



Club de Dirigeants de l'Éducation

# Autonomie et gouvernance des EPLE : entre cadre légal et réalités de terrain

# 1

---

## Sommaire du rapport annuel 2019 des inspections générales IGEN-IGAENR

L'autonomie des établissements scolaires.

Pratiques, freins et atouts pour une meilleure prise en compte des besoins des élèves

## **Introduction ..... 1**

1. Émergence et exercice de l'autonomie des établissements ..... 5

### **1.1. La naissance de l'EPLE ..... 5**

1.1.1. L'établissement scolaire avant 1985, établissement public national.... 5

1.1.2. L'EPLE, produit des lois de décentralisation ..... 7

1.1.3. La création d'un corps de personnels dédiés à la direction des EPLE . 7

1.1.4. L'EPLE, forme juridique robuste ..... 8

### **1.2. Le régime juridique de l'autonomie de l'EPLE ..... 9**

1.2.1. Les domaines d'autonomie de l'EPLE ..... 10

1.2.2. Le projet d'établissement (article R. 421-3), le contrat d'objectifs (article R. 421-4) et le règlement intérieur (article R. 421-5) ..... 10

1.2.3. Les instances de l'EPLE ..... 11

1.2.4. Les différentes expressions de l'autonomie de l'EPLE ..... 13

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

..... 15

### **1.3. L'étendue de l'autonomie de l'EPLE ..... 19**

1.3.1. Une autonomie encadrée juridiquement ..... 19

1.3.2. Une autonomie moindre que dans la plupart des autres pays de l'OCDE ..... 20

### **1.4. L'EPLE, « espace autonome de pilotage pédagogique » ? ... 25**

## **1.5. L'autonomie en matière de moyens horaires ..... 29**

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

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

### **2.1. Le rôle du chef d'établissement ..... 34**

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

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

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

..... 36

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

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

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

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

2.3.1. Les inspecteurs référents ..... 41

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

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

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

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

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

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

3. Les freins à l'exercice de l'autonomie.....	51
<b>3.1. Taille et localisation des établissements .....</b>	<b>51</b>
<b>3.2. L'autonomie de l'EPLE réduite à la seule répartition des moyens .....</b>	<b>52</b>
3.2.1. La centration sur la marge d'autonomie .....	52
3.2.2. Le poids des considérations relatives aux ressources humaines (RH) ..	
.....	54
3.2.3. La difficulté à cerner et prendre en compte les besoins propres de l'établissement .....	55
3.3. Le statut et la carrière des personnels de direction .....	56
3.3.1. Une dualité fonctionnelle : président du conseil d'administration et	
représentant de l'État .....	56
.....	57
3.3.2. Un déroulement de carrière qui incite à une mobilité rapide .....	57
3.3.3. Une formation insuffisante au pilotage et une absence d'adaptation à l'emploi	
<b>3.4. La difficulté de prise en compte de la dimension RH par les chefs</b>	
<b>d'établissement.....</b>	<b>58</b>
3.4.1. Le délicat positionnement des chefs d'établissement en matière de	
pédagogie.....	58
3.4.2. La difficulté à valoriser les compétences et l'investissement des	
enseignants.....	60
<b>3.5. Les dispositifs de régulation de l'autonomie .....</b>	<b>61</b>
3.5.1. Le projet d'établissement .....	61
3.5.2. Le contrat d'objectifs .....	61
3.5.2.1 <i>Un outil très cadré par les académies .....</i>	<i>61</i>
3.5.2.2 <i>Des acteurs diversement impliqués .....</i>	<i>62</i>
3.5.3. Le rôle des inspecteurs auprès des établissements .....	62
3.5.4. Les modalités d'attribution des moyens et le dialogue avec les	
établissements.....	63
3.5.5. Auto-évaluation et évaluation externe des établissements .....	64
<b>3.6. Les craintes des personnels .....</b>	<b>65</b>
3.6.1. La crainte d'une rupture d'égalité entre établissements .....	65
3.6.2. La crainte de rivalités ou tensions entre disciplines.....	66
3.6.3. La crainte d'un pouvoir excessif donné au chef d'établissement .....	66
3.6.4. La crainte d'une menace à la liberté pédagogique .....	67
<b>3.7. Une autonomie financière très limitée .....</b>	<b>68</b>
4. Faut-il repenser le cadre et les modalités d'exercice de l'autonomie, et le cas échéant, comment ?	
.....	69
<b>4.1. Les bénéfices de l'autonomie pour la réussite des élèves : l'apport des études</b>	
<b>internationales .....</b>	<b>69</b>
4.1.1. Une recherche abondante .....	69
4.1.2. Des résultats hésitants, mais qui tendent à établir une corrélation.....	70
4.1.2.1 Des recherches aux conclusions évolutives et	
contradictoires .....	70
4.1.2.2 Une question d'appréhension difficile .....	72
4.1.2.3 Une corrélation sous certaines conditions et dans certains	
contextes .....	73
4.1.3. L'autonomie, facteur parmi une constellation de facteurs .....	76
<b>4.2. Autonomie, dynamique collective et pilotage de l'établissement.....</b>	<b>79</b>
4.2.1. La prise en compte de la dimension collective .....	79
4.2.2. Un document de pilotage ou plusieurs ? .....	80
4.2.3. La mobilisation des personnels dans le projet pédagogique .....	80
4.2.4. La formation et l'information en appui à la constitution du collectif .....	82

# 2

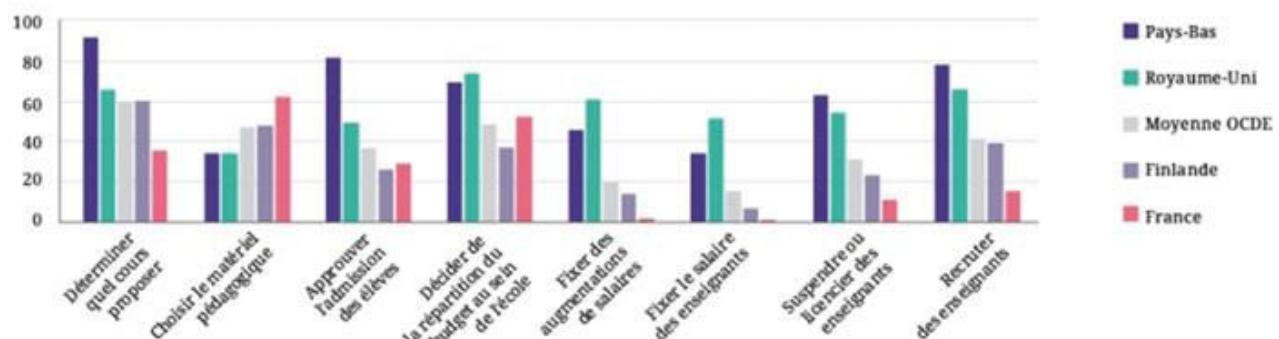
---

## L'autonomie de l'EPLE Comparaison avec d'autres pays

L'autonomie constitue le mode de fonctionnement légal des collèges et des lycées depuis le décret n° 85-924 du 30 août 1985 modifié relatif aux EPLE.

Cette autonomie reste en France très encadrée. Le Code de l'éducation rappelle ainsi que l'autonomie pédagogique et éducative s'exerce « dans le respect des dispositions [...] en vigueur et des objectifs définis par les autorités compétentes de l'État » ( C. éduc., art. R. 421-94 ). Néanmoins, les marges de manœuvre sont significatives, même si elles sont sans rapport avec celles dont disposent les établissements par exemple dans les pays scandinaves ou anglo-saxons.

#### ❶ PART EN POURCENTAGE DES CHEFS D'ÉTABLISSEMENT DÉCLARANT PARTICIPER À LA DÉCISION 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

# 3

---

« L'autonomie au défi des injonctions  
paradoxalement La question de la gouvernance  
des Etablissements Publics Locaux  
d'Enseignement »

Cette communication se propose d'explorer la thématique de l'« Autonomie et du contrôle » au sein des EPLE. Elle convoquera dans un premier volet les principaux éléments qui sont débattus aujourd'hui sur ce sujet au sein du milieu scolaire avant de présenter un éclairage à partir de la littérature managériale et sociale. Enfin, un troisième volet synthétisera les principales questions soulevées par ces nouvelles formes de management des EPLE.

### **1. « Autonomie et contrôle » quel débat pour les EPLE ?**

Le débat autour de l'autonomie des établissements publics locaux renvoie à la question de leur gouvernance. Quels sont les modes de gouvernance les plus appropriés et les plus efficaces pour les EPLE ainsi que pour l'ensemble de leurs parties prenantes ?

L'idée d'accorder plus d'autonomie aux EPLE par rapport à leur ministère de tutelle n'est pas récente. Déjà, le Général De Gaulle dans les années 1960, exprimait la nécessité que les usagers de l'école (professeurs, administrateurs, élèves, parents) participent à la gestion, aux sanctions et aux résultats de leur établissement.

Dès cette époque, émergent trois questionnements autour de l'autonomie, qui restent encore d'actualité, aujourd'hui. D'abord, l'autonomie des établissements s'imposerait comme étant le seul moyen possible de gérer la massification du système éducatif liée aux évolutions démographiques. Cette évolution n'étant pas la même selon les régions, une gestion localisée s'imposerait. Ensuite, l'autonomie permettrait de mettre les acteurs de l'école face

à leurs responsabilités dans toutes les dimensions de la gestion de leur établissement : pédagogique, financière, stratégique, sécuritaire. Les logiques partenariales avec les parties prenantes externes sont également différentes en fonction des bassins de population.

Et enfin, l'autonomie renverrait à une logique marchande par laquelle les établissements qui n'atteindraient pas un certain niveau d'efficacité, ou de résultats, disparaîtraient par le jeu de la concurrence. Bien sûr, ces trois axes de réflexion sur l'autonomie n'impliquent pas les mêmes conséquences notamment politiques.

Le troisième axe, particulièrement renvoie à une certaine logique marchande de l'enseignement qui peut faire débat. Quel rôle « la concurrence » va-t-elle jouer ?

Pour les uns, elle peut susciter une émulation source de performance. Pour d'autres, elle ne peut qu'être source d'inégalité entre les élèves. La centralisation dans ce cas garantirait un cadre commun de traitement pour tous les élèves. Par ailleurs, on observe, une certaine volonté d'aller vers le renforcement des compétences managériales des chefs d'établissement. Trois exemples en attestent. Le premier est l'introduction dans les programmes de formation des Chefs d'établissement (à l'ESEN) de modules orientés vers le management. Deuxièmement, la formation continue des PERDIR, au sein de certaines académies, s'est vue complétée ces dernières années de modules sur le management des équipes et des ressources humaines. Enfin, des masters dédiés aux chefs d'établissement ont été créés ces quinze dernières années, afin de répondre justement à une demande de formation complémentaire des chefs d'établissement dans le but d'optimiser le pilotage de leur établissement.

À titre d'exemple, on citera le master GEDOS1, qui est un diplôme de gestion et qui combine un enseignement sur les politiques éducatives avec des enseignements sur le pilotage de la performance, la stratégie, le management des équipes et des RH ou encore de conduite du changement. Ce diplôme existe depuis un peu moins de 15 ans.

On a pu observer d'ailleurs que, si les premières promotions avaient une certaine défiance et une méfiance réelle vis-à-vis de la terminologie employée par les intervenants (management, stratégie, gestion...), les dernières promotions de ce master adhèrent à ce langage assez immédiatement et reconnaissent faire usage régulièrement des notions managériales, apprises en cours, sur leur terrain. Les différentes lois sur la décentralisation de l'enseignement secondaire sont basées sur la remise en cause du pouvoir vertical descendant traditionnel.

Si la décentralisation se définit comme un transfert des compétences de l'État vers les collectivités territoriales, la déconcentration, quant à elle, est une délégation de moyens et de pouvoirs de décision de l'administration centrale vers les services extérieurs de l'État. Cette délégation est limitée dans le temps, contrairement au transfert qui lui est définitif.

À partir de 2001, un cadre légal va se construire autour de la Loi Organique relative aux Lois de Finance enclenchant une évolution majeure des règles budgétaires et comptables de l'État allant dans le sens d'une plus grande responsabilisation des gestionnaires publics au niveau local. Objectifs, stratégies et indicateurs de performance doivent alors être définis par les acteurs en charge de la gestion des EPLE sur le terrain. Une « sorte de contrat » est passé entre l'État et les EPLE. Ceux-ci s'engagent sur des niveaux de performance à atteindre en contrepartie desquels leur liberté, quant à la gestion des moyens alloués, est plus importante. Ce contrat n'exonère pas, cependant, les EPLE de leur l'obligation de rendre compte de leur gestion, notamment dans le cas de différences notables entre les objectifs prévisionnels et les objectifs réalisés. Ainsi, donner un pouvoir d'action aux acteurs locaux n'implique pas la disparition totale du rôle de l'État dans la régulation du système éducatif national.

## **2- Les apports des sciences sociales et du management**

Comme souvent, le débat et les « oppositions » se cristallisent autour des deux termes, autonomie et contrôle, qui ne renvoient pas toujours aux mêmes réalités et aux mêmes présupposés selon les acteurs. En sciences sociales, pour Reynaud (1988) il existe deux mécanismes de régulation de l'action collective. La régulation de contrôle qui correspond

à une logique « d'immanence » par laquelle les règles sont imposées par une autorité centrale aux acteurs périphériques. Dans ce contexte, l'objectif est de guider les comportements des acteurs en réduisant leur marge d'autonomie. Crozier et Friedberg parlent de « zones d'incertitude » qui correspondent aux compétences implicites, aux informations informelles, au réseau personnel, bref à tout ce qui n'est pas maîtrisé par l'organisation et qui peut donc conférer un pouvoir à celui qui le détient. À l'opposé, la régulation autonome renvoie à une logique de « transcendance ». Les règles émergent spontanément au niveau des acteurs périphériques qui progressivement contribuent à l'homogénéisation des comportements collectifs. En management, on peut définir l'autonomie comme « la capacité d'un sujet (individuel ou collectif) à déterminer librement les règles d'action auxquelles il se soumet, de fixer à l'intérieur de son espace d'action, les modalités précises de son activité, sans qu'un extérieur (l'organisation formelle) ne lui impose ses normes ».

(Chatzis, 1999, p.29 in Khalil et Dudezert, 2014). À l'opposé, le contrôle renvoie à « toute influence créatrice d'ordre, c'est-à-dire d'une certaine régularité » (Chiapello, 1996, halil et Dudezert, 2014). La recherche en science de gestion aborde le débat avec une terminologie différente. 1Gestion des Établissements et des Organisations Scolaires à L'Université Paris Est Marne 2 On parle de centralisation ou de décentralisation du pouvoir de décision au sein des organisations.

H Mintzberg, identifie plusieurs mécanismes de coordination des acteurs. Au moins trois d'entre eux intéressent le débat sur le mode de gestion des EPLE. - - - La standardisation des procédés de travail conduit la technostucture à imposer aux acteurs décentralisés les moyens et les procédures de leur action sans obligation de résultats. À l'opposé la standardisation des résultats fixe des niveaux d'objectif à atteindre identiques pour tous les acteurs. Ainsi, ils restent libres de leurs décisions sur les moyens et les procédures de travail employés. La standardisation par les qualifications, toujours en visant une homogénéisation des comportements, amène soit à donner aux acteurs entrant dans la structure une même formation, soit à pratiquer la cooptation. Ainsi, selon la définition retenue, l'autonomie ne veut pas dire abandon, pas plus qu'elle ne signifie l'affranchissement total d'une organisation de tutelle. Mais, elle renvoie bien à la notion de prise de responsabilités (réponses-habiletés).

A donc des responsabilités, celui qui est habilité à répondre à des questionnements sans en référer à une autorité supérieure.

### **3- Retour sur le débat autour du mode de gouvernance des EPLE**

Cette nouvelle forme de management des EPLE, qui essaie de s'inventer, pose plusieurs questions :

- Celle de l'équité de traitement des élèves autour des pratiques d'évaluation des élèves.
- Les EPLE sont en attente de supports méthodologiques rendant possible notamment l'auto évaluation.
- Celle de l'animation des équipes pédagogiques.
- Celle de l'autonomie du recrutement des enseignants qui permettrait au système de gagner en souplesse et en réactivité lorsque la bénace des besoins laisse les établissements démunis
- Enfin, celle de l'autonomie des choix des méthodes d'enseignement

A contrario, on peut s'interroger sur la capacité d'établissements qui seraient plus autonomes, à gérer certains dispositifs clés, comme l'école inclusive.

# 4

---

Des chefs d'établissement dotés  
de pouvoirs plus étendus que dans le public

## L'enseignement privé sous contrat - juin 2023 Cour des comptes

Les chefs d'établissement disposent dans l'enseignement privé sous contrat d'une plus grande autonomie et d'une plus grande souplesse de gestion que leurs homologues du public. Chaque recrutement doit faire l'objet d'un accord du chef d'établissement.

Cette disposition permet notamment de s'assurer que le personnel, y compris les professeurs, est en accord avec le projet déployé par l'établissement et avec son caractère propre. Le chef d'établissement dispose d'un certain nombre de leviers qui lui permettent d'optimiser la gestion des moyens de l'établissement. Il a, par exemple, la faculté d'imposer aux professeurs un temps de service d'enseignement incomplet, pour lequel ils seront payés au prorata des heures effectuées ; il peut ainsi optimiser l'utilisation de la dotation globale horaire (DGH) déléguée par le rectorat pour le fonctionnement des classes.

Toutefois, dans les établissements visités, les directeurs évitent, lorsqu'ils le peuvent, le recours au temps incomplet pour les maîtres contractuels. Par contre, comme pour les contractuels de l'enseignement public, les professeurs délégués, plus nombreux proportionnellement que dans le public, sont employés sur les heures d'enseignement restantes après fixation du service des maîtres contractuels et sont plus souvent à temps incomplet, ce qui permet de mieux ajuster les moyens et de réduire globalement le coût de l'enseignement privé sous contrat. Dans les écoles privées sous contrat, à la différence des écoles publiques, le directeur est aussi chef d'établissement et le MENJ a accepté qu'il contribue à ce titre avec l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) à l'évaluation des enseignants lors des trois rendez-vous de carrière. Cela donne au directeur de l'école privée une plus grande prise sur la carrière des professeurs que dans le public, où seul l'inspecteur de l'éducation nationale intervient ; cette compétence peut lui conférer une plus grande autorité auprès des enseignants. On observe au niveau de ces établissements davantage autonomes que les élèves sont moins souvent en groupes réduits que dans l'enseignement public (cf. infra). Par exemple, certains lycées visités ont choisi de ne pas ouvrir certaines options, langues rares ou spécialités dans le cadre de la réforme du baccalauréat général et technologique afin de scolariser davantage d'élèves, dans des divisions moins chargées.

Le chef d'établissement dispose, en outre, en toute autonomie, en relation avec l'association support de l'établissement, de l'utilisation du forfait d'externat payé par le rectorat. Ce forfait doit servir à contribuer aux rémunérations des personnels de direction, administratifs et de vie scolaire et des personnels de santé scolaire, à l'exception des médecins scolaires qui relèvent des rectorats. Ces personnels sont employés et rémunérés par l'association support de l'établissement. Contrairement à l'enseignement public où ces postes sont attribués par les rectorats, les établissements privés jouissent d'une grande liberté pour choisir les professionnels susceptibles d'aider au mieux les élèves. Par ailleurs, la taille des établissements, qui peuvent regrouper au sein d'une même association une ou plusieurs écoles, un ou plusieurs collèges, un lycée général et technologique et une section d'enseignement professionnel, permet de mieux mutualiser ces moyens. Par exemple, certains établissements ont choisi de recruter moins d'infirmiers pour pouvoir recruter un psychologue.

D'autres ont choisi de ne pas recruter d'adjoint au chef d'établissement pour recruter des « préfets des études » sur chaque niveau. En raison de l'absence de disponibilité des médecins scolaires, certains gros établissements ont recruté des infirmiers chargés des visites médicales pour les élèves de 5 et 11 ans. Dans d'autres établissements, plus petits, il n'y a parfois pas d'infirmier et aucune visite médicale n'est organisée. Les personnels de direction sont essentiellement des enseignants choisis et formés par les réseaux.

Dans le 1er degré, les décharges des directeurs sont payées par les rectorats comme dans l'enseignement public et ils perçoivent en complément un salaire de l'association pour leurs activités de direction de l'établissement. Pour conserver un statut de maître contractuel ou délégué employé par l'État, les personnels de direction du 2nd degré gardent un temps d'enseignement d'au moins une heure hebdomadaire et cumulent la rémunération d'enseignant et d'employé de l'association. Ce temps d'enseignement peut être une variable d'ajustement des moyens d'enseignement de l'établissement dans le cadre de sa dotation globale horaire. Il peut aussi permettre de réduire le salaire versé aux personnels de direction par l'association, en particulier dans des petits établissements où certains personnels de direction auditionnés enseignent même à mi-temps. Dans les établissements privés, la gestion de la vie scolaire est facilitée par le recrutement des élèves, de milieux plus favorisés et choisis par l'établissement, et par la possibilité de renvoi des élèves posant des problèmes de discipline, sans délai ni procédure imposée par le ministère de l'Éducation nationale. Contrairement aux responsables des écoles et établissements publics, les chefs d'établissements de l'enseignement privé ne sont pas tenus de signaler aux rectorats tous les problèmes graves ou incidents survenus dans l'établissement. Les personnels de vie scolaire sont recrutés par les établissements et bénéficient le plus souvent d'un CDI, ce qui permet d'instaurer une continuité dans le travail des équipes, à la différence des établissements publics où les assistants d'éducation (AED) ne pouvaient pas, jusqu'en 2022, travailler plus de six ans. Les surveillants auditionnés sont satisfaits de cette situation qui leur permet d'être mieux reconnus des enseignants, de se sentir mieux intégrés à l'établissement et de pouvoir mener des projets à long terme. Une forte proportion d'entre eux était AED dans l'enseignement public pendant six ans avant de devoir rechercher un autre poste. Les élèves en situation de handicap sont accompagnés par des « accompagnants d'élèves en situation de handicap » (AESH), dans la limite du temps scolaire, rémunérés par les rectorats sur les moyens du programme de l'enseignement public 230 – Vie de l'élève comme pour les élèves scolarisés dans l'enseignement public. Dans les établissements visités, l'adhésion des personnels, en particulier enseignants, au projet, change leur contribution volontaire à l'effort collectif. Par exemple, les professeurs acceptent volontiers d'effectuer les remplacements de courte durée de leurs collègues à la demande du chef d'établissement, contrairement à la majorité des enseignants du 2nd degré public qui y sont opposés par principe. Selon les professeurs auditionnés, cela ne présente pas de difficulté particulière, même s'il peut leur arriver ponctuellement de répondre négativement à une demande. Les élèves sont habitués à ces remplacements, même s'ils ne couvrent pas l'ensemble des absences. Une enquête réalisée par la DEPP en 202133 montre que les enseignants du secteur privé sous contrat se sentent mieux dans l'établissement et mieux considérés par leur hiérarchie directe que les enseignants du secteur public. Ainsi, 89,7 % des enseignants du secteur privé sont tout à fait ou plutôt satisfaits du climat scolaire dans leur établissement, contre 67,4 % des enseignants du secteur public. 33 DEPP, Repères et références statistiques – RERS, 2021.

# 5

---

## Personnels de direction dans un établissement de l'AEFE

*Mis à jour le 05/09/2025*

Tous les ans, l'AEFE recrute des personnels de direction, chefs d'établissement et adjoints pour diriger ses établissements à l'étranger.

Vous souhaitez rejoindre le réseau d'enseignement français à l'étranger sur un poste de direction ? Suivez le guide, pour découvrir les prérequis, le contexte d'exercice et les missions de ces personnels.

**Un contexte unique et stimulant**

**Une gouvernance partagée et autonome**

La majorité des établissements du réseau AEFE est gérée par un comité de gestion ou une association. Vous devez construire une relation de confiance avec ces instances, tout en bénéficiant d'une large autonomie en matière de gestion des ressources humaines et financières. Ces responsabilités élargies font de vous un pilier de la gouvernance de l'établissement.



