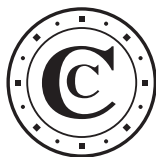


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LE SERVICE PUBLIC NUMÉRIQUE POUR L'ÉDUCATION

Un concept sans stratégie,
un déploiement inachevé

Rapport public thématique

Synthèse

Juillet 2019

 **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 concernés figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
Un effort financier significatif depuis le vote de la loi de 2013 ..	7
Un service public sans objectifs clairs.	11
Une co-construction entre l'État et les collectivités territoriales toujours en défaut.	13
Des responsabilités propres à l'Éducation nationale, que le ministère doit faire prévaloir.	15
Doter toutes les écoles et les établissements scolaires d'un socle numérique de base	17
Recommandations	19

Introduction

Faire entrer le numérique à l'école est devenu un axe à part entière de la politique éducative, inscrit dans la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013. Pour ce faire, un nouveau service public a été créé, le « service public du numérique éducatif », qui de façon originale et singulière est identifié et intégré au sein du service public de l'éducation.

L'enjeu pour le système scolaire est de former au numérique les citoyens et les professionnels de demain, qui ne pourraient sans cela ni exercer la plupart des métiers, ni même s'insérer dans la société. Il s'agit aussi d'utiliser les techniques numériques comme un puissant levier de transformation pédagogique, susceptible de faire évoluer les méthodes d'enseignement, d'améliorer les apprentissages et de permettre l'évaluation en continu des résultats, *in fine* de favoriser la réussite des élèves.

L'enquête conduite par la Cour des comptes a pour but d'apprécier, cinq ans après la loi de 2013, la manière dont ce service public a été déployé au sein du dispositif scolaire et d'examiner s'il a, à tout le moins, créé les conditions de son évolution profonde, sinon de sa transformation.

Elle ne peut avoir en revanche comme ambition d'estimer l'impact propre des techniques numériques sur les résultats des élèves pour des raisons exposées dans le rapport et qui constituent une part importante des critiques formulées et donc des défis encore à relever : la transformation pédagogique n'a pas été au cœur de la conduite de cette nouvelle politique, l'évaluation des pratiques des enseignants et des effets sur les résultats des élèves est restreinte et tardive, dans un contexte de grande disparité du déploiement des moyens et des usages numériques.

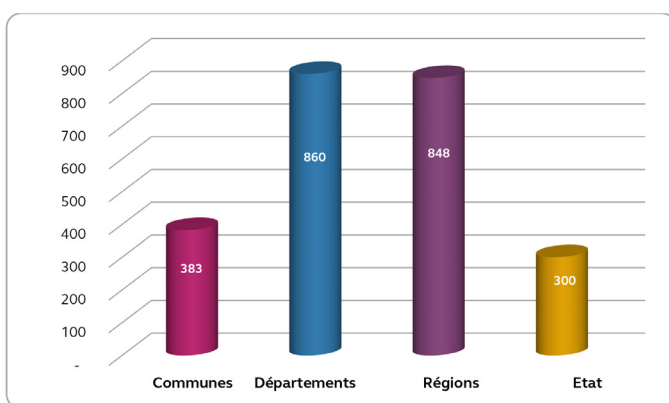


Un effort financier significatif depuis le vote de la loi de 2013

Les investissements publics en faveur du numérique éducatif ont beaucoup progressé sous l'action conjuguée des trois niveaux de collectivités, pour

2 Md€ de 2013 à 2017, et de l'État, pour 300 M€ sur la même période, alors que son engagement initial était annoncé à hauteur d'1 Md€.

Les dépenses publiques en faveur du numérique éducatif entre 2013 et 2017 (en M€)



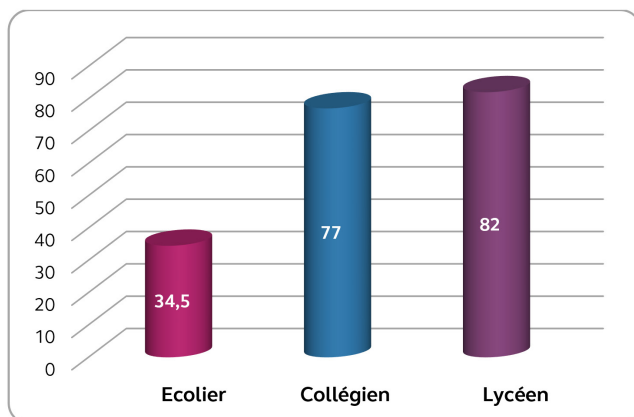
Source : Cour des comptes d'après, données du ministère de l'éducation nationale et enquête auprès des collectivités

Cet effort a concerné en priorité les départements, dont la dépense numérique pour les collèges a augmenté de 53 % en cinq ans, atteignant un montant cumulé de 860 M€ et, dans une moindre mesure, les communes et les écoles rurales, pour un montant cumulé de 383 M€ mais selon une progression très forte des dépenses de 135 %. Les régions, impliquées depuis plus longtemps

dans l'équipement numérique des lycées, ont porté un effort cumulé important de 848 M€, représentant une progression plus modérée de 21 % sur cette période. La dépense moyenne constatée des collectivités par élève s'élève avec le niveau de scolarisation : cette moyenne s'établit en 2017 à 34,5 € pour un écolier de l'école élémentaire, à 77 € pour un collégien, et à 82 € pour un lycéen.

Un effort financier significatif depuis le vote de la loi de 2013

Les dépenses numériques par élève en 2017
(en euros)



Source : Cour des comptes, d'après données du ministère de l'éducation nationale et enquête auprès des collectivités

Cependant cet effort financier est resté inscrit dans un cadre d'interventions publiques très classique, fondé sur le financement d'équipements individuels (pour les deux tiers des crédits de l'État) dans une logique d'appels à projet de sa part qui s'est de fait traduite par une politique de guichet peu sélective.

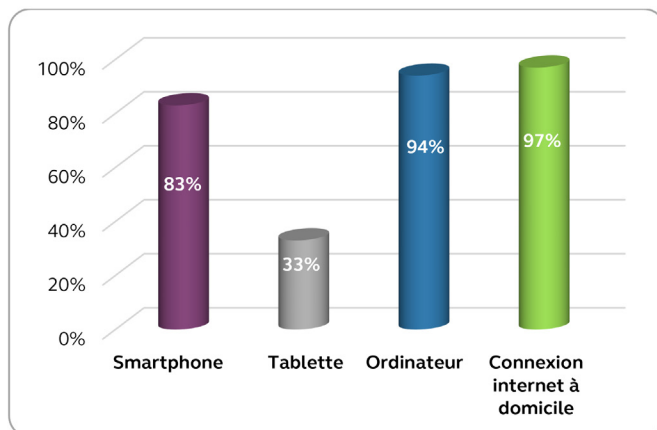
Or le cadre fixé par le législateur est celui d'un service public spécifiquement identifié au sein du service public de l'éducation, solution atypique. Pour être à la hauteur de ce choix politique ambitieux, l'État aurait dû élaborer une stratégie fondée sur une analyse rigoureuse de l'existant et des

besoins à pourvoir, dans une logique d'harmonisation des équipements, services et offres numériques pour les élèves selon les strates d'enseignement. Il aurait dû surtout se centrer sur les responsabilités qu'il porte en propre, au premier rang desquelles la transformation pédagogique attendue et la formation des enseignants qui doit l'accompagner.

Par ailleurs, le taux d'équipement actuel des jeunes rend contestable la distribution systématique d'équipements individuels sur fonds publics ; le ministère a du reste interrompu le plan tablettes, sans toutefois l'annoncer clairement.

Un effort financier significatif depuis le vote de la loi de 2013

Taux d'équipement en 2018
des jeunes de 12 à 17 ans



Source : Le baromètre du numérique ; CREDOC



Un service public sans objectifs clairs

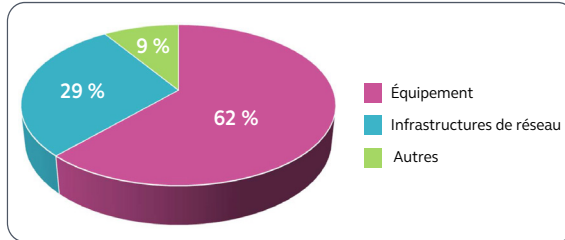
Si les investissements publics en faveur du numérique éducatif ont beaucoup progressé durant la période 2013-2017, les conditions de déploiement d'un « service public du numérique éducatif » sont loin d'être toujours réunies : la connexion des écoles et des établissements est encore insuffisante et dans bien des cas inexistante ; de fortes inégalités d'équipement des classes et des élèves demeurent entre les territoires ; les enseignants et les élèves doivent trouver leur chemin dans le dédale de l'offre de ressources numériques, abondante et souvent innovante mais insuffisamment organisée en vue des usages ; faute de formation initiale et continue suffisante et d'accompagnement approprié, seule une minorité d'enseignants est à l'aise avec une pédagogie appuyée sur le numérique et se trouve en mesure d'en exploiter les potentialités pour améliorer les apprentissages des élèves.

Les raisons de cette situation, six ans après le vote de la loi, tiennent à des choix de priorités critiquables. Dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA 2), la priorité a été donnée, contre la vocation et la logique même de ce programme, au financement d'équipements mobiles individuels, transformant cette action en « plan tablettes » et affectant ces moyens à des dépenses courantes. Cette priorité donnée à l'équipements individuel des élèves s'est vite avérée une politique dépassée et inutilement coûteuse.

Absorbant trop de moyens, notamment dans les budgets des collectivités territoriales, elle a compromis la réalisation d'investissements dans les infrastructures et les réseaux, indispensables à la connectivité des établissements et des écoles, sans laquelle les usages pédagogiques du numérique ne peuvent pas s'installer.

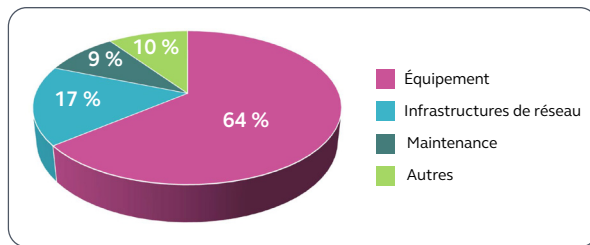
Un service public sans objectifs clairs

Ventilation des dépenses des communes en faveur du numérique éducatif en 2017 (périmètre : écoles publiques élémentaires)



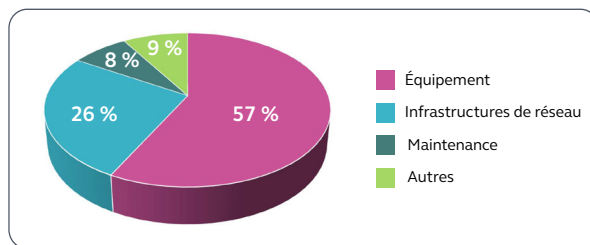
Source : Cour des comptes, d'après données du laboratoire TECNE, échantillon de 284 communes

Ventilation des dépenses des départements en faveur du numérique éducatif en 2017 (périmètre : collèges publics)



Source : Cour des comptes, d'après enquête auprès des collectivités

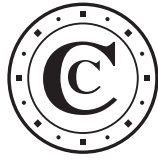
Ventilation des dépenses des régions en faveur du numérique éducatif en 2017 (périmètre : lycées publics)



Source : Cour des comptes, d'après enquête auprès des collectivités

Aussi le préalable que constitue le meilleur niveau possible d'accès aux réseaux de débit suffisant pour les écoles et les établissements scolaires a été négligé comme

l'a été aussi celui de la réflexion sur l'innovation pédagogique, au bénéfice de la distribution d'équipements individuels à l'usage incertain.



Une co-construction entre l'État et les collectivités territoriales toujours en défaut

Le service public du numérique éducatif, comme l'ensemble du service public de l'éducation, s'inscrit dans la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, prévue par les lois de décentralisation.

Aussi la mise en place de ce nouveau service public aurait dû être une co-construction entre l'État, responsable des enseignements, des programmes scolaires et de la pédagogie, et les collectivités, chargées des bâtiments, des équipements et des services logistiques.

Dans bien des cas, et malgré l'engagement incontestable des recteurs et de leurs services chargés du numérique éducatif, on observe, plutôt qu'une co-construction, une fragmentation des politiques publiques. Les initiatives des collectivités locales continuent d'inscrire le développement du numérique dans le paysage scolaire sans cadre national d'ensemble : telle ou telle grande région annonce sa décision de doter d'équipements mobiles la totalité de ses lycéens, tels départements font de même pour leurs collégiens, en dépit du taux d'équipement privé des jeunes.

De fait, en l'absence de cadrage clair de la politique du numérique éducatif par l'État, les collectivités territoriales, confrontées aux besoins des établissements et très proactives, prennent la main sur cet aspect du service public et arrêtent les orientations qui leur paraissent les plus opportunes. Or celles-ci ont un impact qui va très au-delà des questions d'équipement et interfèrent de *facto* dans la sphère pédagogique.

Ainsi plusieurs grandes régions annoncent leur volonté de mettre en place des ressources pédagogiques numériques correspondant aux nouveaux programmes dans le cadre de la réforme du lycée, dès la rentrée 2019, plutôt que de renouveler les manuels papier, sans que le ministère, dont les services accompagnent ces initiatives, se soit prononcé sur le point délicat d'un basculement généralisé vers le manuel numérique. Si les services académiques sont consultés, ils ne disposent pas eux-mêmes d'un cadrage national émanant du ministère.

Une co-construction entre l'État et les collectivités territoriales toujours en défaut

Il conviendrait d'établir un cadre qui permette aux collectivités territoriales d'exercer leurs arbitrages politiques en pleine connaissance de cause, les objectifs d'équipement et de services de l'Éducation nationale ayant été explicités. Le comité des partenaires, instance nationale animée par la direction du numérique

pour l'éducation et qui associe tous les niveaux de collectivités, gagnerait à prendre plus d'initiatives et à être décliné en région, sous l'égide des recteurs de région académique, pour offrir aux collectivités, régionales et départementales notamment, une interface commune permettant la régulation de leurs interventions.



Des responsabilités propres à l'Éducation nationale, que le ministère doit faire prévaloir

La conception de cette politique doit être profondément revue. S'il s'agit d'instaurer une gouvernance qui permette à l'État, en concertation avec les collectivités, de déployer le service public de manière beaucoup plus homogène sur le territoire, il s'agit aussi pour le ministère de se ressaisir de sujets qui relèvent de sa responsabilité.

Doivent être traités en priorité les facteurs structurants à long terme : la formation des enseignants, la mise à disposition de ressources et de services pédagogiques dans des conditions d'usage sécurisées, notamment quant à la protection des données personnelles des élèves et des personnels, l'accès des établissements à des niveaux de débit appropriés, quitte à mobiliser le PIA 3.

La question de l'appropriation par le monde enseignant de ces nouveaux outils et méthodes est primordiale. Pourtant, il est encore nécessaire six ans après le vote de la loi de préciser ce qui est attendu des enseignants en termes d'usages du numérique dans la classe aux différents niveaux d'enseignement.

Les enseignants, comme les collectivités, ont besoin d'un message clair du ministère quant à la place du numérique dans

la pédagogie qu'ils mettent en œuvre. Certes, presque tous utilisent couramment le numérique pour préparer leur cours ; mais, outre que les conditions sont loin d'être toujours réunies pour un usage fluide d'outils numériques en ligne pendant la classe, beaucoup d'enseignants ne sont pas suffisamment préparés pour les intégrer dans leur pédagogie. Ils reçoivent à cet égard un message général sans que les attendus professionnels soient toujours précisés et sans être systématiquement épaulés dans leur démarche par des référents ou des inspecteurs. Ils ne bénéficient pas toujours, lorsque c'est nécessaire, de formations complémentaires.

L'État, qui a pourtant réformé la formation initiale des enseignants, ne semble pas avoir pris la mesure du renouvellement des compétences pour réussir la transition numérique, à tel point que la validation de ce type de compétences lors de la formation initiale a été retirée et que la formation continue est nettement sous calibrée. Le rétablissement de la certification des compétences numériques, l'encouragement des enseignants déjà en poste à valider les compétences acquises en cours de carrière et la mise en place d'un plan de formation continue obligatoire sont indispensables.



Doter toutes les écoles et les établissements scolaires d'un socle numérique de base

Pour que la notion encore floue d'un service public numérique pour l'éducation ait un sens tangible, il faut remédier aux inégalités persistantes d'accès au service public dans les établissements selon un cadre harmonisé au niveau national et conjoint au plan local entre l'État et les collectivités locales dont l'action est cruciale dans ce domaine.

C'est pourquoi la recommandation principale de la Cour est de doter les trois strates d'établissements scolaires d'un socle numérique de base, combinant des infrastructures et des équipements mis en place par la collectivité responsable avec un engagement de l'État sur la formation des enseignants et la mise à disposition de ressources éducatives.

Ce socle concerté, homogène pour chaque catégorie d'établissements (école, collège, lycée) sur tout le territoire, pourrait être adapté par négociation entre les acteurs publics concernés. Son financement doit s'opérer par redéploiement, qu'il s'agisse des collectivités (pour lesquelles l'aide à l'équipement individuel des élèves doit céder le pas à l'effort sur les réseaux) ou de l'État qui peut ajuster en faveur du numérique ses plans de formation et mobiliser les crédits du PIA 3 en appui aux investissements dans les infrastructures et les réseaux et en faveur de l'innovation pédagogique.

Recommandations

Définir une stratégie de déploiement du numérique au sein de l'éducation nationale

1. Définir, en concertation avec les collectivités territoriales, un socle numérique de base pour les écoles, collèges et lycées, homogène au plan national pour chaque catégorie, combinant des infrastructures et des équipements mis en place par la collectivité responsable avec un engagement de l'État sur la formation des enseignants et la mise à disposition de ressources éducatives (ministère de l'éducation nationale (MEN), collectivités).

2. Rétablir une certification obligatoire des compétences numériques dans la formation initiale (master de l'enseignement, de l'éducation et de la formation (MEEF)) et certifier les compétences numériques acquises en cours de carrière ; établir un plan de formation continue obligatoire (MEN, ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI)).

3. Piloter l'offre de ressources et services pédagogiques numériques ; clarifier le rôle des opérateurs du service public du numérique éducatif, leurs missions de service public et leurs modes d'intervention dans le champ concurrentiel (MEN).

4. Faciliter l'accès des élèves et des enseignants aux ressources et services numériques publics grâce à un portail unique (MEN).

Mieux maîtriser les outils opérationnels du service public

5. Compléter la cartographie des débits et de la connectivité de l'ensemble des écoles et établissements scolaires publics, par une programmation des raccordements par le réseau fibré et/ou de la possibilité de connexion aux réseaux des opérateurs de téléphonie mobile (MEN).

6. Réserver le soutien public pour l'acquisition d'équipements individuels aux élèves qui en font la demande, et sur critères sociaux (élèves boursiers par exemple) (MEN, collectivités).

7. Faire évoluer les dispositifs d'espaces numériques de travail, pour garantir la protection des données à caractère personnel, grâce à l'identifiant unique de chaque usager de l'éducation nationale (MEN).

8. Reprendre la maîtrise des logiciels de gestion de la vie scolaire (MEN).

9. Respecter la doctrine d'emploi du programme d'investissements d'avenir en ne finançant que des investissements ou des expérimentations liés à l'innovation pédagogique (DB, MEN, SGI, CDC).