)	Ménages	Entreprises et autres financeurs privés	Total général
Enseignement de type scolaire	Premier degré	24 793	114	24 907	13 298	186	1 083	1	39 476
	Second degré	35 920	1 276	37 196	10 180	212	1 900	1 211	50 700
	Enseignement supérieur (4)	16 400	2 015	18 414	2 881	1 038	3 382	2 980	28 695
Enseignement de type extrascolaire (5)		423	1 311	1 733	4 084	1 098	2 169	10 069	19 154
Total dépense intérieure d'enseignement		77 535	4 716	82 251	30 444	2 534	8 535	14 261	138 025
Activités annexes	Hébergement, restauration	1 604	176	1 780	4 179	65	5 460	63	11 547
	Médecine scolaire	751		751	13				764
	Orientation	315	0	316	12	1	6	2	336
	Administration générale	2 795	301	3 096	152	4	12	139	3 403
Achats de biens et services liés	Transports scolaires				2 096		506		2 602
	Fournitures et livres scolaires				181		2 810		2 991
	Habillage, leçons particulières						850		850
Total dépense intérieure d'éducation		83 001	5 193	88 194	37 077	2 603	18 179	14 465	160 518

► Champ : France métropolitaine + DROM.

1. L'éducation nationale comprend les ministères chargés de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

2. Y compris le reste du monde (Union européenne et autres pays étrangers), pour 275,7 millions d'euros en 2019.

3. Voir « Précisions ».

4. Y compris la recherche universitaire.

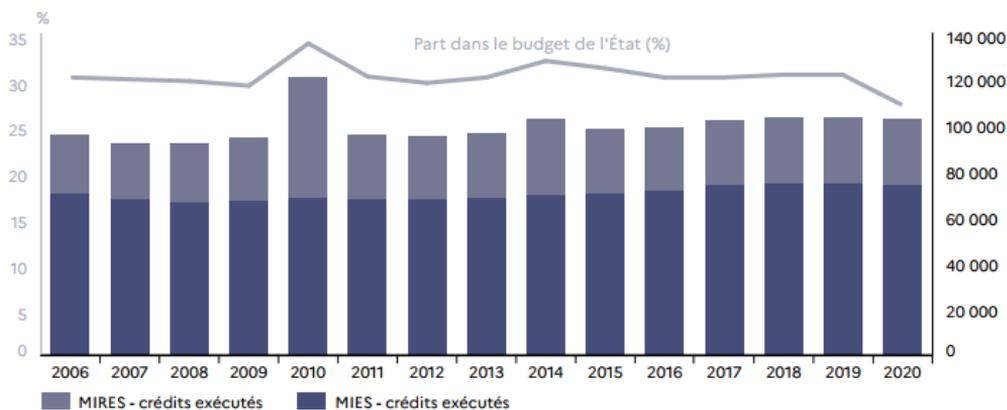
5. Formation professionnelle continue et autres stages, formations dispensées dans les conservatoires municipaux, etc.

Note : pour des raisons d'arrondis, certains totaux ou sous-totaux diffèrent légèrement de la somme des montants détaillés.

© DEPP

Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques, édition 2021, juillet 2021, p. 335.

Figure 22 – Évolution du budget de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur dans le budget de l'État, en millions d'euros, aux prix 2020



► Champ : France métropolitaine + DROM.

Lecture : en 2020, les crédits exécutés de la MIES et la MIRES s'élèvent à 102 720 millions d'euros (bâtons avec échelle de droite) ce qui représente 27,2% du budget de l'État (courbe avec échelle de gauche).

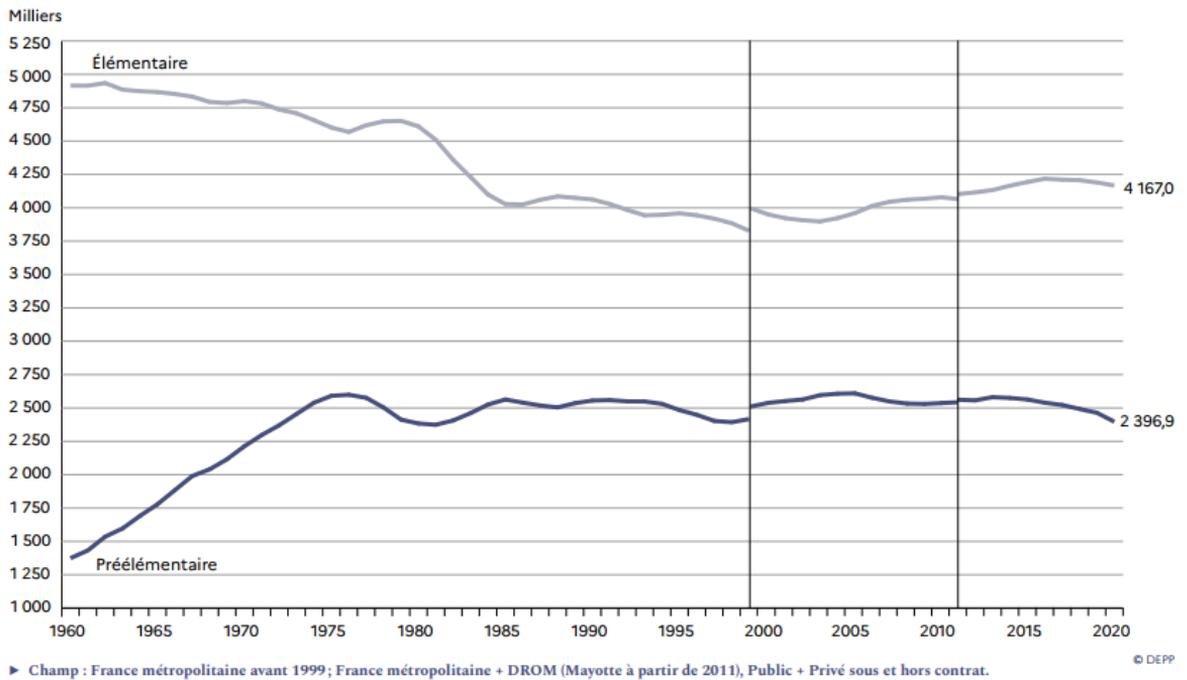
Note : les augmentations de 2010 et 2014 sont liées à l'introduction de programmes non reconduits les années suivantes.

© DEPP

Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques, édition 2021, juillet 2021, p. 336

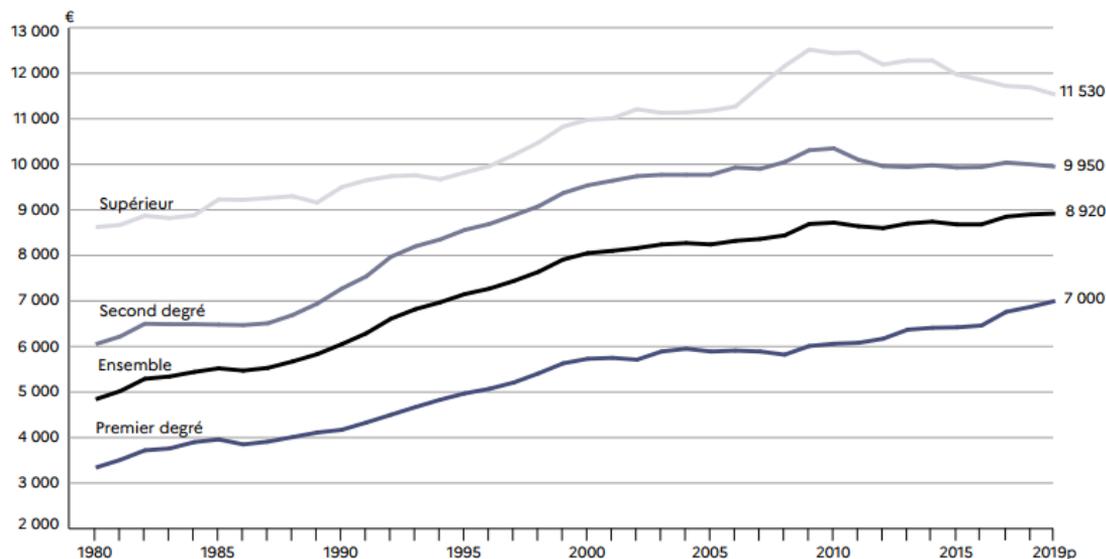
En 60 ans, l'école élémentaire a perdu près de 15% de ses effectifs : d'environ 5 millions en 1960, le nombre d'élèves s'établit aujourd'hui à environ 4,2 millions (figure 23). En revanche, la figure 24 montre bien que la dépense par élève a doublé depuis 1980.

Figure 23 – Évolution des effectifs d'élèves de l'enseignement préélémentaire et élémentaire, en milliers



Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques, édition 2021, juillet 2021, p. 60.

Figure 24 – Évolution des coûts par élève et par étudiant, en euros, aux prix 2019



► Champ : France métropolitaine + DROM (Mayotte sur toute la série), Public + Privé.

© DEPP

Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Repères et références statistiques, édition 2021, juillet 2021, p. 340.

Ce tableau d'ensemble de l'école française pourrait être un sujet d'affliction, d'autant plus que la baisse des performances scolaires affecte surtout les élèves issus des milieux les plus modestes - constat insupportable pour un pays de tradition républicaine qui fait de l'école la condition permettant à chaque enfant de ne pas être rivé à ses origines.

L'analyse de cet échec collectif fait l'objet de pléthore de conclusions, l'attribuant selon les acteurs au manque de moyens (et demandent en conséquence plus d'enseignants, mieux payés, mieux formés, et de meilleures conditions de travail), d'autres au caractère inadapté des programmes, aux méthodes pédagogiques utilisées, au nombre d'élèves par classe, ou encore aux multiples distractions (surtout jeux électroniques et réseaux sociaux) auxquelles les écoliers sont désormais soumis.

Chacune de ces explications est plausible et bien des mesures prises au cours des dix dernières années ont cherché à remédier aux défaillances de l'école publique. Elles ont consisté surtout à requalifier les anciennes Zones d'éducation prioritaire (les ZEP) - aujourd'hui dénommées Réseaux d'éducation prioritaire (REP) ou encore Écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite (ÉCLAIR), qui prirent fin en 2015 -, à y dédoubler les classes du CP au CE1 et à multiplier les prescriptions liées aux conditions d'étude, aux programmes, voire aux tâches quotidiennes que les élèves doivent accomplir (par exemple une dictée par jour). L'actuel gouvernement, comme d'autres avant lui, s'est aussi préoccupé des conditions d'enseignement, prônant un retour aux méthodes plus traditionnelles, mesure nettement moins coûteuse que la revalorisation salariale des enseignants. Beaucoup de ces mesures peuvent avoir une efficacité mais qui reste limitée et sans véritable impact³⁸. En tout cas, elles ne sont pas parvenues jusqu'à aujourd'hui à améliorer la situation globale. Essayons d'en comprendre les raisons.

CHANGER DE PERSPECTIVE

La conviction que les vertus du système public réside dans son uniformisme et son rejet de toute différenciation est ébranlée depuis plusieurs décennies en France, en particulier dans le domaine éducatif. Sans doute faudrait-il aujourd'hui la remettre en cause puisqu'il est clair que la puissance publique ne semble plus à même d'assurer la réussite scolaire des enfants issus de milieux défavorisés.

La raison d'un tel échec me paraît tenir non au bien-fondé ou à la pertinence de telle ou telle proposition de réforme, mais plutôt à la perspective intellectuelle plus large adoptée pour traiter des moyens de remédier aux défaillances de l'école, perspective dans laquelle s'inscrivent la plupart des intentions réformatrices. Cette approche amène en effet à considérer que les raisons de l'échec des politiques scolaires et, par voie de conséquence, les solutions à y apporter, sont

³⁸ Il faut aussi en rendre responsable un certain fatalisme éducatif, défendu surtout par l'extrême droite, qui considère qu'étant donné les contextes culturels et sociologiques dans lesquels vivent le plus souvent les élèves en échec, les perspectives d'amélioration sont utopiques, et qu'il serait plus réaliste d'envisager d'emblée une éducation à deux vitesses qui devrait conduire à différencier les voies de formation.

équivalentes pour toutes les écoles et pour tous les élèves. Or, parmi les raisons qui expliquent que tel ou tel établissement a de bons résultats, certaines - comme le fait d'avoir peu d'élèves par classe, d'assurer des tutorats pour les élèves ou d'imposer certains types d'exercices - jouent un rôle plus ou moins grand selon les caractéristiques de l'environnement social et culturel de l'établissement en question. Il y a donc, en réalité, un ensemble disparate et irréductible de causes, dont les effets sont à considérer selon leur singularité.

C'est pourquoi la bonne approche consiste à adopter des mesures spécifiques, différenciées selon le contexte de chaque école, non une démarche homogénéisante. Le fait que l'éducation primaire soit organisée de façon uniforme ne crée pas un terreau favorable pour répondre de manière adaptée aux difficultés auxquelles celle-ci est confrontée. Des acteurs engagés, enseignants et responsables d'établissement, auxquels on confierait la tâche de concevoir ces mesures, ne seraient-ils pas, en raison de leur expertise, de leur proximité avec le terrain et de la connaissance qu'ils en ont, les mieux placés pour les imaginer ? La décision de leur laisser une réelle capacité d'initiative, autrement dit de reconnaître leur autonomie serait une véritable rupture par rapport à ce qui a été tenté jusque-là en matière de réformes.

L'existence d'établissements scolaires autonomes, qui mettraient en œuvre une diversité de moyens d'enseignement, permettrait de donner une réalité à l'ambition d'égalité propre au programme républicain. De tels établissements constitueraient le meilleur moyen de faire en sorte que les missions qui incombent aux écoles primaires - que les enfants maîtrisent les savoirs fondamentaux et qu'ils acquièrent une formation intellectuelle de base - soient effectivement remplies. Là est l'essentiel, et ce quels que soient les moyens utilisés pour y parvenir, aussi différenciés soient-ils.

LES RÉTICENCES FRANÇAISES À L'ÉGARD DE L'AUTONOMIE SCOLAIRE

Les arguments le plus souvent avancés en faveur de l'octroi de l'autonomie scolaire - efficacité d'action plus grande, effet positif de l'émulation entre différents types d'établissements scolaires,

contribution de la société à l'ambition éducative nationale - ne suffisent pas à désamorcer les critiques des opposants. Ce n'est d'ailleurs même pas le principe de l'autonomie des entités publiques qui fâche - il a été accepté et mis en œuvre à grande échelle pour les universités par la loi LRU de 2007³⁹ - mais la perspective de l'appliquer à l'éducation primaire et secondaire qui, elle, paraît inacceptable, voire inadmissible.

L'analyse qui suit présente des éléments culturels et politiques qui correspondent à des tendances existantes dans la société française qui suggèrent les causes à une telle attitude suspicieuse. Elle consiste en un ensemble d'hypothèses qui devraient bien sûr être confrontées à des données précises et donc validées ou réfutées. Ces hypothèses, dans la formulation qui en est proposée ci-dessous, ne correspondent pas à des travaux de recherche déjà effectués, mais cherchent d'abord à cerner et à rendre plus intelligibles les préjugés attachés à la question de l'autonomie institutionnelle.

« Différenciation » contre « égalité »

La raison de ce rejet tient principalement à la compréhension que nous avons de l'égalité en matière éducative et du rôle que l'État est appelé à jouer pour la garantir. Selon notre conception de la formation dispensée à l'école, les élèves, à partir de l'âge de trois ans, doivent tous avoir accès à une formation fondamentale et posséder, à la fin de leur scolarité primaire, des compétences et savoirs comparables⁴⁰. L'enjeu est si considérable qu'il semble légitime que l'exécution de cette mission publique soit soumise au strict contrôle de l'État.

Le postulat sous-jacent à pareille certitude est que toute rupture dans l'uniformité risque d'introduire de l'inégalité. La différenciation dans

³⁹ Le pari de la loi de 2007 était que des institutions autonomes, sensibles aux particularités des situations, aux besoins des étudiants et aux demandes de l'environnement économique et surtout capable de réactivité et d'adaptation, et responsable de leur politique scientifique seraient plus efficaces, en termes de performances et de réussite de tous, que ne le sont des institutions pilotées par l'État d'assurer leur réussite. Ce pari est considéré aujourd'hui comme justifié puisque les universités ont renforcé leur présence internationale.

⁴⁰ Les compétences du « socle commun » constituent l'objectif de l'enseignement primaire et du collège (Cf. Décret 2015-372 du 31-3-2015 : « Socle commun de connaissances, de compétences et de culture » (présentant ce que tout élève doit savoir et maîtriser à 16 ans. Il rassemble l'ensemble des connaissances, compétences, valeurs et attitudes nécessaires pour réussir sa scolarité, sa vie d'individu et de futur citoyen). À la différence de l'institution universitaire où il existe une multiplicité de filières et de cursus.

les styles pédagogiques et les méthodes qu'entraînerait l'autonomie paraissent contraires à la culture républicaine. Mais ne faut-il pas rappeler ici que l'atteinte majeure à l'idéal républicain d'égalité des chances est plutôt la situation actuelle : le fait que certaines écoles, qui sont le plus souvent situées dans des quartiers privilégiés, parviennent à de bons résultats tandis que d'autres, moins favorisées, n'y parviennent pas ? Notre société, nos gouvernements se seraient-ils résignés à accepter de ne pas donner à la totalité des élèves une solide éducation de base, les enfants issus de milieux modestes étant les premiers concernés par l'échec actuel de la formation primaire ?

La volonté de mettre un terme aux privilèges scolaires impose de mettre fin à cette situation. L'inégalité n'est-elle pas liée à l'association délétère qu'on observe depuis des décennies entre dirigisme et uniformisme dans les moyens et laxisme dans la capacité d'atteindre les buts ? Seule l'expérimentation et l'analyse des données permettront de savoir quelle méthode (pilotage uniforme ou différenciation découlant de l'autonomie) peut y parvenir le mieux. Combattre l'inégalité en matière scolaire relève bien du programme républicain, en revanche, l'uniformisme, le dirigisme et le centralisme pour définir les moyens d'y parvenir relèvent d'une façon de concevoir l'action publique désormais révolue, comme en témoigne du reste la politique d'éducation prioritaire, initiée en France dès les années 1980.

Pourquoi l'État est-il si réticent à faire confiance aux responsables d'institutions publiques ?

Le peu d'intérêt, voire la défiance, que suscite la revendication de l'autonomie scolaire s'explique aussi par la prégnance de plusieurs convictions, d'ordres politique et culturel, dans notre conscience collective. Le gouvernement par la confiance et la mise en responsabilité des acteurs placés à la tête d'institutions publiques ne sont ni très prisés ni pratiqués dans un pays où l'on préfère le régime des règlements préalables et des contrôles tatillonnés a priori à celui de la responsabilisation et des sanctions a posteriori. Or il n'y a pas d'autonomie en matière d'action publique sans confiance à l'égard des acteurs sociaux (acteurs responsables de la diversité des établissements publics ou para publics), qui devraient librement utiliser les marges de manœuvre ou procéder aux adaptations qui leur paraissent nécessaires.

Depuis quelques années, il est vrai, une évolution est amorcée : plusieurs institutions publiques ont bénéficié de davantage d'autonomie avec des résultats reconnus comme positifs. Pendant les quelques années qui suivirent la loi d'autonomie, plusieurs présidents d'université ou même responsables de grandes écoles liées à l'État, défendirent pour leur institution des stratégies ambitieuses de transformation.

Pareille visibilité donnée aux responsables de l'action publique, issus du monde de l'enseignement supérieur et de la recherche, était assez nouvelle en France, leur engagement comme l'ambition de leur projet étant en lien direct avec l'autonomie d'action dont ils disposaient, progressivement réduite dans les années qui suivirent. Et cela, même si le discours public continuait de vanter en paroles les diverses formes de la responsabilité sociale. Pourtant de telles injonctions devraient être prises au mot, surtout lorsqu'elles s'appliquent à l'éducation. Il s'agit de former la jeunesse, un enjeu majeur en termes de mobilité sociale. Les objectifs et principes de l'éducation des jeunes sont bien de forger des citoyens en puissance mais aussi de futurs acteurs de la vie sociale. Ces objectifs et ces missions ne peuvent être définis seulement par l'État mais aussi par l'ensemble de la société. Surtout ils ne peuvent pas être exécutés seulement par la puissance publique, mais aussi par ceux qui ont directement en charge les établissements publics, en particulier dans le domaine éducatif et culturel.

L'engagement de la société dans l'éducation ? Méfiance, méfiance...

Le souci d'élargir le système public de l'éducation aux familles et à l'ensemble de la société paraît à première vue fort peu pris en compte par les pouvoirs publics en France. Tout au contraire, elle serait objet d'un manque d'intérêt voire d'une défiance. Pourtant la demande des familles existe incontestablement, et pas seulement chez celles qui souhaitent donner une éducation religieuse à leurs enfants. En témoigne la mobilisation massive des parents d'élèves au cours du printemps 1984

en faveur du maintien de l'enseignement libre⁴¹, ainsi que le fait que 13,26 % des enfants français sont scolarisés dans des établissements privés⁴², dont le nombre, surtout pour l'école primaire, ne cesse de croître. Il n'y a du reste rien dans cette demande qui soit reprehensible : le droit de choisir son éducation a été reconnu par l'UNESCO en 2010. Pour autant cela, les souhaits éducatifs des familles semblent largement ignorés en France. Certes leur est laissée la possibilité de choisir entre éducation privée et éducation publique, mais le choix pour le privé n'est pas sans conséquences pour elles dans la mesure où les écoles privées, même sous contrat, sont payantes et choisissent leurs élèves.

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le nombre d'écoles privées hors contrat a fortement augmenté lors de la dernière décennie. D'après le registre publié sur le site de la Fondation pour l'école⁴³, les écoles hors contrat à la rentrée 2021 sont au nombre de 1530. Elles scolarisent 75 000 élèves. Parmi ces écoles, 30% d'écoles à caractère confessionnel : 17% sont catholiques et 4% musulmanes.

L'idée que la puissance publique aurait l'obligation de donner aux parents la possibilité de choisir, au sein même de l'offre publique, entre les écoles qu'elle pilote directement et celles dont le pilotage est laissé à l'initiative d'acteurs de la société civile promouvant d'autres méthodes d'enseignement n'est pas de mise dans notre pays. Nous tendons en France à percevoir les choix éducatifs des parents comme traduisant le plus souvent une forme de favoritisme. Les préférences des familles tendent pour cette raison à être considérées comme des obstacles à l'égalité.

On l'a encore constaté en 2011 à propos des classes bi-langues, lorsque fut supprimée la possibilité laissée aux parents de choisir

⁴¹ La manifestation du 24 juin 1984 a réuni près de deux millions de personnes à Paris (dont Simone Veil et Jacques Chirac) pour exprimer leur refus « d'une société totalitaire ». Elle était une réaction au vote de la loi Savary par l'Assemblée, qui prévoyait d'intégrer les écoles privées « dans un grand service gratuit, unifié et laïc » de l'Éducation nationale », avec pour condition l'intégration des maîtres de l'enseignement privé dans la fonction publique. Moins d'un mois après cette manifestation, François Mitterrand annonça le retrait du projet de loi, ce qui provoqua la démission de Pierre Mauroy et d'Alain Savary, qui étaient alors respectivement Premier ministre et ministre de l'Éducation nationale.

⁴² Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, *Repères et références statistiques, édition 2021*, juillet 2021, p. 29.

⁴³ Rappelons qu'au total 12,4 millions d'enfants sont scolarisés dans le public et le privé. Il est difficile d'obtenir des données précises quant au nombre d'élèves étudiant dans des écoles hors-contrat musulmanes aujourd'hui.

pour leur enfant une éducation bilingue français-allemand, au sein de certains lycées publics⁴⁴. Les détracteurs de cette mesure y ont vu la volonté d'empêcher les parents concernés de choisir les conditions d'enseignements les plus favorables pour leurs enfants, comme si ce souhait avait quelque chose de délictueux ou était la manifestation coupable d'un intérêt particulier. On peut imaginer qu'a fortiori le même type de soupçon se formerait à l'égard de parents qui voudraient pouvoir orienter leurs enfants, au sein du système public, vers des établissements mettant en avant des styles d'éducation particuliers, avec des orientations culturelles ou linguistiques spécifiques, même compatibles avec le cadre laïc commun : par exemple, des écoles qui appuierait leur programme sur l'enseignement musical ou qui proposerait une part de l'enseignement dans une langue étrangère.

De manière plus générale, la présomption est largement partagée en France qu'une éducation publique doit faire abstraction des valeurs familiales et des préférences, le fait de tenir compte des goûts des parents paraîtrait contraires aux idéaux de l'école républicaine. Les parents tendent à être vus comme les auteurs possibles de choix erratiques qu'il est préférable de contraindre dans la mesure du possible, et non comme des acteurs dont on présume que, bien informés, ils feraient de façon éclairée le meilleur choix éducatif pour leur enfant, sans que cela porte tort aux autres.

La redéfinition du rôle de l'État : objet de toutes les réticences

Dans tous les pays développés, l'éducation, surtout l'éducation primaire, est du ressort de la puissance publique : c'est une obligation pour l'État de garantir une éducation de base à tous les citoyens, cette éducation étant le plus souvent gratuite. La tradition nationale française donne un relief particulier à cet engagement commun. En effet, l'idée d'une éducation nationale, apparue à la Révolution, puis devenue la valeur centrale du republicanisme politique et moral qui prévaut depuis la fin

⁴⁴ Alors que les classes bi-langues permettaient à 16 % des élèves de 6^e et de 5^e d'apprendre deux langues vivantes, dès le début du collège donc, l'apprentissage de la deuxième langue n'étant possible qu'à partir de la 4^e pour les autres élèves, la réforme du collège appliquée pour la première fois à la rentrée 2016 supprima ces classes bi-langues pour généraliser l'apprentissage d'une deuxième langue à la 5^e.

du XIXème siècle, a fait de l'éducation obligatoire, laïque et gratuite, le socle du pacte civil, la condition de l'émancipation des citoyens à l'égard de toute tutelle religieuse ou identitaire : cet engagement a encore toute sa pertinence, il y a un siècle comme aujourd'hui.

Toutefois, l'accord général sur la responsabilité de l'État dans l'éducation ne dispense pas d'en préciser les contours exacts. L'acquisition de savoirs fondamentaux, d'une formation intellectuelle solide et d'un esprit critique semblent être une condition nécessaire pour assurer la réussite des futurs adultes dans leurs études supérieures, leur vie professionnelle et leur développement personnel. Tel est le but général. Mais dans le cadre de l'engagement républicain français, cela ne suffit pas. Il faut aussi que les différences sociales entre les élèves n'aient pas d'effet sur leurs chances réelles d'acquérir pareille formation. De plus, assurer l'éducation de l'ensemble de la population suppose que l'État soit garant du bon niveau de formation des enseignants dans les établissements primaires et secondaires, ce qui exige la mise en place d'une certification nationale. Il lui incombe enfin de prendre en charge les infrastructures matérielles - construction et entretien des bâtiments - et administratives, ainsi que la rémunération de tous les personnels (enseignants, administrateurs et employés jusqu'aux infirmières scolaires).

En revanche, pour ce qui a trait aux méthodes pédagogiques, à l'organisation de la classe et du temps scolaire, à la définition du rythme auquel les différentes parties du programme seront abordées et dans quel ordre, ainsi qu'aux modes de validation de l'acquisition des connaissances, il n'y a rien d'évident dans le fait que la puissance publique en décide. À titre d'exemple : que certaines matières soient enseignées à des groupes de vingt-quatre élèves par classe tandis que d'autres le seraient à des petits groupes de six, qu'un seul professeur s'occupe d'une classe de douze élèves ou deux professeurs d'une classe de vingt-quatre, ou encore que ces groupes d'élèves soient de niveau hétérogène ou homogène, ce sont là des décisions qui devraient revenir aux enseignants et responsables qui connaissent bien les élèves et l'environnement dans lequel ils évoluent, plutôt qu'à une instance nationale.

De la même façon, la répartition entre enseignements fondamentaux et enseignements d'approfondissement, la progression par cycles ou

niveaux, ou encore la possibilité de faire faire aux élèves leurs devoirs à l'école, après la classe, est-ce à la puissance publique d'en décider ? Et ce, de la même façon pour tous ?

Le rôle de l'État est de définir les buts de formation en général et de vérifier, selon des critères identiques pour tous, qu'ils sont atteints pareillement et partout. Par contraste, le rôle des établissements est de faire en sorte que chaque élève inscrit parvienne à atteindre de tels objectifs, à charge pour les enseignants concernés de proposer une stratégie et des moyens pour ce faire - ce qui n'est possible que si ces établissements disposent d'une large autonomie de gestion et de pédagogie.

Est-ce à l'État de garantir le fait que les parents aient le choix ?

L'introduction d'une autonomie scolaire au sein du système public de l'éducation nationale ferait que certains établissements seraient directement pilotés par leurs responsables et d'autres de façon plus traditionnelle. Une telle évolution conduirait à terme à une révision du rôle de l'État. Ce dernier devrait faire advenir une situation où les établissements gérés par la puissance publique ne seraient, au sein de l'Éducation nationale, qu'un type d'établissement parmi d'autres. Elle aurait également pour conséquence le fait que l'État devrait inciter les écoles pilotées par la puissance publique à améliorer leurs performances pour être avantageusement comparées aux autres écoles gérées de manière autonome. C'est en ce sens que la création d'écoles publiques libres, gérées de manière autonome, est souvent présentée comme étant une condition favorable à l'amélioration de l'ensemble du système⁴⁵. Seul le constat d'une baisse générale des résultats éducatifs, tous les types d'écoles étant concernés, amènerait à voir les choses autrement.

On peut donc raisonnablement penser que les raisons qui ont conduit

⁴⁵ C'est en ce sens que la proposition de créer à l'aide d'écoles libres une diversité d'offres éducatives publiques, ainsi que l'inévitable mise en concurrence qui en résulte, même si elles ont été d'abord proposées par des libéraux, n'ont ni pour but ni pour conséquence de dévaloriser la gestion ou les méthodes éducatives mises en œuvre par la puissance publique. Un signe en est qu'elle a en Suède non seulement résisté à toutes les alternances politiques mais qu'elle a même été rendue plus radicale lorsque des gouvernements de gauche sont revenus au pouvoir et ont alors décidé de rendre complètement gratuites les écoles publiques gérées par le privé.

plusieurs États à attribuer plus d'autonomie aux établissements scolaires seront bien reçues en France si on accorde pour finalité à cette réforme la lutte contre l'échec scolaire des enfants plus pauvres. En revanche, en ne la cantonnant qu'à une manière de favoriser le libre choix des familles, l'autonomie risque d'être accueillie négativement. Le rôle que jouent les acteurs privés issus de la société civile (professeurs, parents, voire communautés religieuses ou culturelles) dans l'exécution des missions publiques n'est pas reconnu en France au même degré que dans les pays qui ont créé des écoles autonomes : les États-Unis, l'Angleterre et la Suède. Pourtant la volonté de remédier à l'inefficacité de l'école et celle de reconnaître le rôle des familles se rejoignent sur un point essentiel : la nécessité de définir autrement l'action de l'État, au sein même du système public.

La réflexion sur l'autonomie des établissements primaires n'est pas une question idéologique, elle doit être instruite à partir d'analyses fondées sur des données précises. Elle conduit à s'interroger sur ce que signifie l'exécution des services publics par l'État, l'éducation étant le plus symbolique d'entre eux. Quel degré d'autonomie doit être laissé aux acteurs publics ou privés dans le cadre d'une délégation de missions publiques ? Quel type d'autonomie est la plus décisive ? Quel type de contrôle et de garde-fous sont pertinents ? Sur quels aspects des missions publiques ? L'État doit-il maintenir sa supervision et son contrôle ? Et plus généralement : Quelles missions incombent à l'État, quelles autres aux acteurs autonomes ? Loin d'être une question mineure, l'autonomie des établissements scolaires constitue un remarquable dispositif révélateur pour apprécier de quelle façon l'État, les autorités locales et éventuellement les acteurs privés ont fait évoluer à partir des années 1990 l'exécution de l'action publique.

QUELLE AUTONOMIE POUR LES ÉCOLES FRANÇAISES ? QUELS POINTS DE VIGILANCE PARTICULIER ?

Les différents sens de l'autonomie ainsi que les arguments en faveur de l'autonomie scolaire que je viens d'évoquer, permettent de mieux comprendre pourquoi les détracteurs de l'autonomie pour les établissements publics peuvent si aisément la caricaturer en en faisant l'équivalent de l'abandon des responsabilités de l'État à l'initiative privée.

Dans un tel contexte, il arrive souvent, de façon délibérée ou non, que l'autonomie pédagogique soit confondue avec l'autonomie financière et donc accusée de conduire tout droit à un rachat des actifs de l'État. Autrement dit, on accuse l'autonomie d'être l'expression d'une privatisation seulement soucieuse d'économies d'échelle et de profits financiers au détriment des exigences scolaires et du souci d'égalité.

À l'inverse, les partisans de l'autonomie scolaire ont souvent tendance à en brosser un portrait idéal en pratiquant le même type d'amalgame : ils vantent l'autonomie pédagogique, dont le principe est assez largement accepté, pour la présenter comme supposant l'autonomie de gestion et même de statut, faisant ainsi l'impasse sur les difficultés qu'il y a à gérer de manière autonome un établissement scolaire en mettant sa gestion au service de sa stratégie et de ses innovations pédagogiques.

Les risques que porte la création d'écoles publiques autonomes sont bien réels. L'autonomie exige une grande vigilance sur plusieurs conditions, je mentionnerai ci-dessous les plus importantes d'entre elles afin de guider la vigilance du lecteur, puisqu'elles seront illustrées dans l'analyse détaillée des exemples suédois, américains et anglais.

Local et national

Dans la plupart des pays concernés, la création des écoles libres publiques met un terme à une forte décentralisation ou municipalisation de l'éducation publique. En accordant l'autonomie à ces nouveaux établissements, l'État a paradoxalement repris la main par rapport aux autorités locales, puisque c'était bien avec l'État qu'étaient négociés les engagements de chacun d'eux (on a même ainsi parlé d'une « renationalisation de l'éducation »). L'étude approfondie de ces différents cas montre que la définition des rôles respectifs de l'État, de l'administration centrale⁴⁶, des régions et des communes (en matière d'autorisation, d'évaluation des élèves et des professeurs, de contrôle, de sanction, mais aussi de certification des enseignants et de garanties de qualité données aux familles) a été décisive dans la mise en œuvre de cette réforme.

⁴⁶ L'administration centrale régit l'ensemble du système, définit les programmes, diligente les inspections et surtout affecte les enseignants.

Quels responsables ? Quelle légitimité ?

Un autre ensemble de questions a trait au rôle des responsables d'un établissement autonome et à leur légitimité. S'agit-il seulement du directeur d'établissement, ou d'une équipe formée du directeur et des enseignants ? Dans plusieurs des expériences rappelées ci-dessus, les écoles sont gérées par des associations de parents ou de professeurs, voire des professionnels recrutés sur appel d'offres. Dans chacun de ces cas, la légitimité dont ces responsables peuvent se prévaloir est différente.

Autonomes, jusqu'où ?

Une troisième question porte sur l'étendue de l'autonomie laissée aux établissements et sur la portée des règles générales qui s'appliquent à eux (en matière d'autorisation, de publicité, de définition d'objectifs, de contrôles, voire de sanctions). S'il incombe en effet à l'État de définir les objectifs généraux de formation, dans quelle mesure ces derniers peuvent-ils être complétés ou modifiés ? Tous les buts de formation supplémentaires sont-ils admissibles⁴⁷ ? Quel degré de différenciation accepter, quel risque de fragmentation assumer⁴⁸ ?

Quel rôle pour les acteurs privés ? Non profit ? For profit ?

L'inclusion de gestionnaires privés dans la gestion de l'éducation publique a joué un rôle majeur dans la création des *free schools*. Une telle possibilité n'est pas envisageable aujourd'hui en France, mais les questions qu'elles suscitent ont un intérêt. Une école autonome peut-elle prendre pour partenaires des associations et fondations, éventuellement

⁴⁷ Davantage, des valeurs particulières peuvent être mises en avant. Non des valeurs religieuses car l'éducation publique en France, nationale et laïque, ne le permet pas, mais, à titre d'exemple, des valeurs progressistes d'égalité ? d'inclusion ? de diversité ? L'autonomie permet également de mettre en valeur des orientations éducatives particulières. (par exemple, l'importance de l'enseignement des langues en Suède, dans les écoles fréquentées par une forte proportion d'immigrés, ou encore une formation à la citoyenneté, à l'action en faveur de l'environnement, à l'entreprenariat).

⁴⁸ Les critiques de la mesure soulignent l'état de la fragmentation dans lequel se trouve le système scolaire du fait de la création des *free schools* (cf. Signe BOCK SEGAARD, « Les Écoles privées en Scandinavie. Réglementation publique et fragmentation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n°76, décembre 2017, pp. 103-114) et de l'autonomie qui leur est laissée.

des fondations d'entreprises ? Il est intéressant d'observer dans les exemples que je traiterai, que leur participation a été d'emblée acceptée, même si elle est allée dans certains cas bien au-delà de ce qui avait été envisagé au départ et qu'elle a eu parfois des conséquences néfastes, surtout en Suède⁴⁹. Néanmoins, le rappel de cette expérience malheureuse ne peut suffire à clore la question, même si elle n'est en aucun cas à l'ordre du jour aujourd'hui en France.

La lucidité sur ces questions est nécessaire pour éviter des erreurs dans la mise en œuvre de l'autonomie, erreurs qui expliquent que les écoles libres dans d'autres pays soient parfois restées en-deçà de leurs ambitions initiales. Lucidité, pragmatisme et absence de dogmatisme doivent donc prévaloir avant de s'engager dans ce genre de réformes. L'esprit de recherche et d'expérimentation aussi, afin d'identifier les facteurs de réussite comme les risques d'échec. D'où l'intérêt d'étudier des exemples concrets, et d'analyser leurs enseignements.

⁴⁹ En 1990 : seules les écoles gérées par le public étaient entièrement financées, 15 ans après, les écoles gérées par le public et par des entités lucratives l'étaient de la même façon. Cela concerne surtout la Suède. Au Danemark et en Norvège la très grosse majorité des écoles sont gérées par des groupes à visée non lucrative.

PARTIE II

**L'AUTONOMIE
DES
ÉTABLISSEMENTS
SCOLAIRES À
L'ÉTRANGER :
RETOURS
D'EXPÉRIENCE ET
ENSEIGNEMENTS**

L'EXEMPLE SUÉDOIS.

C'est au sein du système éducatif public suédois qu'en 1992 furent pour la première fois établies des « écoles libres », c'est-à-dire des écoles publiques, très autonomes, mais financées par l'État et qui ne choisissaient pas leurs élèves. La manière avec laquelle cette réforme fut conduite montre qu'une transformation rapide et radicale de l'enseignement public est possible : en moins d'une dizaine d'années à peine, le système d'éducation publique suédois, centralisé et très homogène⁵⁰, est devenu un système mixte où des écoles classiques coexistent avec des écoles libres pilotées et gérées de façon autonome par des enseignants ou bien par des groupes de parents, des ONG, des associations, des structures philanthropiques et même des entreprises⁵¹.

Vingt ans après le lancement de cette réforme, dans les années 2010 en Suède, la puissance publique jouait encore un rôle majeur de supervision et de garant de l'éducation publique, mais elle avait renoncé à en être gestionnaire, rôle qu'elle avait assumé jusqu'en 1989. Le cas suédois est donc exemplaire. Non seulement il permet de comprendre ce que signifie l'autonomie des établissements scolaires dans le système public, mais il met en évidence les conditions clés qui garantissent le succès de ce genre de réforme, les risques qu'elle porte, les dérives auxquelles elle peut donner lieu et les marges de manœuvre laissées à la rectification et à l'adaptation. Selon ses détracteurs, cette réforme a transformé la Suède en l'un des pays ayant le système éducatif le plus dérégulé de l'OCDE et elle a entraîné la détérioration de l'ensemble du système scolaire⁵². Toutefois, si elle peut être vue comme un échec (en partie, du moins), le bilan est instructif en ce qu'il permet d'identifier les risques qu'elle comporte. Le gouvernement suédois a lui-même pris

⁵⁰ À la fin des années 1980, seulement 1% des écoles étaient des écoles privées, le plus souvent d'affiliation religieuse.

⁵¹ Dès 2012, une dizaine d'années après la réforme des *free schools*, les médias suédois eux-mêmes constataient que la Suède était en tête de la diversification du secteur public scolaire.

⁵² Cf. Francia G., « L'enseignement en Suède : D'une école pour tous à une école pour chacun », in F. BALUTEAU., V. DUPRIEZ., M. VERHOEVEN (ed.), *Entre Tronc commun et filières, quelle école commune ? Etude comparative.* / Thélème (Académia-L'Harmattan), Louvain-la-Neuve. pp. 203-236.

des mesures pour y remédier et surtout empêcher le détournement des ressources publiques au profit des entreprises nationales et internationales.⁵³

La création d'écoles publiques aussi autonomes que les *free schools* suédoises a d'abord été un succès. En revanche, dans les années qui suivirent, les évaluations furent plus nuancées : certaines *free schools* réussissaient de manière spectaculaire, tandis que d'autres se révélaient être des échecs, sinon des catastrophes, en particulier celles gérées par des structures privées *for profit*. D'après les évaluations les plus récentes publiées en 2018, la situation s'était nettement améliorée au cours des années qui précédaient. Les notes obtenues auprès de collégiens de 15 ans environ montraient qu'en lecture et en écriture, le score moyen des élèves suédois était de 506 points (comparé à une moyenne de 487 pour les pays de l'OCDE), les filles réussissant nettement mieux que les garçons ; qu'il était en mathématiques de 502 points (comparé à une moyenne de 489) ; et en sciences de 499 points (par rapport là aussi à une moyenne de 489 points). Par ailleurs, la différence de performances en lecture entre les étudiants issus de milieux favorisés et ceux issus de milieux défavorisés stagnait à 89 points, ce qui était la moyenne de l'OCDE. Ces résultats semblaient d'autant plus remarquables que la population des élèves issus de l'immigration avait nettement augmenté entre 2012 et 2018 en raison de l'arrivée de nombreux réfugiés en 2015 (environ 20% des élèves étant issus de l'immigration en 2018, contre 12% en 2012)⁵⁴. Le dernier rapport PISA paru en 2018⁵⁵ pouvait ainsi vanter l'amélioration très nette du système public suédois, la réactivité et la capacité d'adaptation dont ce résultat témoigne laissant penser que l'autonomie des écoles libres avait permis un tel redressement.

⁵³ Cf. Communiqué de presse daté du 10 février 2022 du ministre chargé de l'éducation : <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/02/tydligare-och-mer-likvardig-resursfordelning-till-skolor/>.

⁵⁴ Mais les résultats de PISA 2018 ont été contestés en raison du fait que de nombreux élèves avaient été écartés de l'évaluation, ce qui jette un doute sur la fiabilité des tests. (cf. <https://sverigesradio.se/artikel/too-many-students-excluded-from-taking-pisa-test-report-finds>). Une polémique a surgi, après le recueil de plusieurs témoignages suggérant que des jeunes immigrés, arrivés en Suède depuis plus d'un an ; n'avaient pas été autorisés à participer aux tests (alors que la règle est que seuls les élèves arrivés en Suède depuis moins d'un an pouvaient en être écartés) dans le but supposé d'améliorer les moyennes nationales en lecture, mais il semble que la réticence à inclure ces élèves aient eu d'autres causes (cf. V4 Agency : « Swedes may have rigged PISA test results », 4 June 2020).

⁵⁵ OECD, *PISA 2018 Results, What students know and can do, Volume I*, 2019.

Le tableau 4 ci-dessous indique une relative stabilité des performances des élèves suédois en matière de lecture, mathématiques, et science. En revanche, on observe une baisse assez prononcée si on se concentre exclusivement sur les plus mauvais élèves.

Tableau 4 – Évolution des performances PISA des écoles suédoises, en lecture, mathématiques et en science, de 2000 à 2018

Snapshot of performance trends in SWEDEN

Mean performance	Reading	Mathematics	Science
PISA 2000	516		
PISA 2003	514	509	
PISA 2006	507	502	503
PISA 2009	497	494	495
PISA 2012	483*	478*	485*
PISA 2015	500	494	493
PISA 2018	506	502	499
Average 3-year trend in mean performance	-3.0*	-2.1	-1.0
Short-term change in mean performance (2015 to 2018)	+5.6	+8.5	+6.0
Overall performance trajectory	negative, but flattening (less negative over more recent years)	U-shaped (more positive over more recent years)	U-shaped (more positive over more recent years)
Proficiency levels	Reading (2009 to 2018)	Mathematics (2012 to 2018)	Science (2006 to 2018)
Percentage-point change in top-performing students (Level 5 or 6)	+4.2*	+4.6*	+0.4
Percentage point change in low achieving students (below Level 2)	+1.0	8.3*	+2.6
Variation in performance	Reading (2000 to 2018)	Mathematics (2003 to 2018)	Science (2006 to 2018)
Average trend amongst the highest-achieving students (90th percentile)	+0.1	-2.9*	+0.5
Average trend amongst the lowest-achieving students (10th percentile)	-6.4*	-2.0	-3.8*
Gap in learning outcomes between the highest- and lowest-achieving students	widening gap	stable gap	widening gap

* indicates statistically significant trends and changes, or mean-performance estimates that are significantly above or below PISA 2018 estimates.

Source: OECD, PISA 2018 Database, Tables I.B1.7–I.B1.15 and I.B1.28–I.B1.30.

Source : OECD, *PISA 2018 Results, What students know and can do, Volume I*, 2019, p. 336.

Une nouveauté radicale : les écoles libres. Pourquoi et comment sont-elles apparues ?

La création des écoles libres en 1992 fit l'objet d'une réforme emblématique sous la direction de Carl Bildt (Premier ministre conservateur de 1991 à 1994), saluée dans toute l'Europe pour sa nouveauté. Il serait toutefois erroné d'associer hâtivement réforme

d'autonomie scolaire et gouvernement conservateur de droite, car dans le cas suédois elle devint très vite une mesure transpartisane. Lorsque deux ans plus tard, en 1994, les démocrates revinrent au gouvernement, ils s'engagèrent à garantir l'existence des écoles libres et leur donnèrent plus de moyens d'action que ceux que leur avaient octroyés leurs prédécesseurs.

La réforme qui a institué les écoles libres consistait d'une part à accorder aux écoles publiques qui le souhaitaient le statut d'école autonome, et d'autre part à doter chaque famille d'un financement virtuel par enfant (le même pour tous les enfants d'une même classe) qu'elle pouvait librement attribuer à l'établissement public de son choix. Le financement des établissements publics dépendait dès lors des choix d'inscription des familles, le montant financier de la scolarité de chaque élève transitant par la commune, qui le reversait in fine à l'établissement qui avait été choisi, à condition qu'il soit situé dans le territoire où elle était compétente. Un tel système désigné communément par le terme de chèque ou bon scolaire (*skolpeng*), évoque le type de financement de l'éducation qui avait été proposé dans les cercles libéraux dès les années 1960. Dans le cas suédois, il ne s'agissait en fait que du financement affecté à chaque élève (*per capita funding*) au sein d'un système de bons (*voucher system*). En contrepartie, la loi interdisait aux écoles libres de demander des frais de scolarité à leurs élèves, de les choisir ou de les sélectionner.

Cette réforme prévoyait de plus que chaque établissement qui décidait de devenir autonome pourrait être piloté et géré par d'autres responsables que les représentants de la puissance publique : soit par des groupes d'enseignants ou de parents, surtout pour les écoles qui existaient déjà, soit par des associations, des entités philanthropiques ou même des entités *for profit*, pour les écoles nouvellement créées. À charge pour ceux qui souhaitaient reprendre une école déjà existante afin de la transformer en une école libre ou qui aspiraient à créer de toutes pièces une école libre, de présenter un projet, d'en détailler les objectifs et les méthodes et de le soumettre à l'État. Après avoir obtenu son agrément, les nouveaux responsables de l'établissement scolaire étaient alors libres soit de le gérer eux-mêmes soit de lancer un appel d'offre pour sa gestion, et de recruter les personnels adéquats

(fonctionnaires, employés municipaux ou personnes venues de l'entreprise). La réforme de 1992 eut donc pour conséquence que les écoles libres, déjà existantes ou nouvellement créées, se trouvèrent gérées par une grande diversité d'acteurs, y compris par des entreprises ou des fonds de pension⁵⁶.

Alors que les écoles privées n'existaient quasiment pas en Suède avant 1992⁵⁷, quand ce pays n'avait que très peu d'enseignement libre et donc très peu d'expérience partagée de la gestion d'établissements autonomes, les écoles libres, ou écoles publiques autonomes, ne tardèrent pas à se multiplier. En quelques années, elles représentèrent 12% des écoles primaires et 24% des lycées⁵⁸, gérées par des entités de nature diverse, à but lucratif ou non lucratif. L'audace réformatrice dont témoignaient les *free schools* suédoises inspirèrent en partie, nous le verrons, les *charter schools* américaines et les *free schools* anglaises.

Le rôle de la puissance publique

La création des écoles libres suédoises se fit en rupture avec la décentralisation radicale de l'éducation publique amorcée quelques années plus tôt, et elle modifia radicalement les rôles respectifs de l'État, des communes et des établissements. À la faveur de cette réforme, l'État suédois reprenait l'initiative et assumait pleinement une réorientation radicale de son action. Le fait qu'il finance de la même façon des écoles gérées par le public, par des associations ou par des entreprises, indiquait en effet que son rôle se limitait clairement, d'une part, à définir les buts de l'éducation – à savoir, fournir à tous les enfants une éducation de qualité, gratuite pour la durée de la scolarité obligatoire et qui soit capable de donner les mêmes chances à tous – et, d'autre part,

⁵⁶ FRASER INSTITUTE, *Regulation and funding of independent schools. Lessons from Sweden*, Vancouver: Fraser Institute, novembre 2016 (<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/regulation-and-funding-of-independent-schools-lessons-from-sweden.pdf>)

⁵⁷ Ces établissements n'étaient pas sous la supervision directe de la puissance publique (État ou commune), et quasi tous avaient été créés par des associations et coopératives de parents et d'enseignants, ou par des communautés religieuses.

⁵⁸ Voir : Bernadette PLUMELLE, « L'Éducation en Suède », *Revue Internationale d'éducation de Sèvres*, n°39, septembre 2005, pp. 139-146.

à garantir que ces buts sont bien atteints. En revanche, il ne lui incombait plus de piloter ou de gérer les établissements scolaires⁵⁹.

De plus, en dotant virtuellement chaque famille d'une enveloppe financière qu'elle utilisait à sa guise en scolarisant son enfant dans l'école de son choix, la puissance publique reconnaissait que l'offre éducative qu'elle-même gérait ne pouvait en aucun cas être la seule offerte aux parents d'élèves et donc, plus généralement, que seule une variété d'offres était à même de répondre à la diversité des préférences des familles et des situations des enfants (surtout dans les villes où la proportion d'élèves immigrés était assez élevée)⁶⁰. C'est ainsi que l'État suédois accepta de placer les écoles qu'il pilotait dans une situation de concurrence avec d'autres établissements qu'il finançait aussi mais qu'il ne pilotait pas.

Le message qui se dégageait de cette réforme était clair : l'éducation ne pouvait plus être conçue comme la mission exclusive de l'État, elle était désormais inscrite dans la vie sociale et devenait l'affaire conjointe de la puissance publique et de la société, en particulier des parents et autres acteurs privés⁶¹. Une telle revendication allait de pair avec l'évolution des finalités du système éducatif : non seulement éduquer des enfants mais surtout former des citoyens actifs et engagés dans la vie sociale. Les aspirations et besoins de l'ensemble de la société civile devaient dès lors être pris en compte dans la formulation des objectifs du service public. Et il incombait à l'État de permettre aux parents d'envoyer leur enfant dans le type d'école qu'ils souhaitaient, et cela sans biais financier puisque, l'État assumant tous les frais, le choix en faveur du privé n'entraînait pour eux aucun coût supplémentaire. Il faut souligner

⁵⁹ Il existe certes dans notre pays des formes de délégation partielle de services publics à des acteurs privés, même en matière d'éducation, mais de manière très limitée et sans financement global.

⁶⁰ Par exemple pour des enfants dont la langue maternelle n'était pas le suédois ou qui souhaitent une formation artistique ou sportive.

⁶¹ Celui qui contribua le plus à la diffusion de cet ensemble d'idées dans la société suédoise fut Per Magnus « Peje » Emilsson. Membre actif du Parti modéré (conservateurs et libéraux), et proche de son président Carl Bildt. Il dirigeait alors la principale agence de relations publiques, Kreab, qui multiplia les sondages sur la liberté de choix des parents et orchestra une forme de campagne médiatique en faveur de la création d'établissements dits « indépendants », qui inspira fortement celle des écoles libres lorsque le parti modéré arriva au pouvoir en octobre 1991 et que Carl Bildt devint premier ministre. Présenté aujourd'hui comme l'architecte de cette réforme des écoles libres, « Peje » créa en 1999 le groupe *Kunskapsskolan*, un groupe d'écoles indépendants pour enfants de 4 à 12 ans, et aussi pour adolescents.

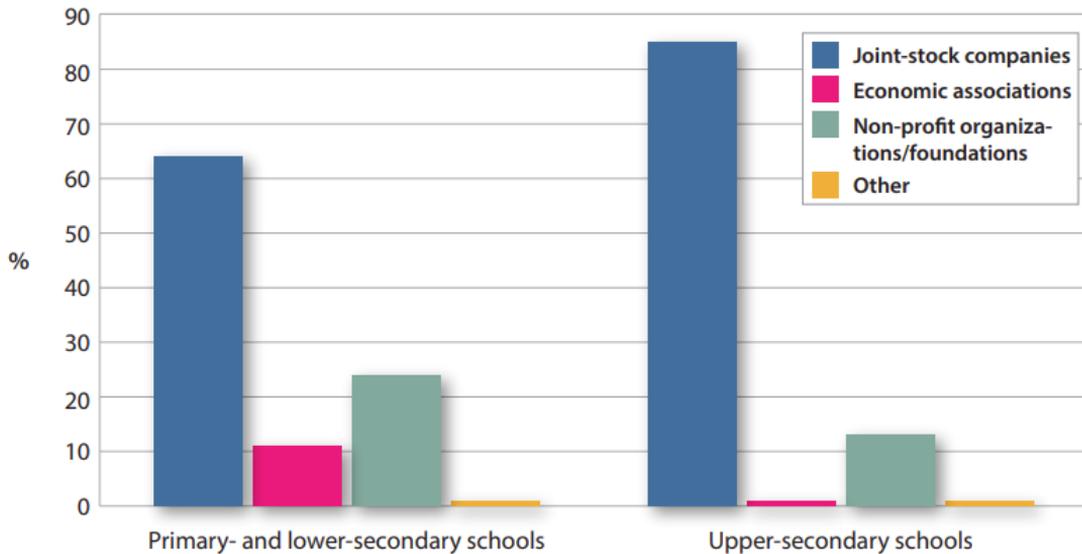
que ce sont bien les sociaux-démocrates (du parti social-démocrate des travailleurs), revenus au pouvoir en 1994 (et qui le resteront jusqu'en 2006), qui décidèrent que l'État financerait intégralement les écoles libres (elles ne l'étaient au début de la réforme qu'à hauteur de 85%), précisément pour éviter que les moyens financiers des parents ne diminuent leurs opportunités de choix. Enfin, la liberté de choix laissée aux parents devait les inciter à s'engager dans la gestion des écoles libres et à participer à leur gouvernance. Pareil vœu n'a pas toujours été suivi d'effets. Les parents suédois sont en général peu impliqués dans la vie des écoles libres.

La marchandisation de l'éducation ?

En passant du rôle de pourvoyeur d'une offre éducative entièrement publique et uniforme - centralisée jusque dans les années 1990, municipalisée ensuite - au rôle d'un État financeur, garant du libre choix des parents et dont le rôle était seulement d'orientation et de contrôle, la Suède a proposé l'offre éducative d'Europe qui illustre au mieux ce qu'est l'autonomie scolaire en matière d'éducation publique, puisqu'elle allait jusqu'à laisser aux établissements scolaires le choix de confier leur gestion à des entreprises *for profit*⁶². La Figure 25 montre bien l'omniprésence des sociétés par action dans le secteur de l'éducation secondaire et primaire en Suède. Elles possédaient près des deux-tiers des écoles en Suède en 2015.

⁶² Cf. Susanne WIBORG, « The Big Winners from Sweden's for profit 'free' schools are companies, not pupils », *The Conversation*, 9 September 2014 et Susanne WIBORG, « Swedish Free Schols: Do they work? », *LLAKES Research Paper* 18, 2010.

Figure 25 – Proportion d'élèves en écoles indépendantes par type de financements ?



Source: Friskolornas Riksförbund, 2015.

Source : Gabriel Heller Sahlgren, Regulation and funding of independent schools, Lessons from Sweden, Fraser Institute, Novembre 2016, page 12.

Nota Bene : « *Joint-Stock companies* » = sociétés par actions ; « *economic Associations* » = associations économiques, « *Non-Profit associations* » = associations caritatives, « *Other* » = Autre.

Ce n'est pas pour autant qu'il faudrait voir en la création des écoles libres une « privatisation de l'éducation » où les règles du marché prévaudraient. Car dans cette réforme, le marché ne jouait aucun rôle dans l'accès à l'offre éducative, les enfants étant admis dans les écoles libres comme dans les autres écoles, sans apport financier ni risque d'être refusés. En revanche, le marché jouait bien un rôle dans la constitution de l'offre globale, puisque les écoles libres recrutaient les gestionnaires qu'elles souhaitaient, y compris des organismes privés, et que les parents avaient la liberté d'opter pour tel ou tel type d'écoles publiques, au sein d'une concurrence scolaire bien établie.

La Suède est à cet égard un cas unique. Par contraste, les Norvégiens et les Danois, qui adoptèrent à la suite de la Suède un ensemble de réformes comparables, refusèrent de reprendre le principe d'un financement total par l'État des écoles libres 'publiques', mais ils permirent en contrepartie à ces dernières d'exiger des frais de scolarité de leurs élèves, ce qui les rendait au fond assez comparable aux écoles privées sous contrat que nous connaissons chez nous. En revanche, ces deux pays interdirent à leurs écoles publiques libres d'être gérées par des groupes *for profit*, agréant seulement des entités *non profit*, et ils exercèrent un contrôle strict sur l'emploi des financements publics pour que ces dernières ne servent qu'à des fins strictement éducatives. Sur ces points, la Norvège et le Danemark ont tiré les leçons des difficultés rencontrées au fil des années par la réforme suédoise. Ils surent mettre à profit un temps d'observation pour identifier les risques que portait la création des *free schools*, pour remédier à ses défauts et adapter ou modifier la formule en temps réel. Ce sera un exemple à retenir pour l'application du principe d'autonomie au système français, une autonomie non dogmatique et qui tienne compte des spécificités du terrain et des leçons des expériences menées dans d'autres pays.

Le tableau suivant (tableau 5) résume les différences clés en matière d'autonomie des établissements scolaires et de mise en œuvre des *free schools* qui existent entre les trois pays mentionnés plus haut. Il en ressort qu'en Suède, la réforme des *free schools* a été mise en œuvre en donnant une large place au privé lucratif sans strictes régulations ni contrôle financier, alors même que ces écoles étaient entièrement financées par l'État.

Tableau 5 – Tableau comparatif des éléments clés de la mise en œuvre des free schools au Danemark, en Suède et en Norvège

Danemark	Suède	Norvège
Organisation à but non lucratif	Organisation à but commercial / à but non lucratif	Organisation à but non lucratif
Institution indépendante	<i>Aucune régulation</i>	<i>Aucune régulation</i>
Partiellement financée par l'État	Entièrement financée par l'État	Partiellement financée par l'État
Contrôle financier strict	Contrôle financier limité	Contrôle financier strict
Grande liberté de fonctionnement <ul style="list-style-type: none"> • Contenu éducatif • Valeurs et normes • Sélection des élèves 	Liberté de fonctionnement plus limitée <ul style="list-style-type: none"> • Contenu éducatif • Valeurs et normes • Absence de sélection des élèves 	Liberté de fonctionnement plus limitée <ul style="list-style-type: none"> • Contenu éducatif • Valeurs et normes • Absence de sélection des élèves
Gouvernance collaborative très étendue <ul style="list-style-type: none"> • Les parents et les établissements eux-mêmes ont des droits et des devoirs, tels que l'obligation de supervision • Les associations nationales d'établissements privés sont impliquées dans la gouvernance 	Quasi-absence de gouvernance collaborative	Gouvernance collaborative limitée <ul style="list-style-type: none"> • Les parents peuvent participer à la supervision en tant que sources d'information
Organisation fondée sur les mécanismes du marché <ul style="list-style-type: none"> • Droit des usagers à choisir librement <i>... mais l'établissement peut refuser une candidature</i>	Organisation fondée sur les mécanismes du marché <ul style="list-style-type: none"> • Droit des usagers à choisir librement 	Organisation fondée sur les mécanismes du marché <ul style="list-style-type: none"> • Droit des usagers à choisir librement

Source : Bock Seggaard, « Les écoles privées en Scandinavie, Réglementation publique et fragmentation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n°76, décembre 2016, pp. 103-114.

Les écoles libres suédoises ont-elles atteint leurs objectifs ?

Un premier constat mérite d'être souligné. Après plus de trois décennies, les écoles libres publiques suédoises sont loin d'avoir évincé les écoles publiques classiques, puisqu'elles ne représentaient en 2020 qu'un cinquième des écoles et moins d'un quart des lycées⁶³. En revanche, et c'est l'autre constat, les écoles libres gérées par des entreprises *for profit* ont largement profité de la réforme, elles gèrent en effet près de 65 % des établissements libres (la moitié des écoles et la quasi-totalité des lycées), situation étonnante si l'on rappelle que dans les années 1990 les écoles qu'on aurait pu appeler 'autonomes', uniquement privées, étaient quasi inexistantes en Suède.

L'ambition des écoles libres suédoises d'associer performances scolaires, souci d'égalité, libre choix des parents et encouragement à la diversité des modes de gestion et de stratégies pédagogiques était tellement en rupture avec l'organisation scolaire classique que leur fonctionnement et leurs résultats furent d'emblée scrutés par les chercheurs. La conclusion d'ensemble qui se dégage de leurs travaux est mitigée : les évaluations furent assez positives les premières années, puis de plus en plus critiques dès les années 2000. Selon la plupart des études qui lui ont été consacrées, le système scolaire suédois ne serait ni plus performant ni plus égalitaire, même si certaines écoles libres, accueillant certains types d'étudiants, semblent avoir obtenu de remarquables résultats⁶⁴. De plus, les marges de manœuvre laissées aux établissements auraient été dans l'ensemble peu exploitées, en particulier dans le domaine pédagogique. Toutefois, ces conclusions, une fois mises en contexte et interprétées, ne permettent pas de simplement conclure que la création des écoles libres a été un échec. Voici pourquoi.

⁶³ Cf. SEGAARD, *op. cit.* Ce chiffre est global, et ne tient donc pas compte de la différence entre le secteur lucratif et le secteur non lucratif, qui ne comptait de toutes façons qu'un très petit nombre d'écoles...

⁶⁴ Cf. Dan COLLBERG, *op. cit.*

Les écoles libres ont-elles permis d'améliorer les performances scolaires ?

En 2002, moins de dix ans après la création des écoles libres, des chercheurs conduisirent une étude systématique portant sur les résultats obtenus par les élèves des écoles publiques classiques et des écoles publiques libres pour en conclure qu'aucune différence notable n'apparaissait à l'échelle globale en matière de performances scolaires⁶⁵. Deux autres chercheurs, Anders Böhlmark et Mikael Lindahl, publièrent peu après une autre étude qui, quoique plus positive sur les résultats obtenus par les écoles libres, soulignaient l'absence d'impact notable sur le moyen et le long terme, le taux de succès au baccalauréat ou le choix de la profession des élèves ne pouvant être corrélés au fait qu'ils avaient fréquenté une école libre⁶⁶. Le diagnostic le plus sévère sur le nouveau système public de l'éducation en Suède fut porté par le rapport PISA publié en 2012, qui notait à l'échelle nationale une baisse des performances en mathématiques, en lecture (en particulier pour la compréhension de l'écrit), et surtout en sciences, par rapport aux données disponibles antérieures à 1990, cette baisse de performances affectant surtout les enfants les plus défavorisés⁶⁷.

Parallèlement à la baisse globale des résultats, plusieurs rapports dénoncèrent le fait que certaines écoles libres pratiquaient subrepticement une discrimination selon les origines sociales et ethniques des élèves au moment du recrutement, et donc une forme de sélection déguisée. Il a été très tôt de notoriété publique que les élèves fréquentant les écoles libres étaient surtout des enfants de diplômés ou de parents étrangers ayant de fortes ambitions pour les études de leurs enfants, quel que soit le milieu social d'origine. Cependant, l'allégation selon laquelle certains lycées libres répartissaient leurs élèves dans des classes différentes en fonction de leurs résultats, dans le but de donner

⁶⁵ Mikael SANDSTRÖM et Fredrik BERGSTRÖM, *School Vouchers in Practice: Competition Won't Hurt You!*, Research Institute of Industrial Economics, 2002.

⁶⁶ Anders BÖHLMARK et Mikael LINDAHL, *The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence*, Institute of Labor Economics (IZA), coll.« IZA Discussion Papers », 2007.

⁶⁷ François JARRAU, « L'Échec de la réforme éducative suédoise, une leçon pour Paris ? », *Espresso*, 5 mai 2015. L'auteur associe cette réforme à un accroissement des inégalités, en raison de la distribution homogène en matière de revenus qui montre la baisse des standards académiques, mais ses données semblent insuffisantes pour établir un tel résultat. Voir aussi, Ray Fisman, « Sweden's School Choice Disaster », *Slate*, 15 July 2014.

des conditions d'études plus stimulantes aux plus talentueux d'entre eux, souvent aussi les plus favorisés socialement⁶⁸, et de pratiquer ainsi une forme de sélection pour améliorer les résultats, fut perçue comme très éloignée des ambitions initiales⁶⁹.

Les écoles libres ont-elles été les incubateurs de l'innovation pédagogique ? Ont-elles augmenté la liberté de choix ?

La création d'écoles libres était censée inciter chaque établissement du système public à proposer une offre éducative innovante et singulière afin de convaincre les familles d'y inscrire leur enfant contribuant par là à son financement. Toutefois, en dépit du haut degré d'autonomie dont disposaient les écoles libres, elles n'ont pas été des lieux d'innovation pédagogique. Dans la plupart des cas, leur projet n'engageait pas une vision éducative nouvelle. La réforme n'a donc pas véritablement diversifié l'offre pédagogique⁷⁰. L'émulation espérée entre les différents types d'écoles publiques qui aurait dû faire de chacune un défi pour toutes les autres ne s'est pas produite. De ce fait, la variété de l'offre est restée assez limitée et la liberté de choisir des parents n'a pas eu vraiment l'occasion de s'exercer, contrairement à ce que la réforme avait initialement prévu. Au vu de ces piètres résultats, le passage à l'autonomie des établissements scolaires publics semble avoir été un échec, au moins entre la dixième et la vingtième année de la réforme. L'alerte et un ensemble d'ajustements ayant été faits, il faut attendre la fin des années 2010 pour constater une amélioration.

Comment interpréter ces résultats ?

Si les éléments que je viens de rappeler ne permettent pas à eux seuls de condamner sans nuances la réforme de 1992 et encore moins le

⁶⁸ Anne WEST, « What Swedish free Schools Reveal about Social Segregation », *The Conversation*, 26 mars 2014.

⁶⁹ Par ailleurs, la concurrence entre les écoles a encouragé certains établissements à « gonfler » les notes scolaires (Cf. Kajsa HANSEN et Jan-Eric GUSTAFSSON, « Identifying the key source of deteriorating educational equity in Sweden between 1998 and 2014 », *International Journal of Educational Research*, 93, 1 octobre 2018). Surtout cela revenait à laisser la responsabilité des enfants ayant besoin d'un soutien pédagogique aux écoles publiques.

⁷⁰ Susanne WIBORG, « Swedish Free Schools : do they work? », LLAKES Research Paper 18. Institute of Education University in London, 2010.

principe de l'autonomie des établissements publics, ils doivent toutefois appeler à la vigilance sur ses conditions de mise en œuvre. En effet, à titre de préalable, il faut souligner que le fait que les écoles libres suédoises n'aient pas de meilleurs résultats que les autres écoles publiques n'est pas en soi un argument qui prouve leur inutilité⁷¹. En effet, la création d'écoles libres visait d'abord à introduire de la diversité dans l'ensemble de l'offre éducative publique, et non à établir que les écoles libres réussiraient mieux que les autres. Il est d'ailleurs significatif que dans certains cas en Suède, les établissements publics classiques qui n'hésitèrent pas à revendiquer leurs propres valeurs et qui améliorèrent leur mode de fonctionnement sous l'aiguillon de la concurrence avec les écoles libres aient été reconnues, dans bien des cas, comme des modèles à suivre. Le contraste est net sur ce point avec le Danemark, où la diversité des types d'établissements n'a pas eu cet effet d'aiguillon et où l'établissement public tend à représenter un standard minimal⁷².

En revanche, le fait que le niveau d'ensemble de l'éducation ait baissé et que les inégalités se soient accrues en Suède, comme le montre le rapport PISA 2012, semble condamner la réforme suédoise, du moins dans sa première phase, jusqu'aux années 2010. En réalité, ce résultat est à interpréter avec la plus grande prudence. D'abord parce que ces conclusions, essentiellement fondées sur la comparaison entre les notes obtenues par les élèves avant et après la réforme, ne prennent aucunement en compte le changement radical de notation survenu en 1991. L'on est passé d'un système de note largement fondé sur les comparaisons entre élèves (les notes avaient alors une valeur indicative, non une valeur par elles-mêmes, et les notes basses ou très basses n'existaient quasiment pas) à un système où la notation est devenue libre, et les notes considérées comme significatives en elles-mêmes, certaines notes pouvant être très basses⁷³. Or il est probable que ce changement de notation a dans bien des cas fait mécaniquement baisser les moyennes des notes prises en compte dans les rapports.

⁷¹ On peut en effet considérer que ce à quoi visait la création des écoles libres n'était pas de montrer qu'elles étaient toujours meilleures que les écoles publiques, mais de faire en sorte que les performances de l'ensemble du système public s'améliorent du fait de l'émulation entre différentes formes d'établissements.

⁷² Signe **BOCK SEGGAARD**, « Les écoles privées en Scandinavie », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n°76, Décembre 2017, p. 4.

⁷³ « La notation précoce des élèves sème la zizanie en Suède », *Le Monde*, 6 novembre 2010. Et, CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DU SYSTÈME SCOLAIRE, *L'évaluation des élèves par les enseignants dans la classe et les établissements, Une comparaison internationale dans les pays de l'OCDE*, Décembre 2014.

Enfin, les études que je viens de citer furent réalisées quelques années après le lancement de la réforme des écoles libres, elles ne prenaient donc que partiellement en compte les différents biais qui pouvaient orienter leurs résultats. En effet ces derniers n'étaient pas pondérés en fonction du type d'élèves qui fréquentaient une école libre plutôt qu'une école publique classique, ni rapportés au niveau d'exigence revendiqué par l'établissement (un travail d'élève de qualité égale obtenant une moins bonne note dans un établissement exigeant). Par contraste, les données dont on dispose aujourd'hui au sujet des *charter schools* ou des *free schools* anglaises sont beaucoup plus fiables car elles prennent en compte ces différents éléments.

Surtout, il est difficile d'évaluer les performances d'ensemble du système scolaire suédois sur près de trois décennies sans mentionner les coupes budgétaires importantes, de l'ordre de 20% en moyenne, qui eurent lieu dès le milieu des années 1990, à la suite de la récession sévère qui frappa l'économie suédoise au début de cette décennie (avec une baisse du PIB de 5% entre 1991 et 1993 tandis que le pourcentage de la dépense publique dans le PIB entre 1994 et 2008 passait de 67% à 56%)⁷⁴. Dans les autres pays qui à l'instar de la Suède ont créé des écoles libres, les bonnes performances des élèves est à mettre en rapport avec l'augmentation du budget de l'éducation, comme c'est, de manière caractéristique, le cas de la Finlande, où les dépenses en matière d'éducation augmentèrent fortement dans les années 1995, et de nouveau dans les années 2010, après une légère baisse et un palier.

Les raisons d'un échec partiel

En dépit de ces rappels qui invitent à la prudence sur l'interprétation des résultats rapportés, il est incontestable que la création des *free schools* suédoises n'a pas produit les résultats qui en étaient espérés. Ce bilan mitigé tient au fait que les écoles libres suédoises ont été créées sans que des questions décisives n'aient été tranchées, doublé à une absence d'anticipation des risques encourus. Il s'agit de la définition du rôle de contrôle de l'État, de la place laissée aux acteurs privés dans le pilotage

⁷⁴ Voir sur ce point le rapport du Sénat rédigé par Alain Lambert et Didier Migaud : « Politique et processus budgétaire de la Suède », 2006, les universités et la recherche suédoises ont été à peu près épargnées par ces coupes, mais pas l'éducation.

des écoles libres, de la formation des enseignants et des rôles respectifs des directeurs et enseignants, ces derniers étant en première ligne pour mettre en œuvre la réforme et en permettre la réussite. Ce sont des facteurs bien documentés et qui expliquent le relatif échec des écoles libres suédoises.

Les risques inhérents à la délégation de l'action publique

Bien que la création des écoles libres ait été mise en œuvre de façon transpartisane, le parti des Modérés (libéraux et conservateurs) et le parti socio-démocrate des travailleurs ayant malgré tout laissé leur marque, il faut constater qu'après une vingtaine d'années, l'ouverture de la gestion des écoles publiques suédoises aux acteurs privés a dans l'ensemble peu bénéficié au secteur *non profit* (majoritairement d'inspiration religieuse, souvent avec un *curriculum* particulier). Elle a surtout profité aux gestionnaires *for profit*. Selon la formule d'Anne West, l'effet majeur de la réforme aurait été de « substituer des *private providers* aux *public providers* pour assurer une éducation *privately owned and publicly funded* »⁷⁵.

Le fait que des acteurs privés (*non profit* ou *for profit*) gèrent un bien public n'est pas en soi problématique. Notre pays en est déjà coutumier, notamment dans le domaine de la santé. Mais une telle délégation de gestion n'est bénéfique qu'à la condition que l'État définisse précisément le cahier des charges, les objectifs à atteindre, les modalités de contrôle et les sanctions éventuelles qui s'imposent alors aux acteurs privés. Certes, dans le cas suédois, restaient toujours, au titre des prérogatives de l'État, celles d'accorder aux écoles libres l'autorisation de se créer, d'agréer leurs objectifs généraux de formation et de les superviser, des agences nationales s'assurant de la mise en œuvre du projet dans le respect des réglementations. Toutefois, en dépit du nouveau plan pédagogique national, entré en vigueur en 1994, qui fixait pour toutes les écoles non seulement des objectifs communs, mais aussi la méthodologie d'ensemble des contrôles auxquels elles devaient se soumettre, ces derniers n'étaient pas conduits de manière rigoureuse et ils restaient le plus souvent sans conséquence, même en

⁷⁵ Anne West, 26 mars 2014.

cas d'évaluations négatives. Ce n'est qu'en 2012 que des dispositions furent prises pour que l'évaluation et les résultats des inspections soient relayés dans la presse et portés à la connaissance du public, la publicité donnée à de mauvais résultats étant une sanction majeure pour la réputation de l'établissement.

Par ailleurs, une fois approuvées par le *Swedish National Agency of Education*, les écoles libres étaient bénéficiaires de financements publics au prorata du nombre d'élèves qu'elles accueillait. Mais la somme correspondant à la scolarité de chacun d'eux était payée en une seule fois à la municipalité qui la redistribuait aussitôt à l'établissement concerné. L'État ne disposait donc plus d'aucun levier d'ordre financier pour enjoindre un établissement aux mauvais résultats avérés à se réformer⁷⁶.

Parallèlement, les parents d'élèves furent eux aussi progressivement privés de leur capacité d'envoyer un signal d'insatisfaction aux écoles libres qui ne tenaient pas leurs engagements. Ils avaient en effet théoriquement le droit de retirer leur enfant d'une école aux performances médiocres, mais il s'avérait de fait très difficile pour les élèves mécontents de quitter l'établissement où ils étaient enrôlés en cours de scolarité, car cela aurait eu pour conséquence qu'ils emporteraient avec eux les financements correspondants.⁷⁷

⁷⁶ Susanne WIBORG, « Swedish Free Schools : do they work? », *op.cit.*

⁷⁷ Ray FISMÁN, "Sweden's School Choice Disaster", *Slate*, 15 juillet 2014. Et Paula BLOMQUIST, « The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s », *Social Policy & Administration*, 38-2, 2004, p. 139155.

Il apparaît ainsi que dans le cas suédois la délégation de service public s'est faite dans des conditions très favorables aux gestionnaires *for profit*. La Norvège et le Danemark, qui ont repris en partie la formule des écoles libres, ont retenu la leçon puisque dans ces deux pays les comptes des compagnies gestionnaires d'une école (*non profit* pour ces deux pays) sont étroitement surveillés et les profits doivent être réutilisés au bénéfice de l'école.⁷⁸

La visée du profit avant le souci de la pédagogie

La conséquence naturelle de ces libéralités fut qu'il devenait tentant pour les gestionnaires privés de maximiser leurs profits et de réduire les coûts en pratiquant des économies d'échelle. Par exemple, en augmentant le nombre d'élèves par classe ou en recrutant des enseignants plus jeunes, moins qualifiés, moins expérimentés et moins payés. Surtout, si le souci de rentabilité globale et donc de réduction des frais peut servir à dégager des moyens supplémentaires à investir dans l'innovation pédagogique, à améliorer les conditions d'enseignement et à créer des incitations positives pour les enseignants grâce à un système de primes, elle peut aussi conduire, comme ce fut assez souvent le cas en Suède, à proposer une pédagogie au rabais, et surtout à limiter l'innovation à l'usage de technologies numériques moins coûteuses, les enseignements *online* se multipliant au détriment du tutorat ou du suivi individualisé. Les cours où les élèves faisaient face à leur professeur se firent de plus en plus rares, souvent avec un grand nombre d'élèves par classe et dans un souci évident de réduction des coûts en personnel. Les équipements nécessaires à une pédagogie de qualité (laboratoires

⁷⁸ Susanne WIBORG, "The big Winners from Sweden's for-profit free schools are companies, not pupils", *The Conversation*, 9 Septembre 2014. Voir Susan WIBORG, "Neo Liberalism and Universal State Education: the cases of Denmark, Norway and Sweden 1980-2011", *Comparative Education* 49 (4), 2013, pp. 407-423. Et : Signe Bock Seggaard, « Les écoles privées en Scandinavie », in *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 76, Décembre 2017, pp 4-6. Cf. Alexiadou NAFSIKA, Lisbeth LUNDAHL, Linda RÖNNBERG, « Shifting logics: education and privatisation the Swedish way » in Jane WILKINSON, Richard NIESCHE, Scott EACOTT, *Challenges for public education: reconceptualising educational leadership, policy and social justice as resources for hope*, Abingdon, Routledge 2019, pp. 116-131. Et Björn ÅSTRAND, « Privatization or public investment? A global question » in Frank ADAMSON, Björn ÅSTRAND, Linda DARLING-HAMMOND, *Global education reform: How privatization and public investment influence education outcomes*, Routledge, 2016. Aussi: Frank ADAMSON, Björn ÅSTRAND, Linda DARLING-HAMMOND, *Global education reform: How privatization and public investment influence education outcomes*, Routledge, 2016 ; et Björn ÅSTRAND, « From citizens into consumers: The transformation of democratic ideals into school markets in Sweden » in Frank ADAMSON, Björn ÅSTRAND, Linda DARLING-HAMMOND, *Global education reform: How privatization and public investment influence education outcomes*, Routledge, 2016, pp. 73-109.

scientifiques, bibliothèques) ne furent parfois tout simplement pas installés, les infirmières scolaires furent moins présentes et l'encadrement des élèves relâché sinon laxiste, avec pour conséquence la multiplication des retards et absences.

Si l'impression d'ensemble qui se dégage du cas suédois est que la délégation à des acteurs privés d'une part de l'éducation publique s'est faite d'une façon qui n'était ni assez réfléchi ni assez précise, on continue de s'étonner de la naïveté qu'il y avait de la part des réformateurs suédois à laisser la bride sur le cou aux acteurs privés *for profit*. Les critiques de la réforme des écoles libres n'ont pas hésité à voir la traduction du souhait de l'État d'abdiquer ses responsabilités au profit du bon vouloir de politiciens provinciaux et des entreprises, au lieu de chercher à résoudre des difficultés pédagogiques par des solutions adaptées aux situations locales.

Il est toutefois plus probable que la cause du relatif échec des écoles libres suédoises tiennent surtout au manque de préparation et d'anticipation avec lequel cette réforme fut conduite. La mise en place de l'autorégulation et de l'autogouvernement ne se décrète pas. Dans ce système scolaire très étatisé, puis hâtivement municipalisé, aucun temps ne fut laissé à l'apprentissage de l'autonomie, apprentissage par essais, erreurs et rectifications de la part des acteurs concernés, publics comme privés, - telle est pourtant une condition majeure de la réussite de ce type de réforme.

Les politiques conduites par le Danemark et la Norvège qui visaient à introduire une forte autonomie dans leurs écoles publiques bénéficièrent de quelques années de recul par rapport à l'expérience suédoise, mais surtout elles prirent corps dans un contexte culturel national plus favorable puisqu'existaient déjà dans ces deux pays, à côté des écoles publiques, de nombreuses écoles privées à but non lucratif et aussi quelques pensionnats gérés par des établissements à but lucratif, l'ensemble constituant déjà une réelle diversité d'offres éducatives. L'apprentissage de l'autonomie par ces établissements, la diffusion des bonnes pratiques qu'ils avaient mises au point, l'influence qu'ils exerçaient sur les établissements publics faisaient que les gouvernements danois et norvégiens, plus habitués à la présence des

entités *non profit* dans le monde de l'éducation, se montrèrent aussi plus avisés dans la manière de gérer les acteurs privés appelés à y jouer un rôle, ils furent en conséquence beaucoup plus vigilants sur les conditions garantissant un contrôle réel par la puissance publique.

C'est ainsi qu'en Norvège, comme le montre le tableau 5, des écoles libres ne purent être créées qu'après homologation par un organisme public, l'octroi de l'accréditation exigeant un engagement strict à respecter des régulations nationales. De plus, les objectifs détaillés, les obligations de principes et les critères selon lesquels devait être organisé le contenu des enseignements étaient largement diffusés dans la presse. Surtout, la puissance publique gardait la possibilité de retirer à tout moment l'agrément d'une école libre en cas de manquement au contrat. Cette exigence d'une supervision efficace a même été renforcée en Norvège par le gouvernement libéral-conservateur dirigé par Erna Solberg, ce qui montre que la volonté de soumettre des gestionnaires privés à un strict contrôle public peut être prise par un gouvernement de droite comme de gauche. Au Danemark, des dispositions comparables ont été adoptées, même si les écoles libres y disposaient d'une plus grande liberté en matière de politique pédagogique : elles pouvaient refuser des élèves même s'il leur restait des places libres dans l'école, ce qui n'était pas possible en Suède⁷⁹.

Les questions relatives au corps enseignant et au directeur d'établissement

La réforme suédoise des écoles libres a permis de mettre en pleine lumière le rôle fondamental que jouent le chef d'établissement et l'équipe pédagogique, mais aussi la difficulté qu'il y a à définir la légitimité dont chacun peut se prévaloir. D'autant plus que la responsabilité partagée des enseignants et directeurs en matière de stratégies pédagogiques et de gestion est portée à la connaissance du grand public depuis que le gouvernement a décidé en 2012 de diffuser dans la presse le projet de

⁷⁹ Cf. Linda RÖNNBERG, Nafsika ALEXIADOU, Malin BENERDAL, et al., « Swedish free school companies going global: Spatial imaginaries and movable pedagogical ideas », *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, Taylor & Francis, Vol. 8, (1), 2022, pp. 9-19 ; Aussi : Lisbeth LUNDAHL, « L'éducation en Suède, un secteur d'activité rentable », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, traduit par Sylvaine HEROLD, 82, 1 décembre 2019, p. 6676 ; Et: Linda RÖNNBERG, Joakim LINDGREN, Lisbeth LUNDAHL, « Education governance in times of marketization: The quiet Swedish revolution » in Roman LANGER, Thomas BRÜSEMEISTER, *Handbuch Educational Governance Theorien*, Wiesbaden, 2019, pp. 711-727.

chaque établissement, ainsi que l'évaluation qu'il reçoit.

Dans une école publique suédoise classique, le chef d'établissement est recruté par la municipalité en fonction de ses compétences pédagogiques et de ses qualités personnelles, il fait partie de la hiérarchie municipale, même si sa mission est réglée par la loi, cas peu fréquent en matière de gestion municipale. En revanche, dans une école publique libre, ce sont les gestionnaires de l'établissement (association, fondation ou groupe privé) qui recrutent le directeur et décident de son salaire. Dans un cas comme dans l'autre, les missions du directeur d'école sont très larges : il doit mettre en œuvre une politique pédagogique originale et atteindre les objectifs de performance du contrat ; il doit aussi piloter le budget qui lui a été alloué et fixer le salaire des enseignants. Il a également autorité sur les personnels à sa disposition, il peut exiger d'eux des heures supplémentaires, et surtout ils les évaluent.

Pareille façon d'envisager les relations entre directeur d'école et enseignants a suscité de fortes réticences. La question salariale était à cet égard particulièrement sensible, surtout quand ceux dont le chef d'établissement devait fixer les rémunérations étaient ses anciens collègues, le risque étant alors que ses décisions ne paraissent arbitraires, ce qui est souvent dommageable pour la cohésion d'une équipe. Il n'est donc guère étonnant que dans la plupart des cas une règle d'uniformité en matière de salaires et d'évaluations ait prévalu chez les responsables d'écoles libres et qu'elle ait même parfois été consignée explicitement⁸⁰. Mais d'un autre côté, en ne se servant pas des marges de manœuvre dont ils disposaient, le plus souvent afin d'éviter les protestations, les chefs d'établissement réduisaient l'ambition de leur projet. De plus, la prudence dont firent preuve de nombreux directeurs d'école ne parvint guère à désarmer la méfiance des enseignants qui pour beaucoup exigèrent de signer des conventions avec le responsable de l'école pour limiter son autorité.

⁸⁰ Dans le système public suédois, municipal et donc décentralisé, l'uniformité salariale prévaut, en revanche les marges de manœuvre qu'a le directeur, représentant de l'employeur, sont théoriquement importantes dans le système libre public, cf. Dan COLLBERG, « Quelle identité pour les chefs d'établissement ? La Suède entre décentralisation et recentralisation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 60, Septembre 2012, pp. 6-7.

La formation du personnel enseignant et des directeurs

Les doutes portés sur la qualité de la formation des responsables et des personnels n'ont fait qu'aggraver ces difficultés. Si la formation des chefs d'établissement recrutés dans les écoles libres est assurée par les universités qui leur dispensent des enseignements d'administration et de pédagogie, les difficultés de recrutement de personnes susceptibles d'assumer semblables responsabilités sont telles que les exigences en matière de qualification sont parfois mises en sourdine. Des cas avérés d'incompétence ont toutefois alerté les pouvoirs publics, et les exigences de formation des responsables ont été nettement relevées.⁸¹

Ajoutons que ces responsabilités nouvelles des chefs d'établissement se sont mises en place dans un contexte culturel et social particulier, où prévalait à ce moment-là en Suède une vive sensibilité à la discrimination et au harcèlement dans les communautés éducatives. Les familles les plus engagées dans la vie de l'établissement y étaient très attentives et tout manquement pouvait entraîner des conséquences sérieuses en matière pénale. Un autre problème qui a compromis la réforme des écoles libres tenait à la formation dans l'ensemble insatisfaisante des enseignants, formation le plus souvent émiettée et disparate, sans véritable unité d'objectifs ou de compétences ni certification nationale.

LES CHARTER SCHOOLS : L'AUTONOMIE SCOLAIRE, VERSION AMÉRICAINE

Les *charter schools* américaines furent créées il y a une trentaine d'années, à peu près au même moment que les écoles libres suédoises. Elles étaient inspirées par les réflexions issues des cercles libéraux de droite comme de

⁸¹ Anders FREDRIKSSON, « On the Consequences of the Marketisation of Public Education in Sweden: For-Profit Charter Schools and the Emergence of the 'market-oriented Teacher' », *European Educational Research Journal*, 8-2, 1 juin 2009, p. 299-310 ; avec cf. Linda RÖNNBERG; Nafsika ALEXIADOU, Malin BENERDAL, et al., « Swedish free school companies going global: Spatial imaginaries and movable pedagogical ideas », *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, Taylor & Francis, Vol. 8, (1), 2022, pp. 9-19 ; Aussi: Lisbeth LUNDAHL, « L'éducation en Suède, un secteur d'activité rentable », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, traduit par Sylvaine HEROLD, 82, 1 décembre 2019, p. 6676 ; Et: Linda RÖNNBERG, Joakim LINDGREN, Lisbeth LUNDAHL, « Education governance in times of marketization: The quiet Swedish revolution » in Roman LANGER, Thomas BRÜSEMEISTER, *Handbuch Educational Governance Theorien*, Wiesbaden, 2019, pp. 711-727.

gauche. Ce type d'écoles voulaient remédier à des difficultés semblables (mauvaises performances scolaires des écoles publiques, surtout pour les enfants issus des minorités ou défavorisés, et manque d'innovation pédagogique) et répondre à des demandes comparables : volonté des parents de choisir parmi plusieurs offres pédagogiques et de s'engager davantage dans les missions publiques d'éducation.

Toutefois, le contexte culturel dans lequel les *charter schools* furent lancées était très différent de celui de la Suède, et cette différence explique en partie le fait que leur création ait été dans l'ensemble un succès, ce qui n'a pas toujours été le cas avec l'expérience suédoise. En effet, alors qu'en Suède, au début des années 1990, il n'y avait quasi pas d'écoles privées à côté du système public d'éducation, existaient déjà aux États-Unis, et depuis longtemps, des établissements scolaires privés, très autonomes et très différents les uns des autres en matière de buts pédagogiques et de gestion, certains fort anciens et dont un bon nombre étaient considérés comme excellents. Pareille familiarité avec l'autonomie scolaire, la diffusion vers les écoles publiques de pratiques pédagogiques différentes mais déjà bien rôdées au sein des écoles privées et surtout l'habitude de la diversité de styles pédagogiques déjà à l'œuvre dans le monde scolaire américain ont créé un contexte favorable dont la réforme des *charter schools* a bénéficié et qui explique en partie son succès.

Comment définir une charter school ?

Quelques mois à peine après le vote de la première loi autorisant la création des écoles « sous contrat » (*charter*) au Minnesota en 1991, la Bluffview Montessori School fut ouverte à Winowa. C'est dire combien l'adhésion à cette mesure fut rapide. L'engouement qu'elle suscita ne s'est d'ailleurs guère démenti depuis.

Comme les écoles libres suédoises, les *charter schools* sont des écoles financées, en totalité ou en très large partie, par l'État, qui ne choisissent pas leurs élèves et fonctionnent de manière autonome. Leur spécificité tient à l'importance reconnue à leur charte fondatrice, à savoir le contrat qui les régit, laquelle peut être conclue soit avec une entité publique (État, district), soit avec une entité privée, *non profit* (association, fondation ou autre), entité désignée comme *sponsor* ou

authorize. La charte de l'école, en quelque sorte son contrat constitutif, précise de quelle façon elle est organisée, ce que les élèves doivent y apprendre, mais aussi son organisation interne et sa politique de ressources humaines. Les objectifs pédagogiques y sont présentés de façon détaillée ainsi que les modalités selon lesquelles il sera possible de s'assurer qu'ils ont bien été atteints.

Les *charter schools* sont dans l'ensemble très autonomes pour les domaines définis dans leur charte. Elles illustrent le sens le plus strict de l'autonomie pour un établissement public : la possibilité de se doter de ses propres règles de fonctionnement, d'en justifier la légitimité par rapport aux objectifs attendus et surtout de montrer en quoi son projet est le plus adapté pour mettre en œuvre les missions publiques qui lui sont déléguées. Pour autant, les *charter schools* ne sont pas des établissements indépendants. Ces établissements sont en effet responsables de leurs actions devant leur *sponsor*, s'engagent à rendre des comptes, font l'objet d'évaluations régulières de sa part et peuvent être fermées si elles ne respectent pas leurs engagements ou ne réussissent pas à atteindre leurs objectifs. De plus, elles doivent se conformer le plus souvent au *curriculum* imposé par l'État, même si elles ne sont pas soumises aux dispositions qui valent pour les autres écoles publiques.

La création de *charter schools* fut un élément clé pour la mise en œuvre d'un vaste programme de réforme scolaire, principalement orienté vers les enfants issus des minorités et des milieux les plus défavorisés socialement. Dix ans après son lancement, elle fut inscrite dans le *No Child Left Behind Act* de 2002, programme prévoyant en particulier que toute école évaluée comme défailante selon des critères que l'État aurait définis devait avoir la possibilité d'être transformée en un autre type d'établissement : public, privé ou surtout *charter school*⁸².

⁸² Le programme était fondé sur la présomption que « se donner des standards élevés et des objectifs mesurables pourraient améliorer les résultats individuels en éducation ». C'est pourquoi si des évaluations régulières mettaient en évidence les défailances d'un établissement scolaire et que ce constat se faisait pendant cinq années de suite, un plan de restructuration complet de l'école était envisagé. Parmi les options d'évolution alors disponibles, il y avait soit la possibilité de transformer l'école en *charter school* en recrutant une entité privée pour la gérer soit de demander aux services d'éducation de l'État de la prendre directement en charge.

Les charter schools : a success story

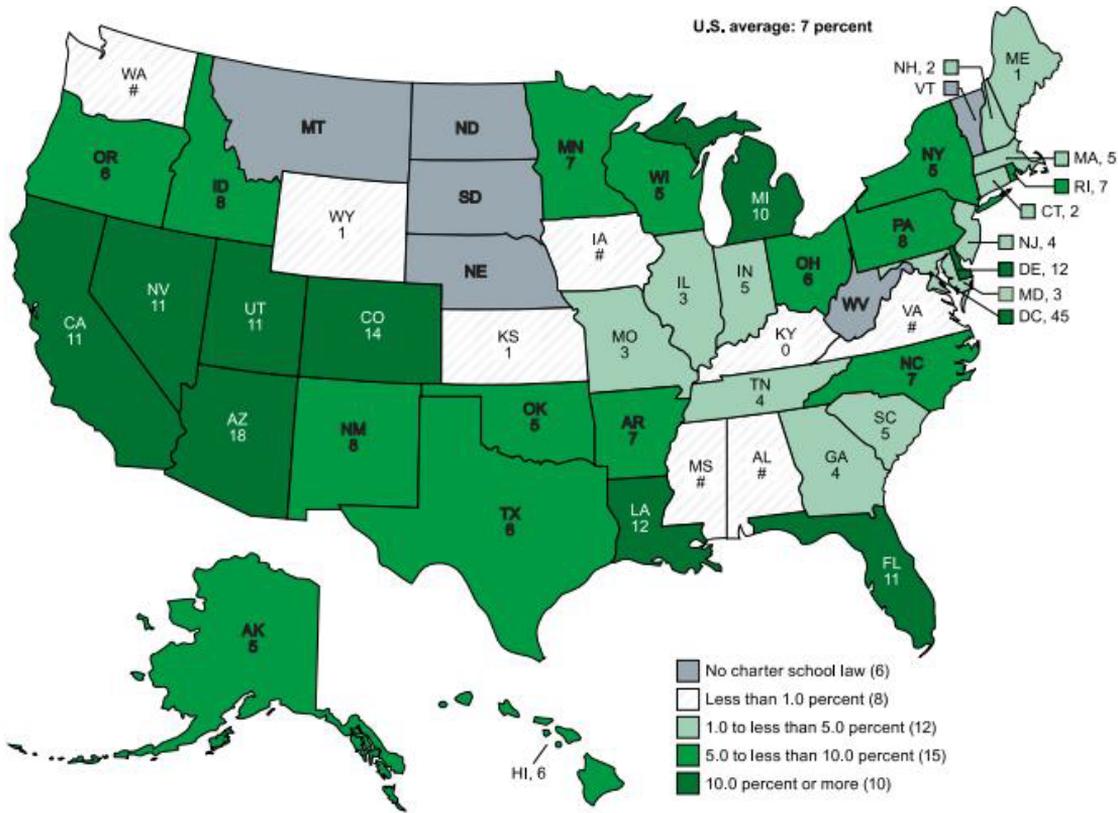
La première *charter school* fondée à Winowa au Minnesota s'adressait explicitement aux élèves en échec, rejetés par les écoles conventionnelles ou qui semblaient n'avoir aucun avenir scolaire. Cette inspiration initiale resta fortement présente et elle est une des raisons majeures de la popularité des *charter schools* : en 2014, les 2/3 des élèves qui y étaient scolarisés étaient issus de milieux défavorisés ou des minorités.

À la fin des années 2000, vingt-cinq ans après l'inauguration de la première *charter school*, 44 États américains avaient promulgué une loi autorisant ce type d'établissements. C'est en Arizona, suivi de près par la Californie, que le nombre d'élèves enrôlés dans des *charter schools* est le plus élevé. Mais l'expérimentation la plus radicale en la matière fut menée en Louisiane, à New Orleans, après le passage du typhon Katrina de 2005. Le soutien apporté par l'État à la création de *charter schools* y fut tel qu'en 2011-2012, 78% des élèves de Louisiane étudiaient dans une *charter school*, et en 2014 la quasi-totalité des écoles de la Nouvelle-Orléans étaient devenues des *charter schools*⁸³. En dépit de cet engouement général, quelques États américains - le Vermont, le Nebraska, le Dakota du Nord et le Dakota du sud ainsi que la Virginie de l'Ouest - refusèrent d'autoriser la création de ce type d'établissements scolaires.

La Figure 26 illustre la répartition des Charter Schools aux Etats-Unis. Au premier coup d'œil on observe un net clivage géographique entre l'Ouest du pays où les Charter Schools représentent plus de 10 % des écoles et les États du centre-sud du pays où les Charters Schools sont moins présentes.

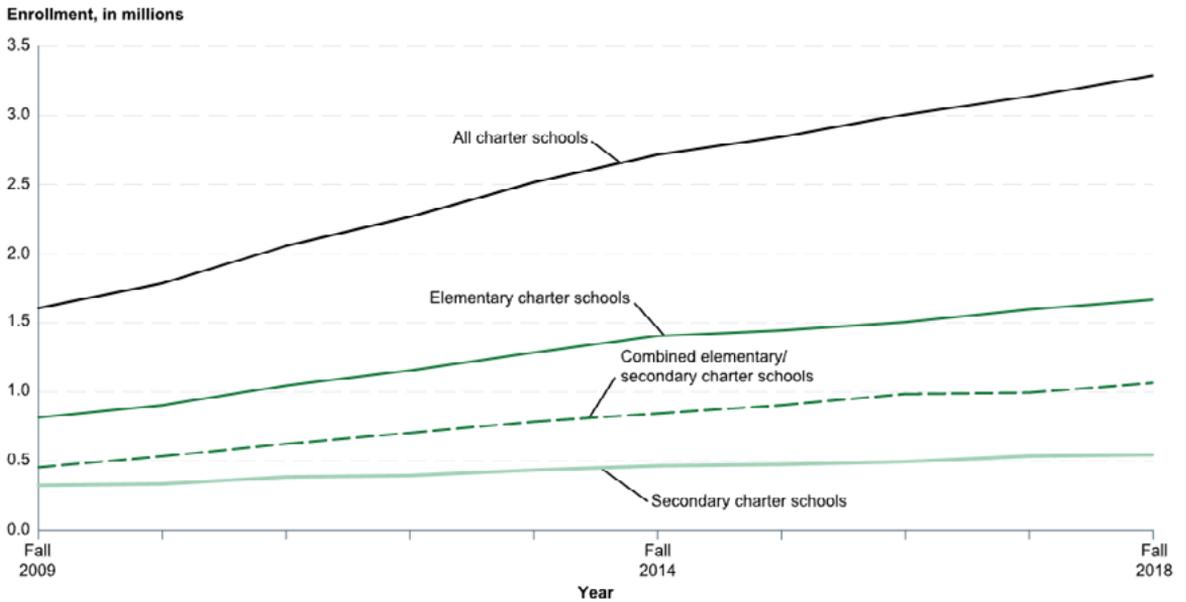
⁸³ Les *charter schools* se multiplièrent, surtout après 2009 où, à la faveur d'un politique de décentralisation, les *board* et *principals* des *charters schools* devinrent responsables de l'organisation de leur établissement, sur la base d'un projet pour cinq ans, dont l'agrément pouvait être renouvelé et où figuraient des objectifs de performance des élèves, mais aussi des dispositions imposant la fermeture des écoles en échec et le droit des parents d'inscrire leurs enfants où ils le souhaitaient.

Figure 26 – Répartition par états des charter schools aux États-Unis



s'explique en partie par le fait que de plus en plus d'écoles primaires ont choisi d'adopter ce statut.

Figure 27 – Évolution de la fréquentation des charter schools, d'automne 2009 à automne 2018



NOTE: Data in this figure represent the 50 states and the District of Columbia. "Elementary" includes schools beginning with grade 6 or below and with no grade higher than 0. "Secondary" includes schools with no grade lower than 7. "Combined elementary/secondary" includes schools beginning with grade 6 or below and ending with grade 9 or above. Other schools not classified by grade span are included in the "All charter schools" count but are not presented separately in the figure.

SOURCE: U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics, Common Core of Data (CCD), "Public Elementary/Secondary School Universe Survey," 2009–10 through 2018–19. See *Digest of Education Statistics 2017, 2018, 2019, and 2020*, table 216.20.

Source : National Center for Education Statistics, Preprimary, Elementary, and Secondary Education, Public Charter School Enrollment.

Pareil essor est remarquable pour un type d'écoles qui, trente ans plus tôt, n'existaient tout simplement pas. Devant un tel succès, fut votée, même pas 5 ans après la création des premières *charter schools*, une loi limitant leur développement et stipulant qu'il ne devait pas y avoir plus de 5 *charter schools* par district afin que la liberté de choix des parents entre plusieurs modèles éducatifs, une des motivations initiales de la loi, fût respectée et que l'offre publique classique ne fût écrasée. Il reste qu'aujourd'hui, trente ans après leur création, la faveur des familles

va plutôt aux *charters schools* qu'aux écoles publiques traditionnelles (*traditional public schools*)-, puisque le nombre d'élèves accueillis dans ces dernières tend à diminuer (de 1,3 million entre 2000 et 2005 et de 700 000 entre 2005 et 2017)⁸⁴.

Une définition unique, des réalités différentes selon les États

Les *charter schools* ne sont pas toutes identiques. Elles partagent certes de nombreuses caractéristiques, surtout en matière de stratégie pédagogique : des temps scolaires journaliers plus étendus et les vacances scolaires y sont plus courtes. Elles sont toutes soucieuses de proposer une stratégie pédagogique d'ensemble dans la définition du *curriculum*, de la structure de la classe et du recours aux outils numériques. Elles évaluent leurs élèves au moyen de contrôles rigoureux et nourrissent pour eux des attentes élevées dans la mesure où elles veulent garantir leur réussite et atteindre un taux de 100% d'admission au *college* (qui, aux États-Unis, correspond au premier cycle universitaire) pour les *charter schools* qui couvrent le cycle secondaire. Enfin, elles leur imposent en général une discipline stricte, ont des personnels bien formés, créatifs et très engagés. Surtout, elles souscrivent à un ensemble d'engagements à l'égard des parents, partagent avec eux en temps réel les résultats et progrès de leurs enfants et les informent de tout manquement. Toutefois, en dépit des pratiques communes, les *charter schools* diffèrent les unes des autres en raison surtout des réglementations propres aux États où elles sont installées, les systèmes scolaires de chaque État étant autonomes.

Des résultats scrutés

Dans les années qui suivirent la création des *charter schools*, les premiers résultats de recherche furent publiés qui montraient que les

⁸⁴ Cf. Fast facts, US National center for Education Statistics, Department of Education, 2020 (Public Charter Schools Enrollment).

charter schools obtenaient en général de bons résultats⁸⁵, surtout pour des étudiants défavorisés et lorsqu'elles étaient installées dans un environnement urbain.

Dans le 2013 *US News and World Report*, 41 *charters schools* apparaissaient dans la liste des meilleurs établissements scolaires des USA (ce qui signifiait que 21% de ces établissements étaient des *charters schools*, bien que celles-ci n'aient représenté qu'environ 5% des écoles publiques). Par ailleurs, le *Center For Research On Educational Outcomes*⁸⁶ a agrégé les résultats de travaux de recherche menés dans cinq États différents (recueil de données et analyse) en tenant compte des caractéristiques démographiques et économiques de l'environnement des écoles concernées. Il en ressortait que les *charter schools* avaient le plus souvent de meilleurs résultats que les écoles publiques. Et surtout, à l'échelle globale, que le pourcentage des bonnes ou très bonnes *charter schools* tendait à augmenter dans la mesure où les *charter schools* aux résultats insatisfaisants étaient progressivement fermées et que les écoles qui les remplaçaient étaient créées sur le modèle des *charter schools* qui affichaient des résultats satisfaisants.

Une méta analyse publiée en 2017 arrivait à des conclusions similaires. Elle employait des méthodes expérimentales pour évaluer l'effet des *charter schools* et mesurer leur impact causal, d'où il ressortait que ces écoles améliorent de façon notable les performances de lecture et de mathématiques⁸⁷. En effet, sur 11 études, 10 observaient un effet positif des *charter schools* sur les résultats obtenus par leurs élèves en matière de lecture. Sur ces 10 résultats positifs, 7 étaient statistiquement significatifs (les bornes de l'intervalle de confiance statistique du coefficient de la régression étant toutes les deux positives).

⁸⁵ Une de ces études, parmi les plus citées, portait sur des *charter schools* de Chicago et montrait un effet positif du fait d'avoir passé deux ans au moins dans une *charter schools* sur les performances en mathématiques et en lecture : HOXBY C. & ROCKHOFF, J.E., 2004, « The impact of Charter schools on student achievement », NBER papers.

⁸⁶ Cf. étude CREDO, Stanford University, 2009.

⁸⁷ Albert CHENG, Collin HITT, Brian KISIDA, « 'No Excuses' Charter Schools : A Meta-Analysis of the Experimental Evidence on Student Achievement », *Journal of School Choice*, volume 11, 2017, Issue 2, pp. 209-238.

Parallèlement, sur ces 11 études, 9 concluaient à un résultat positif des *charter schools* sur les scores des élèves en mathématiques, dont 8 étaient statistiquement significatifs. L'étude se focalisait ensuite sur un type de *charter School* (nommée *charter school no excuses*) et en déduisait que l'effet de ces « no excuse schools » était encore plus fort : le gain obtenu sur les résultats en mathématiques étant plus élevé (gain de 0,25 d'écart-type) que celui constaté sur les résultats en lecture (0,16 d'écart-type).

Une autre étude a employé une technique différente en comparant les *charter schools* et les écoles publiques de la ville de Boston⁸⁸. Les résultats présentés montrent que l'impact causal de la fréquentation pendant un an des *charter schools* de Boston est important et positif. Par ailleurs, l'effet positif (par année de fréquentation) d'une *charter school* (par rapport à une école publique) sur les taux de réussite en « *middle school* » (en gros l'équivalent de notre collège) était de 12 points de pourcentage en mathématiques et 6 points en anglais. Cet effet positif de la fréquentation des *charter schools* était encore plus net et significatif pour les élèves issus des minorités que pour les élèves blancs.

Plusieurs recherches, conduites selon des méthodologies différentes dans le but de limiter l'impact des biais dans l'évaluation des *charter schools* ont montré que si, de manière globale, les *charter schools* ont des résultats comparables à ceux des écoles publiques classiques, en revanche, celles qui étaient situées dans des quartiers défavorisés et fréquentées par des étudiants issus des minorités présentaient de bien meilleures performances⁸⁹.

Les *charter schools* sont de leur côté bien conscientes de l'auto-sélection implicite des élèves que leurs parents voudraient inscrire chez elles et se sont montrées soucieuses d'en atténuer les effets. Elles ont eu recours à des loteries dans les cas où le nombre de candidats serait supérieur à celui des places disponibles, cas qui se présentent fréquemment, voire

⁸⁸ THE BOSTON FOUNDATION, NEWSCHOOLS VENTURE FUND, *Charter School Demand and Effectiveness A Boston Update*, Octobre 2013, p. 11.

⁸⁹ Cf. Epple, D. & al., 2015, "*Charter schools, a survey of research on their characteristics and effectiveness*", NBER working paper 21256, (disponible sur google scholar). Cette étude se réfère aux études CREDO de Stanford, celle de 2013 étant plus positive que celle de 2009. En 2009, 17% des *charter schools* ont de meilleurs résultats que les écoles témoins, et 31% moins bien. En 2013, ce sont 29% des *charter schools* qui font de meilleurs résultats, tandis que 19 % en ont de plus mauvais.

d'intégrer de telles loteries dans leur politique générale d'admission. Au fur et à mesure que cette pratique se répand, l'effet des biais dans les études consacrées aux performances des élèves enrôlés en *charter schools* s'atténue⁹⁰.

Un enseignement complémentaire des recherches consacrées aux *charter schools* a trait à leur exemplarité sur d'autres types d'établissements : lorsque les écoles publiques reprennent à leur compte certaines des méthodes pédagogiques des *charter schools*, leurs résultats s'améliorent, ce qui nourrit l'espoir qu'un échange de bonnes pratiques puisse conduire à une amélioration d'ensemble du système scolaire. Cette influence bénéfique fut constatée dans les écoles de la ville de Boston, et elle a été confirmée dans le Michigan, à New York City, en Indiana et dans le New Jersey. Les données convergent pour laisser penser que les *charter schools* sont plus efficaces lorsqu'il s'agit de remédier à la baisse des performances des élèves non blancs⁹¹.

Les charter schools « no excuses »

Toutes les recherches menées sur les *charter schools* confirment que celles parmi elles qui affichent une philosophie *no excuses*, autrement dit qui ne tolèrent pas que leurs objectifs de formation ne soient pas atteints, sont souvent les meilleures. Une *charter school no excuses* typique est une école urbaine, qui s'est dotée d'objectifs éducatifs ambitieux ; mais aussi d'un strict code de discipline et d'horaires étendus. Les élèves les plus faibles y reçoivent un soutien ciblé, les professeurs sont triés sur le volet et l'éthique du travail y est encouragée. Tous les étudiants doivent signer une forme d'engagement pour l'excellence (*commitment to excellence*). Ils reçoivent des récompenses pour leurs bons résultats, par exemple des bons pour des voyages.

⁹⁰ Les loteries n'évitent pas l'auto-sélection dans la mesure où les parents qui inscrivent leur enfant dans une *charter school* sont plus susceptibles que les autres de vouloir qu'il fasse de bonnes études

⁹¹ C'est ce qu'on désigne par le *achievement gap*, cf. Sarah COHODES, "Charter Schools and the Achievement Gap", *The Future of Children*, Winter 2018. Cette étude se sert d'une méthodologie qui associe *lottery based* et *observational estimates* sur un groupe aléatoire de *charter schools*, puis sur un groupe d'écoles accueillant des élèves issus des minorités et venant de milieux défavorisés, qui revendiquaient une pédagogie *no excuses*. Ces études permettaient également d'observer un effet positif sur les écoles du voisinage dépendant de la puissance publique (« spillover effect on traditional public school », pp.12-14).

En revanche, une autre recherche, sans mettre en cause l'amélioration des performances des élèves des *charter schools*, conteste leur permanence dans le temps⁹². Il semble par ailleurs que les strictes pratiques disciplinaires que certaines *charter schools no excuses* mettent en avant, telles que la surveillance étroite des comportements et l'administration de sanctions sévères n'aient que peu d'effets sur les résultats scolaires⁹³.

La part contestée du privé

Le fait que les *charter schools* accueillent surtout des étudiants issus de milieux défavorisés et qu'elles ne soient en général financées qu'à 80% de leur budget par l'État a amené les responsables de ces écoles à chercher l'appui de philanthropes. Cette raison fait que la création des *charter schools* a été à l'origine d'un engagement massif de donateurs privés en faveur de l'éducation publique.

Dès le milieu des années 1990, Bill Gates, qui avait alors décidé quelques années avant d'orienter ses activités philanthropiques vers l'éducation (avec un apport financier de près de 2 milliards de dollars), observait que c'était sur les *charter schools* que ses dons avaient eu le plus d'effet puisque, comparées à la plupart des autres écoles qui en avaient également bénéficié, elles seules avaient été capables de transformer des écoles présentant de mauvais résultats en écoles de très bonne qualité et dotées d'objectifs ambitieux, en particulier pour les enfants les plus pauvres. Dans la foulée, de nombreux autres philanthropes intéressés par l'éducation choisirent d'aider ce type d'établissements, à mesure qu'un nombre croissant d'États promulguaient des lois permettant leur création.

C'est ainsi que de nouveaux acteurs privés firent leur entrée dans le domaine de l'éducation dans un but philanthropique, non seulement en soutien à des *charter schools* bien établies mais aussi pour en créer de nouvelles. Le véhicule le plus souvent utilisé était une fondation

⁹² Matthew DAVIS et Blake HELLER, « No Excuses Charter Schools and College Enrollment: New Evidence from a High School Network in Chicago », *Education Finance and Policy*, 14-3, 1 juillet 2019, p. 414440.

⁹³ Joanne GOLANN et Chris TORRES, « Do no-excuses disciplinary practices promote success? », *Journal of Urban Affairs*, 2019, pp. 617633.

non-profit, laquelle rédigeait un projet de *charter school*, puis demandait aux autorités de l'État l'autorisation de la créer. Lorsque l'expérience se révélait satisfaisante, l'école obtenant de bons résultats et répondant à une demande réelle, la fondation qui avait été à l'initiative de sa création cherchait à en reproduire le modèle à plusieurs exemplaires, jusqu'à constituer progressivement un réseau d'établissements portant la même marque et partageant le même style et les mêmes caractéristiques pédagogiques.

Tel fut le cas, par exemple, du réseau des *KIPP Schools* (*Kipp for Knowledge is Power Program*). Ces écoles, dont 95% des élèves soient afro-américains ou latinos et qui pour 86% d'entre eux sont issus de milieu très modestes, ont de meilleurs résultats que les élèves des autres écoles du district et sont pour la quasi-totalité d'entre eux admis au *college*. Certaines des écoles KIPP ont fait l'objet d'études détaillées qui ont confirmé leurs bons résultats, en particulier l'école établie à Lynn dans le Massachusetts, secteur défavorisé du Nord de Boston⁹⁴.

D'autres groupes privés ont également joué un rôle important dans le monde des *charter schools*, chacun avec un style différent. En revanche, les *charter schools* qui ont pris le parti d'un enseignement partiellement *online* ont des résultats nettement moins bons que celles qui ont gardé une pédagogie traditionnelle, des difficultés de concentration ayant été en particulier relevées chez leurs élèves. C'est le cas des écoles de *Rocketship Education* (renommé en 2017 *Rocketship Public Schools*) qui revendique un modèle d'apprentissage mixte et des *charter cyber school*, organisées de façon indépendante, dont l'enseignement est dispensé totalement ou en partie ou totalement sur internet⁹⁵.

La multiplication des *charter schools* a été à l'origine d'une considérable mobilisation des philanthropes et donateurs privés en faveur de l'école publique. L'apport de l'argent privé n'a pas contribué à lui seul

⁹⁴ Joshua D. ANGRIST, Susan M. DYNARSKI, Thomas J. KANE, Parag A. PATHAK et Christopher R. WALTERS, « Inputs and Impacts in Charter Schools: KIPP Lynn », *The American Economic Review*, May 2010, vol. 100, N°1, pp. 239-243.

⁹⁵ À titre indicatif : Theresa HARRINGTON, « California State Board of Education denies Rocketship charter school expansion bid », *Highlighting Strategies for Student Success*, 7 September 2018.

à remédier aux difficultés rencontrées par le système éducatif public aux États-Unis⁹⁶, loin de là, mais il a eu incontestablement un effet bénéfique.

Publiques ou privées ?

Les *charter schools* sont considérées comme des écoles publiques par le *Department of Education* fédéral. En effet, elles sont accessibles à tous les élèves et ne demandent aucun frais d'inscription bien qu'elles soient gérées le plus souvent par des associations ou d'autres types d'entité privée. Mais, d'un autre côté, les *charter schools* sont parfois perçues aussi comme des écoles privées, même si elles sont largement financées par l'État et soumises aux contrôles qu'il diligente chaque année. La raison de cette perception ne tient pas au fait qu'elles sont gérées par le privé ni même au fait qu'elles ne sont pas tenues d'obéir aux règles qui s'imposent aux autres écoles publiques, mais plutôt au fait qu'elles sont en partie financées par de l'argent privé, même si celui-ci vient de la philanthropie⁹⁷. De plus, les *charter schools* jouissent, sur certains points, d'avantages de statut qui les assimilent au secteur privé. Pour donner un exemple : à Chicago, the *National Labour Relations Board* reconnut aux *charter schools* du district le droit de gérer leurs personnels selon les règles du secteur privé⁹⁸. Cette ambiguïté a été mise en avant par les critiques des *charter schools*, qui ont vu dans leur création une première étape dans un processus de privatisation des écoles publiques, même si encore une fois toutes les *charter schools* sont gratuites et ne choisissent pas leurs élèves, comme c'est la règle dans les écoles publiques.

L'exemple des *charter schools* est sans doute l'un des exemples les plus concluants parmi les différentes initiatives lancées jusqu'à aujourd'hui en matière d'écoles autonomes publiques : meilleurs résultats, mobilité sociale accrue, innovation pédagogique et réelle différenciation des pédagogies. Dans les *charter schools*, les marges de manœuvre que permet l'autonomie sont largement utilisées. Comme l'engagement des familles et l'implication de la société civile et du monde philanthropique

⁹⁶ Karl ZINSMEISTER, *From promising to Proven : A Wise Giver's guide to Expanding on the Success of Charter Schools*, The Philanthropy Roundtable, 2014.

⁹⁷ Emma BROWN, "Are Charter School Public or Private", *The Washington Post*, 4 février 2015..

⁹⁸ Une décision du National Labor Relations Board, relative aux conditions d'emploi de salariés de *charter schools* à Chicago, prononcée en 2013, a considéré ces dernières comme des entités privées.

y sont également constatés, les *charter schools* semblent être une démonstration dans la réalité de l'effet bénéfique que peut avoir sur l'ensemble du système scolaire public la présence en son sein d'écoles autonomes.

LA CRÉATION DES FREE SCHOOLS EN ANGLETERRE

Peu après l'arrivée au pouvoir de la coalition formée par les Conservateurs et les Libéraux au mois de juin 2010, Michael Gove, Secrétaire d'État à l'Éducation du nouveau gouvernement, donna le coup d'envoi de la création d'écoles libres (*free schools*). Il s'agissait d'écoles nouvelles, autonomes, financées sur fonds publics, gratuites pour les parents, contraintes d'accueillir tous les élèves qui se présentaient, sans sélection fondée sur le niveau scolaire. De telles écoles pouvaient être gérées par des acteurs privés. Même si elles dépendaient de l'État, elles étaient supervisées par le ministère et non par les autorités locales, ou *Local Education Authorities (LEA)* jusque-là responsables de l'éducation publique. Dans l'élan accompagnant sa déclaration, le Secrétaire d'État invita des groupes de parents, des professeurs et des associations à soumettre des propositions pour créer des écoles de ce type.

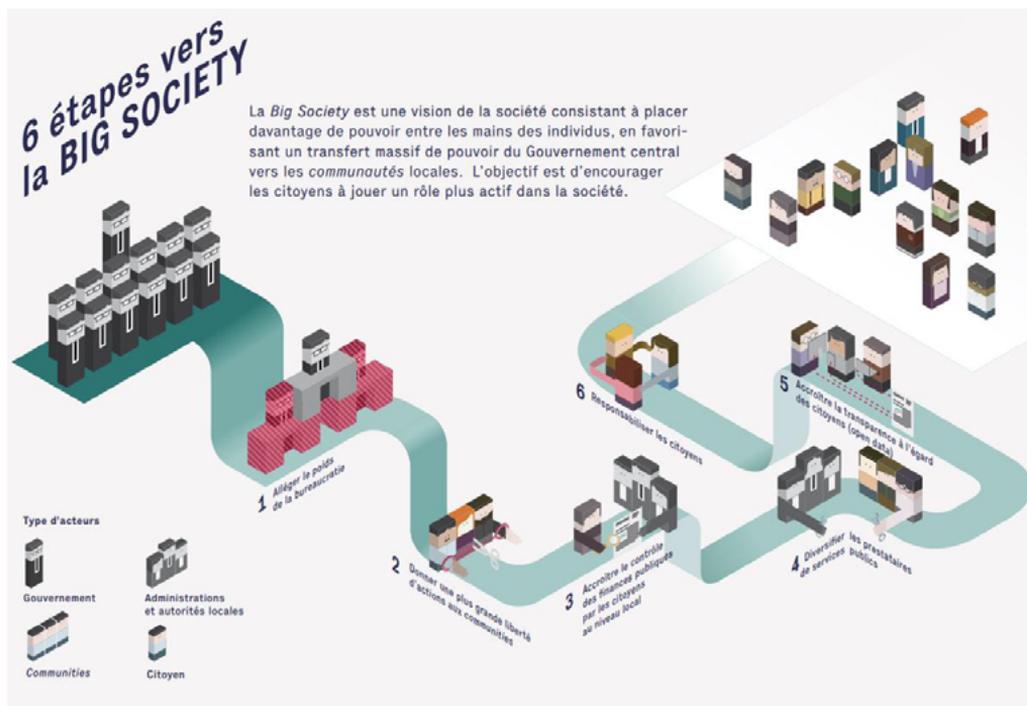
Big Society et Autonomie scolaire

Plus d'une vingtaine de candidatures arrivèrent au cours des mois suivants et, en septembre 2011, à peine plus d'un an après l'annonce retentissante du ministre, les premières *free schools* ouvrirent en Angleterre. Jamais une réforme dont l'ambition était de changer le service public de l'éducation n'était devenue une réalité avec une telle rapidité. Elle ne concernait toutefois que l'Angleterre, où des écoles libres ont été créées dans toutes les régions du pays, mais non l'Écosse, le Pays de Galles ou l'Irlande du nord qui refusèrent d'en établir.

Le projet de créer des *free schools* était emblématique. Il figurait en bonne place dans le programme électoral des Conservateurs pour la campagne de 2010 et traduisait leur volonté de « permettre aux parents de fonder de nouvelles écoles adaptées aux besoins du terrain ». La *free school policy* était de plus une pièce maîtresse de

la « stratégie anti-pauvreté » du nouveau gouvernement puisqu'en se réclamant des *charter schools* américaines et des *free schools* suédoises, elle revendiquait sa détermination à « briser les barrières à l'entrée afin que chaque bon fournisseur d'éducation puisse créer » ce type d'école, « surtout dans les zones les plus défavorisées »⁹⁹. Elle était enfin une mesure phare de la *Big Society Initiative*, destinée à engager davantage la société dans les affaires publiques. Les figures 28 et 29, tirées d'une étude de l'Institut de l'entreprise, représentent de manière visuelle les grandes lignes de la « Big Society » consistant à transférer des compétences du gouvernement et des administrations vers le citoyen et les collectivités locales.

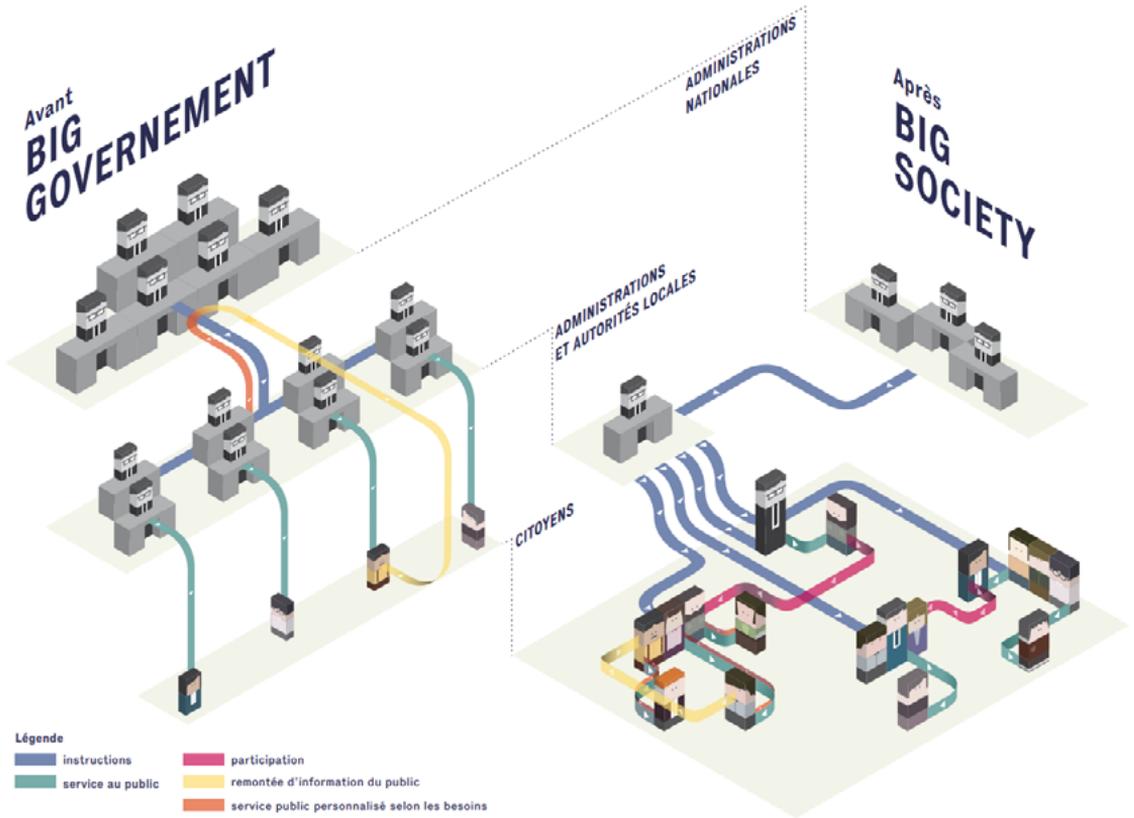
Figure 28 – Schéma explicatif 1 de la *Big Society* de David Cameron



Source : EUDOXE Denis, STRAUCH Laetitia, *Royaume-Uni, l'autre modèle ? La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France, synthèse*, Institut de l'entreprise, 2014, p.52

⁹⁹ Le *Pupil Premium* désigne un mode de financement forfaitaire et modulable selon l'origine sociale des élèves, dans le but de donner plus de chances aux élèves issus de milieux défavorisés et donc de résorber l'écart entre l'attention dont bénéficient les élèves élevés dans des environnements privilégiés et les autres.

Figure 29 – Schéma explicatif 2 de la Big Society de David Cameron



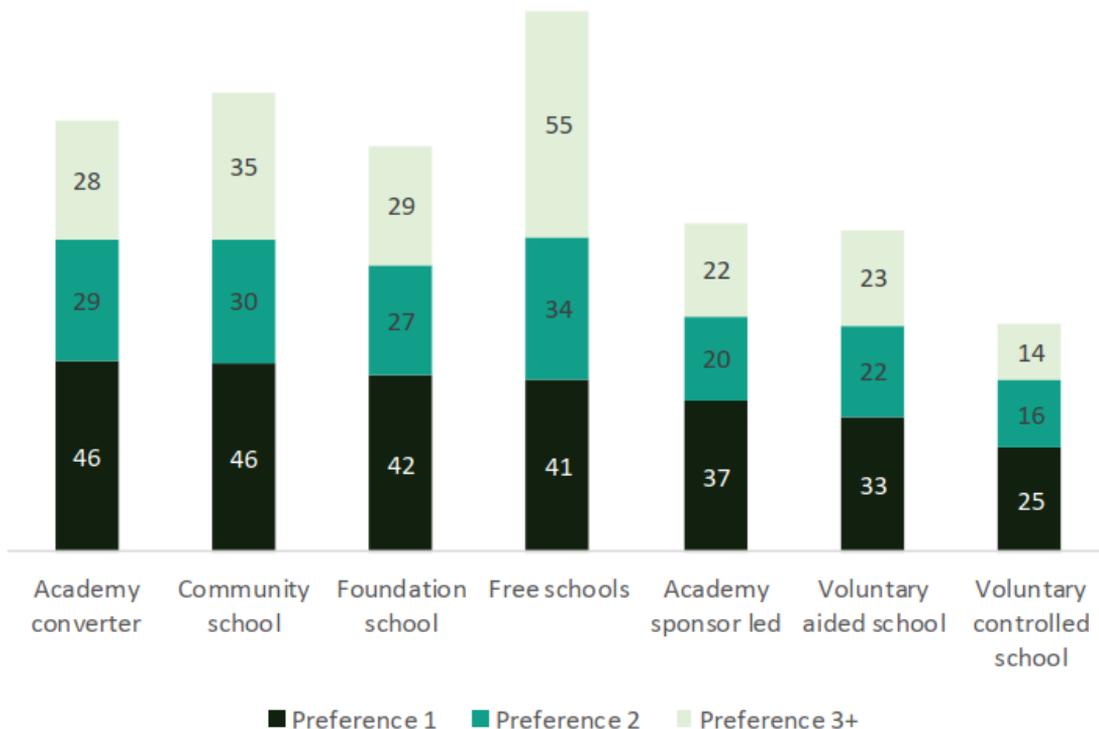
Source : EUDOXE Denis, STRAUCH Laetitia, *Royaume-Uni, l'autre modèle ? La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France, synthèse*, Institut de l'entreprise, 2014, p.52.

À première vue, ce sont bien les mêmes raisons qui, en Angleterre comme en Suède et aux États-Unis, motivèrent la création d'écoles libres, financées par l'État mais gérées par différents types d'acteurs privés : à savoir, non seulement le constat d'une baisse du niveau des performances scolaires, surtout pour les enfants les plus démunis, couplé à une insuffisance des capacités d'accueil pour les nouveaux élèves disponibles dans les écoles existantes ; mais aussi la prise en compte de l'insatisfaction croissante des parents auxquels n'était laissé qu'un choix limité entre différents types d'écoles, du moins dans le cadre de l'éducation publique. Enfin, si la politique d'admission qui prévalait avant l'initiative de 2010 permettait bien aux parents d'exprimer trois

vœux d'écoles auprès de la *Local Education Authority* (LEA) dont ils dépendaient (même quand ces écoles se trouvaient en dehors de leur zone de résidence), dans la plupart des cas, surtout si les établissements demandés étaient l'objet d'une forte demande, le critère de proximité géographique décidait en dernière instance de l'affectation scolaire des élèves, ce qui réduisait de beaucoup la capacité de choix des familles ; à l'exception des familles les plus fortunées qui seules avaient les moyens de déménager pour se rapprocher d'écoles publiques réputées ou de se tourner vers le secteur privé.

Comme cela avait été le cas en Suède et aux États-Unis, la mise en œuvre de l'autonomie des établissements scolaires avec d'importantes marges de manœuvre laissées aux initiatives pédagogiques fut présentée dans l'Angleterre des années 2010 comme étant le moyen de solliciter et d'accueillir la contribution des acteurs du terrain et de la société civile et d'améliorer les performances scolaires. Mais à ces considérations d'efficacité et de proximité avec le monde social se rattachait aussi la conviction plus philosophique, voire idéologique, que l'autonomie des écoles permettrait le développement d'une diversité d'options pédagogiques et de types de gestion, avec pour conséquences l'émulation entre les établissements publics et une forte incitation à l'amélioration d'ensemble du système. Depuis leurs créations, les *free schools* sont désormais inscrites dans le paysage scolaire : 41% des parents en font leur premier choix (figure 30).

Figure 30 – Volume de candidatures par ordre de préférences en primaire



Source : MILLS Bobbie, HUNT Emily, ANDREWS Jon, *Free schools in England, 2019 report*, Education Policy Institute, 2019, p.29.

Ce chiffre peut s'expliquer par le fait que l'initiative anglaise bénéficiait d'un recul d'une vingtaine d'années par rapport à la création d'établissements de ce type en Suède et aux États-Unis, période au cours de laquelle recueils de données, observations des résultats et travaux de recherche donnaient à ceux qui portaient cette réforme les moyens d'être vigilants sur les risques encourus et les conditions optimales de réussite. De plus, plusieurs traits étroitement liés au contexte culturel propre à l'Angleterre ont facilité sa mise en œuvre. D'abord le fait qu'au moment de la création des *free schools*, il existait déjà en Angleterre, comme aux États-Unis, une grande diversité dans l'offre d'éducation avec de nombreuses écoles privées, de toute nature, certaines même pilotées par des entreprises, et revendiquant chacune une stratégie

éducative originale. Ces *independent schools* ne scolarisaient qu'environ 6% de élèves du pays (pour 2366 écoles), elles étaient souvent coûteuses (environ 10 000 livres par an en moyenne, certaines jusqu'à 40 000 livres) mais en général prestigieuses en raison de leurs résultats scolaires et de l'environnement sportif et culturel proposé. Les méthodes et pratiques de ces écoles autonomes privées étaient bien connues, parfois reprises par des établissements publics, ce qui permettait à ces derniers de bénéficier, comme par procuration, d'une forme d'expérience de l'autonomie. Le contraste était donc très net avec la situation suédoise où l'éducation privée n'existait presque pas avant l'introduction des écoles libres. Autre différence : si la loi anglaise incitait fortement associations et entités philanthropiques à s'investir dans l'éducation publique, elle excluait en revanche les entreprises *for profit*. Enfin, dernière spécificité, les *free schools* anglaises disposaient d'une grande latitude d'action car elles n'étaient même pas tenues d'adopter le *curriculum* commun. En résumé : une familiarité ancienne de la concurrence en matière d'offre éducative, une expérience solide de la gestion des écoles par les entreprises *non profit* et la décision assumée d'accorder une large autonomie aux écoles libres semblaient autant de conditions propices à la réussite des écoles libres publiques anglaises.

Est-ce que ça marche ?

Avec plus de dix ans de recul, on peut considérer que les réformes des années 2010 ont changé l'éducation publique en Angleterre puisque les *free schools* et les *academies* accueillent aujourd'hui la moitié des élèves scolarisés dans le public et représentent environ 40% des établissements scolaires, la majorité des *academies* et *free schools* étant intégrée dans des réseaux de plus de 6 écoles. On comprend ainsi qu'au début de l'année 2016, quelques mois avant sa démission, David Cameron avait déclaré : « J'aimerais qu'en 2020 toutes les écoles financées par l'État soient des *free schools*. Toutes les écoles en échec (*failing schools*) doivent désormais devenir des *academies*, établies en partenariat avec des associations de parents et des groupes d'enseignants ». Six ans après la création de ce nouveau type d'établissement, le ton était à l'enthousiasme, il n'en est plus de même aujourd'hui, même si une amélioration globale de l'éducation publique anglaise est toujours portée à son crédit.

Deux ans après la création des *free schools*, le rapport du *House of Commons Select Committee on Education* soulignait que les *academies* ne sont pas systématiquement meilleures que les écoles soumises à l'autorité locale. En novembre 2017 parut un rapport beaucoup plus complet qui évaluait les *free schools* et esquissait des recommandations sur leur impact et la manière dont elles s'inscrivaient dans l'ensemble de l'offre éducative. Le rapport notait ainsi qu'elles avaient incontestablement contribué à l'augmentation des places disponibles, en particulier dans les communes où un tel besoin était pressant, surtout pour les établissements primaires, et que dans ces circonstances elles avaient permis une nette amélioration des performances scolaires des élèves les plus défavorisés. En revanche, il était également souligné que dans les districts qui ne présentaient pas une telle pénurie de places, les *free schools* n'avaient pas permis de progrès notables de la qualité de l'offre éducative, à l'inverse de ce qui s'était produit là où le système scolaire était le plus défaillant. Paradoxalement, les écoles libres anglaises semblent moins demandées que les écoles publiques classiques dans les quartiers les plus riches (en raison probablement de la qualité de ces dernières), mais aussi des communautés rurales éloignées (où de toutes façons l'offre de *free schools* est moins dense).

Cet état des lieux montre en tout cas que l'ambition qui avait d'abord motivé la création des *free schools*, établies en plus grand nombre dans les quartiers les moins favorisés ou comptant une forte proportion de communautés, avait été accomplie, au point parfois de mettre dans une situation difficile les écoles gérées par l'État (du moins avant que ces dernières n'aient la possibilité de se transformer en *academies* nouvelle formule). Des écoles publiques classiques sont ainsi restées avec des places non remplies, alors que par ailleurs trois fois plus d'élèves que de places disponibles étaient candidats aux *free schools*¹⁰⁰.

Ces constats ont été à l'origine d'une évolution dans les exigences formulées à l'endroit des candidats à la création d'une *free school*, puisque ceux-ci sont aujourd'hui tenus de montrer que leur projet d'école est une réponse à un besoin avéré de davantage de places pour

¹⁰⁰ Cf. Caroline HALL, "New Research shows Free Schools boost performance of local school", *Policy Exchange*, 9 mars 2015.

les élèves et de présenter des objectifs ambitieux ainsi que les moyens qu'ils comptent mettre en œuvre pour y parvenir.

La leçon générale de ces bilans est que l'existence des *free schools* n'a pas eu pour effet d'améliorer de façon spectaculaire l'ensemble du système scolaire, mais qu'en revanche certaines *free schools*, surtout celles établies dans les quartiers les plus défavorisés et habités par des minorités avec des exigences élevées pour l'éducation de leurs enfants, avaient des résultats impressionnants. Ces réussites partielles ne sont toutefois pas parvenues à changer la donne, du moins à l'échelle globale : le milieu social et culturel d'origine (même dans des quartiers avec une forte présence de communautés) reste le meilleur prédicteur du succès scolaire.

La réforme des *free schools*, et plus généralement d'une autonomie scolaire très poussée mise en place au sein de l'éducation publique anglaise, fut très rapide dans sa réalisation. Elle était destinée à mettre en valeur l'efficacité de l'initiative privée en matière d'éducation ainsi que la capacité de la société civile de contribuer à l'action publique, en favorisant l'implication de toutes les parties prenantes. Les *free schools* ont renforcé la variété des choix éducatifs, surtout pour les parents qui n'auraient pas pu payer une école privée, elles ont encouragé l'émulation et permis la réussite d'enfants désavantagés (surtout issus des communautés ou dont les parents étaient diplômés). En ce sens, elles ont apporté une réponse adaptée pour des défaillances définies en matière scolaire.

———— PARTIE III

**POUR
L'AUTONOMIE DES
ÉTABLISSEMENTS
SCOLAIRES
PUBLICS FRANÇAIS :
PROPOSITIONS
ET POINTS DE
VIGILANCE**

Dans l'ouvrage qu'il publia en 1922, *Éducation et sociologie*, Émile Durkheim affirmait : « l'éducation est une fonction essentiellement sociale, l'État ne peut s'en désintéresser (..) Ce n'est pas à dire pour cela qu'il doive nécessairement monopoliser l'enseignement (...) On peut croire que les progrès scolaires sont plus faciles et plus prompts là où une certaine marge est laissée aux initiatives individuelles ; car l'individu est plus volontiers novateur que l'État »¹⁰¹.

Dès les premières lignes de ce rapport, je rappelais que les exigences qui définissent l'autonomie scolaire étaient au cœur de l'école telle que la concevaient les libéraux qui fondèrent le régime républicain français : « initiatives individuelles », « engagement des responsables et enseignants », « pouvoir des chefs d'établissements », « esprit de collégialité de proximité ». Il y a plus d'un siècle, les principes de liberté pédagogique et d'autonomie étaient vues comme la condition d'une école ambitieuse et la meilleure façon de mettre en œuvre la promesse républicaine en éducation. Revendiquer aujourd'hui l'autonomie des établissements scolaires, c'est renouer avec cet héritage, et rompre avec les aspects centralistes, plus napoléoniens que républicains, qui s'y sont depuis greffés depuis, surtout à partir de la massification du système scolaire.

Les établissements scolaires français sont dans l'ensemble peu autonomes. Ils relèvent d'un système caractérisé par un type unique d'établissement, par un pilotage centralisé, des affectations d'enseignants décidées par les inspections générales, une allocation de ressources prédéfinies, la conformité à un programme et la quasi-impossibilité pour la plupart d'entre eux de mettre en œuvre un projet pédagogique innovant et structurant.

J'ai indiqué plus haut que parmi les raisons qui conduisirent plusieurs pays à établir, au sein même du système public, un nouveau type d'établissements autonomes dans sa gestion et ses stratégies pédagogiques, l'une au moins peut avoir un fort écho en France : l'autonomie comme un moyen de remédier à l'échec scolaire des enfants

¹⁰¹ Émile DURKHEIM, *Éducation et sociologie*, PUF, 1922.

issus de milieux défavorisés. J'ai rappelé aussi les réticences souvent exprimées dans notre pays à l'égard de l'autonomie, à savoir la difficulté à accepter que les objectifs et principes de l'éducation de la jeunesse soient définis à la fois par l'État et par la société, la méfiance à l'égard des préférences des familles, la suspicion à l'égard des acteurs privés issus de la société pour l'exécution des missions publiques et surtout la conviction que la différenciation des pratiques pédagogiques entraîne un risque de fragmentation et d'inégalité. L'égalité de traitement et le refus des privilèges et discriminations, qui sont des valeurs clés d'un programme républicain, semblent justifier, dans l'opinion commune, l'obligation d'une uniformité de traitement. En matière scolaire, cette présomption va bien au-delà de l'exigence légitime de préserver des programmes communs à tous pour l'ensemble d'un cycle scolaire, puisqu'elle exige aussi des enseignants qu'ils fassent la classe de la même façon et dans les mêmes conditions pour tous les élèves, dans une école élémentaire de la rue Madame dans le VI^{ème} arrondissement de Paris, dans un collège de la ville de Tulle en Corrèze ou au collège Picasso de Garges-lès-Gonesse.

Dans un tel contexte, l'idée d'élaborer des méthodes pédagogiques en prenant en compte les « habitudes locales » et selon « les besoins des différents établissements », comme disait Léon Bourgeois en 1902, dans le but d'atteindre plus efficacement des objectifs de formation ambitieux, est difficile à admettre. Et pourtant, les données et analyses proposées dans le corps de cet ouvrage ont permis d'établir que l'autonomie en matière de pédagogie et de gestion des ressources humaines, est un facteur favorable à la réussite scolaire des enfants, surtout ceux issus des milieux défavorisés. Dès lors, la question décisive est celle de savoir comment l'idée d'autonomie pourrait être intégrée dans le système français.

QUELLES LEÇONS RETENIR EN FRANCE DE CE QUI SE FAIT AILLEURS ?

L'autonomie n'est pas une solution miracle. Elle exige une grande vigilance sur plusieurs points bien identifiés, comme l'a montré l'exposé détaillé des exemples suédois, américains et anglais. Du reste, les fortes réticences exprimées en France au sein de la sphère publique

et par de nombreux enseignants à l'égard de l'autonomie scolaire se rapportent à des difficultés réelles, elles sont aussi très comparables à celles qui avaient été formulées en Suède, aux États-Unis et en Angleterre. Elles ont trait, entre autres, au rôle que jouerait l'État, au partage des responsabilités entre directeur et enseignants à l'intérieur de l'établissement scolaire et aux risques d'inégalité. Sur ce dernier point en effet, n'est-il pas légitime de redouter les conséquences que pourrait produire l'existence d'une diversité de écoles au sein même de l'éducation publique, avec l'inévitable émulation qui en résulterait : une fragmentation dans les objectifs d'éducation et une inégalité accrue dans les résultats, autrement dit le renoncement à l'idéal d'une éducation universelle où tous les enfants recevraient la même éducation ?

À cela s'ajoute le fait que certains exemples d'autonomie scolaire expliquent pourquoi il est si aisé de caricaturer l'autonomie scolaire et d'en faire l'équivalent de l'abandon des responsabilités de l'État à l'initiative privée. C'est ainsi que les détracteurs de l'autonomie, en évoquant l'exemple suédois, cherchent à montrer que dès que l'autonomie de pédagogie et de gestion est encouragée, la tentation est grande pour les responsables de l'établissement de lui assurer une autonomie financière en contractant avec des acteurs économiques, ce qui conduit tout droit à un rachat des actifs de l'État par des groupes privés, autrement dit à une privatisation soucieuse d'économies d'échelle et de profits financiers au détriment des exigences scolaires et du souci d'égalité.

En réponse à cette méfiance de départ, il est nécessaire de définir précisément quel type d'autonomie on souhaite pour les établissements scolaires français afin de pouvoir mesurer les risques qui y sont attachés et d'éviter les erreurs qui ont fait que les écoles libres dans d'autres pays soient parfois restées en-deçà de leurs ambitions initiales. Lucidité, pragmatisme et absence de dogmatisme doivent prévaloir avant de s'engager dans ce genre de réformes. L'esprit de recherche et d'expérimentation aussi, afin d'identifier les facteurs de réussite et d'échec. L'autonomie exige enfin une grande vigilance sur plusieurs conditions, que je mentionnerai ci-dessous, auxquelles devraient être attentifs ceux qui mettraient en œuvre cette réforme.

LES POINTS DE VIGILANCE : DES CONDITIONS DE RÉUSSITE ET DES DIFFICULTÉS BIEN DOCUMENTÉES

Les nombreuses études dont nous disposons sur la manière dont la réforme de l'autonomie a été mise en œuvre dans d'autres pays ont permis d'identifier les risques les plus fréquents auxquels elle est exposée.

Le partage des responsabilités entre l'échelon local et le niveau national.

La création des écoles libres publiques a le plus souvent mis un terme à une forte décentralisation ou municipalisation de l'éducation publique. Car en accordant l'autonomie à ces nouveaux établissements, l'État a paradoxalement repris la main par rapport aux autorités locales, puisque c'était bien avec l'État qu'étaient négociés les engagements de chacun d'eux (on a même parlé, en Angleterre par exemple, d'une « nationalisation de l'éducation »).

L'étude approfondie des cas suédois, américains et anglais a montré que la définition des rôles respectifs de l'État, de l'administration centrale¹⁰², des régions et des communes avait été une condition importante pour le succès de ce type de réforme, en particulier pour ce qui avait trait à l'agrément donné à l'établissement, l'évaluation des élèves et des professeurs, le contrôle exercé par l'État permettant de garantir que les objectifs ont bien été atteints, mais aussi la formation des enseignants, la certification qui leur est décernée, et enfin le degré d'engagement des familles. En France, si une réforme d'autonomie devait voir le jour, les relations entre l'État, l'administration centrale et les collectivités territoriales devraient de la même façon être examinées de près, en particulier sur plusieurs points décisifs comme, à titre d'exemples, le statut des écoles primaires (qui aujourd'hui ne sont pas des « établissements publics » et sont pilotées conjointement par l'État et les communes), la gestion des lycées et collèges (assumée en partie par l'État et les collectivités territoriales) et la formation des

¹⁰² L'administration centrale régit l'ensemble du système, définit les programmes, diligente les inspections et surtout affecte les enseignants.

professeurs ainsi que leur affectation (qui sont aujourd'hui largement décidées à l'échelle nationale).

Il faut souligner avec force que l'introduction d'une forte autonomie au sein d'un système public n'a pas pour conséquence que l'État soit dessaisi de ses responsabilités. Il incombe toujours à la puissance publique d'établir le cadre juridique de la mission publique d'éducation, de fournir un investissement adapté, y compris pour la qualité des infrastructures, mais aussi de garantir le haut niveau de formation des personnels éducatifs (enseignants et directeurs), de donner son agrément au projet de chaque école et surtout d'assumer pleinement sa fonction de contrôle et de sanction en cas d'échec. L'autonomie scolaire ne se réduit pas à la liberté laissée à l'établissement, elle a aussi trait à la détermination de l'État de s'assurer que les engagements pris par l'école autonome, qu'il a reconnus et agréés, sont effectivement tenus et que, s'ils ne le sont pas, des mesures adaptées seront prises.

Quels responsables ? Quelle légitimité ?

Un autre ensemble de questions clés a trait au rôle des responsables d'un établissement autonome et à leur légitimité. S'agit-il seulement du directeur d'établissement ou d'une équipe formée du directeur et des enseignants ? Dans plusieurs des expériences qui ont été rappelées, les écoles sont gérées par des associations de parents ou de professeurs, voire des professionnels recrutés sur appel d'offre. Dans chacun de ces cas, la légitimité dont ces responsables peuvent se prévaloir est différente.

Pareilles questions sont en France particulièrement délicates dans la mesure où la gestion nationale de l'enseignement public définit, au sein d'un établissement, la place de chacun et ses fonctions, gommant par-là autant que possible la part de la décision humaine dans la définition des tâches qui incombent à chaque personnel. Cette situation réduit les risques que ne soient perçues comme discrétionnaires ou arbitraires des décisions qui seraient pris par le chef d'établissement. Mais la contrepartie en est que dans le cadre d'un tel pilotage de l'État, l'autonomie est impraticable, faute de possibilités d'adaptation et surtout

d'autogouvernement. Aborder de front cette question et y apporter une réponse claire est un des facteurs clés de la réussite de l'autonomie scolaire.

De plus, si le directeur de l'établissement en est bien le responsable juridique et administratif, il reste que le projet d'établissement, quant à lui, devrait être élaboré avec les enseignants qui auraient la mission de le mettre en œuvre. La responsabilité du projet étant de ce fait partagée, les enseignants les plus engagés seraient justifiés à se réclamer d'une réelle légitimité dans leurs actions aussi bien face à leur directeur qu'à leurs collègues. C'est là un point sensible alors que la méfiance que l'autonomie scolaire suscite en France est largement liée au type nouveau de relations qui s'établiraient avec la direction de l'établissement, il doit donc faire l'objet d'une grande vigilance.

Autonomes, jusqu'à quel point ?

Une troisième question porte sur l'étendue de l'autonomie laissée aux établissements et sur la portée des règles générales qui s'appliqueraient à eux.

L'aspiration à être traité de manière égale, le refus des distinctions et des discriminations sont très forts en France, et à juste titre. Or, s'il incombe à l'État de définir les objectifs généraux de la formation et un *curriculum* national que tous les enfants doivent avoir suivi, rien dans l'exigence d'égalité de traitement n'empêche que certains établissements choisissent d'y ajouter d'autres matières, voire des buts de formation supplémentaires, à condition qu'ils restent dans le cadre des lois et règlements existants¹⁰³. Quel degré de différenciation accepter entre une variété d'écoles autonomes sans pour autant porter atteinte à la réalité d'une éducation nationale ? Le risque de fragmentation scolaire est-il réel ? N'entraînera-t-il pas une inégalité accrue dans les résultats,

¹⁰³ Davantage, des valeurs particulières peuvent être mises en avant. Non des valeurs religieuses car l'éducation publique en France, nationale et laïque, ne le permet pas, mais, à titre d'exemple, des valeurs progressistes d'égalité ? D'inclusion ? De diversité ? L'autonomie permet également de mettre en valeur des orientations éducatives particulières (par exemple, l'importance de l'enseignement des langues en Suède, dans les écoles fréquentées par une forte proportion d'immigrés, ou encore une formation à la citoyenneté, à l'action en faveur de l'environnement, à l'entrepreneuriat).

ce qui ruinerait l'idéal d'une éducation universelle où tous les enfants recevraient la même éducation¹⁰⁴ ?

Quel rôle pour les acteurs privés ? Non profit et or profit ?

L'entrée de gestionnaires privés dans la gestion de l'éducation publique a joué un rôle majeur dans la création des *free schools* en Suède et en Angleterre. Une telle possibilité n'est pas envisageable aujourd'hui en France, mais les questions qu'elles suscitent ont un intérêt, du moins pour ce qui a trait au secteur philanthropique et aux activités et ressources périscolaires. Une école publique autonome française pourrait-elle prendre pour partenaires des associations et fondations, éventuellement des fondations d'entreprises afin, par exemple, de venir en aide aux élèves les plus démunis ? Il est intéressant d'observer dans les exemples dont je traiterai, que la participation de ces acteurs a été d'emblée considérée comme justifiée, même si elle est allée dans certains cas bien au-delà de ce qui avait été envisagé au départ et qu'elle a entraîné, surtout en Suède¹⁰⁵, des conséquences néfastes. Elle n'est pas envisageable pour l'instant en France.

UNE AUTONOMIE EXPÉRIMENTALE, VOLONTAIRE, MISE EN ŒUVRE DE FAÇON VARIABLE ET OBJET D'UN VASTE DÉBAT

Les difficultés que je viens de rappeler incitent à mettre en œuvre l'autonomie scolaire de façon expérimentale et progressive. Ceci, afin que tous les acteurs engagés se donnent le temps de mieux cerner l'impact des différents facteurs de réussite ou d'échec, en complément des informations déjà disponibles à partir des exemples étrangers sur les méthodes ou pratiques qui marchent et qui ne marchent pas.

¹⁰⁴ Les critiques de la mesure soulignent l'état de la fragmentation dans lequel se trouve le système scolaire du fait de la création des *free schools* (cf. Signe BOCK SEGGAARD, « Les Écoles privées en Scandinavie. Réglementation publique et fragmentation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, n°76, décembre 2017, pp. 103-114) et de l'autonomie qui leur est laissée.

¹⁰⁵ En 1990 : seules les écoles gérées par le public étaient entièrement financées, 15 ans après, les écoles gérées par le public et par des entités lucratives l'étaient de la même façon. Cela concerne surtout la Suède. Au Danemark et en Norvège la très grosse majorité des écoles sont gérées par des groupes à visée non lucrative.

Chaque établissement autonome deviendrait alors comme un dispositif d'observation, un laboratoire en miniature, qui permettrait de mettre au point les bonnes pratiques en matière d'autonomie¹⁰⁶.

Par ailleurs, les écoles autonomes, dans la mesure où elles reposent sur un contrat qui engage les responsables et les enseignants de l'établissement, ne pourraient être établies que sur la base du volontariat. Cela n'empêche pas que la puissance publique incite à leur création, en particulier lorsque des écoles sont implantées dans des territoires défavorisés avec la présence d'importantes communautés, ou encore s'il s'agit d'écoles rurales, puisque ce sont deux cas caractéristiques où la prise en compte des spécificités de l'environnement est une condition nécessaire pour définir une stratégie ambitieuse de réussite scolaire¹⁰⁷.

Enfin, une réforme de cette portée en France ne pourrait être proposée sans que la population soit pleinement informée de ses objectifs, des conditions dans lesquelles elle est menée et des effets qui en sont attendus. Ce qui se joue avec une réforme d'autonomie scolaire, à savoir la tentative de restaurer la mobilité sociale et donner des atouts d'avenir aux jeunes les plus défavorisés, ne peut être ignoré de l'ensemble de nos concitoyens, qui devront participer à la décision.

Trois éléments sont constitutifs de l'autonomie scolaire pour laquelle je plaide : **le contrat, l'autonomie pédagogique et l'autonomie de gestion**, cette dernière incluant la gestion des ressources humaines. Je les présenterai en détail ci-dessous.

¹⁰⁶ Le terme d'écoles laboratoires avait été utilisé par le Président de la République, Emmanuel Macron, à Marseille.

¹⁰⁷ Parallèlement, la possibilité pourrait être offerte à toutes les écoles de disposer d'une plus grande autonomie pédagogique selon le degré qu'elles souhaiteraient et qui leur paraîtrait justifié, qu'elles l'envisagent comme un assouplissement de leurs pratiques ou à terme comme une étape préalable à l'obtention d'un statut d'école publique autonome.

L'engagement sur un contrat

Le contrat d'un établissement autonome est son texte fondateur, sa constitution interne, il constitue son identité. Les expériences étrangères décrites plus haut montrent combien l'engagement sur une charte fut la condition clé de réussite des *charter schools* américaines ou des *free schools* anglaises. Un tel contrat doit présenter les éléments qui justifient la prétention d'une école à être autonome, fixer des objectifs ambitieux et définir une stratégie réaliste pour y parvenir. Aussi grande que soit la diversité des formes qu'il pourrait prendre, l'ambition commune à tous les établissements publics à contrat serait de donner les meilleurs atouts de réussite à tous les élèves, en garantissant pour chacun d'eux le meilleur niveau de formation, quel que soit son milieu d'origine.

Le contrat d'une école autonome serait conclu avec l'État et les collectivités territoriales dont l'établissement scolaire dépend. Ces dernières jouent dans notre pays un rôle important en matière d'éducation puisqu'à l'occasion de la deuxième loi de décentralisation du 13 août 2004 leur furent transférées la propriété des immeubles, l'accueil, la restauration, l'hébergement et l'entretien général et technique des établissements ainsi que le recrutement et la gestion des agents chargés de ses missions, cette même loi précisant aussi les rôles des collectivités locales dans la politique numérique (équipement, maintenance, acquisitions des logiciels nécessaires à l'enseignement et aux échanges entre les membres de la communauté éducative).

Les auteurs du contrat ou responsables de sa conception et de sa rédaction sont au premier chef le directeur de l'école et l'équipe enseignante réunie autour de lui. Ils sont collectivement responsables de la stratégie de l'établissement, qui repose donc sur leur engagement collectif. Dans le cadre d'une réforme qui accorderait beaucoup plus d'autonomie aux établissements, un tel contrat serait beaucoup plus ambitieux que les contrats d'établissement qui existent actuellement, sur plusieurs points décisifs.

L'ambition du contrat se manifesterait d'abord par les objectifs d'ensemble que se donnerait l'établissement. Ces derniers devraient inclure les performances et résultats attendus des élèves, leur permettant la poursuite de leur scolarité, en particulier dans des

territoires socialement défavorisés. Figureraient par exemple au nombre des objectifs un ensemble d'engagements relatifs à la mission de l'école de faire en sorte que les connaissances soient réellement acquises, même si des dispositions supplémentaires sont alors nécessaires (l'établissement autonome doit donc pouvoir augmenter les temps d'enseignement consacrés aux mathématiques et au français, s'il le juge bon), mais aussi aux méthodes et savoir-faire que l'enfant doit acquérir, qui pourraient être exercés à la faveur de travaux pratiques dont l'établissement aurait l'initiative¹⁰⁸.

L'originalité de la stratégie éducative présentée par l'établissement devrait également prendre en compte les particularités de son environnement, les marges de manœuvre et d'initiative en matière de méthode étant d'autant plus justifiées que le contexte est spécifique. C'est pourquoi le contrat d'un établissement autonome devrait être fondé sur des données précises relatives à son environnement social, économique, culturel, voire linguistique. Une aide financière pourrait être octroyée aux établissements lancés dans une telle démarche afin qu'ils bénéficient de l'expertise de chercheurs chargés de recueillir ces données et les analyser, mais aussi de fournir des éléments de comparaison avec des tentatives menées ailleurs. En particulier, les éventuelles lacunes ou défaillances des élèves devraient également être citées et étudiées dans leurs causes, qu'elles aient trait au contexte social, aux méthodes jusque-là mises en œuvre dans l'établissement ou encore au peu de vigilance accordée en général au fait que l'élève assimile ce qu'on lui enseigne.

Le contrat devrait enfin expliquer de quelle façon la prise en compte des spécificités du terrain justifie la mise en œuvre de stratégies éducatives propres, en s'efforçant de montrer de quelle façon celles-ci seront bénéfiques et sur quels points. Ce souci du particulier est la façon la plus concrète de prouver que le choix de méthodes pédagogiques différentes ou originales permettrait de mieux atteindre les objectifs que se donne l'établissement. Pour les parties les plus techniques de la rédaction, les rédacteurs du contrat se feraient éventuellement aidés par des équipes

¹⁰⁸ L'idéal serait que les trois quarts de l'enseignement soient consacrés aux mathématiques et au français et que les heures d'enseignement pour chacune de ces deux disciplines puissent passer de dix heures à onze heures hebdomadaires.

pédagogiques déjà engagées dans une expérience de même type, éventuellement des entités *non profit*, comme ce fut le cas en Angleterre avec le *New School Network* ou encore avec l'association *What Works Center* (WWW). Toutefois, pareille analyse de terrain devrait être conduite en termes de besoins éducatifs particuliers, non dans le but de procéder à une forme de zonage ou de ségrégation des élèves. Dans tous les cas, le souci de répondre aux spécificités du contexte est un défi à relever, en aucun cas une excuse pour la baisse des exigences, surtout lorsque l'établissement est implanté dans un environnement défavorisé d'un point de vue économique ou social.

Enfin, le contrat d'un établissement autonome devrait proposer des indicateurs et des éléments d'autoévaluation qui permettraient d'apprécier si les objectifs définis ont été atteints et si les différents domaines sur lesquels il s'est engagé à proposer une méthode pédagogique plus efficace ont été couverts. Il devra en particulier préciser de quelle façon les résultats des élèves seront évalués : selon quels critères, à quel moment et par qui. L'engagement des responsables du contrat est d'atteindre leurs objectifs, si possible, avec une clause reprenant l'esprit de la clause *no excuses*, mentionnée dans les contrats de certaines *charter schools* américaines, à savoir, le refus que les caractéristiques du contexte puissent justifier que les objectifs ne soient pas atteints.

Dans la mesure où la revendication de l'autonomie scolaire traduit aussi la volonté de donner une identité éducative à l'établissement, le contrat pourrait revendiquer un style et des valeurs propres. C'est ainsi que les principes de la discipline interne devraient y être explicitement mentionnés : à titre d'exemple, si l'établissement souhaiterait encourager le port d'un uniforme ou interdire certains types de vêtements pour des questions de décence, il va de soi qu'une telle possibilité n'autorise aucunement à déroger aux dispositions de la loi sur le port des signes religieux au sein des établissements publics. Surtout ces principes et les règles qui découlent de ce code de discipline interne devraient être connus des élèves et de leurs parents, qui devraient s'engager à les respecter.

J'ai signalé plus haut que l'autonomie accordée aux établissements scolaires aurait pour conséquence la différenciation entre les établissements. Chaque contrat défendrait en effet une stratégie propre, qui ne traiterait pas seulement des connaissances et compétences à acquérir (celles-ci devant être en conformité avec les programmes nationaux), mais aussi des méthodes adaptées pour y parvenir et de l'environnement éducatif : un établissement autonome pourrait proposer des visites ou stages permettant de familiariser l'élève avec des activités liées à la vie économique, à l'art, au patrimoine, à l'engagement sociétal ou environnemental.

Le contrat ou charte fondatrice de l'établissement aurait pour cette raison une portée qui dépasse la stricte communauté éducative. Il pourrait impliquer une communauté plus large d'acteurs concernés par l'école, à savoir l'ensemble des parties prenantes (*stakeholders*), qui seraient autant de partenaires de ses projets, qu'il s'agisse d'associations, d'ONG, de fondations et de bénévoles motivés. Dans les exemples d'autonomie scolaire que j'ai présentés, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis, la création d'écoles de ce type a ouvert la porte à ce genre d'acteurs : c'est délibérément que le rôle des structures privées avait été encouragé, dans le but de satisfaire des besoins de financement, d'expertise ou de partenariats avec la société civile. Leur rôle fut dans l'ensemble positif, même si dans certains cas, surtout en Suède, leur intervention a été à l'origine de dérives dramatiques. C'est pourquoi la définition de la place qui serait laissée aux acteurs privés *non profit*, et *a fortiori for profit*, devrait être abordée de façon précise dans la charte fondatrice d'un établissement autonome.

Largement partagé au sein de la communauté éducative, le contrat d'un établissement autonome devrait être rendu public, non seulement dans l'environnement immédiat de l'établissement mais aussi au-delà. Lié à la situation locale, il développerait un narratif, défendrait une identité et une stratégie éducative et de gestion justifiée par les éléments d'un contexte que ceux qui ont un lien avec l'établissement connaissent bien. Un tel contrat ne peut pas être un contrat passe-partout, son caractère en chaque cas particulier traduirait de façon concrète l'engagement commun dont il est le produit.

Le cas des écoles primaires

Les écoles primaires, ou établissements scolaires du premier degré, ne disposent pas en France du statut d'établissement public local (EPEL), étant de ce fait la seule structure de l'Éducation nationale dépourvue de statut juridique. C'est pourquoi les écoles sont sous la double tutelle du maire et de l'inspecteur académique – directeur académique des services de l'Éducation nationale (IA-Dasen). Il en résulte que les décisions pédagogiques les concernant sont le plus souvent prises à l'échelle du rectorat, sans véritable contact avec le terrain où elles seront appliquées ou avec la personne chargée de leur mise en œuvre.

Une autre conséquence de l'organisation actuelle est une tendance à l'uniformité (les décisions prises par le responsable administratif qui ne connaît guère le contexte local où les établissements sont installés sont souvent identiques d'une école à l'autre) et surtout l'absence d'autonomie au niveau des acteurs locaux, ces décisions s'appliquant sans leur laisser de marge d'initiative.

De plus, les éventuelles oppositions politiques entre les deux tutelles (maires et recteur) d'une école peuvent parfois empêcher toute évolution ou même créer de graves dysfonctionnements. À titre d'exemple, la décision d'ouverture ou de fermeture d'une classe au sein d'une école, et donc d'ajouter ou de retirer un poste d'enseignant, relève aujourd'hui du directeur académique des services de l'éducation nationale, sans que l'avis du maire, du conseil municipal ou des responsables de l'école soient requis (dès lors que ces fermetures / ouvertures n'entraînent pas la création ni la suppression d'une école, cas où la décision est partagée avec conseil municipal)¹⁰⁹. On imagine aisément les blocages qui peuvent se produire lorsqu'une décision de fermeture est « refusée » par le maire

¹⁰⁹ Lors de la campagne présidentielle de 2022, la candidate LR avait inclus dans son programme l'obligation de l'obtention d'un avis favorable du maire de la commune avant la décision d'une fermeture de classes.

de la commune, surtout en milieu rural¹¹⁰.

Enfin, l'absence de statut propre aux écoles rend assez opaque la gouvernance d'une école primaire. En effet, elle a pour corollaire l'absence de statut spécifique du directeur d'école, lequel n'est pas à proprement parler un chef d'établissement dont la fonction ne se limite pas à un travail administratif, mais qui exerce de fait la responsabilité d'un chef d'établissement sans avoir toutefois les moyens légaux ou matériels (même avec un temps de décharge) de l'exercer.

Promouvoir l'autonomie des écoles primaires supposerait donc qu'un statut propre leur soit reconnu, celui d'un « établissement du premier degré » afin de leur donner une « existence juridique à part entière », condition *sine qua non* pour les rendre apte à conclure un contrat d'établissement avec l'État et la commune, contrat dont elles soient responsables et qui les engage. Dans la perspective d'une plus grande autonomie, chaque école serait libre, à partir d'un tel statut, de se donner les structures de gouvernance qui conviennent à sa taille et à son contexte. Le bénéfice d'un tel statut d'établissement public du premier degré ferait que les écoles publiques seraient mieux adaptées aux « modes de fonctionnement et aux besoins de proximité des personnels », que ces derniers deviendraient acteurs de leurs décisions qui ont trait au fonctionnement de leur école du fait de « la proximité nécessaire entre décision et lieu d'application, pour une plus grande réactivité ». Un tel statut donnerait également au directeur la capacité « d'assurer ses missions administratives et éducatives » (il resterait professeur, mais deviendrait le supérieur hiérarchique des enseignants), les prises de décision étant mieux comprises par les personnels, mais aussi par les familles, avec de surcroît une forte incitation à constituer une équipe pérenne et des personnels formés.

¹¹⁰Dans l'éducation primaire, l'État fixe les programmes nationaux et prend en charge le recrutement, la formation et la rémunération des personnels enseignants. Le directeur d'école, nommé parmi ces derniers, veille au respect de la réglementation et au déroulement des enseignements au sein de l'école. La commune est propriétaire des locaux scolaires et en assure la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations, l'équipement et le fonctionnement. Elle gère également certains personnels non enseignants qui travaillent à l'école, notamment ceux qui s'occupent de l'entretien et du service de restauration. Par ailleurs ils peuvent aussi négocier avec les municipalités les rythmes scolaires. A titre d'exemple le projet éducatif « Espaces ludiques en milieu scolaire » consiste à proposer aux élèves, au sein des écoles, des espaces spécifiques leur permettant de jouer librement. C'est un dispositif adapté à l'aménagement des rythmes scolaires, pour mieux vivre ensemble et favoriser la réussite scolaire.

Pour les écoles qui le jugent bon, un conseil d'administration de l'établissement réunirait enseignants, parents et collectivités locales, afin de prendre des décisions de façon autonome, notamment concernant l'organisation du travail afin que l'école puisse s'adapter rapidement à une situation nouvelle.

Au-delà de ces recommandations générales, la tâche du législateur sera de définir quel type de statut accorder aux écoles afin de permettre à celles qui le souhaitent de se gouverner de façon autonome. Toutefois, il est utile de préciser que ce statut ne recouvrirait pas celui d'établissement public d'enseignement primaire (EPEP) qui avait été créé en août 2004, à titre expérimental en France, dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, pour une durée d'expérimentation était de cinq ans¹¹¹. Il s'agissait alors de regrouper, au niveau d'une commune ou d'une communauté de communes des écoles primaires de coopération intercommunale afin de « permettre, notamment en milieu urbain, d'assurer une plus grande mixité sociale entre (...) écoles sociologiquement différentes et de favoriser notamment la mutualisation des moyens en faveur des élèves les plus en difficulté ». En milieu rural, le but de la loi était de réunir des écoles de petites tailles pour former un seul établissement éclaté, avec le souhait de créer une émulation pédagogique dépourvue de sens pour les petites écoles en milieu rural, et aussi de « mutualiser les moyens humains, pédagogiques et financiers au bénéfice des élèves et créer un véritable statut d'emploi pour les directeurs d'EPEP ».

Présenté de cette façon-là, et complètement déconnectée de toute ambition d'autonomie, l'octroi d'un statut pour les écoles a suscité de vives réactions, dans l'ensemble très négatives, de l'Association des maires de France, des syndicats d'enseignants et des associations de parents d'élèves, qui reprochaient à la réforme de remplacer les écoles de taille humaine et de proximité par de grands établissements impersonnels avec pour les élèves un environnement déshumanisé, une augmentation des temps de transport (donc diminution du temps de sommeil) et la seule visée de réaliser des économies d'échelle et une réduction des coûts.

¹¹¹ Par l'article 86 de la loi du 13 août 2004.

Le point décisif : l'autonomie pédagogique

L'autonomie pédagogique est le parent pauvre de l'éducation en France, même si elle est aujourd'hui mieux reconnue qu'elle ne l'était il y a quelques décennies. Elle est en effet la revendication majeure d'un établissement autonome à charte car elle donne la possibilité d'en finir avec des consignes pédagogiques définies loin des particularités du terrain. Pour autant, aussi libres que soient les stratégies pédagogiques, elles n'en doivent pas moins satisfaire à des normes générales fondées sur la progressivité des apprentissages, elles doivent également garantir que les enfants ont assimilé ce qu'ils ont appris.

L'autonomie pédagogique a trait d'abord aux rythmes scolaires. Une école autonome doit pouvoir augmenter le temps d'enseignement jusqu'à 32 heures hebdomadaires (si elle le juge nécessaire que des enfants fassent leurs devoirs à l'école). Elle devrait avoir la possibilité de gérer comme elle le souhaite son enveloppe horaire en répartissant le temps scolaire entre apprentissages et tutorat. Elle doit pouvoir aussi moduler la répartition des horaires entre enseignements fondamentaux et enseignements d'approfondissement et adapter comme elle le juge bon les rythmes d'apprentissage, d'abord dans l'élaboration de la grille de cours. La progression par cycle ou par niveaux pourrait également bénéficier d'une grande souplesse. Une école autonome peut décider de vérifier les acquis des élèves sur un cycle de deux ans et proposer aux élèves qui n'auraient pas de résultats satisfaisants à la fin d'un cycle une remise à niveau soit avec des enseignements complémentaires ou soit avec des modalités de suivi particulières.

Un autre domaine important où s'exerce l'autonomie pédagogique a trait à l'organisation de la classe et à la composition des groupes de classes. Toutefois, malgré les marges de manœuvre que plusieurs textes de loi ont accordées aux établissements au cours des vingt dernières années, les enseignants ont peu de possibilités de disposer leur classe comme ils l'entendent. Par contraste, dans une école autonome, le professeur pourrait, s'il le juge bon et en accord avec ce que prévoit le contrat, réduire la taille de la classe, la dédoubler, voire organiser des petits groupes pour certains apprentissages ou des groupes plus importants pour d'autres. Il pourrait aussi dispenser

certain enseignements fondamentaux avec un ou une collègue, afin que l'un des deux enseignants au moins puisse s'assurer en temps réel qu'aucun élève ne décroche. La possibilité de compléter le *curriculum* que vantait déjà Ernest Buisson, doit être également acquise, sans remettre pour autant en cause les buts d'enseignement définis par la puissance publique : ajouter par exemple l'enseignement de disciplines artistiques, un apprentissage linguistique, une initiation à l'orientation, etc.¹¹². Les enseignants seraient responsables du choix des manuels et des supports graphiques et visuels qu'ils utiliseraient et des éventuelles adaptations du *curriculum*. De même, la possibilité de financer les livres ou autres méthodes d'apprentissage devrait être laissée à la discrétion de l'établissement, tout comme l'organisation éventuelle de voyages à l'étranger.

Le contrat de l'établissement devrait enfin présenter une description détaillée des méthodes d'évaluation qu'il utiliserait dans le cadre de l'autonomie pédagogique, en particulier pour ce qui a trait au contrôle de ce que les élèves ont compris ou retenu, autrement dit de leur capacité d'assimiler des connaissances en temps réel. C'est un enjeu décisif, le moyen pour l'établissement de repérer très tôt le décrochage des élèves des plus faibles, et donc se donner la possibilité de mettre en place un suivi personnalisé. À ce titre, les modes d'évaluation des élèves (le type de notation, le recours à des courbes de suivi individuel et la vérification des acquis) seraient décisifs, à la fois comme outil de pilotage pédagogique (dont il faut tirer les conséquences sur les méthodes d'enseignement employées) et comme éléments de suivi individuel des élèves et d'évaluation globale de l'établissement. Les critères d'évaluation retenus, les moments où les élèves seraient évalués et le rythme auquel ils le seraient sont enfin des éléments clés de l'obligation d'évaluation.

L'autonomie de gestion

L'autonomie scolaire a pour condition l'autonomie de gestion, en matière budgétaire et de ressources humaines. La manière dont le budget est organisé, l'allocation des moyens, l'environnement administratif

¹¹² Sur les textes de loi qui ont accordé des marges de manœuvre aux enseignants.

et matériel proposé aux enseignants (espace de travail et matériel informatique) ont un effet sur les chances de succès d'une stratégie éducative. À titre d'exemple, l'établissement autonome devrait avoir la possibilité de prévoir une aide exceptionnelle pour certains élèves, afin de mettre en place des cours après la classe, voire de financer en partie ou en totalité des lieux de séjour à proximité pour les élèves qui ne peuvent pas étudier chez eux (en faisant éventuellement appel à des mécènes ou des partenaires). Par ailleurs, l'établissement devrait être libre d'affecter des ressources à l'organisation de stages ou d'enseignements complémentaires.

Un autre point sur lequel l'autonomie est décisive a trait à la gestion des ressources humaines. La réussite de l'autonomie scolaire a pour condition une équipe engagée et solide. Or l'engagement sur un contrat semble peu compatible avec le fait qu'un enseignant soit affecté dans un établissement sans motivation particulière de sa part et sans que l'équipe pédagogique déjà en place ait pu donner son avis. Cette dernière doit donc pouvoir intervenir dans le recrutement, la personne candidate ayant manifesté son intérêt à l'égard du contrat ainsi que sa volonté de s'y engager.

Jusqu'où ? Comment ? Voici quelques propositions.

Le principe général est que les responsables de l'établissement et les enseignants auraient la possibilité de choisir leurs collègues. C'est à la fois une condition nécessaire et le meilleur moyen de cohésion de l'équipe pédagogique. Pour ce faire, il leur faudrait pouvoir rendre public le contrat de l'établissement et recruter leurs collègues sur la base de ce contrat. Dans ce qui ressemblerait à un recrutement sur profil, concernant des postes de titulaire mais avec éventuellement un statut particulier, l'équipe responsable du projet d'établissement pourrait procéder à un échange avec les candidats afin de s'assurer de leur adéquation au projet collectif et de leur motivation à s'y engager. De tels aménagements devraient être ajoutés à, ou rendus compatibles avec, les dispositions nationales qui régissent aujourd'hui l'affectation de professeurs des établissements publics dans le cadre d'une gestion déconcentrée des ressources humaines. Les mêmes procédures de recrutement, qui traduisent l'engagement de l'équipe pédagogique dans

un projet, vaudraient également pour les contractuels, les assistants d'enseignement, les bénévoles et une éventuelle réserve éducative.

L'autorité fonctionnelle du chef d'un établissement scolaire a été reconnue par un vote au Sénat le 21 octobre 2021. Ce dernier doit à ce titre bénéficier d'un temps de décharge d'enseignement, d'une aide administrative et d'une indemnité de fonction, mieux encadrés que ce n'était le cas jusque-là. Dans la mesure où la mise en œuvre d'un projet pédagogique ambitieux exige un travail de mise en cohérence des stratégies éducatives, la désignation de professeurs coordonnateurs par discipline et par niveau ainsi que de professeurs référents thématiques (au moins à temps partiel) s'avèrerait sans doute nécessaire. Dans ce cas, le travail de coordination et d'animation d'équipe effectué par ces enseignants serait rémunéré par des primes en fonction des missions particulières qu'ils devraient assumer.

La constitution d'une équipe pédagogique chargée de rédiger la charte de l'établissement et de le piloter pourrait aller de pair au sein d'une école primaire avec l'installation d'un conseil pédagogique comme celui qui existe dans le secondaire. Toutefois, la décision de créer un tel conseil doit revenir aux enseignants, car il faut aussi tenir compte du fait qu'une telle instance peut être lourde à gérer, surtout pour une école de petite taille, et alors même que l'ambition d'une réforme d'autonomie est à l'origine de rendre l'initiative aux enseignants.

LES RÔLES RESPECTIFS DES ENSEIGNANTS ET DES RESPONSABLES

La cohésion de l'équipe pédagogique, la qualité de la formation des enseignants et des responsables d'établissement tout comme la définition précise du rôle de la puissance publique sont les conditions clés dont dépend le potentiel de transformation de l'autonomie scolaire.

La question de l'autorité dévolue aux directeurs d'écoles est celle qui suscite les réactions d'hostilité les plus vives chaque fois que l'autonomie est évoquée, et pas seulement dans notre pays. Le cas suédois a montré que le pouvoir considérable donné dans un premier temps aux chefs

d'établissement de fixer les salaires des enseignants a eu des effets très négatifs sur la cohésion de l'équipe enseignante et n'a été que très rarement utilisé par eux.

Le directeur de l'établissement et les enseignants seraient coresponsables du contrat d'un établissement autonome. Leur légitimité serait fondée sur leur position ainsi que leur engagement dans le projet collectif. C'est pourquoi il est essentiel de rappeler que dans un tel cadre les relations hiérarchiques ou d'autorité doivent être tempérées par une obligation de collégialité et l'impératif d'assurer la cohésion de l'équipe pédagogique. Le chef d'établissement est le responsable des objectifs et de la conduite de l'établissement, mais aussi d'une ambition partagée que les enseignants portent autant que lui. Il est à la fois le principal doté à ce titre d'une autorité légitime et le chef d'une équipe soudée autour d'un projet, une équipe composée pour l'essentiel d'anciens collègues. Son autorité et sa légitimité sont d'autant plus grandes que cette équipe est solidaire par l'engagement dans le projet, il est de ce fait à la fois *primus inter pares* et *ultimus inter superiores*.

Par ailleurs, on ne saurait trop rappeler que les enseignants sont les premiers garants du succès du projet pédagogique des écoles autonomes. Non seulement ils s'occupent des élèves, les notent et entretiennent la réputation de l'établissement, mais ils sont aussi les meilleurs connaisseurs du terrain, informés des capacités et des réactions des élèves et, le plus souvent, à l'initiative des adaptations nécessaires. Leur contribution à la définition du projet et à sa mise en œuvre est donc décisive. Elle doit être publiquement reconnue.

LA FORMATION DES DIRECTEURS ET DES ENSEIGNANTS

Les travaux comparatifs menés dans les différents pays que j'ai pris pour exemples consacrés à la mise en œuvre de l'autonomie scolaire montrent que la mauvaise formation des enseignants ainsi que des certifications trop laxistes, comme cela s'est produit dans quelques cas en Angleterre, sont régulièrement épinglées comme étant des causes avérées d'échec d'expériences d'autonomie scolaire. D'où l'importance à accorder à la qualité et au caractère adapté de la formation des directeurs et principaux des établissements autonomes.

Dans l'hypothèse où les directeurs seraient pour la plupart des enseignants, ce qui est souhaitable pour des raisons qui ont trait à leur connaissance du terrain et à la légitimité qu'ils doivent avoir aux yeux de leurs collègues, ils devront recevoir une formation complémentaire destinée à renforcer leur capacité de mettre en œuvre un projet et de piloter une équipe. Cette formation pourrait être assurée par l'État ou par une association comparable au *What Works Centers (WWC)* britannique, citée plus haut, qui peut offrir ce type de services¹¹³.

Quant à la formation des enseignants, un équilibre est à définir entre les dimensions nationale (impérative en matière de contenu de la formation et de certification de la formation des candidats par les inspecteurs généraux) et régionale, les régions pouvant être éligibles pour mettre en place une formation dotée d'un niveau d'exigences élevé et accorder une certification qui reflète des compétences et savoirs réellement acquis.

Surtout, la formation des enseignants ne se limite pas à la formation initiale. La formation continue est aussi décisive. Or les récentes enquêtes de l'OCDE montrent que les enseignants français arrivent bons derniers du Conseil de l'Europe pour ce qui a trait à la formation continue : tandis que la plupart de nos voisins européens, les enseignants participent régulièrement à des formations, ce n'est pas le cas des enseignants français. C'est regrettable car la possibilité d'échanger avec d'autres enseignants, d'acquérir de nouveaux outils ou méthodes et de se familiariser avec des stratégies pédagogiques différentes des siennes ne peuvent que renforcer la compétence des enseignants et contribuer à valoriser leur métier.

¹¹³ La méthode de travail de cette entité pourvoyeuse de services est de ne pas se contenter de positions de principe ou de pressentiment, pour fonder la décision publique mais de s'appuyer sur l'évaluation d'impact. « Une évaluation d'impact réussie vise à établir la situation qu'aurait connue la société en l'absence de la politique évaluée. Cette situation fictive, aussi appelée contrefactuelle, permet, en la comparant à la situation effectivement observée, de déduire une relation de causalité entre l'intervention publique et un indicateur jugé pertinent (la santé, l'emploi, l'éducation, etc.) ».

LE RÔLE DE LA PUISSANCE PUBLIQUE : LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, L'ADMINISTRATION CENTRALE ET L'ÉTAT

L'État interviendrait de plusieurs façons dans la mise en place de l'autonomie. S'il est paradoxal de vouloir trop encadrer des acteurs autonomes, il est pourtant nécessaire de déterminer les règles générales qui s'appliquent à eux et le cadre général où l'autonomie s'exerce sous la supervision de l'État¹¹⁴. L'État joue un rôle décisif d'abord au moment de la validation du contrat de l'établissement, en tenant compte de l'engagement des responsables et du caractère réaliste du projet. Il intervient ensuite dans le suivi et l'évaluation des établissements : le rythme des contrôles, la définition des instances chargées de l'évaluation - en clair, l'ensemble des activités de suivi (en phase avec les autoévaluations conduites par l'établissement) lui incombe - les indicateurs retenus étant définis en commun par l'État et les établissements, en phase avec les règles d'évaluation nationale des établissements scolaires. Enfin, l'État établit les règles générales de la formation des enseignants.

Dans la plupart des pays où elle fut mise en œuvre, la réforme des écoles libres publiques a conduit à une forme de nationalisation, ou renationalisation, de l'éducation, à la faveur de laquelle les missions de l'État en matière d'éducation ont été redéfinies. De la même façon, il serait souhaitable qu'à l'occasion d'une réforme introduisant l'autonomie scolaire dans notre pays, les responsabilités respectives de l'État et des régions soient révisées. Ainsi, la formation (initiale et continue) et l'affectation des professeurs pourrait incomber aux régions, le rôle de l'administration centrale étant de s'assurer de la cohérence du *curriculum* et surtout de garantir la qualité de la formation des professeurs. En revanche, l'État serait le garant des objectifs de formation communs à tous les élèves ainsi que l'instance apte à juger des formes d'autonomie compatibles avec l'exigence d'une éducation nationale.

La diversité de pratiques éducatives, qui reste en soi souhaitable et devrait bénéficier à l'ensemble des établissements, pourrait toutefois conduire à une forme de fragmentation du système scolaire, surtout due

¹¹⁴Aux États-Unis, la clause du *no excuses* place la barre très haut et suppose un engagement fort.

à la liberté qui leur serait laissée en matière d'orientations culturelles ou spirituelles. Même si en France l'éducation publique est laïque, un tel risque ne doit pas être ignoré. D'où la nécessité de veiller à l'équilibre entre une diversité souhaitable de stratégies et de méthodes éducatives et l'adhésion à des buts de formation communs.

**L'AUTONOMIE
DES
ETABLISSEMENTS
SCOLAIRES
EN FRANCE :
PRINCIPES ET
ORIENTATIONS**

LA MISE EN ŒUVRE

- Expérimentale et progressive
- Sur la base du contrat et du volontariat
- Après un débat public national

LES PRINCIPES

Autonomie fondée sur un contrat d'établissement, agréée avec l'État et les collectivités territoriales compétentes.

- **Un contrat :**
 - *d'objectifs* donnant les indicateurs de réussite pour les élèves et expliquant en quoi l'autonomie est nécessaire pour atteindre les objectifs souhaités.
 - *des stratégies pédagogiques* (évaluation du parcours des élèves, définition des rythmes scolaires et rythmes d'apprentissage, organisation par niveaux de classe, mélange des âges, regroupement par cycles).
 - *des moyens pédagogiques* (répartition de l'enveloppe horaire, tutorat, nombre d'élèves par classes, stages ou enseignements et sessions complémentaires).
 - *de gestion* (libre affectation des ressources à partir d'un budget global et d'une enveloppe horaire)
 - *des ressources humaines* (définition des missions des enseignants, modalités du recrutement des enseignants et de leur évaluation, utilisation des postes vacants, remplacement des enseignants absents à partir d'une enveloppe horaire globale, règles définissant l'attribution de l'indemnité de fonction, la rémunération des heures supplémentaires, des primes liées à la mise en œuvre de l'autonomie (aide administrative, coordination de disciplines, animation d'équipe) et l'attribution de décharge aux enseignants et les mesures disciplinaires)

- Autonomie dans le recrutement des enseignants qui se porteraient candidat après avoir pris connaissance de la charte (comité de recrutement à l'échelle de l'établissement) et possibilité de recourir à des contrats de mission.
- Contrôle *a posteriori* par l'État de la mise en œuvre de la charte selon des modalités fixées dans le contrat (rythme, méthodologie et indicateurs)
- Publicité du contrat, porté à la connaissance des parents et des élèves.
- Autonomie dans l'élaboration d'un règlement intérieur (code de discipline, port de l'uniforme).
- Autonomie dans la définition des principes de la participation des parents (signature de la charte, tâches de supervision, bénévolat).
- Autonomie dans les relations avec les établissements culturels et les entreprises à proximité (visites, stages, bons de voyage).
- Habilitation des écoles primaires avec un statut à définir, leur permettant de s'engager dans ce type de contrat.

LES CONDITIONS DE REUSSITE

- Attention au contexte et à l'environnement socio-économique et culturel.
- Confiance dans les responsables pour définir les besoins spécifiques de chaque établissement et utiliser les marges de manœuvre qui leur sont laissées.
- Possibilité de bénéficier d'aides expertes :
 - Chercheurs contribuant à l'analyse et la connaissance ainsi qu'à l'adaptation des propositions au terrain au moment de la rédaction du contrat
 - Associations spécialisées dans la rédaction de chartes d'établissement, précisant les principes de l'autonomie organisationnelle et pédagogique

- Qualité de la formation des professeurs et des directeurs d'établissement.
- Esprit de collégialité dans l'établissement fondé sur l'engagement et la cohésion de l'équipe responsable du contrat.
- Importance du travail d'équipe et de la formation in situ avec des experts.
- Clarté et transparence des règles pour l'évaluation des enseignants et l'attribution des primes.
- Règles claires définissant les relations entre l'État, les collectivités et les administrations centrales.
- Sérieux du rôle de contrôle de l'État et de sa capacité de sanctionner.

LES LIGNES ROUGES

- Pas de révision à la baisse des objectifs de formation du programme national par cycles.
- Pas d'orientation religieuse.
- Pas de remise en cause des normes et valeurs républicaines.
- Pas d'aménagement de l'année scolaire (calendrier national).
- Pas de frais de scolarité.
- Pas de délégation à des organisations à but lucratif ou non lucratif de la gestion des écoles
- Pas de recrutement sur appels d'offre de gestionnaires privés.
- Pas de chèque éducation.

CONCLUSION

Consentir à l'autonomie des établissements primaires ne fait qu'exprimer la caractéristique de tout engagement libéral : faire confiance aux acteurs sociaux – ici les responsables d'institutions publiques d'éducation –, afin qu'ils mettent en œuvre les stratégies en chaque cas les meilleures en fonction du contexte. Mais il ne s'agit jamais que d'atteindre des objectifs communs à tous, définis par la puissance publique, en concertation avec les spécialistes du domaine.

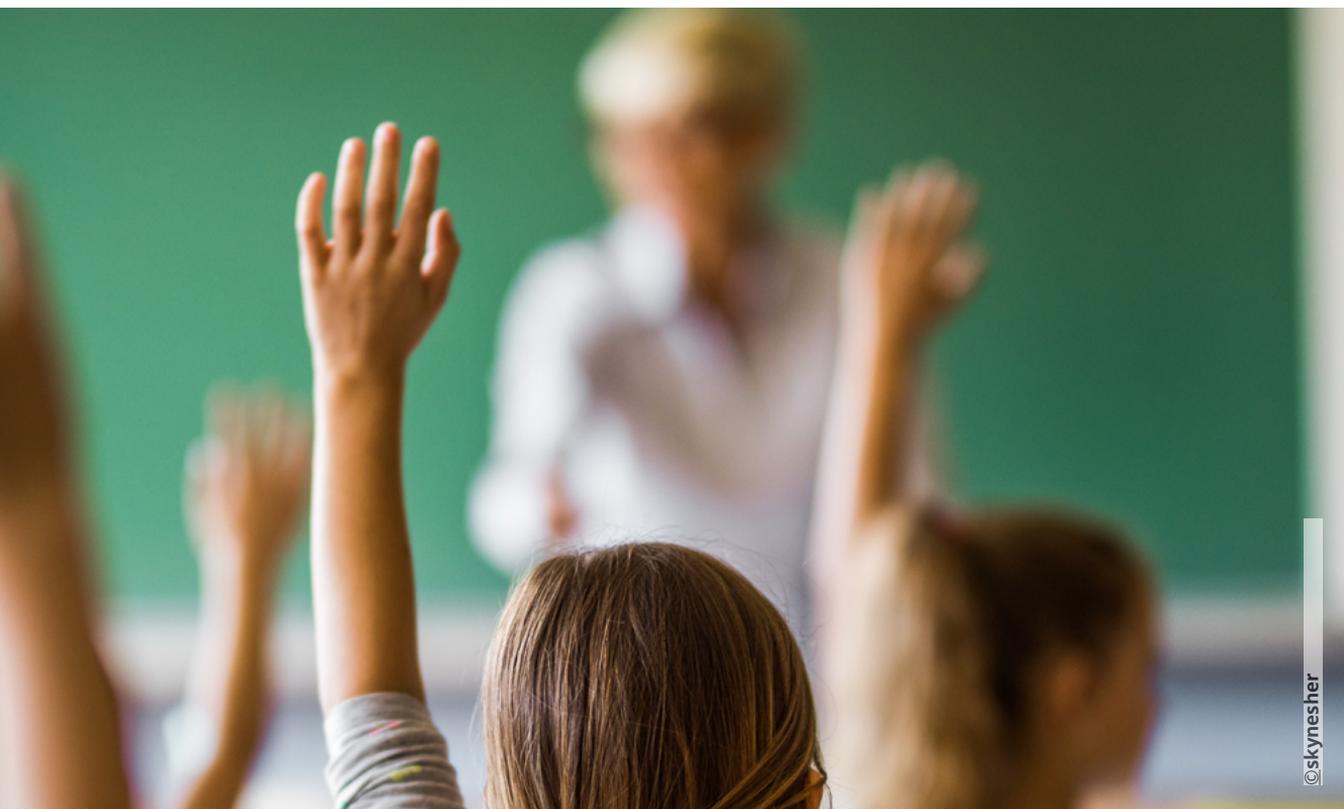
En abolissant les corporations et distinctions de toutes sortes qui, dans l'Ancien Régime, limitaient l'accès aux professions et donnaient des droits exclusifs à certains membres ou groupes de la société, les Conventionnels de la fin du XVIII^e siècle firent en sorte qu'une forme de liberté universelle – ou ensemble de droits inaliénables de l'homme et du citoyen – pût se déployer dans le monde social. L'idée d'une liberté, indifférente par principe aux situations singulières, l'a alors définitivement emporté sur les « libertés particulières », ces libertés propres à l'exercice d'une fonction ou à la détention d'une expertise¹¹⁵.

Dans notre pays, l'intervention de la puissance publique tient une place essentielle dans la structuration de la vie sociale. Elle est responsable de l'éducation, largement dépendante de l'État depuis la Révolution, alors que l'éducation a aussi pour mission de former des jeunes femmes et des jeunes hommes qui devront pour la plupart mener leur vie au sein de la société civile, dans le monde social et économique. Une forte présence de la puissance publique dans la société a l'avantage d'y faire valoir des exigences d'égalité et d'impartialité. Mais elle a également l'inconvénient de manquer de réactivité et d'inventivité dans la définition des solutions aptes à rendre concrètes ces exigences d'égalité, au regard des transformations de la vie sociale.

Le pari que des établissements autonomes parviendront d'autant mieux à atteindre des objectifs de formation communs qu'une marge de

¹¹⁵ Elles consistaient le plus souvent en privilèges liés à des ordres (noblesse, clergé), à des offices ou encore à des corporations.

manœuvre importante leur sera laissée en termes de moyens. C'est là une conviction profondément libérale. On peut certes adopter le point de vue opposé, considérer que l'autonomie des institutions publiques ne pourra manquer de secréter privilèges et traitements préférentiels. Sur ce point, ni angélisme ni solutions passe-partout : les risques sont réels, mais peuvent être évités. En revanche, il est probable qu'en l'absence d'autonomie, il sera difficile de faire de notre école publique une école qui garantit la réussite de tous les enfants et les dote d'atouts solides pour conduire leur vie professionnelle et de citoyen¹¹⁶.



¹¹⁶ Les études qui établissent l'efficacité de l'autonomie sont difficiles à interpréter car leurs résultats varient en raison des différentes formes d'autonomie étudiées. Il en ressort toutefois que si une autonomie du type *free schools* présente des résultats contrastés en termes d'efficacité et d'égalité, en revanche des établissements autonomes pour lesquels l'État définit, en association avec les responsables des écoles, les objectifs éducatifs et les exigences du *curriculum* présentent un taux plus élevé de réussite des élèves, cf. Jaap Scheerens et Ralf Maslowski, « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif », *Revue française de pédagogie*, juil.-sept. 2008/164, p. 27-36.

BIBLIOGRAPHIE
Ouvrages

- CANTO-SPERBER Monique, *L'oligarchie de l'excellence : les meilleures études pour le plus grand nombre*, Paris, PUF, 2017.
- DURKHEIM Émile, *Éducation et sociologie*, PUF, 1922.
- FRIEDMAN Milton, *Economics and the Public Interest, The Role of Government in Education*, Rutgers University Press, 1955.
- GRÉARD Octave, *Éducation et instruction. Enseignement primaire*, Paris, Hachette, 1887.
- MADELIN Alain, *Pour libérer l'école. L'Enseignement à la carte*, Rober Laffont, 1984.

Ouvrages collectifs

- ADAMSON Frank, ÅSTRAND Björn, DARLING-HAMMOND Linda, *Global education reform: How privatization and public investment influence education outcomes*, Routledge, 2016.
- HAMON Benoît, JADOT Yannick et WIEVIORKA Michel, *La Politique est à nous*, Groupe Robert Laffont, 2017.
- ZINSMEISTER Karl, *From promising to Proven : A Wise Giver's guide to Expanding on the Success of Charter Schools*, The Philanthropy Roundtable, 2014.

Chapitres d'ouvrages

- ÅSTRAND Björn, « From citizens into consumers: The transformation of democratic ideals into school markets in Sweden » in ADAMSON Frank, ÅSTRAND Björn, DARLING-HAMMOND Linda, *Global education reform: How privatization and public investment influence education outcomes*, Routledge, 2016.
- ÅSTRAND Björn, « Privatization or public investment? A global

question » in ADAMSON Frank, ÅSTRAND Björn, DARLING-HAMMOND Linda, *Global education reform: How privatization and public investment influence education outcomes*, Routledge, 2016.

- FRANCIA Guadalupe, « L'enseignement en Suède : D'une école pour tous à une école pour chacun », in BALUTEAU François, DUPRIEZ Vincent, VERHOEVEN Marie (ed.), *Entre Tronc commun et filières, quelle école commune ? Etude comparative.*, Thélème (Académie-L'Harmattan).
- LINDGREN Joakim, LUNDAHL Lisbeth, RÖNNBERG Linda, « Education governance in times of marketization: The quiet Swedish revolution » in LANGER Roman, BRÜSEMEISTER Thomas, *Handbuch Educational Governance Theorien*, Wiesbaden, 2019.
- LUNDAHL Lisbeth, NAFSIKA Alexiadou, RÖNNBERG Linda, « Shifting logics: education and privatisation the Swedish way » in WILKINSON Jane, NIESCHE Richard, EACOTT Scott, *Challenges for public education: reconceptualising educational leadership, policy and social justice as resources for hope*, Abingdon, Routledge 2019.

Articles académiques

- ANGRIST Joshua, DYNARSKI Susan, KANE Thomas, PATHAK Parag et WALTERS Christopher, « Inputs and impacts in charter schools: KIPP Lynn », *American Economic Review*, 100, 1 mai 2010.
- BLOMQUIST Paula, « The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s », *Social Policy & Administration*, 38-2, 2004.
- BOCK SEGAARD Signe, « Les écoles privées en Scandinavie », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 76, 1 décembre 2017.
- CHENG Albert, HITT Collin, KISIDA Brian et MILLS Jonathan, « "No Excuses" Charter Schools: A Meta-Analysis of the Experimental Evidence on Student Achievement », *Journal of School Choice*, 11, 6 mars 2017.
- COHODES Sarah, "Charter Schools and the Achievement Gap", *The Future of Children*, Winter 2018.
- COLLBERG Dan, « Quelle identité pour les chefs d'établissement ? La Suède entre décentralisation et recentralisation », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, 60, Septembre 2012.
- CYTERMANN Jean-Richard et AIMÉ Pascal, « La loi « libertés et responsabilités des universités » : origines, apports et bilan de la

- mise en œuvre », *Revue française d'administration publique*, vo. 1, n° 169, 2019.
- DAVIS Matthew et HELLER Blake, « No Excuses Charter Schools and College Enrollment: New Evidence from a High School Network in Chicago », *Education Finance and Policy*, 14-3, 1 juillet 2019.
 - FREDRIKSSON Anders, « On the Consequences of the Marketisation of Public Education in Sweden: For-Profit Charter Schools and the Emergence of the 'market-oriented Teacher' », *European Educational Research Journal*, 8-2, 1 juin 2009.
 - GOLANN Joanne et TORRES Chris, « Do no-excuses disciplinary practices promote success? », *Journal of Urban Affairs*, 42, 2019.
 - GRÉARD Octave, « Mémoire sur l'esprit de discipline dans l'éducation, présenté au Conseil académique de Paris, dans sa séance du 26 juin 1883, par M. Gréard, membre de l'Institut, Vice-Recteur de l'Académie », *Bulletin administratif de l'instruction publique*, 32-573, 1883.
 - HANSEN Kajsa et GUSTAFSSON Jan-Eric, « Identifying the key source of deteriorating educational equity in Sweden between 1998 and 2014 », *International Journal of Educational Research*, 93, 1 octobre 2018.
 - HUGONNIER Bernard, « Au milieu du gué : L'autonomie des établissements », *Administration et Éducation*, n°147.
 - LUNDAHL Lisbeth, « L'éducation en Suède, un secteur d'activité rentable », *Revue internationale d'éducation de Sèvres*, traduit par Sylvaine HEROLD, 82, 1 décembre 2019.
 - PLUMELLE Bernadette, « L'Éducation en Suède », *Revue Internationale d'éducation de Sèvres*, n°39, septembre 2005.
 - RÖNNBERG Linda, ALEXIADOU Nafsika, BENERDAL Malin, CARLBAUM Sara, HOLM Ann-Sofie et LUNDAHL Lisbeth, « Swedish free school companies going global: Spatial imaginaries and movable pedagogical ideas », *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, 8-1, 2 janvier 2022.
 - SCHEERENS Jaap et MASLOWSKI Ralf, « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif ? », *Revue française de pédagogie. Recherches en éducation*, 164, 1 juillet 2008.
 - WIBORG Susanne, "Swedish Free Schols: Do they work?", *LLAKES Research Paper* 18, 2010.
 - WIBORG Susanne, "Neo Liberalism and Universal State Education: the cases of Denmark, Norway and Sweden 1980-2011", *Comparative Education* 49 (4), 2013.

Rapports gouvernements et documents d'experts

- CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE, *Education et croissance*.
- CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DU SYSTÈME SCOLAIRE, *L'évaluation des élèves par les enseignants dans la classe et les établissements, Une comparaison internationale dans les pays de l'OCDE*, Décembre 2014.
- DIRECTION DE L'ÉVALUATION DE LA PROSPECTIVE ET DE LA PERFORMANCE, *L'Europe de l'éducation en chiffres, 2020*, 3^e édition.
- DIRECTION DE L'ÉVALUATION, DE LA PROSPECTIVE ET DE LA PERFORMANCE, *Repères et références statistiques, édition 2021*, juillet 2021.
- EDUCATION POLICY INSTITUTE, *Free schools in England : 2019 report*, 2019.
- EURYCIDÉ, DIRECTORATE-GENERAL FOR EDUCATION, YOUTH, SPORT AND CULTURE, *L'autonomie scolaire en Europe : politiques et mécanismes de mise en œuvre*, 29 février 2008.
- FRANCE STRATÉGIE, *2017-2027, Quelle autonomie pour les établissements scolaires ?*, décembre 2016.
- FRASER INSTITUTE, *Regulation and funding of independent schools. Lessons from Sweden*, Vancouver: Fraser Institute, novembre 2016.
- INSTITUT ECONOMIQUE MOLINARI, *Éducation. La France peut mieux*, Décembre 2019.
- INSTITUT DE L'ENTREPRISE, *Royaume-Uni, l'autre modèle ? La Big Society de David Cameron et ses enseignements pour la France*, synthèse, mars 2014, p.52
- INSTITUT MONTAIGNE, *Enseignement supérieur et recherche : il est temps d'agir !*, 11 avril 2021.
- INSTITUTE OF LABOR ECONOMICS (IZA), *The Impact of School Choice on Pupil Achievement, Segregation and Costs: Swedish Evidence*, 2007.
- OCDE, *PISA 2015 Database*, 2016.
- OCDE, *PISA 2015 Results (Volume II): Policies and Practices for Successful Schools*, 2016.
- OCDE, *Résultats du PISA 2015 (Volume II) : Politiques et pratiques pour des établissements performants*, 2016.
- OCDE, *PISA 2018 Results, What students know and can do, Volume I*, 2019
- OCDE, *Regards sur l'éducation 2019*, 2019.
- POLICY EXCHANGE, *New Research shows Free Schools boost performance of local school*, 9 mars 2015.
- SANDSTRÖM Mikael et BERGSTRÖM Fredrik, *School Vouchers in Practice:*

Competition Won't Hurt You!, Research Institute of Industrial Economics, 2002.

- SÉNAT, *L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan*, Rapport d'information de Mme Dominique GILLOT et M. Ambroise DUPONT, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois, Rapport d'information n°446, 6 mars 2013.
- THE BOSTON FOUNDATION, NEWSCHOOLS VENTURE FUND, *Charter School Demand and Effectiveness A Boston Update*, Octobre 2013.

Articles de presse

- BAUMARD Maryline, « Un collègue métamorphosé par l'abandon des notes », *Le Monde*, 14 novembre 2014.
- BROWN Emma, "Are Charter School Public or Private", *The Washington Post*, 4 février 2015.
- FISMAN Ray, "Sweden's School Choice Disaster", *Slate*, 15 juillet 2014.
- HARRINGTON Theresa, « California State Board of Education denies Rocketship charter school expansion bid », *Highlighting Strategies for Student Success*, 7 September 2018.
- JARRAU François, « L'Échec de la réforme éducative suédoise, une leçon pour Paris ? », *Espresso*, 5 mai 2015.
- WEST Anne, « What Swedish free Schools Reveal about Social Segregation », *The Conversation*, 26 mars 2014.
- WIBORG Susanne, « The Big Winners from Sweden's for profit 'free' schools are companies, not pupils », *The Conversation*, 9 September 2014.
- « La notation précoce des élèves sème la zizanie en Suède », *Le Monde*, 6 novembre 2010.

L'AUTEUR



Monique Canto-Sperber est chercheur et membre du Conseil scientifique de GenerationLibre. Elle a enseigné en France et aux États-Unis. Elle a dirigé l'École normale supérieure et présidé Paris Sciences et Lettres. Elle a publié de nombreux ouvrages consacrés à l'antiquité grecque, à l'histoire des idées morales et politiques, et au libéralisme, dont ses deux derniers livres : *La fin des libertés, ou comment refonder le libéralisme* (2019) et *Sauver la liberté d'expression* (2021).

REMERCIEMENTS

Maxime Sbaihi, Vincent Delhomme, Kevin Brookes, Baptiste Gauthey, Rafaël Amselem, Clément Turco, Mustafa Sevimli.

Nous souhaitons également remercier, pour leurs relectures critiques : **Marc Loison**, maître de conférences honoraire en histoire contemporaine de l'université d'Artois, docteur en histoire de l'éducation et sciences de l'éducation (pour les propos introductifs) ; **Guadalupe Francia**, Professor in Education, Research Leader Strategic Research Domain Innovative Learning (pour la partie sur la Suède) ; **Denis Meuret**, professeur en sciences de l'éducation à l'Université de Bourgogne et chercheur à l'IREDU (pour la partie sur les charter schools).





La raison d'être du think tank.

Tocqueville déplorait déjà, dans *l'Ancien Régime et la Révolution*, « l'effrayant spectacle » des philosophes français, coupés du reste de leurs semblables, ignorants de la vie de la Cité, aveugles au reste du monde. « Même attrait pour les théories générales, les systèmes complets de législation et l'exacte symétrie dans les lois ; même mépris des faits existants ; même confiance dans la théorie. »

A l'inverse, les politiques restent bien souvent détachés de toute réflexion philosophique, en se reposant trop exclusivement sur l'administration pour imaginer les projets de réformes.

« C'est donc à mieux marier théorie et pratique, principes philosophiques et action politique, que doivent travailler les think tanks »

Sur le fondement d'une doctrine claire, ils rassemblent les compétences d'experts pour décliner des idées parfois inhabituelles en politiques publiques précises et chiffrées. S'agissant du revenu universel par exemple, GenerationLibre s'est emparé d'un concept puissant mais très abstrait pour élaborer une proposition économiquement viable sous la forme d'un impôt négatif.

Il est heureux que les think tanks jouent un rôle croissant sur la scène publique française. Au-delà des convictions de chacun, c'est la garantie d'un débat riche et informé sur les grands sujets de notre temps.

ACTIONS

Notre combat quotidien.

Nos objectifs.

- 1. Vivre et laisser vivre**, pour permettre à chacun de définir ses propres valeurs dans une société ouverte.
- 2. Briser les rentes**, parce que la libre concurrence des échanges comme des idées est le meilleur moyen de contester l'ordre établi.
- 3. Penser le progrès**, pour que les innovations technologiques demeurent au service de l'individu.

Nos derniers travaux et publications.

- « Déprésidentialiser la Ve République », juin 2022.
- « La « mondialisation » n'a pas eu lieu. Perspectives historiques et présentes sur la prétendue opposition entre l'Etat national et la mondialisation », avril 2022.
- « Du harcèlement sexuel au harcèlement de la sexualité ; Genre et populisme pénal », février 2022 ;
- « La proportionnalité du passe sanitaire en question : arguments philosophiques, juridiques et sanitaires », décembre 2021 ;
- « Le logement pour tous ; libérer, protéger, inciter : pour une refonte radicale de la politique du logement », novembre 2021.

—— NOUS SOUTENIR

Soutenir de nouvelles idées.

GenerationLibre est un think tank fondé en 2013 par le philosophe Gaspard Koenig. Son financement repose exclusivement sur la générosité de ses donateurs, seule garantie de sa liberté de ton et de son indépendance. Il refuse toute subvention publique et n'effectue aucune activité de conseil.

Nous écrire, nous rencontrer.

GenerationLibre
46, rue de la Victoire
75009 Paris
contact@generationlibre.eu

www.generationlibre.eu