

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE SUIVI
INDIVIDUALISÉ DES
ÉLÈVES :
UNE AMBITION À
CONCILIER AVEC
L'ORGANISATION DU
SYSTÈME ÉDUCATIF

Rapport public thématique

Synthèse

Mars 2015

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés figurent à la suite du rapport.

L'ordre des chapitres synthétisés correspond à celui du rapport.

SOMMAIRE

Introduction	5
1 Une démarche encore hésitante	7
2 Un pilotage défaillant	11
3 Des obstacles de fond à surmonter	15
Conclusion	17
Recommandations	19

INTRODUCTION

La Cour a mené une enquête sur les différents dispositifs de suivi individualisé existant dans le premier comme le second degré.

Ces dispositifs, dont les plus connus sont l'aide personnalisée en primaire⁽¹⁾, l'accompagnement personnalisé au lycée, ou encore l'accompagnement éducatif, ont été institués dans le sillage du collège unique (loi « Haby » du 11 juillet 1975), afin de mieux adapter l'enseignement à l'hétérogénéité des publics scolaires. Ils connaissent un renouveau considérable depuis 2005. L'enquête de la Cour porte uniquement sur les dispositifs relevant du ministère de l'éducation nationale jusqu'à la rentrée 2013 et exclut les dispositifs portés par les collectivités territoriales ainsi que le soutien scolaire privé. La Cour ne s'est pas intéressée à l'enseignement différencié que chaque enseignant peut pratiquer dans sa classe : s'il constitue la première démarche d'individualisation du suivi des élèves, il relève de considérations purement pédagogiques qui échappent à sa compétence. Seuls les dispositifs spécifiques d'individualisation mis en place au sein des établissements sont étudiés, et uniquement sous l'angle de leur organisation, de leur coût, de leur gestion et des conditions de leur mise en œuvre.

La Cour a conduit ses travaux en administration centrale et dans quatre académies : Amiens, Créteil, Grenoble et Strasbourg, analysant les dispositifs existant dans les premier et second degrés, les secteurs public et privé sous contrat, et dans les deux voies, professionnelle comme générale et technologique. Au vu de la faiblesse des informations disponibles sur le sujet, la Cour a complété cette démarche par une enquête statistique en ligne auprès de directeurs d'école et de chefs d'établissement des quatre académies concernées. L'échantillon établi par la direction de l'évaluation, de la performance et de la prospective (DEPP) du ministère de l'éducation nationale à la demande de la Cour regroupe au total 880 établissements. Les observations issues de ces différents travaux ont été confrontées à une analyse de trois systèmes éducatifs étrangers : Autriche (Land de Vienne), Canada (province de l'Ontario) et Finlande.

(1) Désormais supprimée et remplacée par les activités pédagogiques complémentaires depuis la rentrée 2013.

INTRODUCTION

Parvenue au terme de son enquête, la Cour considère que le suivi individualisé des élèves, en raison de l'importance des sommes qui lui sont consacrées⁽²⁾, du nombre d'élèves (et d'enseignants) concernés⁽³⁾, et de la multiplication des dispositifs depuis 2005, a tous les attributs d'une politique publique. Pourtant celle-ci n'est pas reconnue en tant que telle par le ministère – la réponse de la ministre, annexée au rapport, étant explicite à ce sujet. Cette ambiguïté fondamentale qui caractérise les dispositifs adoptés explique en grande partie les nombreux obstacles auxquels se heurte leur mise en œuvre, ainsi que leur difficulté à produire des résultats favorables. Si le suivi individualisé des élèves ne constitue pas le seul élément concourant à l'objectif de réussite de tous les élèves assigné à l'école depuis 2005 et réaffirmé récemment dans la loi de refondation de l'école du 8 juillet 2013, il en constitue néanmoins l'un des leviers essentiels.

N'assumant pas clairement cette politique, le ministère n'en a pas tiré toutes les conséquences sur l'organisation du système éducatif, qui demeure à l'heure actuelle en décalage avec les exigences du suivi individualisé des élèves.

(2) Environ 2 Md€ par an.

(3) À titre d'exemple, depuis la rentrée 2012, la totalité des élèves de lycée est concernée par l'accompagnement personnalisé introduit par la réforme du lycée.



1 Une démarche encore hésitante

L'introduction du collège unique en 1975 a conduit à scolariser une classe d'âge entière au sein d'une même structure et a fait apparaître la grande hétérogénéité de besoins des élèves. La loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989, dite loi Jospin, constitue le véritable point de départ de la démarche d'individualisation du suivi des élèves, car elle place l'élève « au centre du système éducatif ». Les textes successifs ont confirmé cette orientation, qui connaît un renouveau considérable depuis 2005 : ainsi, la loi d'orientation et de programme sur l'avenir de l'école de 2005 crée les programmes personnalisés de réussite éducative, la réforme de l'école primaire en 2008 institue l'aide personnalisée et les stages de remise à niveau, et la rénovation de la voie professionnelle en 2009, comme la réforme du lycée général et technologique en 2010, sont toutes deux clairement inspirées par le souci d'une plus grande individualisation de l'enseignement. La récente loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 conforte cette tendance.

Un ensemble hétéroclite de mesures

Si le ministère considère que c'est avant tout au sein de la classe, pendant les cours habituels, que sont mis en œuvre par les enseignants les moyens de répondre aux besoins dif-

férents des élèves, il n'en a pas moins multiplié les dispositifs de prise en charge de la difficulté scolaire extérieurs à la classe, là où d'autres systèmes scolaires poussent au contraire très loin la logique de prise en charge différenciée de tous les élèves dans le dispositif d'enseignement commun. Ainsi les réformes successives ont stratifié de nombreux dispositifs de suivi individualisé des élèves, dont la compréhension par les élèves et leurs familles est rendue difficile. Ils relèvent de trois catégories :

- les dispositifs centrés sur les élèves en difficulté, autrement dit les dispositifs de remédiation, en direction desquels la France s'est historiquement d'abord engagée : dans le premier degré, aides spécialisées (RASED), aide personnalisée (en vigueur entre 2008 et 2013), stages de remise à niveau et programme personnalisé de réussite éducative (PPRE) ; dans le second degré, PPRE au collège ;

- les dispositifs fondés sur le volontariat des élèves, sans prise en compte spécifique ni systématique de la difficulté scolaire : accompagnement éducatif dans les écoles de l'éducation prioritaire et au collège ; au lycée, tutorat, stages de remise à niveau, stages de langue et stages passerelles ;

Une démarche encore hésitante

- les dispositifs d'individualisation destinés à tous les élèves et figurant obligatoirement dans leur emploi du temps, d'inspiration plus récente : il s'agit de l'accompagnement personnalisé en 6^e (seule classe concernée au collège) et au lycée.

Les dispositifs étudiés selon le niveau scolaire et leur nature

Nature du dispositif			
	Remédiation (ciblé sur élèves en difficulté)	Volontariat des élèves (pour tous les élèves qui le veulent)	Destiné à tous les élèves (et figurant dans les grilles horaires d'enseignement)
ÉCOLE	- Aides spécialisées (1990) - PPRE* (2005) - Aide personnalisée (de 2008 à 2013) ⁽⁴⁾	- Accompagnement éducatif en éducation prioritaire seulement (2008) - <i>aides aux devoirs, sport, culture</i>	
	- stages de remise à niveau (2008) pendant les vacances de printemps ou d'été, seulement en CM1, CM2, expérimental en CE1		
COLLÈGE	- PPRE* (2006-2007)	- Accompagnement éducatif (depuis 2007-2008) - <i>devoirs, sport, culture et oral langue étrangère</i>	- Accompagnement personnalisé en 6^{ème} seulement (2011)
LYCÉE		- Tutorat (depuis 2010) - Stages de remise à niveau (depuis 2009 en LP et 2010 en LEGT) - Stages de langues (2010) - Stages passerelles (2010)	- Accompagnement personnalisé (depuis 2009 dans la voie professionnelle, depuis 2010 dans la voie générale et technologique) - <i>soutien, approfondissement, orientation</i>

LP : lycée professionnel
LEGT : lycée d'enseignement général et technologique

(*) PPRE : programme personnalisé de réussite éducative

Les informations concernant les dispositifs sont présentées selon le modèle suivant : nom du dispositif, **restriction du champ couvert** (année de mise en place) - contenu

(4) L'aide personnalisée a été supprimée à la rentrée 2013. À cette même date, ont été introduites les activités pédagogiques complémentaires ; ce dernier dispositif, trop récent, n'a pas été intégré à l'enquête.

Une démarche encore hésitante

Une vision stratégique incertaine

Au fourmillement de dispositifs à la terminologie variée mais si proche qu'elle prête souvent à confusion, s'ajoute une grave absence de continuité entre eux, qui n'en rend que plus difficile leur appropriation par la communauté éducative.

L'exemple le plus récent est celui de la suppression de l'aide personnalisée en primaire, instaurée en 2008, et de son remplacement par les activités pédagogiques complémentaires depuis la rentrée 2013, alors que les équipes locales s'étaient approprié cette mesure. Cette instabilité est également perturbante pour les élèves et leurs familles.

De même, la démarche d'individualisation ne s'applique pas à tous les niveaux d'enseignement : les dispositifs développés dans les années récentes ont surtout concerné le primaire et le lycée. Au collège, l'accompagnement personnalisé est ainsi cantonné à la classe de 6^e. Cette situation est d'autant plus paradoxale que c'est bien au niveau du collège que le besoin d'individualisation se fait particulièrement ressentir.



2 Un pilotage défaillant

Alors que le suivi individualisé des élèves constitue une orientation affirmée de manière récurrente par les textes législatifs et concerne un très grand nombre d'élèves, cette démarche n'apparaît pas comme une politique publique clairement assumée par le ministère, qui n'a donc pas adapté son mode de pilotage à cette ambition.

Un suivi dispersé et lacunaire par l'administration centrale

Au sein de la DGESCO, aucune structure n'est chargée de l'ensemble des dispositifs de suivi individualisé des élèves de manière transversale : ceux-ci sont suivis par les bureaux correspondant au niveau scolaire dont ils relèvent, entravant toute vision d'ensemble. En outre, bien qu'il déploie chaque année de nombreuses enquêtes de gestion spécifiques à chacun d'entre eux, le ministère ne dispose pas de données quantitatives

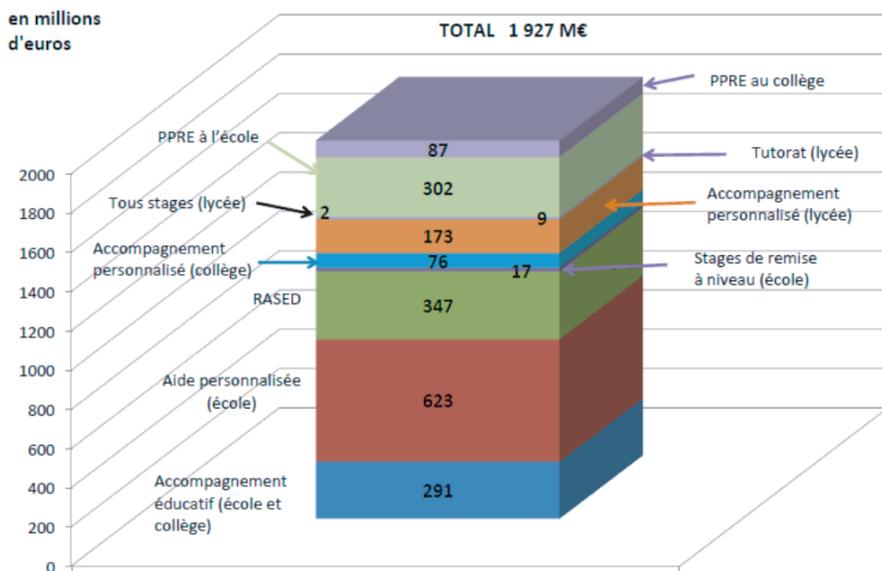
fiables sur les effectifs d'élèves ou d'enseignants concernés ni sur les volumes horaires correspondants. La connaissance de l'existant demeure donc très lacunaire.

Un coût largement méconnu

Le suivi budgétaire, très incomplet, aboutit à une sous-estimation importante du coût des dispositifs dans les documents budgétaires transmis au Parlement. Ainsi, l'estimation globale de l'ensemble des dispositifs étudiés réalisée par le ministère à la demande de la Cour s'élève à près de 2 Md€, alors que les dotations figurant à ce titre dans les documents budgétaires ne s'élèvent qu'à 110 M€ environ. Le ministère n'a jusqu'à présent pas affiné son suivi budgétaire, ni pour ses propres besoins de pilotage, ni pour la bonne information du Parlement.

Un pilotage défaillant

Estimation globale du coût des dispositifs en 2013 (en M€)



Source : Estimations réalisées par le ministère de l'éducation nationale à partir d'évaluations en ETP, de dotations budgétaires et de crédits consommés.

En effet, un certain nombre de dispositifs, tels que l'aide personnalisée en primaire (en vigueur entre 2008 et 2013), les programmes personnalisés de réussite éducative (PPRE) et l'accompagnement personnalisé en 6^e sont réputés pour le ministère « ne rien coûter » puisqu'ils ont lieu sur le temps de service normal des enseignants. Le budget alloué à cette politique n'est par conséquent pas affiché.

Des capacités d'évaluation encore peu utilisées

Aux incertitudes du suivi quantitatif et aux insuffisances du pilotage budgétaire, s'ajoute la quasi-inexistence d'évaluation des effets de la politique d'individualisation. Les inspections générales et la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), ne se sont emparées que de manière très limitée de la thématique du suivi individualisé des élèves.

Un pilotage défaillant

Si le ministère est doté de deux inspections générales⁽⁵⁾ ayant une mission d'évaluation du système éducatif, celles-ci voient en pratique leurs interventions prioritairement investies dans le suivi de la mise en œuvre des réformes, sans aller jusqu'à l'analyse de leurs effets sur les élèves, qu'il s'agisse du premier ou du second degré.

De son côté, la DEPP est peu sollicitée sur la question de l'évaluation des dispositifs de suivi individualisé. Une seule étude fait exception, celle visant à apprécier le fonctionnement du dispositif d'accompagnement éducatif dans les collèges publics lors de sa généralisation⁽⁶⁾ ; mais elle ne contient pas de résultats objectifs sur le progrès des élèves.

S'il existe aussi peu d'évaluations disponibles sur les dispositifs de suivi individualisé des élèves, c'est que le ministère n'a pas fait le choix d'investir ce champ, contrairement à d'autres pays. La création du Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) par la loi du 8 juillet 2013 laisse entrevoir une possible amélioration dans ce domaine, qui ne pourra toutefois pas à elle seule inverser la tendance.

Ainsi, le ministère se trouve privé d'une capacité à effectuer des arbitrages éclairés entre les dispositifs de suivi individualisé des élèves puisqu'il en ignore dans une très large mesure autant le coût que les effets en termes de réussite des élèves.

(5) L'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR).

(6) Source : « L'accompagnement éducatif dans les collèges publics en 2008-2009 », DEPP, Note d'information n° 11-23, décembre 2011.



3 Des obstacles de fond à surmonter

L'enquête de la Cour fait apparaître que la démarche d'individualisation du suivi des élèves est en décalage avec l'organisation actuelle de l'enseignement scolaire. La Cour a certes pu observer à quel point la communauté enseignante, comme les équipes de direction, savent se mobiliser en faveur du suivi individualisé des élèves, lorsqu'un véritable projet d'école ou d'établissement fédère l'ensemble des acteurs concernés autour de cet objectif. Cette situation idéale est toutefois loin de constituer la norme car elle suppose de surmonter certains dysfonctionnements du système éducatif, dont les dispositifs de suivi individualisé des élèves ne sont que le révélateur.

Adapter le cadre de gestion

Pour faire une plus grande place au suivi individualisé des élèves, l'organisation du métier d'enseignant doit évoluer.

Tout d'abord, la logique hebdomadaire des obligations de service, la tradition disciplinaire dans le second degré et la faiblesse du travail en équipe, illustrée tant par l'enquête statistique de la Cour que par l'enquête TALIS de l'OCDE⁽⁷⁾, conduisent à des

difficultés dans le déploiement des dispositifs de suivi individualisé des élèves dans de bonnes conditions.

La diversité des missions des enseignants n'est, en outre, toujours pas reflétée dans leurs obligations réglementaires de service, malgré la réforme des décrets de 1950 conduite à l'été 2014 : si celle-ci constitue une avancée sur le principe en attribuant aux enseignants dans le décret statutaire d'autres missions que celle de « faire cours », elle n'inscrit toujours pas le suivi individualisé des élèves dans leurs obligations de service. Les chefs d'établissement demeurent donc tributaires de la bonne volonté des enseignants pour mettre en place des dispositifs qui excèdent leurs obligations de service, tandis que les enseignants qui s'investissent dans ce type de démarche ne bénéficient que d'une reconnaissance très limitée. C'est donc bien l'intégration dans les volumes horaires eux-mêmes qui doit être visée. Cette réforme reste à engager, alors que de nombreux pays ou territoires étrangers fonctionnent déjà selon ce schéma – tel est par exemple le cas de l'Ontario, visité par la Cour.

(7) TALIS (Teaching and learning international survey) est une enquête internationale de l'OCDE sur les enseignants, l'enseignement et l'apprentissage, réalisée en 2013.

Des obstacles de fond à surmonter

Enfin, le suivi individualisé des élèves doit être intégré dans l'inspection des enseignants plus souvent qu'il ne l'est actuellement, tout particulièrement dans le second degré.

Mieux préparer les enseignants

Les enseignants sont à l'heure actuelle mal préparés au suivi individualisé des élèves.

En premier lieu, l'enquête statistique menée par la Cour fait apparaître un large besoin de formation au suivi individualisé des élèves, exprimé par les enseignants mais aussi par les chefs d'établissement. L'enquête TALIS de l'OCDE précitée va dans le même sens.

La Cour n'a pas examiné la réforme en cours de la formation initiale des enseignants. S'agissant de la formation continue, l'administration centrale comme les académies ont déployé un certain nombre d'efforts. Ceux-ci demeurent toutefois extrêmement parcellaires car ils concernent quasi-exclusivement la réforme du lycée, et, encore plus précisément, l'accompagnement personnalisé, au détriment des autres dispositifs et des autres niveaux.

En second lieu, alors que l'identification préalable des besoins des élèves est indispensable à leur affectation dans les dispositifs d'individualisation les plus adaptés, les enseignants français paraissent dans leur grande majorité démunis pour s'acquitter de cette tâche. Les inspections générales le soulignent de manière répétée dans leurs rapports successifs. Or, sans cette capacité à évaluer les besoins des élèves, la mise en place de dispositifs d'individualisation de l'enseignement ne pourra pas produire les résultats escomptés.

Améliorer la conduite du changement

Enfin, le processus de conduite du changement au ministère de l'éducation nationale doit lui aussi se transformer pour permettre une véritable appropriation des réformes par les acteurs qui doivent les appliquer. Ce constat est général mais il vaut en particulier dans le domaine du suivi individualisé des élèves. À l'heure actuelle, la situation qui prévaut est celle de la multiplication des réformes, de calendriers de mise en œuvre toujours précipités, ainsi que d'un accompagnement très insuffisant des acteurs de terrain. La combinaison de ces éléments conduit à obérer fortement l'effet sur le système éducatif des réformes entreprises.

CONCLUSION

L'enquête conduite par la Cour fait apparaître que la démarche d'individualisation du suivi des élèves est en décalage avec l'organisation actuelle de l'enseignement scolaire. Il s'agit là d'un constat partagé avec la quasi-totalité des parties prenantes entendues par la Cour : corps d'inspection, chefs d'établissement et directeurs d'école, mais aussi enseignants, associations de parents d'élèves, ou encore représentants des élèves. Le ministère a décidé d'une réforme volontariste, instaurant de nombreux dispositifs, mais ne leur a donné ni la cohérence d'une politique d'ensemble, ni les moyens de la faire entrer dans les faits. Le suivi individualisé des élèves ne pourra réellement s'épanouir dans

le système éducatif français sans des évolutions très significatives, portant avant tout sur l'organisation de l'enseignement et la conception du métier enseignant.

De la capacité de la France à faire évoluer en profondeur l'organisation du système éducatif, pour la rendre compatible avec un suivi plus individualisé des élèves, dépend le succès de cette orientation, souhaitée par tous les gouvernements successifs depuis près de 30 ans. Cela conditionne aussi au moins en partie les performances futures de notre système éducatif, aujourd'hui confronté à des difficultés graves et persistantes.

RECOMMANDATIONS

Affermir la démarche d'individualisation en France

→ stabiliser les dispositifs ainsi que le vocabulaire employé pour chacun d'entre eux ;

→ généraliser la démarche d'individualisation au collège et pour les élèves en CAP ;

Améliorer le pilotage des dispositifs de suivi individualisé des élèves

→ améliorer le suivi statistique régulier par la DGESCO de la mise en œuvre des dispositifs ;

→ mettre en place des outils d'évaluation des dispositifs de suivi individualisé des élèves, afin d'être en mesure de déterminer lesquels doivent être modifiés, maintenus ou supprimés (recommandation réitérée) ;

→ chiffrer annuellement pour le Parlement le coût des dispositifs de suivi individualisé des élèves ;

Surmonter les obstacles de fond pour réussir cette démarche

→ mettre en place et actualiser régulièrement à l'usage des enseignants des outils d'évaluation des besoins des élèves ;

→ revoir la définition du temps de service des enseignants du second degré pour l'élargir à des plages obligatoires dédiées aux autres missions de l'enseignant et notamment aux dispositifs d'individualisation (suivi individuel des élèves, temps de concertation, évaluation des besoins des élèves, etc.) (recommandation réitérée) ;

→ donner aux directeurs d'école et aux chefs d'établissement la possibilité de moduler la répartition du temps de service des enseignants et des emplois du temps des élèves en fonction des besoins des élèves, notamment en prévoyant la mise en place sur l'année scolaire de plages horaires variables de soutien et d'accompagnement (recommandation réitérée) ;

→ pour ce faire, annualiser au moins pour partie le temps de service des enseignants du secondaire (recommandation réitérée) ;

→ systématiser la formation des enseignants à la démarche d'individualisation, y compris à l'évaluation des besoins des élèves, dans le cadre de la formation continue ; prévoir également une formation continue des personnels de direction dans ce domaine ;

→ évaluer les enseignants sur leur pratique du suivi individualisé des élèves.

