

Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif ?

School autonomy a means looking for a purpose

Autonomía de los establecimientos escolares: ¿medios en busca de un objetivo?

Autonomie der Schulanstalten: Mittel auf der Suche nach einem Ziel?

Jaap Scheerens et Ralf Maslowski



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/rfp/2114>

DOI : 10.4000/rfp.2114

ISSN : 2105-2913

Éditeur

ENS Éditions

Édition imprimée

Date de publication : 1 juillet 2008

Pagination : 27-36

ISBN : 978-2-7342-1136-5

ISSN : 0556-7807

Référence électronique

Jaap Scheerens et Ralf Maslowski, « Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif ? », *Revue française de pédagogie* [En ligne], 164 | juillet-septembre 2008, mis en ligne le 01 juillet 2012, consulté le 24 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rfp/2114> ; DOI : 10.4000/rfp.2114

Autonomie des établissements scolaires : des moyens à la recherche d'un objectif ?

Jaap Scheerens et Ralf Maslowski

Ces dix dernières années ont été marquées par la mise en œuvre de politiques de décentralisation et de dérégulation dans les sociétés européennes. Ces changements dans l'organisation des pouvoirs se retrouvent aussi dans le domaine éducatif. Dans de nombreux pays, les collectivités locales et les établissements scolaires sont devenus responsables des fonctions éducatives qui étaient traditionnellement à la charge du gouvernement central. Dans une première partie, cet article présente l'ampleur du développement de l'autonomie scolaire dans les pays de l'OCDE. Dans une seconde partie, à travers une revue des recherches empiriques, il questionne les allégations des défenseurs de ces politiques éducatives censées, entre autres, améliorer les apprentissages des élèves, à la fois en termes d'efficacité et d'égalité scolaires. Il montre ainsi comment les conclusions des études nationales sont désormais complétées et renforcées par les analyses secondaires conduites grâce aux enquêtes quantitatives internationales sur les acquis des élèves. Ces deux voies d'évaluation des politiques éducatives se complètent pour mettre en évidence les effets différenciés des autonomies scolaires suivant les champs dans lesquels elles se développent.

Descripteurs (TEE) : autonomie scolaire, décentralisation, évaluation, acquis des élèves, PISA, TIMSS.

Introduction

Ces dix dernières années ont été marquées par la mise en œuvre de politiques de décentralisation et de dérégulation dans les sociétés européennes. Ces changements dans l'organisation des pouvoirs se retrouvent aussi dans le domaine éducatif. Dans de nombreux pays, les collectivités locales et les établissements scolaires sont devenus responsables des fonctions éducatives qui étaient traditionnellement à

la charge du gouvernement central (voir par exemple OCDE, 2004). On appelle souvent décentralisation fonctionnelle cette forme de décentralisation dans laquelle des fonctions spécifiques d'instances du gouvernement central sont transférées aux niveaux inférieurs (Van Wieringen, 1996 ; Zoontjes, 1999). La décentralisation fonctionnelle implique que certaines décisions en matière d'éducation incombent aux gouvernements locaux ou aux établissements tandis que le gouvernement central reste responsable des autres

décisions. Par exemple, les écoles peuvent choisir en toute liberté les manuels scolaires utilisés dans les classes tandis que l'admission des élèves est gérée par les services municipaux. Ou bien la municipalité peut décider de l'allocation du budget aux écoles dans les limites de montants minimums décidés par le gouvernement central. Ces exemples montrent que centralisation et décentralisation de l'éducation sont deux concepts interdépendants, qu'elles prennent différentes formes dans des contextes variés plutôt que d'être les termes extrêmes d'un continuum. De façon à présenter des visions nuancées de la centralisation et de la décentralisation, et bien que cela reste à ce stade rudimentaire, trois dimensions de la décentralisation ont été identifiées par l'OCDE – les domaines de compétence, le degré d'autonomie et les acteurs responsables.

En se fondant sur cette analyse, nous ferons ressortir, dans la première partie de cet article, des différences fondamentales en termes d'organisation des pouvoirs entre les systèmes éducatifs des pays développés. Au-delà du caractère multiforme du concept de décentralisation, les objectifs de ces politiques sont eux aussi multiples. Dans un certain nombre de pays qui se sont engagés dans la voie de la décentralisation dans les années quatre-vingt, ces réformes visaient à améliorer l'efficacité des systèmes éducatifs (Scheerens, 1995). On attendait de la décentralisation qu'elle génère des revenus pour le système éducatif en tirant avantage du système de taxes locales et en réduisant les coûts de fonctionnement. À partir des années quatre-vingt-dix, ces réformes ont davantage visé à restaurer la légitimité des institutions politiques et gouvernementales en redistribuant le pouvoir et en permettant aux parents et aux autres partenaires locaux de participer aux prises de décisions dans les établissements. Ces politiques étaient censées augmenter les obligations des acteurs locaux envers l'école, stimuler les innovations pédagogiques adaptées aux besoins des élèves et des parents et impliquer davantage les employeurs de la région en ce qui concerne les établissements professionnels. Enfin, les réformes de décentralisation ont également été présentées et légitimées comme permettant d'améliorer la qualité de l'éducation.

Dans la deuxième partie de l'article, nous présentons une synthèse des recherches empiriques qui se sont attachées à mesurer les effets de ces politiques sur la qualité de l'éducation, telle qu'elle peut être appréhendée à travers l'évaluation des acquis scolaires des élèves. Cette revue de la littérature s'appuie sur les études nationales conduites sur le sujet

mais aussi sur les résultats plus récents des analyses secondaires fondées sur les enquêtes quantitatives internationales relatives aux acquis des élèves. Ce bilan montre comment ces voies d'analyse multiples – qualitatives vs quantitatives, nationales vs internationales – se complètent. Cette revue des recherches empiriques montre également que les allégations souvent péremptoires des défenseurs de l'autonomie scolaire, qui affirment que toute forme d'autonomie est bénéfique, ne sont pas empiriquement fondées. Elle suggère en effet qu'une augmentation de la centralisation dans les domaines de l'évaluation des élèves et des programmes scolaires, – à tout le moins au travers de la création de standards – peut être associée à de meilleurs résultats scolaires en termes d'efficacité. À l'opposé, un faisceau de recherches converge aussi, mais de façon moins robuste, pour suggérer les effets bénéfiques d'une autonomie accrue des établissements dans les domaines de la gestion financière et de la gestion des personnels.

DOMAINES ET MODES DE DÉCISION AU NIVEAU DE L'ÉTABLISSEMENT

En se fondant sur une revue de la littérature et les échanges au sein du forum international de l'OCDE sur les Indicateurs *Éducation*, trois paramètres principaux de l'organisation des pouvoirs ont été identifiés :

- (1) les acteurs ou instances en charge des décisions – centre, autorités infranationales locales ou régionales et établissements ;
- (2) le degré d'autonomie de ces acteurs ;
- (3) les domaines de compétence respectifs des acteurs locaux et nationaux (Van Amelsvoort, Scheerens & Branderhorst, 1995).

L'OCDE a étudié l'organisation des pouvoirs en éducation sur des intervalles de cinq ans, respectivement en 1992-1993, 1998 et 2003. Les conclusions de l'étude pour l'année 2003, parues dans *Regards sur l'Éducation* (OCDE, 2004), sont présentées dans le tableau 1. Évidemment, pour certains pays, les indicateurs peuvent avoir évolué à la marge depuis.

- (4) Les chiffres du tableau 1 illustrent les différences d'autonomie scolaire entre les pays de l'OCDE dans quatre domaines :
 - l'organisation pédagogique (choix des manuels, choix des critères de regroupement et d'évaluation régulière des élèves) ;

Tableau 1. – Pourcentage de décisions prises par l'établissement, par domaine de compétence et mode de décision, pour l'enseignement secondaire inférieur (2003)

	Organisation pédagogique				Gestion des Ressources Humaines					
	En toute autonomie	Après consultation d'autres autorités	Dans le cadre établi par une (des) autorité(s) supérieure(s)	Autre	Total	En toute autonomie	Après consultation d'autres autorités	Dans le cadre établi par une (des) autorité(s) supérieure(s)	Autre	Total
Australie	38	-	50	-	88	-	-	-	-	-
Autriche	13	-	75	-	88	-	-	-	-	-
Belgique (Fl.)	88	-	-	-	88	29	-	46	-	75
Belgique (Fr.)	38	-	13	13	63	-	-	17	-	17
Danemark	25	-	63	-	88	50	-	-	-	50
Angleterre	50	-	25	25	100	50	-	13	-	63
Finlande	75	-	13	-	88	17	-	4	-	21
France	75	-	-	-	75	8	4	-	-	13
Allemagne	13	-	75	-	88	-	-	4	-	4
Grèce	-	-	50	-	50	-	-	-	-	-
Hongrie	63	-	25	-	88	17	25	25	-	67
Islande	38	25	-	-	63	38	-	-	-	38
Italie	63	-	38	-	100	25	-	8	-	33
Japon	38	-	25	-	63	-	-	-	-	-
Corée	75	-	-	-	75	25	-	17	-	42
Luxembourg	-	25	38	-	63	-	8	4	-	13
Mexique	50	25	-	-	75	-	-	-	-	-
Pays-Bas	88	-	13	-	100	71	25	4	-	100
Nouvelle-Zélande	88	13	-	-	100	38	-	46	-	83
Norvège	43	-	29	-	71	-	-	42	-	42
Portugal	38	13	25	-	75	33	-	-	-	33
Slovaquie	25	-	63	-	88	-	-	50	-	50
Espagne	-	-	88	-	88	-	-	8	-	8
Suède	75	-	13	-	88	63	-	4	-	67
Turquie	50	-	13	-	63	-	-	-	-	-

Note : les colonnes « Total » font référence aux pourcentages des décisions prises au niveau de l'établissement dans les domaines analysés dans ce tableau. Un « - » indique que l'établissement scolaire n'a pas la responsabilité première dans le domaine analysé.

Adapté à partir de la source OCDE (2004), tableau D6 4, p. 435

Tableau 1 (suite)

	Planning et structures de l'établissement				Gestion des Ressources			
	En toute autonomie	Après consultation d'autres autorités	Dans le cadre établi par une (des) autorité(s) supérieure(s)	Total	En toute autonomie	Après consultation d'autres autorités	Dans le cadre établi par une (des) autorité(s) supérieure(s)	Total
Australie	-	-	8	8	-	-	-	-
Autriche	-	10	-	10	17	-	-	17
Belgique (Fl.)	14	-	86	100	33	-	67	100
Belgique (Fr.)	-	-	43	43	-	-	50	50
Danemark	-	-	-	-	25	17	17	58
Angleterre	-	7	36	43	17	-	25	42
Finlande	-	-	-	-	-	-	-	-
France	-	-	21	21	-	-	17	17
Allemagne	-	-	14	14	17	-	-	17
Grèce	-	-	-	-	-	-	-	-
Hongrie	7	14	50	71	33	-	-	33
Islande	-	-	-	-	-	-	-	-
Italie	-	-	36	36	17	-	-	17
Japon	-	-	30	30	-	-	17	17
Corée	-	-	25	25	17	-	33	50
Luxembourg	-	-	29	29	-	-	33	33
Mexique	-	14	-	14	-	-	-	-
Pays-Bas	-	-	100	100	100	-	-	100
Nouvelle-Zélande	40	-	20	60	17	17	29	63
Norvège	-	-	-	-	33	-	-	33
Portugal	7	-	-	7	17	17	17	50
Slovaquie	-	-	29	29	-	-	33	33
Espagne	-	-	-	-	-	-	17	17
Suède	-	-	-	-	33	-	-	33
Turquie	-	-	33	33	-	-	-	-

Note : les colonnes « Total » font référence aux pourcentages des décisions prises au niveau de l'établissement dans les domaines analysés dans ce tableau. Un « - » indique que l'établissement scolaire n'a pas la responsabilité première dans le domaine analysé.
Adapté à partir de la source OCDE (2004), tableau D6.4, p. 435

- la gestion des personnels (recrutement, licenciement, définition des conditions de travail et des grilles salariales) ;
- le planning et les choix de structures de l'établissement (ouverture et fermeture d'écoles, choix des programmes et des années d'enseignement dispensés) ;
- la gestion des ressources, en particulier financières.

Les décisions concernant l'organisation pédagogique sont principalement prises par les établissements dans tous les pays étudiés. Pour les trois autres domaines – la gestion des personnels et des ressources ainsi que le planning et les structures de l'établissement –, le pouvoir décisionnaire des établissements est considérablement réduit. En général, les établissements ont moins de responsabilités dans le domaine du planning et des structures d'établissement. Ceci montre que les décisions concernant l'ouverture ou la fermeture d'établissements, ou l'organisation des cursus et des programmes, sont principalement gérées par des instances supérieures. C'est seulement en Belgique (communauté flamande), Hongrie, Nouvelle-Zélande et aux Pays-Bas que les établissements sont les principaux responsables dans ce domaine, mais souvent dans un cadre établi par une instance supérieure.

Dans le domaine de la gestion des personnels, la plupart des décisions se prennent en dehors des établissements. Il n'y a qu'en Angleterre, Hongrie, Nouvelle-Zélande, Slovaquie, Suède et aux Pays-Bas que les établissements ont vraiment leur mot à dire sur le recrutement et le renvoi du personnel, ainsi que sur l'échelle de rémunération et les conditions de travail. Cependant, dans ces pays, les établissements ne décident pas en totale autonomie de ces questions (les Pays-Bas et la Suède sont des exceptions notables à cette règle). Comme c'est souvent le cas, les décisions sont prises dans un cadre défini par une instance locale, régionale ou centrale.

Les établissements scolaires de Belgique (communauté flamande) et des Pays-Bas ont également la responsabilité des décisions concernant la répartition et l'utilisation des ressources. Dans une moindre mesure, cela s'applique aussi aux établissements de la communauté française de Belgique, du Danemark, de Corée, de Nouvelle-Zélande et du Portugal. Souvent dans ces pays, les décisions concernant les ressources sont prises par les établissements dans un cadre défini par une instance supérieure. Dans d'autres pays, les prises de décisions pour les ressources financières sont principalement du ressort

des gouvernements locaux (voir OCDE, 2004). Dans plusieurs pays comme la Finlande ou l'Islande, la totalité même des décisions est prise par les autorités locales.

Les effets de l'autonomie des établissements sur la réussite scolaire

Dans les analyses suivantes, nous nous intéressons à l'autonomie des établissements comme étant une des formes les plus avancées de décentralisation de l'éducation. Après avoir présenté les résultats souvent contradictoires des études nationales conduites sur le sujet, nous montrerons que les conclusions des études internationales quantitatives mettent en évidence la nécessité d'avoir une approche complexe de ce problème, trop souvent réduit à des allégations péremptoires sur une supposée efficacité des mesures d'autonomie scolaire, quels que soient les domaines d'application.

La question est ici de savoir si donner plus de pouvoir aux établissements a des conséquences sur la qualité de l'éducation, en particulier selon les domaines de compétences dans lesquels ces transferts doivent être réalisés. Mesurer les bienfaits de la décentralisation de l'éducation et de l'autonomie des établissements n'est pas tâche facile pour un certain nombre de raisons. Premièrement, ces réformes ne se produisent pas seules. Elles peuvent s'accompagner d'autres mesures politiques qui, soit gênent, soit facilitent la mise en œuvre des mesures de décentralisation. Deuxièmement, même si les efforts de décentralisation de l'éducation ne sont pas influencés par d'autres mesures politiques, les effets qui peuvent être imputés aux mesures de décentralisation sont difficiles à déchiffrer. Comme pratiquement toutes les mesures éducatives ont pour but d'améliorer la qualité de l'école, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les résultats observés peuvent être attribués à la décentralisation, ou bien s'ils sont le fruit d'autres mesures éducatives. En effet, les relations de cause à effet entre les mesures éducatives et les changements dans l'école sont presque toujours incertaines. Une multiplicité de facteurs et d'acteurs influence un changement donné de cadre pédagogique, à travers une longue chaîne de facteurs intermédiaires qui peuvent aisément être perturbés.

De façon à pouvoir isoler certains effets des réformes d'autonomie scolaire sur les acquis des élèves, certains auteurs affirment qu'il faut analyser comment ces politiques font évoluer les facteurs que nous savons être liés aux apprentissages. Caldwell

et Spinks (1988) qui s'appuient principalement sur l'étude de Purkey & Smith (1985) concernant l'efficacité des écoles, soutiennent qu'un bon argument en faveur d'une gestion autonome peut se fonder « sur la base des résultats des études sur l'efficacité des établissements » (p. 8). De la même façon, se référant à plusieurs études de cas dans des pays d'Amérique latine, Winkler & Gershberg (2000) observent que la décentralisation en éducation s'est traduite par un renforcement des qualifications des directeurs d'établissements qui se montrent plus sensibles aux objectifs d'amélioration de l'éducation. De plus, ces réformes conduiraient à une plus grande implication des professeurs dans les pays étudiés. Cette implication fondamentale pour le travail en équipe conduirait à son tour, selon ces deux auteurs à une amélioration des apprentissages des élèves.

Levačić (1995), de même que Whitty, Power & Halpin (1998) utilisent une approche similaire mais arrivent à des conclusions différentes. Levačić (1995) a examiné s'il existait, dans les établissements gérés localement, des procédés intégratifs de partage de valeurs au sein du personnel censés permettre à la fois d'atteindre un consensus sur les approches curriculaires et de s'assurer que les personnels non-enseignants jouent un rôle positif dans les apprentissages. Se fondant sur une étude approfondie de onze établissements du Royaume-Uni, elle conclut qu'« une gestion locale n'est clairement pas suffisante pour garantir que ces procédés se développent dans ces établissements », mais elle reconnaît qu'« une gestion locale stimule ces procédés [de recherche de valeurs partagées, d'approches communes des programmes et d'utilisation efficace du matériel et des ressources à disposition] au sein des établissements où la direction fonctionne en accord avec l'équipe enseignante et que ces procédés se développent dans le temps dans un nombre croissant d'établissements » (p. 105). Whitty, Power & Halpin (1998) ont une position plus sceptique. Ces auteurs ont pris en compte une série de caractéristiques d'établissements considérés comme efficaces : un leadership professionnel fort incarné par des équipes pédagogiques expérimentées, en particulier les directeurs ; l'existence d'un consensus sur les objectifs et les valeurs de l'école, une centration sur la qualité et la quantité d'enseignement et d'apprentissage, des enseignements bien programmés, des relations positives entre l'école et les familles, ainsi qu'un environnement permettant un développement professionnel constant de l'équipe pédagogique. Whitty et ses collègues prétendent que ces caractéristiques ne se retrouvent pas plus fréquemment dans les établisse-

ments autonomes que dans ceux qui demeurent sous le contrôle des autorités en charge de la fonction éducative (voir aussi Malen, Ogawa & Kranz, 1990). Ils reconnaissent que le rôle de leadership est devenu certainement plus important dans les établissements autonomes mais, de leur point de vue, cela relève plus d'une « orientation gestionnaire que d'une approche participative, caractéristique clé des établissements efficaces » (p. 112).

Chubb & Moe (1990) qui furent parmi les premiers défenseurs d'une autonomie accrue des établissements, étayent leur thèse à partir d'une comparaison des organisations des établissements publics et privés, ces derniers étant censés être plus efficaces. Leur étude révèle que, dans les établissements privés, les instances dirigeantes supérieures, telles que les conseils d'administration, ont moins de pouvoir de décision que dans le public. Ils soulignent également que les établissements privés sont plus flexibles en termes de politiques de gestion des personnels. Les procédures pour renvoyer un professeur ou toute autre catégorie de personnel sont moins complexes et plus rapides. De plus, d'après Chubb & Moe, les chefs des établissements privés ont tendance à avoir une expérience d'enseignement plus solide que celles des chefs d'établissement du public. Ils sont moins intéressés par les tâches administratives que leurs collègues du public et plus intéressés par les problèmes d'éducation. Ils concluent par une grande plaidoirie en faveur de l'autonomie des établissements : « L'autonomie est, de tous les facteurs étudiés, celui qui a la plus forte influence sur la qualité d'ensemble de l'organisation scolaire. La bureaucratie est clairement néfaste pour l'organisation des établissements » (p. 183).

Le travail de Chubb & Moe a reçu de nombreux soutiens mais a été aussi considérablement critiqué (par exemple Glass & Matthews, 1991 ; Smith & Meier, 1995 ; Witte, 1990). Witte (1990) fut parmi les premiers à réfuter leurs conclusions sur des bases méthodologiques. Il a soutenu que les effets attribués à l'autonomie des établissements pourraient en fait être produits par d'autres variables d'établissement non prises en compte. De plus, il a critiqué les procédures d'analyse de données de Chubb & Moe qui tendent à surestimer les effets réels. Smith & Meier (1995), à partir d'une réanalyse des postulats théoriques, des méthodes et des données – en particulier sur les programmes de libre choix de l'école –, ont montré que les éléments empiriques ne corroboraient pas les conclusions de Chubb & Moe en ce qui concerne les bénéfices des *vouchers* (1). Ces conclusions sont confirmées par de récentes méta-analyses

sur l'école privée et les systèmes de *vouchers* aux États-Unis (McEwan, 2000) et dans certains pays d'Amérique latine (Somers, McEwan & Willms, 2004).

Au-delà de ces recherches sur les avantages de l'enseignement privé et des *vouchers*, un grand nombre d'études ont explicitement porté, ces vingt dernières années, sur l'autonomie scolaire et ses effets sur les résultats scolaires. La plupart de ces recherches concernent l'évaluation de réformes mises en place aux États-Unis, en Australie ou en Nouvelle-Zélande. La recherche dans ce domaine est souvent évoquée sous le nom de *school-based management* ou *site-based management*. Les premières recensions portant sur les effets de ces programmes, présentées par Malen, Ogawa et Kranz (1990) et par Summers & Johnson (1996), concluent qu'il existe peu de données en faveur de la thèse selon laquelle l'autonomie scolaire serait efficace en termes d'amélioration des performances des élèves. Une méta-analyse approfondie menée par Leithwood & Menzies (1998a) conduit ces auteurs à dire que ces résultats faiblement significatifs seraient dus au fait que ces études ne distinguent pas différents types de gestion d'établissement qui pourraient être associés à des performances scolaires variables. Ces auteurs relèvent en effet trois formes différentes de *school-based management* : une gestion administrative où le contrôle est de façon prépondérante exercé par les chefs d'établissement, une gestion professionnelle qui donne un rôle significatif aux enseignants et un management par la communauté scolaire au sens large (parents/membres de la communauté civile associée à l'école). Leithwood & Menzies (1998a) concluent qu'il y a peu de preuves attestant d'effets positifs sur les résultats des élèves des gestions exercées par les professionnels ou par la communauté. Quant au contrôle administratif, les résultats sont peu concluants mais quelques études signalent des effets positifs (voir aussi Leithwood & Menzies, 1998b).

Fullan & Watson (2000) affirment, quant à eux, que ces résultats décevants sont principalement causés par le fait que la plupart des réformes d'autonomie scolaire a été mise en œuvre sans objectifs clairs. Ils remarquent que, sans une notion claire des objectifs, du chemin pour y arriver et des conditions nécessaires à la poursuite de ces objectifs, les mesures d'autonomie scolaire ne visent pas directement des objectifs d'amélioration des acquis des élèves. En se basant sur le travail fait sur les écoles de Chicago (Bryk, Thum, Easton & Luppescu, 1998), les auteurs affirment que l'autonomie scolaire ne fonctionne que si elle s'accompagne d'un développement des capa-

cités professionnelles des établissements et des communautés. De plus, un système rigoureux permettant aux établissements de rendre des comptes à une instance externe se doit d'être mis en place afin d'obliger les établissements à faire plus attention aux standards et performances scolaires. Ce système devra permettre aussi de rendre les innovations accessibles aux établissements. Caldwell (2002) insiste également sur ce point.

Walberg *et al.* (2000) et Wößmann (2003) ont utilisé une autre approche de type comparatif pour étudier les rapports entre l'autonomie des établissements et les résultats scolaires. Alors que les analyses précédentes s'inscrivaient dans des cadres nationaux, ces recherches mobilisent les enquêtes quantitatives sur les acquis des élèves comme TIMSS et PISA pour évaluer les politiques nationales par une comparaison internationale. Walberg et ses co-auteurs ont ainsi analysé les effets des politiques de décentralisation dans 14 pays. Malgré une conclusion globalement négative sur les effets de la décentralisation, ils ont trouvé un effet positif important lié à l'autonomie des établissements dans le recrutement du personnel. Dans son analyse multi-niveaux secondaire des données tirées de « Locus of decision-making » de l'OCDE (1998) et de l'enquête TIMSS 1995 de IEA sur les acquis des élèves en mathématiques et sciences en 8^e année de scolarité, Wößmann conclut que le renforcement de l'autonomie des établissements et de la décentralisation du système éducatif est associé à des performances scolaires supérieures, dans le cas de systèmes éducatifs caractérisés par des examens centralisés. Il indique que les pays marqués par une centralisation des programmes scolaires et du choix des manuels réussissent mieux en mathématiques et en sciences que ceux dans lesquels ces deux compétences sont décentralisées. De plus, les élèves accueillis dans des établissements qui sont responsables du recrutement des enseignants et de la détermination de leurs salaires réussissent mieux que ceux qui fréquentent des établissements ne disposant pas de ces prérogatives. Par contraste, les établissements responsables de l'élaboration de leur budget obtiennent une moyenne plus basse en mathématiques et en sciences que ceux qui ne disposent pas d'une autonomie budgétaire. Déléguer la responsabilité du budget de l'établissement aux professeurs est aussi lié à des performances inférieures. Transférer davantage de responsabilités aux professeurs ne semble être productif que dans deux domaines : l'élaboration des curricula de l'école, si cette responsabilité est collective et non individuelle et l'achat de fournitures.

Une analyse multi-niveaux plus récente de Fuchs & Wößmann (2004), fondée sur les données de l'enquête PISA 2000 sur les acquis des élèves de 15 ans, montre également un effet positif associé à l'autonomie scolaire en matière de recrutement des enseignants, en particulier en ce qui concerne les connaissances en mathématiques et à un moindre niveau en compréhension de l'écrit. Par contre, la détermination des salaires des professeurs par l'établissement ne semble liée à aucun indicateur d'efficacité en mathématiques et en sciences ; elle serait même associée à des scores inférieurs en compréhension de l'écrit. De plus, contrairement aux conclusions de TIMSS, les établissements jouissant d'une autonomie dans le choix des manuels obtiennent des moyennes plus élevées dans toutes les matières par rapport à ceux qui ne disposent pas de cette attribution. En accord avec TIMSS, cependant, on trouve des effets négatifs liés à l'autonomie d'élaboration du budget, qui peut comprendre entre autre la recherche de fonds externes privés et des effets positifs liés à l'allocation budgétaire au sein de l'établissement, qui se limite à de simples décisions de distribution des fonds entre des affectations différentes. Plus important encore, cette étude révèle que les effets de l'autonomie dépendent largement de l'existence ou non d'examens finaux externes. Ainsi, alors que l'autonomie scolaire en matière d'élaboration des programmes scolaires est associée à des performances inférieures, cette organisation devient positive dans les pays organisant des examens externes finaux. De même, le pouvoir de choisir les manuels n'est lié positivement aux performances des élèves que dans les pays à examens finaux externes. La responsabilité du recrutement des enseignants, en revanche, a un effet négatif sur les acquis des élèves en mathématiques et en lecture-écriture dans ces pays alors que l'effet est positif dans les pays n'ayant pas d'examens finaux externes.

Dans une étude menée pour l'OCDE sur les facteurs scolaires liés à la qualité et à l'égalité scolaires, Luyten, Scheerens, Visscher, Maslowski, Witziers & Steen (2005) montrent que les établissements jouissant d'une plus grande autonomie dans la gestion du personnel présentent des moyennes plus élevées au test de compréhension de l'écrit de PISA 2000. Cependant, les auteurs soulignent que cet effet s'inverse lorsque l'on tient compte de la composition scolaire de l'école. Dans une analyse ultérieure, Maslowski, Scheerens & Luyten (2007) montrent que ce résultat est étonnant, étant donné qu'il n'y a qu'au Mexique, en Espagne et en Australie que l'on observe un lien étroit entre responsabilité de gestion du personnel et composition de l'établissement, l'autonomie

y étant néanmoins sensiblement plus faible que dans la plupart des autres pays occidentaux. Par ailleurs, il apparaît que l'autonomie des établissements dans le domaine des ressources et des contenus d'enseignement n'a pas d'incidence sur les performances scolaires (Luyten *et al.*, 2005). Ces résultats jettent un doute sur les affirmations des défenseurs de l'autonomie scolaire.

En définitive, malgré quelques conclusions positives, cette revue des recherches sur les effets, directs ou indirects, des politiques d'autonomie scolaire jette un doute sur la capacité de ces réformes à améliorer la qualité de l'école. Seule l'autonomie de gestion du personnel, en matière notamment de recrutement des enseignants, semble associée, dans le cadre des études comparatives internationales, à des performances scolaires supérieures. Mais les résultats ne sont guère concluants et orientent vers plusieurs directions (voir Maslowski, Scheerens & Luyten, 2007). Cette revue de la littérature met également en évidence le fait qu'un système de reddition des comptes (*accountability*) accompagnant l'autonomie est susceptible d'avoir un effet positif sur les résultats scolaires (voir Fuchs & Wößmann, 2004). Dans une étude plus globale sur les effets des politiques de décentralisation prises au sens large (décentralisation politique vers les collectivités locales, déconcentration et autonomie scolaire), Mons (2007) donne une lecture plus nuancée de ces résultats de recherches qu'elle complète par des résultats originaux sur les effets de ces réformes sur les inégalités scolaires.

Discussion : obtenir un équilibre

Faire une revue des résultats des recherches sur une thématique particulière comme celle de l'autonomie scolaire revient à s'aventurer dans une nappe de brouillard qui se dissipe doucement au lever du jour. Progressivement, la configuration floue des résultats partiels et contradictoires laisse la place à des conclusions aux contours plus solides. Contrairement aux résultats attendus, vingt ans de recherches sur les effets des politiques d'autonomie scolaire mettent en évidence les bienfaits de la *centralisation* dans les domaines des programmes d'enseignement et des évaluations. Les effets positifs de l'autonomie en matière de gestion des ressources financières et des personnels restent encore à démontrer. Dans la mesure où, dans certains pays, l'autonomie de gestion est liée à une centralisation de l'évaluation, prenant la forme de mesures de reddition des comptes (*accountability*) à forts enjeux, il se pour-

rait que les effets positifs soient imputables à cette seconde famille de mesures (un contrôle plus strict des résultats) plutôt qu'à la première (la dérégulation des techniques éducatives).

Les autres résultats attendus de l'autonomie scolaire sont encore plus difficiles à appréhender. En particulier, la supposée capacité d'innovation des établissements autonomes n'est pas aisée à évaluer et semble contredite par les méta-analyses de ce que l'on appelle aux États-Unis les « projets de réformes de l'école compréhensive » (Borman, Carter, Aladjem & LeFloch, 2004). De tels programmes se caractérisent par un solide encadrement pédagogique externe des écoles qui va à contre-courant du mouvement dominant des trente dernières années visant à initier, à partir des initiatives de la base, des changements pédagogiques en faveur de la qualité de l'éducation. L'autonomie scolaire semble également se traduire par une progression des coûts administratifs ainsi que par un simple glissement, et non une réduction du poids de l'administration, depuis son niveau central vers les échelons inférieurs (Scheerens, 1998). Enfin, il semble que tous les établissements ne soient pas égaux devant la capacité à s'approprier positivement l'autonomie scolaire. Ainsi, selon Slavin (1998) et Muys et Reynolds (2001), entre 5 % et 10 % des établissements réussissent très bien et sont capables de gérer toutes sortes d'innovation, 5 % à 10 % sont caractérisés par l'échec et la très grande majorité « s'en sort » mais n'est pas capable d'utiliser une autonomie accrue pour créer des améliorations innovantes. Compte tenu de la faiblesse des arguments scientifiques en faveur de l'autonomie scolaire, il est donc étonnant de constater l'expansion de ces politiques. Une documentation descriptive d'études de cas montre que des changements sont en train de se produire actuellement dans les structures décisionnaires (voir Maslowski, Scheerens & Luyten, 2007a). Pour le moins, il semblerait judicieux de ne pas appliquer de façon uniforme les mêmes mesures d'autonomie scolaire à tous les établissements.

L'engouement pour l'autonomie scolaire s'expliquerait moins en termes de rationalité instrumentale (voir les résultats nuancés plus haut) qu'en termes de rationalité politique (voir Scheerens, 1995). Comme le faisait remarquer Weiler (1990) il y a déjà plus de vingt ans, les mesures de décentralisation de l'éducation ont une valeur symbolique forte : dans certains pays, les chefs d'établissement et certains syndicats enseignants peuvent trouver gratifiantes ces nouvelles marges de manœuvre qui sont plus faciles à octroyer par les ministères et moins coûteuses que des réductions de taille de classe. Le monde de l'éducation s'inscrit, de plus, ainsi dans les tendances néolibérales de création de quasi-marchés que l'on retrouve dans d'autres secteurs d'activité.

Malgré ces interrogations, les études sur les effets de l'autonomie scolaire mettent en évidence des leviers positifs permettant d'améliorer la qualité de l'éducation. Ces leviers peuvent être actionnés malgré ou à la marge de mesures de décentralisation en partie symboliques. Ainsi, l'utilité de mécanismes d'évaluation et d'ajustement ainsi que l'importance d'une approche systémique en matière d'innovation pédagogique (programmes intégrés de réforme des curricula, liens entre évaluations formatives et sommatives, développement professionnel des établissements et leur organisation en réseaux) ont été mises en lumière dans ces recherches. En complément des enquêtes internationales à grande échelle, les études conduites au niveau des établissements permettent de questionner les chefs d'établissement et les enseignants sur la mise en œuvre réelle des mesures de décentralisation et s'ouvrent des pistes prometteuses de recherche futures.

Prof. Dr Jaap Scheerens
Department of Educational Organization and Management,
Faculty of Behavioral Sciences
Université de Twente (Pays-Bas)

Dr Ralf Maslowski,
GION,
Université de Groningen (Pays-Bas)

NOTE

(1) Les *vouchers* ou bons scolaires délivrés par les autorités en charge de l'éducation, permettent aux familles de payer les scolarités de leurs enfants dans les établissements privés.

BIBLIOGRAPHIE

BORMAN K.M., CARTER K., ALADJEM D.K. & LEFLOCH K.C. (2004). « Challenges for the future of comprehensive school reform ». In C. T. CROSS (éd.), *Putting the pieces together: Lessons from comprehensive school reform*

research. Washington, DC : The National Clearinghouse for Comprehensive School Reform, p. 109-150.

BRYK T., THUM Y., EASTON J., & LUPPESCU S. (1998). *Charting Chicago school reform*. Boulder, CO : Westview Press.

- CALDWELL B.J. (2002). « Autonomy and Self-Management: Concepts and Evidence ». In T. BUSH & L. BELL (éd.), *The Principles and Practice of Educational Management*. London : Paul Chapman, p. 34-48.
- CALDWELL B.J., & SPINKS J.-M. (1988). *The Self-managing School*. London : Falmer Press.
- CHUBB J.E. & MOE T.-M. (1990). *Politics, markets and American schools*. Washington, D.C. : Brookings Institute.
- FUCHS T.-H. & WÖSSMANN L. (2004). *What accounts for international differences in student performance? An examination using PISA data*. CESifo Working paper n° 1235, Munich : University of Munich.
- FULLAN M. & WATSON N. (2000). « School-Based-Management: Reconceptualizing to Improve Learning Outcomes ». *School Effectiveness and School Improvement*, 11 (4), p. 453-473.
- GLASS G.V. & MATTHEWS D.-A. (1991). « Are Data Enough? Review of Chubb and Moe's Politics, Markets and America's Schools ». *Educational Researcher*, 29 (3), p. 24-27.
- LEVAČIĆ R. (1995). *Local management of schools: Analysis and practice*. Buckingham : Open University Press.
- LEITHWOOD K. & MENZIES T. (1998a). « Forms and Effects of School-Based Management: A Review ». *Educational Policy*, 12 (3), p. 325-246.
- LEITHWOOD K. & MENZIES T. (1998b). « A Review of Research Concerning the Implementation of Site-Based Management ». *School Effectiveness and School Improvement*, 9 (3), p. 233-285.
- LUYTEN J.W., SCHEERENS J., VISSCHER A.-J., MASLOWSKI R., WITZIERS B. & STEEN R. (2005). *School Factors Related to Quality and Equity: Results from PISA 2000*. Paris : OCDE. Disponible en ligne : <<http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/15/20/34668095.pdf>> (consulté le 13 janvier 2009).
- MALEN B., OGAWA R.T. & KRANZ J. (1990). « What do we know about school-based management?: a case study of the literature – a call for research ». In W.-H. CLUNE & J.-F. WITTE (éd.), *Choice and Control in American Education: The Practice of Choice, Decentralization and School Restructuring*, vol. 2. London: Falmer Press, p. 289-342.
- MASLOWSKI R., SCHEERENS J., & LUYTEN H. (2007). « The Effect of School Autonomy and School Internal Decentralization on Students' Reading Literacy ». *School Effectiveness and School Improvement*, 18 (3), p. 303-334.
- MASLOWSKI R., SCHEERENS J., & LUYTEN H. (2007). *The effectiveness of Decentralization Policies*. University of Twente, Internal Report.
- MCEWAN P.J. (2000). *Comparing the Effectiveness of Public and Private Schools: A Review of Evidence and Interpretations* (National Center for the Study of Privatization in Education Occasional Paper n° 3). New York, NY : NCSPE, Columbia University.
- MONS N. (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris : PUF.
- MUIJS D. & REYNOLDS D. (2001). *Effective Teaching, Evidence and Practice*. London : Paul Chapman Publishing.
- OCDE (1998). *Education at a Glance: OECD indicators 1998*. Paris : OCDE.
- OECD (2004). *Education at a Glance: OECD indicators 2004*. Paris : OCDE.
- PURKEY S.C. & SMITH M.-S. (1985). « School reform: The district policy implications of the effective schools literature ». *Elementary School Journal*, 85, p. 353-389.
- SCHEERENS J. (1995). « Nuances in autonomie ». *Tijdschrift voor Onderwijsresearch*, 20, p. 97-114.
- SCHEERENS J. (1998). *Decentralization, school evaluation and school improvement*. Invited address « European Conference on School Improvement and Quality Development of Schools », Copenhagen, 9-11 September 1998.
- SLAVIN R.E. (1998). « Sands, Bricks, and Seeds: School Change Strategies and Readiness for Reform ». In A. HARGREAVES, A. LIEBERMANN, M. FULLAN, M. & D. HOPKINS, *International Handbook of Educational Change*. Dordrecht, Boston, London : Kluwer.
- SMITH K.B. & MEIER K.-J. (1995). *The Case against School Choice: Politics, Markets, and Fools*. Armonk, NY : Sharpe.
- SOMERS M.A., MCEWAN P.-J., & WILLMS J.-D. (2004). How effective are private schools in Latin-America. *Comparative Education Review*, 48, p. 48-69.
- SUMMERS A.A. & JOHNSON A.-W. (1996). « The effects of school-based management plans ». In E. A. HANUSHEK & D. W. JORGENSEN (éd.), *Improving America's Schools: The Role of Incentives*. Washington, DC : National Academy Press, p. 84-91.
- Van AMELSVOORT H. W. C. H., SCHEERENS J. & BRANDERHORST E.M. (1995). *Decentralization in Education in an International Perspective*. Enschede : Universiteit Twente.
- VAN WIERINGEN A.M.L. (1996). *Onderwijsbeleid in Nederland*. Educational policy in the Netherlands. Alphen aan den Rijn : Samsom.
- WALBERG H.J., PAIK S., KOMUKAI A. & FREEMAN K. (2000). « Decentralization: an International Perspective ». *Educational Horizons*, 78 (3), p. 155-165.
- WEILER H.N. (1990). « Comparative perspectives on educational decentralization: an exercise in contradiction? ». *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 12 (4), p. 433-448.
- WHITTY G., POWER S. & HALPIN D. (1998). *Devolution and Choice in Education: The School, the State and the Market*. Buckingham : Open University Press.
- WINKLER D.R. & GERSHBERG A. I. (2000). *Education Decentralization in Latin America: The Effects on the Quality of Schooling*. (LCSHD Paper Series n° 59). Washington, DC : World Bank.
- WITTE J.F. (1990). *Understanding high school achievement: after a decade of research, do we have any confident policy recommendation?* Paper delivered at the 1990 Annual Meeting of the American Political Science Association. San Francisco.
- WÖSSMANN L. (2003). « Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: The International Evidence ». *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65 (2), p. 117-170.
- ZOONTJENS P.J.J. (1999). *Inleiding tot de onderwijswetgeving* [Introduction to educational law]. Goirle : Elsevier.