

Rapport de la Cour des comptes Mai 2020

Compte Rendu Groupe de travail AFPEN

Document remis le 8 mai 2023 à l'attention de Monsieur le Député Robin Reda commission des finances de l'Assemblée nationale Printemps de l'évaluation pour contribution AFPEN.

L'AFPEN a été auditionnée par la Cour des comptes le 20 février 2020. Le rapport¹ de la Cour des comptes « *Les médecins et les personnels de santé scolaire* » publié en mai 2020 a largement été diffusé et commenté, générant beaucoup de questions et d'inquiétudes auprès de nos adhérents.

Le rapport de la Cour des comptes

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale par lettre du 11 juillet 2019 : demande d'enquête sur « les médecins et les personnels de santé scolaire ». En accord avec le président de la commission des finances de l'Assemblée nationale et de la Cour des comptes, les psychologues de l'EN ont été inclus dans le périmètre de l'enquête. La Cour des comptes pointe l'argument que les psychologues participent au repérage et suivi des troubles des apprentissages susceptibles d'entraver la scolarité des élèves. Par ailleurs, dans le développement du rapport il est précisé que « les psychologues participent au repérage et sont aussi concernés par la santé psychique des élèves ». Cette enquête a été confiée à la 3^{ème} chambre de la Cour des comptes.

1. Remarques préalables

De manière générale la référence aux psychologues de l'Éducation nationale (psyEN) est traitée sans faire de distinction entre les deux valences EDA (Éducation Développement et Apprentissage ,1^{er} degré) et EDO (Éducation Développement et Orientation 2^d degré), si ce n'est dans les tableaux statistiques (annexe).

Dans ce rapport les psyEN sont d'emblée situés du côté des personnels de la santé scolaire du fait de leur participation importante aux repérages des troubles des apprentissages.

Néanmoins leurs fonctions spécifiques de psychologue sont à plusieurs reprises relevées :

¹ Rapport de la Cour des comptes :

<https://www.ccomptes.fr/system/files/2020-05/20200527-rapport-58-2-medecins-personnels-sante-scolaire.pdf>

Annexes du rapport :

<https://www.ccomptes.fr/fr/documents/51826>

p. 25 : « *recrutés parmi les titulaires d'un master de psychologie, leur métier est essentiel pour repérer et caractériser les troubles des apprentissages, mettre en place un suivi adapté selon les besoins des élèves* ».

p. 52 « *la promotion du bien-être psychique et de la santé mentale, ainsi que la prévention et la détection de la souffrance et des troubles psychiques figurent au 1^{er} rang de la convention cadre signée en 2016 par les ministères chargés de l'éducation et de la santé. [...] il est laissé de façon surprenante les PsyEN en marge de cette action, alors même que leur recrutement garantit désormais qu'ils ont une formation initiale appropriée (licence et master de psychologie) et que l'affectation des psychologues au sein des écoles et des établissements favorise le repérage des élèves en situation de difficultés et le suivi de leur prise en charge* ».

p. 53 « *Ce contexte mouvant pourrait être l'opportunité d'une meilleure prise en compte des besoins des élèves en matière de soutien et de suivi psychologique* ».

Si l'ensemble de nos missions sont référencées en note de bas de page dans les annexes, dans le rapport final elles disparaissent. Elles sont en revanche prioritairement fléchées sur le repérage de troubles des apprentissages. Le rapport relève que la prise en compte du mal-être psychologique est prioritairement confiée aux infirmières (références au rapport mission « bien être et santé des jeunes » de Marie-Rose Moro & Jean-Louis Brison, novembre 2016). Ce rapport est prioritairement orienté vers les professions médicales de santé. La gestion par les différents bureaux de la DGESCO de ces personnels est difficile à mener. Ces quatre professions ont chacune des instances tutélaires différentes, qui peuvent changer d'un territoire à l'autre. Au final dans ce rapport, il se dégage relativement peu de critiques en ce qui concerne les PsyEN. La Cour des comptes pointe aussi le manque de données transmises pour les psychologues, particulièrement du 1^{er} degré. Qu'en est-il de l'évaluation des psychologues de l'Éducation nationale du 1^{er} degré, de la remontée et de la validité des données vers la DGESCO ? L'évaluation dans son ensemble serait à revoir.

Les préconisations pour optimiser le fonctionnement et le partenariat de ces quatre professions, pour tendre vers un cadre de travail croisé pluriprofessionnel, portent beaucoup à interrogations et débats quant au devenir possible de notre profession.

Relevé de situations concernant notre profession.

La situation « critique » des médecins scolaires (postes vacants, importance du nombre de vacataires, spécialisation et carrière peu attractive), associée à la spécificité des infirmières scolaires, est largement détaillée. Dans ce contexte, comment mieux articuler le partenariat pluriprofessionnel nécessaire entre les personnels de la santé - médecins et infirmières -, les assistants des services sociaux scolaires et les psychologues de l'EN ?

Si dans l'ensemble les tableaux et statistiques de gestion comptables (nombre de professionnels / taille des secteurs) sont particulièrement développés dans les annexes de manière égale pour les quatre professions, cela n'apparaît plus ainsi dans le rapport final. Les psychologues EN bénéficient d'une part plus réduite d'analyse, quelquefois très synthétique et limitée au regard de l'ensemble de leurs missions.

- ☞ L'AFPEN interroge cependant la fiabilité des remontées de données qui figurent dans les annexes sur lesquels ce rapport s'appuie et celles qui apparaissent de façon plus parcellaire dans le rapport. Ces données ne sont pas en cohérence avec celles observables et relevés par nos collègues sur le terrain. Comment et de quoi est constitué « le panel "psychologues" dans ces statistiques ?
- ☞ L'AFPEN pointe que la présentation « par moyenne » masque d'une part les difficultés et inégalités réelles d'un poste à l'autre, d'une circonscription ou département à l'autre, au sein d'une même académie et d'autre part le nombre de postes restés vacants et non pourvus par des vacataires dont il n'est pas tenu compte dans le rapport.

Les manques fonctionnels et organisationnels indiqués dans ce rapport concernant notre profession sont bien ciblés dans l'ensemble. Elles traduisent bien les difficultés que nous rencontrons et que nous faisons régulièrement remonter.

- ☞ L'AFPEN pointe que ces difficultés sont récurrentes sur l'ensemble du territoire, en particulier celles du budget, des locaux et de l'équipement informatique mais qui apparaissent de façon inégalitaire d'un poste à l'autre, quelle que soit l'affectation.
- ☞ La stabilité du personnel sur poste permet parfois de mieux faire avancer les dossiers.
- ☞ L'AFPEN relève (p. 58) la proposition d'un logiciel DIAPASON commun accessible aux quatre professionnels (avec accès réservés selon les professionnels et données partagées). La 1^{ère} version était prévue en juin 2020, avec une généralisation envisagée en décembre 2022. Les psychologues sont-ils impliqués dans la conceptualisation de ce projet afin de garantir tant la confidentialité que la déontologie ? Pour exemple l'AFPEN relève que le classement du volet psychologique au sein des MDPH, l'accès et la confidentialité n'est pas toujours de mise. Ces constats ne sont pas partagés par l'ensemble des départements et mériteraient une étude approfondie sur laquelle s'appuyer...

Il en va de même sur la question des indications d'horaires présentées dans ce rapport invoquant un traitement différentiel EDA / EDO non justifié. Pourtant l'arrêté et le texte de référence sont très clairs et légaux.

- ☞ L'AFPEN ne peut laisser passer ce sous-entendu quant aux horaires des psychologues EN-EDA.
- ☞ La seule proposition de dotation des psychologues EN d'un service de secrétariat et de matériel informatique adéquat au sein du regroupement dans un service pluriprofessionnel (médecins, infirmières, assistants sociaux et psychologues EN – dit « service médico-social ») n'est pas à la hauteur des attentes et des besoins des collègues au vu de l'ensemble de leurs missions et charges de travail qui n'apparaissent absolument pas évaluées. De plus la dotation d'un secrétariat n'est pas partagée par l'ensemble de la profession car elle pourrait ne pas respecter les exigences déontologiques spécifiques aux modalités de travail des psyEN EDA.
- ☞ L'AFPEN demande qu'une évaluation précise des charges de travail et d'investissement horaires soit entreprise, ne se résumant pas au nombre de dossiers traités mais bien à l'ensemble des missions qui leurs sont attribuées et incluant les actes associés.

Le rapport pointe l'absence d'intervention des psychologues EN dans les écoles privées (sous contrat) qui devraient être plus soutenue. Ce point interroge tout autant.

- ☞ *L'AFPEN rappelle que la plupart des établissements privés ont leurs propres interventions de psychologues.*
- ☞ *L'AFPEN rappelle que la taille des secteurs et les charges de travail de plus en plus importantes ne permettent pas de prendre en compte les demandes supplémentaires dans les établissements privés. Et ce d'autant plus que les psychologues doivent déjà assumer les autres interventions supplémentaires pour « absorber les demandes » émanant des postes restés vacants.*

2. Préconisations du rapport : une organisation à revoir.

2.1 Restaurer une unité d'action et de management :

Constats sévères de difficultés à organiser et piloter la collaboration pluriprofessionnelle.

Le rapport élabore les préconisations suivantes :

Création d'un « service de santé scolaire » :

Dans un objectif de cohérence et de partenariat pluriprofessionnel médico-psycho-social, le rapport de la Cour des comptes préconise une organisation regroupant les quatre fonctions, sous l'appellation, pour tous, « service de santé scolaire ».

- ☞ *L'AFPEN, encore une fois, note l'absence de référence à notre fonction spécifique dans le titre même de ce projet de service, ou du côté médical ou du côté social.*
- ☞ *L'AFPEN signale qu'une grande majorité des collègues reste attachée à l'inscription dans les RASED au sein des écoles.*
- ☞ *L'AFPEN relève les remarques majoritairement évoquées, bien que l'avis ne soit pas partagé par tous, que l'utilisation des locaux communaux existants des services médicaux sociaux, éloignerait les psychologues des écoles et du travail de proximité avec les équipes, tout en tirant encore plus la fonction de psychologue de l'EN vers une pratique de « consultation » et de repérages et bilans, représentation restrictive de nos missions.*
- ☞ *L'AFPEN interroge la seule proposition univoque de regroupement en service médico-social comme réponse aux constats sévères. D'autres pistes ou projets pourraient être explorés pour favoriser et systématiser ce travail pluriprofessionnel.*
- ☞ *L'AFPEN pointe également un discours qui se veut rassurant « les quatre métiers traités dans l'égale dignité, chacun ayant des compétences propres qu'il doit continuer à exercer dans un cadre commun coordonné » (p. 68) sans pour autant donner de pistes plus concrètes qui permettent d'en assurer le respect. De plus, que vient faire la « dignité » dans le travail pluriprofessionnel ? S'agit-il « d'égalité » ?*

La coordination académique (p. 59 – 61) :

Le pilotage académique des quatre fonctions apparaît morcelé et inopérant afin de favoriser un travail en partenariat.

- ☞ *L'AFPEN à l'appui des motions associatives votées dans ces Assemblées Générales porte cet axe de partenariat pluriprofessionnel nécessaire et essentiel à l'accompagnement des enfants, des familles et des équipes.*
- ☞ *L'AFPEN pointe qu'au-delà d'un fonctionnement en silo, les charges de travail des différents professionnels ne permettent que peu, dans les conditions actuelles de travail et d'injonction de travail prioritaire, de dégager du temps de collaboration systématisé avec les partenaires internes, mais aussi externes à l'école, qui seraient pourtant nécessaires.*
- ☞ *L'AFPEN pointe régulièrement l'absence de présence des psychologues à tous les niveaux (fonctionnel et organisationnel) de réflexion et de décision. La revendication forte d'une fonction « type psychologue conseiller technique » à tous les niveaux de l'organigramme du MENJ est largement portée par l'AFPEN.*
- ☞ *L'AFPEN interroge la chaîne hiérarchique préconisée sous la responsabilité d'un « Inspecteur d'Académie chevronné » qui mérite d'amples clarifications.*
- ☞ *L'AFPEN souscrit au projet de repenser les chaînes hiérarchiques et fonctionnelles, mais pas sans les psychologues. Les projets proposés (service, structure en bassins d'éducation, continuité de service, cellule académique de santé scolaire et professionnel...) restent très approximatifs. Face à un manque criant de lisibilité et de garantie ouvrant la porte aux représentations diverses, il apparaît difficile de souscrire en l'état à ce projet.*

Point spécifique concernant le rattachement des psychologues EN à la ligne budgétaire du programme 230 « vie de l'élève ».

Préconisation du rapport : « L'unité budgétaire doit être réalisée, corollaire du regroupement de services, en réunissant l'ensemble des moyens et des personnels de la santé scolaire, y compris les psychologues de l'Éducation nationale ».

Repères MENJ ligne budgétaire 230 :

Pour répondre à la double préoccupation de développement de la dimension éducative et de contribution à l'égalité des chances, **cinq actions composent ce programme 230 « vie de l'élève » :**

1. Vie scolaire et éducation à la responsabilité, 2. Santé scolaire, 3. Accompagnement des élèves handicapés, 4. Action sociale, 5. Accueil et services aux élèves.

Chacun des cinq groupes a des attributions très spécifiques tant dans l'emploi des personnels que des actions quelquefois surprenantes (remboursements des heures supplémentaires, cantine, sport, sous-traitances...). L'ensemble des actions donne un panorama très éclectique de tout ce que cela peut recouvrir comme investissement budgétaire, la santé scolaire n'en est qu'un des volets.

- ☞ *L'AFPEN confirme que la gestion budgétaire des postes est, et a toujours été, très problématique.*
- ☞ *En cas d'intégration des psychologues EN EDA et EDO au sein d'un service de santé scolaire l'AFPEN pointe qu'aucune donnée n'est citée quant à l'évolution et/ou le réajustement de l'enveloppe budgétaire de la ligne 230 « vie de l'élève ».*
- ☞ *L'AFPEN interroge cette proposition : quelques collègues y sont favorables pour l'unité du corps de psychologue de l'EN, mais aussi dans l'objectif de faciliter l'emploi de vacataires dans le 1^{er} degré. Dans quelques départements cette embauche de vacataires est empêchée par des rectorats alors que cela ne pose aucun problème dans d'autres académies.*
- ☞ *Pour l'AFPEN il apparaît effectivement nécessaire de clarifier et faire avancer notre inscription budgétaire actuellement insatisfaisante. Il s'agit néanmoins d'avancer avec une très grande prudence quant à cette proposition d'inscription de notre fonction Psychologue EN EDA dans le programme 230 "vie de l'élève", qui apparaît quelque peu nébuleux. En effet, afin de pouvoir se positionner plus clairement, il s'agit tant de dégager les avancées et avantages que nous amène cette inscription dans le programme 230, que de cerner d'éventuels inconvénients ou obstacles que nous pourrions rencontrer.*

2.2 Revoir le partage des tâches entre médecins et infirmiers.

Ce chapitre semble moins nous concerter.

- ✚ *Un petit encart pointe la participation des psychologues concernant le bilan médical systématique des 6 ans que les seuls médecins ne peuvent assumer tant la charge est lourde. Selon ce rapport il est donc impératif de revoir la tâche des uns et des autres.*

- ☞ *L'AFPEN pointe qu'aucune modalité plus précise n'est évoquée sur cette implication des psychologues, pour laquelle une concertation préalable avec les psychologues apparaît indispensable.*

2.3 Doter le ministère d'un conseil scientifique de la santé scolaire.

Le rapport de la Cour des comptes propose la création d'une instance externe, ayant pour objectif de jouer le rôle d'un conseil scientifique, assurant une interface avec "l'écosystème de la santé publique" entre les différents ministères (voir constitution du conseil proposée p.71). Ce conseil aurait pour vocation :

- de prendre en compte l'évolution des connaissances et donner un avis scientifique sur les mesures les plus efficaces.
- d'examiner une fois par an le rapport annuel sur la santé scolaire (DGESCO). L'enquête sur la santé scolaire doit être reprise en main, recadrée et supervisée par les services statistiques du ministère.

Position de l'AFPEN :

Tout en accueillant cette idée novatrice, l'AFPEN considère que le projet devrait être analysé et croisé avec d'autres projets mis en œuvre par les politiques ministérielles en matière d'accompagnement de soins et de prises en charge des difficultés psychiques et des troubles. La présence de psychologues et/ou d'experts en psychologie dans ce conseil scientifique serait souhaitable.

En conclusion

☞ **L'AFPEN portera son attention afin d'être au plus près des attentes des adhérents et du terrain.**

☞ *Les adhérents sont très sensibles à la nécessaire évolution de leur fonctionnement afin d'optimiser le travail partenarial et pluriprofessionnel tout en préservant la spécificité de leur profession de psychologue dans les écoles.*

☞ *L'AFPEN rappelle que le psychologue de l'Éducation nationale travaille à la croisée de nombreux domaines (éducatif, social, apprentissage, enfants à besoins particuliers ou en situation de handicap, bien-être et santé psychique...) qui sont dans l'ensemble bien déclinés dans le texte des missions.*

☞ *L'AFPEN rappelle que le psychologue de l'Éducation nationale est une « personne ressource », auprès des professionnels internes à l'école et des professionnels des structures médico-psychologiques extérieures à l'école, au service de l'enfant et de sa famille.*

☞ *L'AFPEN soutiendra conformément aux motions, la prévalence de la spécificité de notre fonction, psychologue de l'Éducation nationale, ni pédagogique, ni médicale, ni sociale mais bien psychologique participant au travail pluridisciplinaire, avec l'ensemble des professionnels.*

☞ *Les adhérents sont dans l'ensemble très attachés à l'exercice de leurs missions au plus près des élèves, au sein des écoles et avec leurs collègues enseignants spécialisés du RASED.*

☞ *L'AFPEN soulève le point suivant : le rapport souligne (p. 77) que l'option de décentralisation de la santé scolaire, à la demande du premier ministre, est de nouveau à l'étude. Le rapport préconise que cette orientation ne devrait pas être suivie sans que soit au préalable menée une étude approfondie.*

☞ *Ainsi l'AFPEN accueille favorablement l'attention portée dans ce rapport (p.77) soutenant le rattachement de la "santé scolaire" à préserver à l'Éducation nationale. Dans cette enquête, il est donc préconisé un maintien du rattachement au MENJ des quatre fonctions - médecins, infirmières et assistants sociaux scolaires, psychologues de l'Éducation nationale) pour effectuer le suivi de la santé scolaire (sous réserve que ce ministère procède à une réforme indispensable...).*

☞ *L'AFPEN émet néanmoins des réserves quant aux modalités préconisées qui soulèvent de vives inquiétudes auprès de nos adhérents.*

☞ *L'AFPEN continuera de soutenir la nécessité d'une fonction type « psychologue conseiller technique », non hiérarchique, à tous les niveaux de l'organigramme du MENJ, perspective totalement absente dans ce rapport.*

☞ *L'AFPEN soulève également que dans le cadre d'une recherche d'efficience et de performance, la question des conditions et charges de travail devront impérativement être questionnées, permettant un réel travail de prévention.*

☞ *L'AFPEN soulève également que cette recherche d'efficience et de performance revient de façon insistant. Qu'en est-il de la relation humaine lorsque le pilotage est axé exclusivement sur une modalité de gestion, à visée partenariale certes, mais au risque d'en perdre la notion de service rendu au bout du compte ?*

☞ *L'AFPEN insiste sur le fait que toute difficulté à l'école ne rentre pas dans la catégorie d'un « trouble » et doit être comprise de façon élargie et évolutive, et non systématiquement pathologisante.*