

Cultures et politiques de l'évaluation en éducation et en formation

Suivi de la mise en œuvre et évaluation d'un dispositif d'éducation prioritaire dans le canton de Vaud

Patricia Gilliéron Giroud, Ladislas Ntamakiliro

Une allocation complémentaire visant à favoriser l'équité entre les établissements dans le canton de Vaud a été attribuée à 25 établissements de l'enseignement obligatoire en 2008. Nos propos font suite à un mandat de recherche attribué à l'URSP l'année suivante. Cette étude est constituée de deux volets: le premier analyse, d'une part, les besoins exprimés par les membres des conseils de direction¹ lorsqu'ils ont reçu l'allocation complémentaire et, d'autre part, les projets mis en œuvre dans les établissements dans les mois qui ont suivi (ce volet est terminé et a fait l'objet d'une publication en 2012). Le second volet vise à effectuer une évaluation ex-post du projet (Demeuse, 2012) et à mesurer l'efficacité des décisions prises au travers des performances et des parcours scolaires des élèves.

Avant la réalisation du second volet de cette étude, notre intervention vise à mettre en évidence un certain nombre de réflexions ou de questions ne figurant pas dans le premier rapport de recherche. Ce retour sur les informations recueillies jusqu'ici cherche à documenter et à interroger la phase d'évaluation qui constituera la suite de notre mandat. Nos réflexions s'appuient sur les contenus des entretiens menés auprès de responsables scolaires et des conseils de direction des établissements concernés, ainsi que sur les contenus des descriptifs de projets remis au Département de la formation et de la jeunesse par les conseils de direction des établissements bénéficiaires.

Le modèle d'analyse sur lequel se basent nos réflexions est le schéma d'évaluation du Programme de Réussite Educative (PRE) proposé par Lambert et Suchaut (2010). Ce schéma pose un certain nombre de dimensions nécessaires à la gestion et à la régulation d'un projet.

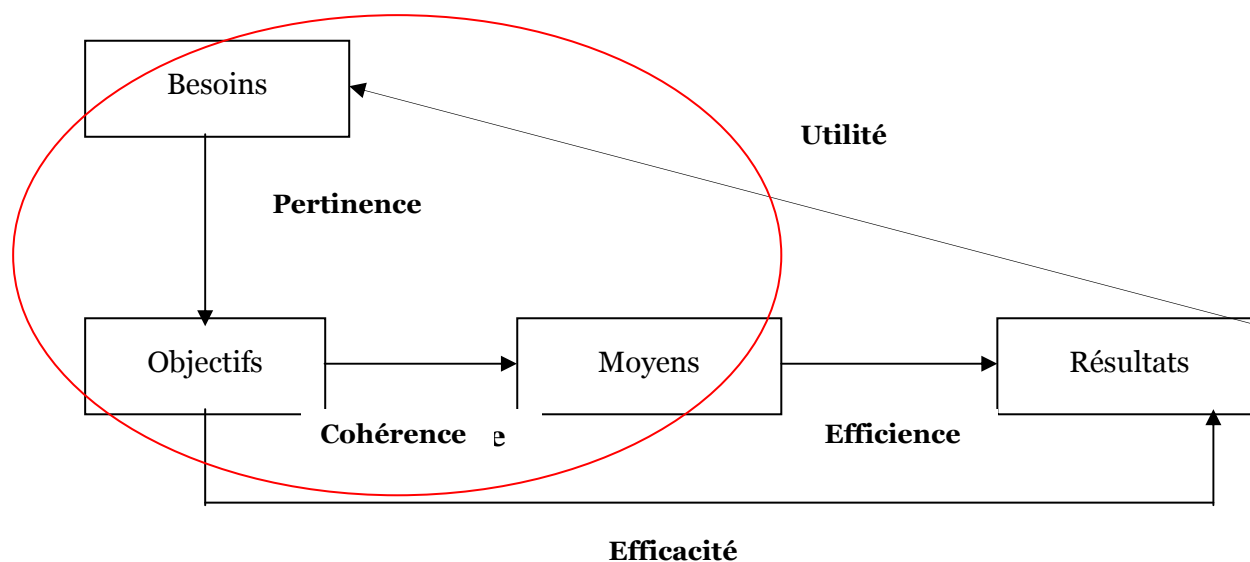


Figure 1 : Schéma d'évaluation du PRE (tiré de Lambert & Suchaut, 2010)

¹ Le conseil de direction est constitué du directeur et des doyens de l'établissement.

Cultures et politiques de l'évaluation en éducation et en formation

Nous retenons ici les trois phases qui précèdent l'évaluation des résultats d'un projet, soit l'analyse des besoins, la définition des objectifs et la mise en oeuvre des moyens (cerclés en rouge). La qualité de ces phases, en terme de pertinence et de cohérence, est requise pour évaluer l'efficacité et l'utilité d'un projet et engager un retour régulateur sur une nouvelle analyse des besoins. Dans le cas de l'allocation complémentaire du canton de Vaud, ces aspects seront interrogés au niveau de l'institution, génératrice du projet global, et des établissements bénéficiaires, initiants des projets internes.

Avant la présentation de nos analyses, nous exposons le contexte vaudois d'éducation prioritaire ainsi que l'origine, le but et les modalités de répartition de la nouvelle allocation complémentaire.

1. Le contexte vaudois

Les mesures d'éducation prioritaires instaurées dès les années 70 dans le canton de Vaud se caractérisent par une longue tradition de pédagogie compensatoire. Les mesures adoptées figurent pour la première fois dans la loi scolaire de 1984. Elles sont orientées vers l'aide aux élèves en difficulté d'apprentissage ou de comportement. Les diverses formes d'intervention, créées bien auparavant pour certaines d'entre elles, consistent en cours d'appuis individuels, en mesures de soutien par groupe, en classes à effectif réduit et en classes de développement. Une enquête du Centre suisse de coordination pour la recherche en Education (CSRE) montre que ce dispositif était alors en vigueur dans la plupart des cantons suisses (Grossenbacher, 1994).

Dès le début des années 90, tout comme dans d'autres régions ou pays, le dispositif de pédagogie compensatoire fait l'objet de critiques : les mesures mises en oeuvre sont discriminantes et n'ont pas les effets escomptés sur l'amélioration de la réussite scolaire des élèves en difficulté. Une étude de Blanchet et Doudin (1993) relève les aspects problématiques et peu efficaces de la scolarisation de certains élèves en « classes séparées ».

Un mouvement de suppression des classes de pédagogie compensatoire (en faveur d'une intégration de tous les élèves dans les classes ordinaires) caractérisera certains établissements scolaires dès le début des années 90. Sans disposition législative et réglementaire, cette nouvelle orientation se limitera toutefois à quelques établissements (Pulzer-Graf, 2008). La prégnance des mesures d'appui pédagogique hors de la classe et la constitution de classes à effectif réduit ou de développement reste ainsi forte dans le canton de Vaud au début des années 2000.

Au printemps 2008, en complément au dispositif de pédagogie compensatoire existant, une nouvelle allocation de cinq millions par année est allouée par le Département aux établissements dont la population a un niveau socio-économique bas. Elle vise à favoriser l'équité entre les établissements.

Quelle est l'origine de cette allocation? Dans quel but est-elle distribuée? De quelle manière a-t-elle été répartie? Avec quel pilotage institutionnel?

2. Origine, but et répartition

L'origine de l'allocation complémentaire de ressources à certains établissements est politique. En mars 2007, un postulat est déposé par des députés du Grand Conseil vaudois. Le texte demande au Conseil d'Etat de présenter un rapport sur les résultats scolaires selon les établissements (via les épreuves cantonales de référence) et d'étudier l'opportunité d'adapter les moyens alloués en fonction de ces résultats. Les intervenants appuient notamment leur propos sur une étude de la Conférence des directeurs de l'instruction publique (Nicolet, Rosenberg, Rüesch et Truniger, 2001) et évoquent une série d'expériences menées en Suisse et à l'étranger. Ils relèvent que des moyens supplémentaires sont

Cultures et politiques de l'évaluation en éducation et en formation

nécessaires pour les écoles qui accueillent une forte proportion d'élèves migrants. Le postulat sera rejeté lors de la séance du Grand Conseil du 23 octobre 2007. L'argument principal de ce refus est la crainte d'une comparaison entre les établissements au travers des résultats aux épreuves cantonales de référence qui seraient rendues publiques.

A la suite de ces débats, la cheffe de Département reviendra sur l'idée d'une allocation de périodes complémentaires en l'insérant dans un projet visant à favoriser l'équité entre les établissements selon le niveau socioéconomique de leur population. Elle évoquera deux impératifs: les mesures prises dans les établissements avec les ressources supplémentaires accordées doivent être explicites et leurs résultats lisibles.

Le sens donné au terme équité, dans ce contexte, est double : il caractérise, d'une part, une disposition cantonale nouvelle visant pour la première fois une discrimination positive entre les établissements (davantage de ressources à ceux qui en ont le plus besoin) ; il désigne, d'autre part, une tentative d'inciter les établissements à développer des projets s'adressant à l'ensemble des élèves d'une classe, d'un bâtiment ou d'un établissement, éliminant ainsi les effets de discrimination.

Une allocation complémentaire de cinq millions (soit 0,8% de l'enveloppe pédagogique cantonale globale) est allouée sur plusieurs années et n'est pas diminuée si l'effet des mesures prises est positif. Ce nouveau dispositif constitue un élargissement de la politique vaudoise d'éducation prioritaire et un changement de paradigme par rapport à une attribution de périodes d'enseignement ciblée sur les élèves.

Ainsi, 25 établissements sur 89 sont sélectionnés (9 éta primaires, 9 éta. secondaires et 7 éta. mixtes). Le complément représente entre 19 et 95 périodes hebdomadaires supplémentaires selon les établissements. Ces derniers ont été choisis à l'aide d'indicateurs socioéconomiques calculés sur la base de données locales démographiques (nombre d'étrangers), sociales (nombre de chômeurs, nombre de bénéficiaires du revenu d'insertion) et financières (revenu fiscal de la commune), ainsi que du pourcentage d'élèves allophones fréquentant l'établissement. Le canton de Vaud ne dispose pas d'indicateurs du statut socio-économique des élèves.

Les directeurs des établissements concernés sont informés de l'orientation de la mesure lors d'une séance commune en mai 2008. L'allocation est associée à une demande de rendre compte de la part de l'établissement. Les conseils de direction sont invités à remplir un formulaire de planification de projet comportant notamment un bilan de la situation de l'établissement en matière d'équité, des objectifs à atteindre, les projets prévus et les évaluations critériées envisagées. Le formulaire serait alors validé par la Direction de l'enseignement obligatoire (DGEO). Les noms des établissements bénéficiaires sont tenus secrets, chaque conseil de direction recevra un courrier lui indiquant le nombre de périodes complémentaires allouées.

Que nous indiquent les informations recueillies par entretien et les contenus des descriptifs des projets des établissements concernant les besoins, les objectifs et les moyens mis en œuvre?

3. L'analyse des besoins

Au niveau de l'institution, les besoins exprimés par les responsables scolaires sont globaux. Il s'agit de donner de meilleures chances de succès aux élèves des régions les moins favorisées du canton. Les notions de cohésion sociale et d'égalité des chances sont mises en avant (document confidentiel, 2008).

Dans les établissements, chaque conseil de direction, associé ou non avec tout ou partie du corps

Cultures et politiques de l'évaluation en éducation et en formation

enseignant, est invité à réaliser un bilan global et à analyser les manques et les difficultés de l'établissement. Ce bilan met en évidence les principales préoccupations des conseils de direction suivantes :

Préoccupations	Nb. total de mentions
Métier d'enseignant	52
Implication des familles	50
Difficultés des élèves	44
Valeurs à promouvoir	38
Décisions à l'interne	36
Climat d'établissement	11
Système scolaire	3
Post-obligatoire	2

Figure 2 : Les préoccupations exprimées par les conseils de direction

Les deux premiers thèmes fortement relevés sont : le métier d'enseignant (la formation continue, la nécessité de collaborer, les difficultés à gérer la classe, le sens donné à la profession, etc.) et l'implication des familles. Les préoccupations concernant ces dernières sont majoritairement exprimées en terme de manques par rapport à l'institution scolaire (manque d'intérêt, de soutien aux devoirs, d'occasions de lire, etc.). Le troisième thème concerne les difficultés des élèves, principalement face au travail scolaire ou de comportement, puis dans les acquis scolaires. Viennent ensuite des préoccupations portant sur les valeurs à promouvoir dans l'établissement (le respect des différences, l'éducabilité, l'équité, etc.) puis les décisions internes (diminution du taux d'échec scolaire, orientation des élèves, intégration, etc.). Le climat d'établissement en tant que tel est peu cité. Quelques rares conseils de direction évoquent le système scolaire lui-même (trop de stigmatisation, trop d'élèves dans les classes, trop rigide) ou le post-obligatoire (la recherche d'un emploi).

4. La définition des objectifs

Au niveau de l'institution, les objectifs ne se différencient pas des besoins. Ils sont axés sur une meilleure réussite des élèves socio-économiquement défavorisés au travers d'une aide complémentaire allouée à l'établissement.

Les objectifs des projets mis en œuvre dans les établissements annoncés par les conseils de direction concernent :

- majoritairement l'amélioration des apprentissages des élèves, tant dans les acquis scolaires (principalement dans le domaine de la langue) que dans les compétences transversales nommées de multiple manière, avec un léger accent sur l'acquisition de stratégies d'apprentissage;

Cultures et politiques de l'évaluation en éducation et en formation

- de manière beaucoup moins fréquente, le développement des compétences professionnelles des enseignants (dans une didactique, en pédagogie générale ou dans les compétences transversales) ;
- les relations avec les familles ne sont évoquées que par un seul établissement.

Les objectifs annoncés sont majoritairement exprimés de manière globale (soutenir les élèves qui ont besoin d'une réadaptation mathématique, maintenir des conditions d'apprentissage convenables et profitables pour les élèves et pour les enseignants, développer la capacité à faire de nouveaux apprentissages, ouvrir l'école aux parents, etc.). Ils relèvent davantage d'intentions générales d'amélioration, de diminution, d'augmentation ou de changement par rapport à la situation actuelle.

5. Les moyens mis en œuvre

Au niveau de l'institution, mis à part les périodes attribuées selon la situation de l'établissement, des aides ont été proposées notamment pour définir les types de projets à mettre en œuvre ou le personnel à engager. Ces aides ont été variablement utilisées par les conseils de direction. Certains ont sollicité les collaborateurs de la Direction Organisation et planification à plusieurs reprises alors que d'autres ont préféré gérer l'allocation complémentaire de manière autonome. Tous les établissements n'ont pas rédigé un descriptif de projet (8 sur 25 ne l'ont pas rempli). Les descriptifs n'ont finalement pas été validés par le Département.

Dans les établissements, au cours de l'année scolaire 2009-2010 (année des prises d'informations auprès des conseils de direction), 102 projets ont été annoncés par les 25 établissements concernés.

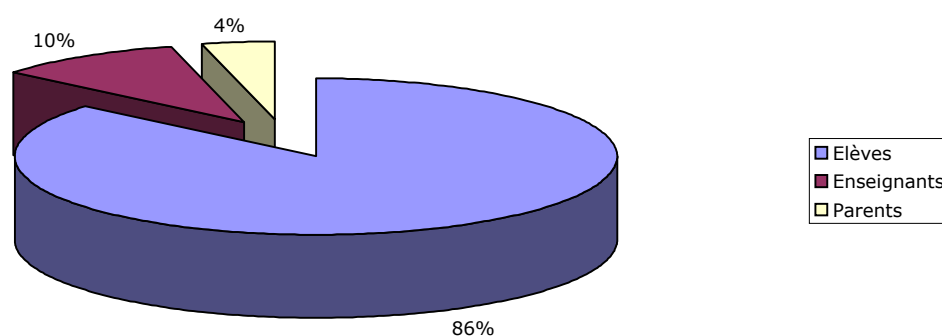


Figure 3 : Destinataires des projets mis en œuvre dans les établissements

86% d'entre eux concernent les élèves, alors que 10% des projets s'adressent aux enseignants et 4% aux parents. Les projets qui s'adressent aux élèves visent le soutien dans les apprentissages scolaires (65%), dans les compétences socio-éducatives (13%) et dans les activités socio-culturelles (8%).

Cultures et politiques de l'évaluation en éducation et en formation

Quel que soit le public concerné ou le soutien visé, les projets mis en oeuvre sont de deux types différents: soit ils s'apparentent aux mesures de pédagogie compensatoire traditionnelle et s'adressent à une partie des élèves seulement, soit ils concernent l'ensemble des élèves d'une classe, d'un bâtiment scolaire ou d'un établissement, sans cibler un élève ou un groupe d'élèves en particulier². Sur les 102 projets mis en oeuvre, 55 sont de type pédagogie compensatoire et 47 projets concernent l'ensemble des élèves, quel que soit leur profil scolaire. Deux établissements se sont engagés essentiellement dans des projets différents, 6 établissements ont mis en oeuvre essentiellement des projets de type pédagogie compensatoire et 17 établissements ont organisé des projets des deux types.

6. Pertinence et cohérence entre besoins, objectifs et moyens : quelques réflexions

L'analyse des besoins, des objectifs et des moyens du dispositif au niveau institutionnel et dans les établissements suscite un certain nombre de réflexions :

1. Au niveau institutionnel, les besoins et les objectifs de l'allocation complémentaire sont restés dans l'implicite et l'annonce des établissements concernés par la démarche a été tenue secrète.
2. Dans les établissements, l'expression des besoins met en évidence des problématiques qui portent en premier lieu sur le renforcement des compétences professionnelles des enseignants et l'implication des familles dans le système scolaire. Ils côtoient la nécessité de développer les compétences transversales des élèves et d'améliorer les apprentissages dans les disciplines du programme.
3. Les objectifs définis par les établissements mettent un accent prioritaire sur l'amélioration des acquis scolaires et le développement des compétences transversales des élèves. Le développement professionnel des enseignants est beaucoup moins cité. Les objectifs visant une amélioration de la relation famille-école sont rares. Les liens entre les objectifs des projets mis en oeuvre et les besoins exprimés par les conseils de direction sont ténus.
4. Au niveau de l'institution, l'attribution de l'allocation complémentaire à l'unité établissement a parfois posé des difficultés car la situation socio-économique de chaque lieu (bâtiment ou école) peut être différent. Certains conseils de direction ont réparti l'allocation sur l'ensemble des bâtiments en « saupoudrant » les périodes, d'autres ont choisi les lieux les plus nécessaires, laissant certaines classes dépourvues de moyens supplémentaires. L'unité établissement est-elle la plus pertinente pour favoriser l'égalité des chances entre les élèves?
5. Les moyens mis en oeuvre dans les établissements sont très fortement ciblés sur les apprentissages des élèves et concernent très peu les enseignants et encore moins les familles. Les projets développant les compétences éducatives ou culturelles des élèves sont minoritaires. La cohérence entre les objectifs déclarés et les moyens mis en oeuvre n'est pas complète.
6. L'indication donnée aux directeurs de mettre en oeuvre des projets ne se « substituant pas »

² *Exemple de projet de type pédagogie compensatoire* : « Deux périodes par semaine, deux à trois enfants de chaque classe d'école enfantine qui ont le plus besoin d'un soutien au développement moteur (soit un groupe de 8 à 10 élèves) sont conviés à des activités de rythmique dont le but est de les aider à développer leur motricité ».

Exemple de projet différent : « Un enseignant intervient, en collaboration avec l'enseignant titulaire, dans toutes les classes de l'école enfantine et de 1^{re} année, à raison d'une période et demi par semaine. Ce coenseignement est destinés aux activités d'enrichissement du vocabulaire et d'entraînement de l'expression orale de tous les élèves ».

Cultures et politiques de l'évaluation en éducation et en formation

aux projets de pédagogie compensatoire n'a pas été comprise de la même manière par tous les conseils de direction. Certains projets relèvent de la pédagogie compensatoire alors que d'autres sont différents et s'adressent à l'ensemble des élèves d'une classe, d'un bâtiment ou d'un établissement, diversifiant ainsi le type de moyens mis en oeuvre.

7. Dans les descriptifs de projet demandés au conseil de direction par le Département, l'incitation à prévoir une évaluation des projets a pu favoriser une centration de ceux-ci sur les résultats mesurables des élèves, limitant ainsi les initiatives impliquant une évaluation plus qualitative. Certains conseils de directions ont exprimé, par ailleurs, leur inexpérience et l'absence d'outils à l'interne pour évaluer leurs projets.
8. L'une des demandes politiques lors de l'attribution de l'allocation complémentaire est que les résultats des projets soient lisibles. Nous estimons qu'une évaluation de l'impact du projet cantonal doit être réalisée au-delà des performances des élèves. Les résultats dépendent fortement de la procédure et des démarches qui ont précédé (analyse des besoins, définitions des objectifs, type de projets mis en oeuvre). Il ne s'agit pas d'invalider ce type d'évaluation, mais d'affirmer que ces résultats ne suffisent pas en eux-mêmes

L'attribution d'une allocation complémentaire, tout comme d'autres mesures cantonales, suscite des attentes sur son efficacité. Isoler les effets de la distribution de périodes dites *Equité* dans les établissements sera difficile à réaliser. D'autres mesures d'aide (financées par diverses instances) sont à pied d'oeuvre et se mêlent aux nouveaux projets. En matière de politique d'éducation prioritaire, nous souhaitons rappeler dans cette contribution que d'autres facteurs doivent être pris en compte pour évaluer la réussite des projets mis en oeuvre dans les établissements. Ce qui compte pour qu'une école réussisse le pari de la lutte contre les inégalités, c'est aussi l'association de différents aspects tels que la stabilité des enseignants (emploi continu dans un même établissement), la qualité du pilotage interne, la volonté de faire réussir le maximum d'élèves ou le regard bienveillant envers les familles (Chauveau, 2001).

Références

Blanchet, A. & Doudin, P.-A. (1993). *Vers une meilleure intégration de la pédagogie compensatoire- Enquête sur une nouvelle organisation de l'appui pédagogique dans deux communes vaudoises*. Lausanne : CVRP.

Chauveau, G. (2001). La réussite scolaire dans les ZEP. *Education & Formations*, 61.

Demeuse, M. & Friant, N. (2012). Evaluer les politiques d'éducation prioritaire en Europe : un défi méthodologique. *Revue suisse des sciences de l'éducation* 34/1, 39-55.

Gilliéron Giroud, P. & Ntamakiliro, L. (2012). *Les projets d'éducation prioritaire dans les établissements scolaires vaudois. Analyse des besoins et description des projets*. Lausanne : URSP, 155.

Grossenbacher, S. (1994). *L'appui pédagogique à l'école. Le développement de modèles intégratifs d'enseignement en Suisse*. Rapport de synthèse du centre suisse de coordination pour la recherche (CSRE). Aarau :CSRE.

Cultures et politiques de l'évaluation en éducation et en formation

Lambert, M. & Suchaut, B. (2010). *Evaluation d'un Programme de Réussite Educative. Le cas du PRE de l'agglomération dijonnaise*. Dijon : Irédu-CNRS et Université de Bourgogne.

Nicolet, M., Rosenberg, S., Rüesch, P. & Truniger, M. (2001). *Promotion de la réussite scolaire et de l'égalité des chances en éducation. Assurer la qualité dans des classes et dans des écoles hétérogènes sur les plans linguistique, social et culturel*. Berne : CDIP, Etudes et Rapports 14 B.

Pulzer-Graf, P. (2008). *Place du soutien pédagogique et rôle des enseignants impliqués. Etude de dix dispositifs de pédagogie compensatoire d'établissements primaires vaudois*. Lausanne : URSP, 134.