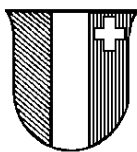


MESURES D'AIDE ORDINAIRE À L'ÉCOLE OBLIGATOIRE 22.008



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

en réponse

au postulat 18.164, du 12 juin 2018, de la Commission École obligatoire, « Pour une attribution plus égalitaire des mesures d'aide ordinaire à l'école obligatoire »

(Du 16 février 2022)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

En date du 12 juin 2018, un postulat a été déposé par la Commission thématique Éducation : « Pour une attribution plus égalitaire des mesures d'aide ordinaire à l'école obligatoire ». Ce postulat, accepté par le Grand Conseil le 26 juin 2018 en même temps que le Rapport informatif du Conseil d'État concernant la stratégie cantonale en matière de pédagogie spécialisée, « demande au Conseil d'État de produire un état des lieux de l'attribution des mesures d'aide ordinaire à l'école obligatoire et d'étudier la possibilité de gérer directement les mesures d'aide ordinaire, selon des critères transparents et valables pour l'ensemble des cercles scolaires ».

Ce postulat n'a pas été combattu par le Conseil d'État qui a considéré qu'il représentait une opportunité d'analyser la répartition des mesures d'aide ordinaire et avoir ainsi une vision plus générale des aides apportées.

En l'occurrence, il s'avère que l'analyse demandée par le postulat se heurte à l'absence de données exhaustives à disposition des autorités cantonales. En effet, l'attribution des ressources est de la responsabilité de la direction des centres scolaires dans le cadre des critères définis. Ces critères laissent une large marge de manœuvre aux cercles scolaires, de sorte que la répartition dépend de la ligne pédagogique privilégiée par chaque cercle. Chacun d'entre eux ayant ses propres outils et procédures de gestion et de contrôle internes, un état des lieux de l'attribution des mesures trouve ses limites dans la diversité de ceux-ci.

Partant de ces constats, le Conseil d'État entend prendre deux mesures d'amélioration pour assurer un meilleur pilotage et une répartition transparente et égalitaire des mesures d'aide ordinaire: d'une part mettre en place un processus de monitoring et d'autre part revoir l'arrêté sur le subventionnement des classes dans la scolarité obligatoire.

1. INTRODUCTION

Le 26 juin 2018, votre Autorité acceptait unanimement le postulat de la Commission Éducation 18.164. Nous vous rappelons la teneur de ce texte ci-dessous.

18.164

12 juin 2018

Commission École obligatoire

Pour une attribution plus égalitaire des mesures d'aide ordinaire à l'école obligatoire

Le Conseil d'État est prié de produire un état des lieux de l'attribution des mesures d'aide ordinaire à l'école obligatoire et d'étudier, en s'inspirant par exemple du modèle fribourgeois, la possibilité de gérer directement, au sein du service de l'enseignement obligatoire, les mesures d'aide ordinaire, selon des critères transparents et valables pour l'ensemble des cercles scolaires, la répartition du financement entre État et communes restant identique à celle qui prévaut actuellement.

L'attribution de mesures d'aide ordinaire dépend actuellement des centres scolaires qui affichent des cultures diverses en la matière. Certains centres scolaires sont plus parcimonieux que d'autres et appliquent des critères différents ou de manière plus ou moins stricte. De plus, un cercle scolaire peut être soumis à des pressions de la part des autorités communales, le coût des mesures d'aide ordinaire étant assumé à 55% par les communes. De manière à assurer une meilleure sinon une parfaite égalité de traitement entre centres scolaires, il est proposé que la gestion du financement des mesures d'aide ordinaire soit confiée à l'État, l'économie réalisée par les uns profitant ainsi à tous.

Signataire : M. J.-C. Guyot, président de la Commission de l'école obligatoire.

L'acceptation du postulat par tous les groupes politiques lors de la session du Grand Conseil du 26 juin 2018 montre le souci des autorités cantonales d'assurer une répartition équitable des moyens mis en œuvre dans les écoles pour venir en aide aux élèves ayant des besoins éducatifs particuliers sur tout le territoire neuchâtelois.

Dans sa prise de position devant la Commission, le Conseil d'État n'a pas combattu le postulat. Il a relevé que ce postulat était une opportunité d'analyser la répartition des mesures ordinaires et avoir ainsi une vision plus générale des aides apportées au sein des écoles aux élèves ayant des besoins éducatifs particuliers en complément au rapport sur le concept de pédagogie spécialisée adopté le 26 juin 2018 par le Grand Conseil.

2. LES MESURES ORDINAIRES ET LE SYSTÈME DE L'ENVELOPPE COMPLÉMENTAIRE

Dans notre système scolaire, les mesures ordinaires sont énumérées à l'article 5 de l'*arrêté concernant le subventionnement des classes dans la scolarité obligatoire*¹ (ci-après : *arrêté sur le subventionnement*). Elles sont comprises dans l'enveloppe dite complémentaire. Chaque cercle scolaire dispose ainsi d'une enveloppe complémentaire devant couvrir les besoins en terme de mesures d'aide ordinaire ; la gestion de l'enveloppe relève de sa compétence.

¹ RSN 410.105

Arrêté sur le subventionnement

Art. 5 ¹L'enveloppe complémentaire comprend :

- a) les périodes pour les classes d'accueil ;
- b) les périodes de soutien langagier ;
- c) les périodes de soutien pédagogique ;
- d) les périodes de soutien par le mouvement ;
- e) l'appui dans les classes à plusieurs ordres pour les années 1 à 8 ;
- f) les périodes d'options spécifiques de la 11^e année ;
- g) et les périodes d'activités complémentaires facultatives (ACF) mises en place pour les années 9 à 11.

²L'appui et les périodes spéciales définies à l'alinéa 1 font l'objet de dispositions d'attribution particulières définies par le département.

Les périodes définies aux lettres a) à e) constituent ce que l'on appelle les mesures ordinaires, auxquelles s'ajoute le soutien à l'intégration, prévu dans la *Directive d'application pour l'enveloppe complémentaire* (ci-après : *Directive*) et le Soutien Immédiat et Temporaire (SIT) prévu dans un arrêté spécifique.

En tant que mesures pédagogiques, les mesures d'aide ordinaire sont mises en œuvre par la direction d'école et dispensées par des membres du personnel enseignant. Le subventionnement cantonal, à hauteur de 45%, est opéré par le biais des salaires du personnel enseignant. Le nombre de périodes et le genre de soutien disponible pour des élèves ayant des problèmes spécifiques est déterminé par l'enveloppe complémentaire.

L'arrêté sur le subventionnement ne donne aucune indication sur l'octroi, l'attribution et le suivi de ces mesures, sujets qui sont d'ordre pédagogique et de gestion. Ces informations se trouvent dans la *Directive*. Ces mesures d'aide ordinaire, attribuées indépendamment des périodes d'encadrement de la grille horaire, peuvent être dispensées individuellement ou à un petit groupe d'élèves.

Voici dans le détail chacune des mesures d'aide ordinaire.

2.1. Classes d'accueil

Selon la *Directive*, une classe d'accueil n'est « fréquentée que par des élèves des cycles 2 et 3. Elle est en principe organisée par cycle. Le nombre minimum d'élèves requis pour le subventionnement d'une classe d'accueil est de 15. En dessous de ce nombre, les élèves sont intégrés dans les classes régulières et bénéficient de périodes de soutien langagier, tout comme les élèves de 1^{ère} à 4^e années. »

Pour des raisons historiques et démographiques, les classes d'accueil n'existent que dans certains cercles scolaires selon la répartition suivante (chiffres memento 2020-2021) :

- éorén - Le Mail : une classe du cycle 3 ;
- éorén - Terreaux : une classe du cycle 2 ;
- CSLL : une classe regroupant des élèves des cycles 2 et 3 ;
- EOCF : deux classes, une au cycle 2 et l'autre au cycle 3.

L'organisation des classes d'accueil peut être différente d'un centre scolaire à un autre en fonction notamment du nombre et des mutations d'élèves. Le nombre de périodes d'encadrement hebdomadaires est de 34 pour une classe du cycle 2 et de 40 pour une classe du cycle 3.

2.2. Soutien langagier

Cette mesure s'adresse « *aux élèves allophones là où il n'y a pas de classe d'accueil. Il est en principe organisé par cycle et par collège. La direction du centre scolaire est responsable d'attribuer les ressources dans le cadre des critères définis.* ».

Selon la *Directive*, la durée prévue pour cette mesure destinée aux élèves arrivé·e·s dans le canton en cours d'année ou au cours de la dernière année écoulée est de 20 semaines, renouvelable une fois. Dans les faits, il arrive que le soutien langagier soit octroyé à des élèves issu·e·s de familles allophones qui rencontrent des difficultés avec la langue française même au-delà de la durée initialement prévue par la *Directive*.

2.3. Soutien pédagogique

Le soutien pédagogique comprend :

- des aides ponctuelles pour les élèves en difficulté momentanée ;
- des cours de rattrapage pour les élèves absent·e·s sur une longue durée ;
- des cours complémentaires pour assurer l'intégration d'élèves ayant suivi précédemment un programme différent ;
- des cours complémentaires permettant de venir en aide à des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers, mais qui peuvent néanmoins suivre une scolarité régulière ;
- des cours de soutien intensif pour les élèves en difficulté dans les cercles où il n'existe pas de classe d'enseignement spécialisé aux cycles 1 et 2.

Le nombre de périodes de soutien pédagogique subventionnées est proportionnel au nombre d'élèves du cercle scolaire. Un pourcentage est défini pour les années scolaires 1 à 7 et 9 à 11 (8% du nombre d'élèves) et un autre pour la 8^e année (6%+4 périodes par classe). Le détail de ce calcul est précisé dans la *Directive*. À titre d'exemple, pour l'année scolaire 2020-2021, sans compter le soutien exceptionnel octroyé pour la COVID, le nombre de périodes en fonction des effectifs (19'606 élèves selon mémento statistique 2020-2021) a été de 1'897 périodes. Cela correspond à une attribution d'environ 1'800 à 1'900 périodes selon les années.

Les périodes sont réparties par les directions en fonction des besoins des élèves et des pratiques des centres scolaires.

Les leçons de soutien pédagogique sont, en principe, dispensées à un groupe d'élèves.

La grande diversité de situations inhérente aussi bien aux besoins spécifiques des élèves qu'aux contraintes géographiques et organisationnelles de chaque centre scolaire limite l'analyse détaillée de l'utilisation du soutien pédagogique.

Toutefois, de manière générale, sur la base des données fournies par les écoles, nous avons dégagé trois subdivisions de la scolarité avec des particularités communes.

2.3.1. Années 1 à 7

Pour ces années-ci, la plupart des centres scolaires organisent la répartition de leurs périodes de soutien de la manière suivante :

- a) une partie de l'enveloppe est attribuée à des enseignant·e·s chargé·e·s du soutien dans leur charge horaire annuelle. Les groupes des élèves sont ensuite organisés en fonction des sites, des niveaux et des difficultés rencontrées. Selon l'évolution de chaque élève, ils ou elles quittent ou intègrent un groupe de soutien tout au long de l'année scolaire.
- b) la seconde partie de l'enveloppe est conservée et attribuée au cas par cas, dans des situations spécifiques qui peuvent se présenter tout au long de l'année.

Enfin, certains centres emploient une partie de périodes de soutien pour financer du co-enseignement ou des dédoublements horaires. Les enseignant·e·s dispensent alors leurs cours en demi-classe et les élèves bénéficient d'un enseignement plus différencié.

2.3.2. Année 8

La 8^e année étant considérée comme une année charnière (elle précède l'introduction des disciplines à niveaux au cycle 3), elle bénéficie d'une enveloppe supplémentaire de 4 périodes hebdomadaires par classe permettant ainsi le dédoublement de certaines leçons. Ainsi, tous les élèves peuvent bénéficier d'un enseignement en plus petit effectif ou d'un renforcement dans certaines disciplines, généralement celles qui seront enseignées par niveaux au cycle 3.

Les choix quant à ces attributions sont opérés par chaque direction en fonction de ses lignes pédagogiques.

Par contre, comme mentionné ci-dessus (2.3.), le nombre de périodes de soutien pédagogique pour les classes de 8^e année est légèrement inférieur à celui des autres années scolaires.

2.3.3. Années 9 à 11 (cycle 3)

Au cycle 3, l'organisation de l'enseignement est fondamentalement différente de celle des cycles 1 et 2. En effet, l'élève est pris en charge par une équipe pédagogique multidisciplinaire d'enseignant·e·s spécialistes.

Les besoins des élèves, liés à la pluralité des enseignant·e·s avec qui ils et elles sont amené·e·s à travailler tout au long de la semaine, deviennent donc différents. Les élèves ne s'accommodent pas toutes et tous de la même manière à cette situation nouvelle. Ces circonstances s'ajoutent, dans certains cas, à des difficultés d'apprentissages.

Ainsi, la réponse donnée par le soutien pédagogique ne sera pas toujours la même et prendra en compte les différentes problématiques.

L'organisation du soutien au cycle 3 diffère entre les cercles scolaires. De manière générale, nous en avons identifié trois types :

- a) des périodes de soutien sont inscrites à l'année dans la charge horaire d'enseignant·e·s spécialistes de disciplines. Les élèves qui rencontrent des difficultés dans la discipline concernée sont invité·e·s à suivre ce soutien spécifique

qui peut aussi être dispensé à des élèves passant du niveau 1 au niveau 2 au semestre.

- b) une partie des périodes de soutien est réservée à l'accompagnement personnalisé des élèves qui éprouvent des difficultés d'organisation susceptibles d'entraver de manière importante leur accès aux apprentissages.
- c) enfin, une dernière partie des périodes est conservée en réserve pour pouvoir l'attribuer au cas par cas dans des situations spécifiques pouvant se présenter tout au long de l'année.

Les centres scolaires recourent à l'une et/ou l'autre de ces pratiques en prenant en compte les besoins des élèves et leur propre politique de gestion de ressources.

2.4. Soutien par le mouvement

Le soutien par le mouvement est une mesure propre à notre canton, apportée aux élèves freiné·e·s dans leurs apprentissages par de légères difficultés de motricité, d'intégration, de concentration, de relation. Le soutien par le mouvement s'adresse aux enfants présentant les particularités suivantes : maladresse corporelle et manque d'équilibre, difficulté en motricité fine, manque de confiance en soi, difficulté à s'intégrer dans un groupe, agitation, difficulté de concentration

Les centres scolaires attribuent cette mesure aux élèves concerné·e·s en fonction du personnel dûment formé dont ils disposent.

Cette mesure est en principe destinée aux élèves du cycle 1, mais certain·e·s, plus âgé·e·s, en bénéficient parfois.

2.5. Appui dans les classes à plusieurs ordres (et les classes à effectifs élevés) pour les années 1 à 8

Dans les cycles 1 et 2, la nécessité de bénéficier d'une certaine souplesse dans la constitution des classes, notamment dans les régions démographiquement plus faibles, peut entraîner la création des classes à plusieurs années de scolarité (multiniveaux). Dans de tels cas, il s'avère parfois profitable, voire indispensable, de dédoubler certaines périodes pour des raisons pédagogiques.

Les règles et les normes d'attribution de ces périodes d'appui sont décrites dans la *Directive*. Elles sont également applicables aux classes d'une seule année de scolarité dont l'effectif dépasse 21 élèves au cycle 1 et 22 élèves au cycle 2.

Les directions sont compétentes pour attribuer ces périodes selon les règles définies. Dans des cas exceptionnels, non prévus par la *Directive*, la direction peut s'adresser au service de l'enseignement obligatoire (ci-après : SEO) pour demander le subventionnement de périodes complémentaires.

Il est à relever que le nombre de périodes d'appui attribuées à une classe à effectif élevé peut fluctuer au long de l'année scolaire en fonction des mutations d'élèves. En revanche, les classes multiniveaux bénéficient de ces périodes à l'année.

2.6. Soutien à l'intégration

Le soutien à l'intégration s'adresse aux élèves reconnu·e·s en situation de handicap par l'office de l'enseignement spécialisé (OES) et fréquentant une école spécialisée une partie

de la semaine. Ce soutien vise à permettre une intégration partielle de ces élèves en école ordinaire par un accompagnement en classe.

Dans ces situations de scolarité mixte, la direction du centre scolaire de domicile de l'élève met sur pied les éventuelles périodes de soutien à l'intégration d'entente avec le SEO. Le nombre de périodes utilisées dépend fortement du type de handicap et du taux d'intégration de l'élève.

2.7. Soutien immédiat et temporaire (SIT)

Le soutien immédiat et temporaire (SIT) est une mesure de type socio-éducatif mise en place depuis août 2017, qui a fait l'objet d'un arrêté *ad hoc* du Conseil d'État (RSN 410.110). Elle s'adresse aux élèves qui débutent leur scolarité ou qui rejoignent l'école publique neuchâteloise et dont les difficultés d'intégration scolaire d'importance majeure requièrent un appui immédiat sous la forme de la présence d'un·e adulte supplémentaire en classe. Un projet pédagogique est élaboré pour ces élèves pour qui, en fonction de leurs besoins, d'autres mesures seront peut-être nécessaires. Le SIT concerne en principe uniquement les élèves du cycle 1.

Le SIT est une mesure ordinaire subventionnée par le SEO. Elle est organisée et mise en œuvre par la direction. Les intervenant·e·s, des assistants socio-éducatifs et assistantes socio-éducatives (ASE), sont engagé·e·s par les autorités du cercle scolaire et leur statut est régi par le droit communal.

3. CONSTATS ET MESURES D'AMÉLIORATION

Si le financement des mesures d'aide ordinaire est réparti entre les communes (55%) et le canton (45%), leur gestion relève de la compétence des cercles scolaires dans le cadre de la directive d'application définissant des principes et des règles et fixant des normes d'attribution et d'encadrement.

À ce niveau, une large autonomie – voulue par le législateur au moment de la régionalisation de l'école obligatoire – est reconnue aux autorités des cercles scolaires. De ce fait, les communes ont une marge de manœuvre importante dans l'organisation et l'octroi des mesures d'aides.

Cela étant, l'analyse détaillée de l'attribution des mesures – respectivement les différences entre les cercles scolaires – ne peut en l'état être effectuée.

En effet, bien que le SEO soit systématiquement sollicité pour la mise en place de certaines mesures exigeant explicitement son accord (soutien à l'intégration, soutien immédiat et temporaire et appui dans des cas exceptionnels), il ne l'est que parfois de la mise en place des autres mesures (soutien langagier, soutien par le mouvement, appui). De ce fait, il ne dispose pas de données exhaustives relatives à l'attribution des mesures d'aide ordinaire. Ce sont les cercles scolaires qui, en fonction de leur organisation propre, mettent en place des outils et des procédures de gestion et de contrôle internes leur permettant de déterminer les mesures nécessaires à mettre en place pour leurs élèves. Les pratiques entre les cercles scolaires varient ainsi en fonction de la politique de gestion des ressources menée et de la ligne pédagogique qu'ils souhaitent privilégier pour soutenir les élèves.

Or, sans remettre en cause l'autonomie des cercles scolaires, il apparaît au Conseil d'État qu'il devrait pouvoir être en mesure d'examiner l'application des critères d'octroi,

d'attribution et de suivi des mesures déterminés par la *Directive* pour l'ensemble des cercles scolaires afin de s'assurer de l'égalité de traitement entre eux.

Partant, le Conseil d'État entend prendre deux mesures pour d'une part permettre de monitorer l'octroi des mesures et d'autre part pour assurer une répartition transparente et égalitaire pour l'ensemble des cercles scolaires.

Mesure n°1 : Mettre en place un processus de monitoring

Compte tenu de l'absence de données exhaustives à disposition des autorités cantonales, le Conseil d'État souhaite mettre en place un processus de monitoring. Celui-ci devra permettre un meilleur pilotage du système et une transparence relative à l'application des critères d'octroi, d'attribution et de suivi des mesures selon les dispositions fixées dans la *Directive*.

La mise en œuvre du processus de monitoring pourrait vraisemblablement faire l'objet d'un développement interne par les ressources actuelles du SIEN. Dans le cadre de ces travaux, il convient d'éviter de créer des doublons au niveau des applications de gestion. Ainsi, selon ce qui précède, toute solution qui peut se déployer par une intégration directe dans l'environnement SAP doit être privilégiée.

Les éléments financiers, tels que les coûts relatifs à certaines mesures ordinaires prévues pour les élèves, peuvent être assez facilement récupérés dans le système SAP. D'autres composantes, comme les dédoublements de classes, seront impossibles à extraire et donc ne seront pas incluses dans le périmètre du projet. Dans tous les cas, les fonctionnalités envisageables offriront une meilleure illustration de l'utilisation de l'enveloppe complémentaire.

Mesure n°2 : Revoir l'Arrêté sur le subventionnement des classes

Si la mesure 1 permet de répondre à la demande du postulat relative à l'état des lieux de la répartition des mesures, elle ne suffit pas à donner suite au souci relevé par celui-ci concernant la transparence des critères et l'égalité de traitement entre les cercles scolaires. Ainsi, pour donner suite à cette préoccupation, le Conseil d'État entend revoir l'Arrêté sur le subventionnement des classes avec pour but de :

- fixer un cadre clair, applicable et contrôlable en matière d'organisation des classes ;
- mettre en place un système équitable par une harmonisation des pratiques entre les différents centres scolaires ;
- s'assurer que tous les élèves bénéficient des mêmes conditions et des mêmes chances de se développer et de s'insérer dans les formations subséquentes ;
- augmenter le pourcentage d'enseignant·e·s titré·e·s et formé·e·s pour l'enseignement spécialisé ;
- former l'ensemble du corps enseignant à l'approche inclusive ;
- offrir d'autres ressources d'encadrement en appui direct aux enseignant·e·s et aux élèves ;
- définir des critères pour que les élèves puissent bénéficier de ressources et/ou d'un enseignement spécialisé.

Les modalités du nouvel arrêté seront revues et arrêtées après consultation. Cela étant, le Conseil d'État ne souhaite pas que la compétence de gérer directement les mesures d'aide ordinaire soit attribuée au SEO, comme le suggère le postulat. En effet, cela reviendrait à remettre en cause le système voulu lors de la régionalisation de l'école obligatoire et l'autonomie dévolue aux cercles scolaires.

4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET HUMAINES

Le coût relatif à la mise en place de l'outil de monitoring (analyse métier, conception informatique, développement dans SAP, test et adaptation de la solution, documentation, formation des utilisateur·trice·s) devra être pris en charge par le budget de fonctionnement et ne nécessitera pas de crédit d'engagement. Les délais de réalisation seront adaptés à la planification actuelle des projets informatiques en cours de traitement.

Par ailleurs, les présentes mesures n'entraînent pas d'augmentation des ressources humaines (EPT) et n'auront pas de conséquences sur le personnel.

5. CONSÉQUENCES JURIDIQUES

Pas de conséquences juridiques au niveau du Grand Conseil.

6. CONCLUSION

Au vu des éléments exposés ci-dessus, le Conseil d'État vous invite à prendre acte des deux mesures prévues, soit de mettre en place un processus de monitoring permettant un meilleur pilotage du système et un contrôle plus fin (mesure n°1) et revoir l'arrêté sur le subventionnement des classes dans la scolarité obligatoire afin d'assurer la transparence des critères et l'égalité de traitement entre les cercles scolaires (mesure n°2) et de classer le postulat 18.164.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 16 février 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

TABLE DES MATIÈRES

<i>RÉSUMÉ</i>	1
1. INTRODUCTION	2
2. LES MESURES ORDINAIRES ET LE SYSTÈME DE L'ENVELOPPE COMPLÉMENTAIRE	2
2.1. Classes d'accueil	3
2.2. Soutien langagier.....	4
2.3. Soutien pédagogique	4
2.4. Soutien par le mouvement.....	6
2.5. Appui dans les classes à plusieurs ordres (et les classes à effectifs élevés) pour les années 1 à 8	6
2.6. Soutien à l'intégration	6
2.7. Soutien immédiat et temporaire (SIT)	7
3. CONSTATS ET MESURES D'AMÉLIORATION	7
4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET HUMAINES	9
5. CONSÉQUENCES JURIDIQUES	9
6. CONCLUSION	9