

Voyage d'étude aux Pays-Bas du 31 mai au 10 juin 2010

Isabelle Lieveloo, IA-IPR Lettres, Académie de Montpellier

Introduction

Ce voyage d'étude qui s'est déroulé du 31 mai au 10 juin m'a permis de rencontrer de nombreux interlocuteurs, dans des sites et des situations très divers : inspecteurs néerlandais des premier et second degrés de l'enseignement ordinaire et de l'enseignement spécialisé à Utrecht et Zoetermeer, discussions avec un représentant du Ministère à La Haye, avec une équipe de direction et des enseignants d'un collège/lycée à Zoetermeer. J'ai également eu l'opportunité d'assister à l'inspection d'une école élémentaire spécialisée dans l'accueil d'enfants en situation de handicap et assisté à des réunions avec l'administration d'établissements suite à une visite d'inspections. Ces rencontres variées m'ont conduite à privilégier deux angles d'approche qui, néanmoins se complètent. Tout d'abord, après une brève présentation du système d'éducation néerlandais, je m'intéresserai à la manière dont le ministère de l'Education prend en charge les élèves à besoins éducatifs particuliers. Quels sont les établissements, les dispositifs, les enjeux et les perspectives ? Puis, dans un second temps, je verrai quelles sont les modalités et les procédures d'évaluation de ces établissements et de ces dispositifs et quel rôle joue l'Inspection néerlandaise.

1 Le cadre général

1.1 Organisation générale de la scolarité

L'organisation de la scolarité obligatoire aux Pays-Bas diffère sensiblement de ce qui est en pratique en France. L'enseignement primaire dure 8 ans et accueille les enfants de 4 ans à 12 ans. Au terme de cette première scolarité, les élèves sont orientés, généralement sur la base d'une évaluation nationale, « citotoets », vers un établissement secondaire. Ce peut être soit un lycée (enseignement pré universitaire d'une durée de 6 ans (VWO)), soit un lycée proposant une éducation secondaire générale d'une durée de 5 ans (HAVO), soit une éducation préprofessionnelle, d'une durée de 4 ans (VMBO qui comprend quatre niveaux) ou enfin un enseignement pratique fondé sur l'apprentissage en alternance (Pro).

1.2 Liberté de l'enseignement

Une liberté garantie par la constitution

L'enseignement est libre aux Pays-Bas : il n'existe pas, comme en France, de séparation de l'Eglise et de l'Etat. Cette liberté, garantie par la constitution, prévoit la liberté de fonder une école, d'organiser l'enseignement et de déterminer les principes fondateurs en vigueur dans l'établissement. Il existe des écoles publiques, accueillant tous les enfants, quelle que soit leur religion. Ces établissements sont soumis à la législation publique et sont gérés d'ordinaire par le conseil municipal ou son émanation. Certaines écoles publiques appliquent des méthodes pédagogiques spécifiques comme les écoles Montessori, Dalton ou Jena Plan. Les écoles privées sont soumises à la législation privée et sont gérées par une institution ou une fondation. Elles peuvent être confessionnelles (catholiques, protestantes, juives, islamiques, hindouistes), quelques écoles privées appliquent également les méthodes pédagogiques de Montessori, Dalton ou Jena Plan. Les parents sont libres de choisir l'établissement dans lequel leur enfant sera scolarisé mais l'école a la possibilité de refuser les élèves dont les parents ne souscriraient pas à la croyance ou l'idéologie prônée par l'établissement.

Une liberté encadrée et contrôlée

La liberté pédagogique dont bénéficient les écoles est néanmoins limitée par les critères de qualité instaurés par l'Inspection de l'Education. Ces critères s'appliquent aux écoles privées et publiques et définissent les contenus, les objectifs à atteindre, les sujets des examens, le nombre d'heures d'enseignement annuel ainsi que les qualifications requises pour les professeurs. Financièrement les écoles publiques et privées sont sur un pied d'égalité. Chaque établissement reçoit une somme qui dépend, entre autres, du nombre d'élèves (cette

subvention varie en fonction de l'origine sociale des parents) et, il peut, dans la mesure où il respecte les critères imposés par l'inspection, gérer ces fonds de manière autonome. La légalité de la gestion financière tout comme la qualité de l'enseignement est de la responsabilité du Conseil d'administration. Ce Conseil d'administration, qui n'est pas élu, est indépendant de la direction et a le plus souvent en charge plusieurs établissements.

2 L'accueil des élèves à besoins éducatifs particuliers

2.1 L'enseignement spécialisé : une organisation complexe en voie de simplification

Une longue histoire

L'enseignement spécialisé est, historiquement, très développé aux Pays Bas. En effet, dès le XIX^e siècle, un enseignement spécialisé est offert aux enfants souffrant de handicaps mentaux ou sensoriels. Dès les premières lois instaurant la scolarité obligatoire et organisant l'enseignement, l'éducation spécialisée, régie par des lois spécifiques, n'a cessé de se développer et de se complexifier en multipliant les catégories d'écoles et d'institutions spécialisées. Une loi spécifique, entrée en vigueur en 1985, (ISOVSO) organisait l'enseignement spécialisé et l'enseignement secondaire spécialisé. Différents types d'établissements spécialisés accueillaient alors les élèves souffrant de handicaps physiques, sensoriels ou mentaux ou encore de difficultés d'apprentissage ou d'éducation.

Une politique d'intégration

La politique menée dès 1996 et intitulée « De nouveau ensemble à l'école » (Weer samen naar school) a cherché à réduire la séparation entre l'enseignement spécialisé et l'enseignement ordinaire. Cette politique a permis d'instaurer une loi sur l'enseignement primaire (Wet op het Primair Onderwijs) qui réunissait dans l'enseignement élémentaire à côté d'écoles ordinaires des écoles élémentaires spéciales (speciaal basis onderwijs) qui pouvaient accueillir des élèves souffrant de difficultés d'apprentissage ou d'adaptation.

Par ailleurs, la loi du premier août 1998 (loi sur les centres de ressources « Wet op Expertise Centra » WEC) a simplifié très largement ce système et a ouvert la possibilité pour les enfants souffrant de handicap d'être scolarisés dans le système ordinaire. Elle a également permis, d'une part, d'instaurer dans l'enseignement secondaire un dispositif de soutien scolaire (Leerwegondersteunend Onderwijs (LWOO)) qui concerne les élèves dont le QI se situe entre 75 et 90 et qui accusent un retard d'au moins un an et demi, et, d'autre part, de créer l'enseignement pratique (Pro) permettant d'intégrer dans des établissements ordinaires des élèves nécessitant un soin et un accompagnement particuliers. Enfin, ce projet d'intégration scolaire a rendu possible la prise en compte d'un groupe beaucoup plus large d'élèves, tous ceux qui nécessitent une attention particulière (enfants autistes, dyslexiques, hyperactifs, intellectuellement précoces).

Une organisation simplifiée mais toujours complexe.

Ces différentes lois organisent donc actuellement l'enseignement comme suit :

- L'enseignement élémentaire

Réorganisé par la loi du premier août 1998, il comprend donc l'enseignement primaire régulier, l'enseignement primaire spécial qui accueille les élèves ayant des difficultés d'apprentissage et/ou d'éducation, les jeunes enfants menacés dans leur développement.

- L'enseignement secondaire

On peut distinguer l'enseignement secondaire ordinaire dont l'enseignement préprofessionnel (VMBO) comprenant le dispositif spécifique d'aide et de soutien (LWOO) et l'enseignement pratique qui accueille les élèves en difficulté d'apprentissage et/ou d'éducation.

- Les établissements spécialisés (loi sur les centres de ressources (WEC))

Ces établissements accueillent les élèves souffrant de handicaps ou de troubles nécessitant une approche orthopédagogique. Les centres de ressources sont un groupement régional d'écoles et d'établissements secondaires spécialisés, classés en quatre catégories. La première catégorie accueille les élèves souffrant d'un handicap visuel, la seconde d'un handicap auditif ou d'un trouble de la communication (dysphasie / troubles du langage), la troisième scolarise les enfants souffrant d'un handicap moteur ou mental qui entrave leurs apprentissages, la quatrième les élèves souffrant d'un trouble psychique ou comportemental, d'une longue maladie ou accueillis dans des écoles liées à des instituts médicaux-pédagogiques.

2.2 Les modalités d'accueil et de financement

Les procédures d'accueil

Les élèves peuvent être orientés de l'enseignement ordinaire vers l'enseignement spécialisé, élémentaire ou secondaire et inversement. Cette orientation est encadrée par la commission permanente de soins (permanente leerlingenzorg, PCL) et la commission régionale d'orientation (Regionale Verwijzingscommissie, RVC) qui statuent sur le type de scolarisation dont relève l'enfant tandis que la commission de diagnostic (Commission voor de Indicatiestelling, Cvi) oriente l'élève vers l'une des quatre catégories et décide du montant de l'aide financière.

Les aides financières

Fréquenter une école élémentaire spécialisée est gratuit. En revanche, une aide financière est apportée aux élèves qui sont scolarisés dans un établissement secondaire spécialisé ou un établissement spécialisé. Cette aide financière, qui varie selon les revenus des parents, couvre les besoins entraînés par la scolarisation (matériel pédagogique, transport).

Depuis le premier août 2003, est entré en application un mode de financement lié à l'élève. Dès lors que la commission régionale d'orientation a jugé, qu'en raison de son état, un enfant a le droit de bénéficier d'un enseignement spécialisé, la loi offre la possibilité à ses parents de choisir de le scolariser dans l'enseignement spécialisé ou l'enseignement ordinaire. Environ 25% des élèves souffrant de handicap sont scolarisés dans l'enseignement ordinaire et reçoivent dans ce cas une aide financière (appelée sac à dos (rugzak)) et allouée à l'établissement pour couvrir les besoins pédagogiques (matériel et personnel). Une commission indépendante de diagnostic, mise en place par le Centre de Ressources régional, décide, à partir de critères nationaux, si l'élève relève ou non de ce mode de financement. Une part de la somme allouée doit financer un auxiliaire ambulatoire (ambulante begeleider), que l'on pourrait sans doute rapprocher d'un professeur appartenant au RASSED. Cet auxiliaire, qui est à l'origine un enseignant, apporte en effet son soutien à l'élève mais aussi à l'équipe enseignante. Il peut par exemple participer à la mise en place et la mise en œuvre du plan d'action individuel dont tout élève doit bénéficier et qui est évalué en fin de chaque année scolaire, en concertation avec les parents.

2.3 Les dispositifs au sein de l'enseignement ordinaire.

Comme nous l'avons vu ci-dessus, l'enseignement ordinaire accueille aussi des enfants en situation de handicap. Outre ces élèves dont les troubles et handicaps sont diagnostiqués, reconnus et financièrement pris en charge par la collectivité, les établissements néerlandais, qui bénéficient d'une très grande autonomie, tant sur le plan financier que pédagogique, ont mis en place des dispositifs et des structures permettant de faire face à la diversité du public scolaire.

Ainsi le lycée dans lequel j'ai effectué une partie de mon stage a-t-il mis en place un coordonnateur de soins (zorgcoördinator). Ce professeur, qui a suivi une formation complémentaire, est chargé de coordonner les actions de l'orthopédagogue (remedialteacher), des professeurs-conseillers (counselors), formés à l'écoute individuelle, de l'assistante sociale. C'est ce coordonnateur qui traite les difficultés scolaires, psychologiques,

sociales, médicales et à la demande des élèves, de leur famille ou des professeurs principaux met en place des dispositifs variés (modules d'écoute individuelle/ modules contre le stress / aide aux devoirs/soutien individuel aux élèves dyslexiques et formation des enseignants concernés...). Une commission de soins et de suivi se réunit par ailleurs toutes les six semaines. Composée du coordonnateur de soins de l'établissement, des deux professeurs conseillers, de l'assistante sociale du lycée, d'un représentant du bureau chargé au plan régional de la jeunesse (bureau Jeugdzorg), du fonctionnaire chargé dans la commune de contrôler le respect de la scolarité obligatoire (ce fonctionnaire intervient pour éviter le décrochage scolaire), cette commission examine les cas des élèves nécessitant un suivi et un soutien particulier et décide des modalités de l'aide à apporter au sein de l'établissement ou au sein d'autres instances.

2.4 Les tendances actuelles : enjeux et perspectives.

La politique d'intégration, mise en œuvre dès 1996, est toujours l'objectif affiché par le ministère de l'éducation. On peut néanmoins souligner l'échec relatif de cette politique dans la mesure où 5% à 6% des élèves en situation de handicap sont toujours scolarisés dans l'enseignement spécialisé (alors que la moyenne européenne se situe à 2%) et que l'enseignement spécialisé ne cesse de croître. Ainsi l'enseignement secondaire spécialisé destiné aux élèves souffrant de problèmes de comportement a-t-il doublé ces dix dernières années. Cette augmentation est due sans doute aux progrès réalisés dans le diagnostic mais aussi à la possibilité de recevoir des financements supplémentaires pour les élèves en situation de handicap comme le souligne le rapport annuel 2007-2008 de l'Inspection néerlandaise.

Cette politique volontariste d'intégration a été réaffirmée en 2008 par l'instauration d'une loi sur l'enseignement adapté (Passend Onderwijs) qui doit se généraliser en 2012. Cette loi rend toute école responsable de la prise en charge d'un élève en situation de handicap et la mise en place d'un enseignement adapté à chacun. Par ailleurs, la loi, en créant un réseau régional d'établissements, a pour but de réduire les listes d'attente, d'améliorer la qualité de l'enseignement en définissant les objectifs cibles de l'enseignement spécialisé, en développant un système numérisé de suivi des élèves qui puisse aider à l'orientation scolaire de chacun, au développement de méthodes et de matériels pédagogiques adaptés.

3 L'évaluation et le rôle de l'Inspection

3.1 Le fonctionnement général de l'inspection

L'inspection néerlandaise comprend, comme en France, des inspecteurs chargés du premier degré, du second degré ou de l'enseignement spécialisé mais leurs fonctions sont profondément différentes. Les inspecteurs du second degré ne sont pas des inspecteurs disciplinaires. L'inspection, en effet, contrôle la qualité des établissements scolaires et non les enseignants eux-mêmes. L'évaluation des enseignants relève de l'équipe de direction des établissements qui se fonde sur l'investissement des professeurs dans l'établissement, les avis des élèves, éventuellement l'observation de séances d'enseignement mais sans que soit pris en compte le contenu disciplinaire. L'inspecteur n'intervient pas dans la carrière des enseignants dont le recrutement se fait exclusivement au niveau de l'établissement.

L'inspection, quant à elle, évalue annuellement un certain nombre d'établissements (évaluation tous les quatre ans) et publie un rapport annuel sur l'état de l'éducation en général et sur des thématiques particulières. Ainsi le rapport annuel de 2007-2008 évaluait-il entre autres la qualité de l'enseignement délivré aux élèves à besoins éducatifs particuliers. En 2010, l'un des thèmes privilégiés par l'inspection est la qualité de l'enseignant. Les compétences requises des professeurs seront en effet, dans les années à venir, l'objet d'une attention particulière.

Une inspection fondée sur une analyse des risques

Chaque année, l'inspection évalue si un établissement présente ou non un risque. Au vu des résultats, des plaintes éventuelles des usagers, de rapports annuels (aspects financiers, baisse des effectifs, mouvement des

personnels), l'inspection considère que l'école présente ou non des risques particuliers. Si elle estime que l'établissement fonctionne de manière satisfaisante, elle exerce, dans ce cas, une surveillance dite de base. Si, au contraire, l'établissement est évalué « à risque », il fait alors l'objet d'une « enquête qualité » menée par l'Inspection. Cette enquête donne lieu à un rapport public et publié sur le site de l'inspection. A l'issue d'une inspection, les établissements peuvent être qualifiés de satisfaisants, faibles ou très faibles. Les écoles jugées faibles ou très faibles font l'objet d'une surveillance particulière jusqu'à ce que des améliorations soient constatées.

3.2 Le déroulement d'une inspection

L'évaluation de la qualité de l'enseignement est à la fois interne, mise en œuvre au sein de chaque établissement et externe, menée par l'Inspection. L'enseignement ordinaire et l'enseignement spécialisé, dans les premier et second degrés, obéissent aux mêmes règles d'inspection et les établissements sont évalués selon les mêmes protocoles même si les grilles d'évaluation diffèrent. Une inspection se déroule sur une journée, parfois deux si l'établissement est important. L'inspecteur avertit l'école, reçoit une série d'indicateurs. Il vérifie en particulier le nombre d'heures de cours dispensées au sein de l'école, les résultats des élèves aux différentes évaluations et tests ainsi que la conformité de ces derniers, le projet d'établissement, les plans de formation individuels (obligatoires pour tout élève relevant de l'enseignement spécialisé) et enfin la gestion des finances.

Le chef d'établissement sélectionne les séances de cours qui seront observées (il s'agit le plus souvent de séances partielles d'une demi-heure). Les critères d'évaluation portent sur la mise en œuvre didactique, en particulier la pratique d'une pédagogie différenciée, la participation et l'intérêt des élèves et non sur le contenu disciplinaire (les professeurs utilisent exclusivement un matériel pédagogique (méthodes, manuels) qui est élaboré par des spécialistes et contrôlé par l'inspection). La grille d'observation d'une séance de cours contient une quarantaine d'items notés de 1 à 4. A l'issue de l'observation de 6 à 7 séances, l'inspecteur établit une moyenne qui reflète la pédagogie mise en œuvre au sein de l'établissement. Le reste de la journée est occupée à des entretiens avec des professeurs, des élèves, la direction et le personnel d'accompagnement (coordonnateur, orthopédagogue (remedial teacher), encadrement interne (interne begeleider), (qui, contrairement à l'AVS, est à l'origine un professeur). La journée se clôt par une discussion en présence de la direction avec les membres du Conseil d'administration de l'établissement et les conclusions à tirer de l'inspection. C'est au cours de cet entretien que l'inspecteur donne son opinion, ses conseils. L'établissement reçoit ensuite un rapport public où figurent l'appréciation de l'inspecteur et ses recommandations. Si l'école est jugée très faible, le ministère est averti et l'établissement figure sur la liste publiée sur le site de l'Inspection. La direction d'un établissement qui n'appliquerait pas les recommandations de l'inspection risquerait de voir ses subventions diminuer, l'établissement défaillant pouvant même, dans des cas extrêmes, être contraint de fermer.

Conclusion

En conclusion, le système éducatif néerlandais diffère profondément du nôtre mais il est néanmoins confronté aux mêmes interrogations, aux mêmes problématiques. Comment faire en sorte d'intégrer tous les élèves dans des classes ordinaires et créer pour chacun les conditions de la réussite et de l'intégration sociale ? Les résultats aux enquêtes internationales (PISA, PIRLS) ont mis en évidence la nécessité d'une meilleure prise en compte des besoins éducatifs particuliers. Le Conseil de l'Education constatait en effet, en 2009, que les résultats des Pays-Bas, dans ces enquêtes internationales, étaient globalement bons, que le nombre d'élèves en grande difficulté était relativement peu élevé mais en revanche que les excellents élèves étaient également trop peu nombreux. Les années à venir seront donc dédiées au développement d'un enseignement adapté et d'une pédagogie différenciée, conditions nécessaires à la réussite individuelle de chacun.