



Conseil de l'Education et de la Formation

Avant-projet de décret relatif à l'encadrement pédagogique dans
l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice

AVIS n°7

Conseil du 1^{er} juillet 1992

En réalisant une analyse de l'avant projet de décret relatif à l'encadrement pédagogique dans l'enseignement secondaire ordinaire de plein exercice, le Conseil de l'Education et de la Formation entend apporter un éclairage spécifique aux débats qui seront conduits à ce propos au sein du Conseil de la Communauté française.

A cet effet, sa contribution comporte deux parties. Dans la première sont formulées, en préambule, des remarques générales quant à la démarche qui sous-tend l'avant-projet de décret; la deuxième partie propose un examen analytique du texte.

Table des matières

1	Préambule.....	3
2	Deuxième partie : examen analytique du texte	4
2.1	Structure et organisation	4
2.2	Calcul et utilisation du nombre de périodes-professeur.....	4
2.3	Comptage des élèves.....	7
2.4	Abrogations et dispositions finales.....	7
2.5	En conclusion.....	8

1 Préambule

A la lecture de la radioscopie de l'enseignement, il est apparu nécessaire de revoir la méthode de calcul de l'encadrement pédagogique dans l'enseignement secondaire. En effet, la méthode qui est actuellement appliquée induit des effets incompatibles avec la volonté de promouvoir la réussite pour tous les élèves, sur laquelle reposent les objectifs généraux proposés par le CEF.

Le Conseil de l'Education et de la Formation prétend cependant que l'encadrement n'est composante d'un système complexe; sa modification doit être examinée en articulation avec d'autres changements qui sont, eux aussi, "au service des objectifs généraux". Us concernent notamment une nouvelle structuration de l'obligation scolaire, la mise en oeuvre systématique de pédagogies de la réussite, la révision de la formation initiale des enseignants, la garantie d'une formation continuée pertinente pour tous les acteurs de l'enseignement.

Plus particulièrement, si l'on veut vraiment garantir pour tous les élèves la réussite scolaire, c'est à la réforme de l'enseignement fondamental qu'il faut donner la priorité. En effet, en favorisant la réussite scolaire à ce niveau, on rendrait moins nécessaire, dans les niveaux suivants des actions spécifiques de remédiation pour compenser des manques importants en matière d'acquis de base. Indépendamment des propositions concrètes que le CEF fera en cette matière, il examinera avec attention toutes celles qui lui seront présentées.

Remarque : le CEF a étudié l'avant-projet de décret sans connaître les modalités d'application qui, à terme, seront arrêtées. Leur nature pourrait relativiser certaines positions du Conseil.

2 Deuxième partie : examen analytique du texte

Le texte ministériel a été analysé en relation avec le document élaboré par le Conseil de l'Education et de la Formation (CEF) sur la radioscopie de l'enseignement et le rapport de l'OCDE. Il est fait explicitement référence au document "De la radioscopie comme invitation à construire des possibles - propositions progressives et réalistes pour une autre école" du 13 mai 1992 qui figure en annexe.

Pour faciliter la consultation de ce document la structure adoptée est celle de l'avant-projet de décret (version du 4 juin 1992), les remarques du CEF figurant en encadré.

2.1 Structure et organisation

Article 2

Il décrit les différentes possibilités de structure des établissements d'enseignement secondaire de type 1. Des conditions spéciales sont requises (normes, organisation) pour les établissements ne comportant que le premier degré.

Dans son commentaire de la piste 6 (page 10), le CEF relève le fait que les propositions de diversification de l'encadrement ne pourraient être mises en oeuvre que moyennant une restructuration fondamentale de l'ensemble de l'enseignement.

En outre, dans son commentaire de la piste 4 (page 7), il estime qu'il serait intéressant d'évaluer l'organisation des Premiers Degrés autonomes qui existent actuellement.

Cette double attente du CEF n'est pas rencontrée dans l'article 2, tel qu'il est formulé.

2.2 Calcul et utilisation du nombre de périodes-professeur

Section 1 : régime général

Article 3

Il définit les différentes catégories de périodes-professeur dont le calcul est à exécuter séparément.

Ainsi, par degré, année ou groupes d'années, on calcule séparément l'encadrement pour :

- la formation commune;
- les cours d'apprentissage des langues modernes comme outils de communication; - les autres formations, notamment les formations optionnelles;
- la différenciation des rythmes d'apprentissage et la remédiation, ainsi que la mise en oeuvre de projets d'école de lutte contre l'échec scolaire.

Le contenu de cet article correspond à la piste 6 de l'avis du CEF »Diversification de l'encadrement selon les divers types de cours". Dans son commentaire, le CEF suggère d'enrichir la réflexion par la prise en compte des conclusions de la Commission des rythmes scolaires.

Tout le pan de la formation culturelle, physique, sociale, artistique, qui devrait pouvoir être organisée dans un cadre scolaire, n'est pas envisagé. Seules, la différenciation des rythmes d'apprentissage et la remédiation sont retenues.

Comme l'encadrement n'est qu'une composante du système de l'enseignement, accorder des périodes complémentaires pour le respect des rythmes d'apprentissage propres à chaque élève ne pourra trouver toute son efficacité qu'en développant d'autres conceptions de la classe, de l'apprentissage, d'autres moyens pédagogiques (voir préambule de cet avis).

Articles 4 à 11

Les modalités générales de calcul du nombre de périodes-professeur figurent aux articles 4 à 9. Les limites dans lesquelles l'exécutif peut fixer les valeurs du coefficient sont mentionnées à l'article 10. L'article 11 l'habilite à déterminer un encadrement plus favorable pour certains établissements (selon leur commune d'implantation).

Dans son commentaire de la piste 7, le CEF attire l'attention sur le fait que les normes d'encadrement sont un moyen parmi d'autres pour rencontrer les objectifs fixés; elles doivent donc être réparties au sein d'une enveloppe globale en fonction des besoins définis en concertation par les différents acteurs et de la prise en compte de certaines réalités spécifiques. L'article 11 vise à apporter une réponse à cet égard.

La marge de manoeuvre souhaitée par le CEF est assurée par la possibilité de ventiler une partie de l'encadrement dans des limites garantissant la mise en place de discriminations positives qu'il demande dans son avis.

Il convient, à propos de cette partie, d'attirer encore l'attention sur le commentaire du CEF suggérant que soit assurée la gestion de l'encadrement et la formation des personnels dans le cadre de pédagogies de la réussite. Pour que les objectifs généraux définis par le CEF soient effectivement poursuivis, il ne suffit pas d'octroyer aux élèves un encadrement favorable; si les pratiques pédagogiques, les attentes sociales et familiales continuent à s'inspirer de l'idéologie de la 'sélection, rien ne sera fondamentalement amélioré...

Section 2 : encadrement minimum de base.

Article 12

Un établissement qui rencontrerait la norme minimale de maintien en tant qu'entité autonome ne disposerait pas nécessairement, par application des différents coefficients, d'un encadrement suffisant pour rencontrer le plan d'étude à tel niveau, dans telle année.

L'article 12 prévoit qu'un forfait lui soit dans ce cas accordé.

Cela correspond à une proposition de l'IRES reprise dans la piste 7. L'avant-projet de décret a préféré cette proposition à l'autre hypothèse de l'IRES qui, pour encourager les regroupements, préconisait d'attribuer 70% du forfait aux années de moins de 10 élèves, et 90% à celles qui compteraient de 10 à 20 élèves. Il est évident que cette seconde proposition ne comportait aucun caractère pédagogique, que sa seule visée était budgétaire.

Le § 2 de l'article 12 précise que le forfait n'est pas attribuée pendant les deux premières années de l'ouverture ou de la réouverture d'une option.

Il s'agit sans doute ici de décourager la création de nouvelles orientations d'études, à moins qu'elles ne correspondent à la demande d'un nombre important de futurs élèves. Il est regrettable que seul ait été pris en considération ici l'aspect quantitatif (population), alors que la nature de l'orientation d'étude peut aussi avoir de l'importance (voir à cet égard le commentaire 3 de la piste 5).

Section 3 : minima de population scolaire

Articles 13, 14

Ces deux articles développent des modalités de rationalisation par degré, cycle, année ou groupe d'années. Us autorisent de déroger à la norme de maintien pendant deux années scolaires avant que ne soit entamée la fermeture de l'organisation trop peu peuplée.

De plus, des dérogations sont prévues pour des établissements éloignés de 12 km au moins d'un autre établissement de même caractère et, pour une option qui répond à un besoin manifeste des entreprises régionales et débouche sur une embauche assurée (§2 et §3 de l'article 14).

En outre, un établissement peut suspendre pendant deux ans l'organisation d'une option sans être soumis aux conditions générales de programmation lors de sa réouverture. (§4 de l'article 14).

Cette section est en liaison avec la piste 4 (rationalisation des années d'études) et la piste 5 (rationalisation des options groupées) présentées dans l'Avis du CEF.

Si l'on suit le commentaire n°2 qui accompagne la piste 4 il conviendrait de mener une réflexion sur la rationalisation des années d'études en relation avec la révision de la structuration générale de l'enseignement. Le rapport de l'OCDE et le travail de l'IRES comportent à cet égard des suggestions qu'il importe d'étudier.

Il s'agit de s'interroger sur la conception même de l'enseignement, pour mettre les moyens en relation avec les objectifs retenus, en tenant compte des contraintes. Sans cette analyse en profondeur, les mesures de rationalisation risquent de porter surtout des effets pervers.

En ce qui concerne plus particulièrement la rationalisation des options groupées (piste 5), il apparaît que les dispositions introduites dans l'avant-projet de décret coïncident avec certains commentaires du CEF. Ceux-ci indiquaient en effet que les règles et modalités de la programmation d'options contribuaient à la prolifération d'options variées, sans possibilités de regroupements d'élèves pour certaines activités.

L'avant-projet n'a pas intégré de modification aux règles de la programmation d'options. Il a cependant rencontré le frein à la fermeture (pouvant être provisoire) d'options peu fréquentées que constituait l'obligation de se plier, pour rouvrir l'option, à l'ensemble des exigences de la programmation.

En commentaire de la piste 5 (point 3), le CEF attire l'attention sur le fait que la référence au niveau de la population d'une option n'est pas le seul critère de viabilité à prendre en considération. Certaines orientations préparent à des métiers prisés par les entreprises en quantité relativement faible.

L'avant-projet de décret prend cette objection en compte, mais il l'assortit d'exigences dont la vérification paraît difficile à garantir : "prouver le besoin manifeste des entreprises et l'embauche assurée" relève presque de la magie...

Enfin, le CEF rappelle (commentaire n°4) qu'il faut étudier la question de la 'rationalisation dans le cadre d'un vrai projet de nouvelles structures pour l'enseignement secondaire. Notamment, il importe d'examiner la forme de la polyvalence à développer, la place de la spécialisation et le temps nécessaire à celle-ci. De même qu'il faut garantir la formation de la personne, et pas seulement l'insertion professionnelle. Les objectifs généraux définis par le CEF doivent rester présents à l'esprit dans tout le travail.

Section 4 : utilisation des périodes-professeur

Articles 15, 16

L'article 15 définit des limites aux transferts possibles de périodes du type 1 vers le type Z, d'une forme d'enseignement à une autre, d'un établissement à un autre du même réseau. En dehors de ces cas particuliers, l'utilisation de l'encadrement est libre, après certaines consultations.

Des périodes peuvent être affectées à certaines activités qui ne se mènent pas devant la classe.

L'article 16 permet de prélever un maximum d'196 de l'encadrement d'un pouvoir organisateur notamment pour compléter la charge d'agents mis en disponibilité totale par défaut d'emploi, n'ayant pas retrouvé la totalité de leurs attributions par réaffectation ou remise au travail.

Deux pistes de l'avis du CEF sont en relation avec ces articles : la piste 8 (adaptation des prestations des enseignants) et la piste 9 (augmentation des possibilités de réaffectation et de remise au travail des agents).

Il faut toutefois remarquer que les propositions de l'avant-projet de décret ne vont pas très loin dans la poursuite des deux pistes évoquées : il importe de s'attaquer à la rigidité de la fonction enseignante, notamment par l'assouplissement des titres et des règles de réaffectation, et d'encourager la concertation inter-réseaux (voir plus loin, article 19 de l'avant-projet de décret), dans le cadre d'une analyse globale de la problématique.

A cet égard, le CEF attire l'attention sur les situations variables que connaissent les réseaux d'enseignement en matière de statut du personnel. Il conviendrait donc d'analyser les différences objectives entre les réseaux avant de prendre de nouvelles dispositions.

2.3 Comptage des élèves

Articles 17, 18

La date de référence utilisée pour compter les élèves, et donc calculer l'encadrement pédagogique, est fixée au dernier jour du 1^{er} trimestre de l'année scolaire précédente (au lieu du 1^{er} octobre de l'année en cours, comme c'est le cas actuellement).

Les cours de religions et de morale non-confessionnelle ne sont pas concernés par l'avant-projet. Ils conservent le 1^{er} octobre de l'année en cours comme date de référence pour le comptage des élèves.

Les élèves qui quittent un établissement entre la date de référence et la fin de l'année scolaire correspondante ne sont pas comptabilisés pour l'encadrement. Ceux qui arrivent dans un établissement entre cette date de référence et le 30 avril y sont comptabilisés s'ils y terminent l'année scolaire.

Des dérogations peuvent être accordées par l'Exécutif.

Dans la piste 1, l'IRES préconise d'adopter une date de référence de l'année scolaire précédente. Dans son commentaire, le CEF souhaite que soit recherchée une solution qui rendrait encore moins automatique et mécanique la liaison effectif scolaire/encadrement. C'est la proposition de l'IRES qui a été retenue.

2.4 Abrogations et dispositions finales

Article 19

Cet article énumère les décisions que doit prendre l'Exécutif, après concertation avec les représentants des pouvoirs organisateurs : détermination des options et sections organisables, leur classement en secteurs et en groupes, de dérogations aux articles 13 et 14 (rationalisation). Il définit les obligations de concertation entre établissements de même caractère. Cette concertation portera au minimum sur la programmation et l'harmonisation de l'offre régionale de formation. La création de nouvelles options sera conditionnée par l'avis favorable de cette concertation.

Les rapports de l'IRES et de l'OCDE insistent sur la nécessité d'établir une concertation systématique entre les réseaux pour limiter concurrences et doubles-emplois. Notamment, les pistes 4 et 5, liées à la rationalisation, donnent explicitement une préférence à la concertation sur la fixation de normes.

Par ailleurs, quel lien existe-t-il entre les "zones géographiques de concertation" et les actuels "centres d'enseignement secondaires" qui sont organisés, eux aussi, sur base du même caractère ?

Articles 20 à 23

Ces articles concernent les dispositions abrogées par l'avant-projet de décret (art.20), la coordination des lois et arrêtés que l'Exécutif peut effectuer (art.21), les dispositions transitoires qu'il arrêtera pour les cinq premières années d'application du décret (art.22) ainsi que les dates d'application qu'il fixera lorsque le décret ne les prévoit pas (art.23).

Le délai de cinq années accordé à tous les établissements pour atteindre progressivement le régime "organique" du nouvel encadrement est intéressant dans le sens où il rend possible et réalisable une concertation entre réseaux, entre pouvoirs organisateurs, entre établissements (à condition cependant que les statuts du personnel des différents réseaux, puissent converger davantage).

En même temps, il donne à la nouvelle organisation un caractère de durée inquiétant, dans la mesure où toute la réflexion demandée par le CEF (et par d'autres, l'OCDE notamment) sur la révision des structures de l'enseignement n'est pas prise en compte dans l'élaboration de cette réglementation.

2.5 En conclusion

L'avant-projet de décret prend en compte, avec une intensité variable, sept pistes développées dans le document du Conseil ci-annexé.

L'avant projet n'a cependant pu considérer les aspects pédagogiques développés dans la piste 2 de l'avis du CEF. Cette piste est clairement liée à la réflexion sur les structures, et à la formation continuée des acteurs de l'enseignement.

Enfin, toute la problématique des contenus (indissociable elle aussi de l'analyse et de la modification des structures) abordée dans la piste 3 de l'avis du CEF et mise en relation avec les conclusions de la Commission des rythmes scolaires est absente de l'avant-projet de décret.

Ces questions devraient être abordées de façon urgente.