

« Décret Fourre-tout » ou sac à malice ?

Le décret du 4 février 2016 portant diverses dispositions en matière d'enseignement a été brocardé du beau nom de « décret fourre-tout ». Il contient, en effet, une multitude de dispositions disparates et d'inégale importance.



Il s'agit, par exemple, de dispositions sur le statut des personnels (congés, définition des zones d'affectation, remboursement des frais de transport en train ou à vélo), des attestations de réussite des élèves, de l'attribution de subventions relatives à un élève exclu définitivement après le 15 janvier à l'établissement qui l'accueille, des socles de compétences initiales dans l'enseignement maternel, de la collaboration entre l'enseignement et les opérateurs culturels, de l'agrément des manuels scolaires, de l'organisation pédagogique du

premier degré de l'enseignement secondaire, de mesures relatives à la garantie d'emprunt de la Communauté française pour le rachat d'un bâtiment scolaire dans les Fourons, etc.

Sans revenir sur les nombreuses péripéties du parcours parlementaire de ce « patchwork » juridique, quatre thèmes, au moins, justifient par leur importance une lecture attentive du texte et sa présentation détaillée.

Devoirs de loyauté des personnels

Le décret précise les devoirs

de loyauté des personnels de l'enseignement, quelle que soit la nature et le caractère des établissements qui les occupent¹, en modifiant le statut des membres du personnel directeur et enseignant, du personnel auxiliaire d'éducation, du personnel paramédical des établissements d'enseignement, gardien, primaire, spécialisé, moyen, technique, de promotion sociale et artistique, des internats et des membres du personnel du service d'inspection.

Quelle est la nature de ce devoir de loyauté précisé par le

décret ? Il implique le respect des principes suivants (art. 12 et 13):

«Tant dans l'exercice de leurs fonctions qu'en dehors de celles-ci, ils s'abstiennent de tout comportement ou propos qui entre en contradiction manifeste avec l'un des principes essentiels du régime démocratique, ainsi que de tout comportement ou propos qui pourrait porter gravement atteinte à la confiance du public dans l'enseignement dispensé en Communauté française.»

Les principes essentiels du régime démocratique sont énoncés dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, la Convention relative aux droits de l'enfant, le Titre II de la Constitution, la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, l'ensemble des législations anti-discriminations parmi lesquelles le décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discriminations ainsi que la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale.»

Ce devoir commun de loyauté pour les personnels, qu'ils travaillent dans l'enseignement officiel ou libre subventionné, est un élément de plus qui rapproche le statut des enseignants en alignant les devoirs de chacun sur les standards d'un enseignement officiel dans une démocratie moderne.

Plan de pilotage

L'important chapitre 11 du décret modifie l'article 70 du décret « Missions »² en joignant au projet d'établissement un plan de pilotage. Initialement, il était prévu qu'au plus tard le 1er septembre 2018, chaque établissement serait tenu d'élaborer ce plan. Depuis, le projet de décret relatif à la mise en œuvre du plan de pilotage des établissements scolaires, adopté le 18 juillet 2017, a organisé le report de la réforme en l'étalant dans le temps.

Par ailleurs, le plan de pilotage devra intégrer, dans les établissements concernés, les éléments relatifs au Plan d'actions collectives (PAC), du Projet général d'action d'encadrement différencié (PGAED), du Plan de mise en œuvre de la certification par unités d'acquis d'apprentissage (CPU) ou du descriptif du Projet d'immersion linguistique.

Qui rédige le plan de pilotage ? Le plan

de pilotage est établi par le chef d'établissement, en collaboration avec l'équipe pédagogique et éducative de l'établissement et en concertation, le cas échéant, avec le Centre psycho-médico-social, en tenant compte du contexte spécifique de l'établissement, du projet d'établissement et des moyens disponibles. Pour ce faire, l'établissement peut solliciter l'appui du Service de conseil et de soutien pédagogiques dans l'enseignement organisé par la Communauté française et des cellules de conseil et de soutien pédagogiques dans l'enseignement subventionné.

Ces dispositions justifieront l'adoption en extrême urgence, en juillet 2017, vu la crise politique ouverte par le Président du cdH, du renforcement de l'aide administrative donnée aux directions des établissements scolaires. Non sans contestations : nombreux sont, en effet, les parlementaires à avoir fait remarquer que l'aide administrative supplémentaire avait initialement été conçue pour soulager les directions de leur travail administratif journalier et leur permettre de s'occuper davantage de l'anima-

tion pédagogique de l'équipe. Tandis que le décret adopté en juillet conditionne l'aide supplémentaire à la rédaction d'un plan de pilotage qui n'est pas, on s'en rend compte, une tâche légère.

L'instauration du plan de pilotage a aussi pour effet de modifier le rôle de l'inspection chargée d'en contrôler l'exécution. Une fois approuvé par le pouvoir organisateur et présenté de façon consultative aux organes locaux de concertation sociale et du Conseil de participation, c'est en effet, à l'inspection qu'est adressé le plan. Elle en vérifie la conformité dans un délai de 90 jours. Si le plan est jugé conforme, il est renvoyé à l'établissement signé par les Services du Gouvernement et est réputé, à ce titre, constituer un contrat d'objectifs conclu entre l'établissement et le Gouvernement.

Si le plan de pilotage est jugé non conforme, le Service général de l'Inspection émet des recommandations à l'attention de l'établissement afin que le plan de pilotage soit adapté et renvoyé dans les 60 jours ouvrables scolaires au Service général

Qu'est-ce que le plan de pilotage ?

Le plan devra décrire la stratégie de l'établissement scolaire pour :

- arriver à la réussite de chaque élève et lui permettre de maîtriser les apprentissages et d'atteindre les objectifs attendus ;
- mener le travail en équipe des enseignants de l'établissement, l'accueil et l'accompagnement des nouveaux enseignants ;
- assurer la formation continuée de son personnel, notamment sur les thèmes ou matières lui permettant d'offrir des soutiens spécifiques aux équipes pédagogiques et aux élèves ;
- lutter contre l'échec scolaire, le décrochage scolaire et le redoublement ;
- insérer les outils numériques dans les apprentissages et la gouvernance de l'établissement ;
- intégrer les élèves à besoins spécifiques et procéder aux aménagements raisonnables pour ceux-ci ;
- développer le partenariat et la collaboration avec les parents en concertation avec le conseil de participation ;
- développer l'apprentissage et l'accès à la culture et à la lecture ainsi que les collaborations avec les institutions culturelles et les bibliothèques ;
- assurer l'accès aux sports et les collaborations avec les institutions sportives ;
- dans l'enseignement qualifiant, mener des partenariats avec les entreprises et les employeurs du secteur concerné ;
- mettre en place le dispositif de prévention et de prise en charge des discriminations et des violences au sein de l'établissement scolaire, y compris le harcèlement et le cyber harcèlement ainsi que pour mener les partenariats avec les services de l'Aide à la jeunesse et de la médiation scolaire ;
- assurer la promotion de la citoyenneté, de la santé, de l'éducation aux médias, de l'environnement et du développement durable ;
- réaliser l'orientation des élèves et promouvoir des outils d'orientation tout au long du parcours de chaque élève.

de l'Inspection.

Ainsi, le plan de pilotage instaure une véritable logique de contractualisation. Si celle-ci a un certain sens dans le cadre du subventionnement et du contrôle de la mission éducative déléguée par les pouvoirs publics à des institutions privées, il a moins de sens pour l'enseignement officiel. En effet, dans l'enseignement officiel, la Communauté française, pour ses propres écoles, ou l'autorité publique, pour l'enseignement public subventionné, définissent la mission de l'établissement. La Direction et l'équipe pédagogique ne disposent pas d'une autonomie ou d'un réel droit d'initiative les autorisant à définir la stratégie propre de leur établissement. Celle-ci s'inscrit dans un ensemble plus vaste, l'offre publique d'enseignement, régie par les principes de la continuité du service et de l'égalité de traitement des usagers.

On peut par ailleurs se demander, par hypothèse, si un tel plan stratégique a davantage de pertinence du point de vue des acteurs du terrain ou du point de vue de celles et ceux qui assurent le contrôle des établissements ou le pilotage global du système au niveau macro.

Le plan de pilotage contient, en effet, des objectifs chiffrés. Ceux-ci peuvent servir d'indicateurs mais aussi, fournir les bases d'une observation statistique.

« Le plan de pilotage contient une annexe chiffrée détaillant, selon les modalités fixées par le Gouvernement, les objectifs chiffrés pluriannuels à atteindre par l'établissement sur la base de sa situation, dans le cadre des objectifs généraux fixés par le Gouvernement, permettant notamment d'augmenter le nombre d'élèves sortant avec un certificat, de diminuer le taux de redoublement et de décrochage, d'augmenter les résultats de chaque élève en matière d'évaluation externe et interne dans l'ensemble des matières et d'augmenter, si nécessaire, la mixité sociale. »

C'est une illusion managériale que de croire qu'il suffit de faire varier le chiffre des objectifs à atteindre pour que diminue le nombre d'échecs ou qu'augmente le nombre de diplômés. Eduquer n'est pas piloter un processus de production.

Cette annexe chiffrée du plan est « prévue à l'usage exclusif et confidentiel de l'équipe éducative, de la direction, du Pouvoir Organisateur concerné et des Services du Gouvernement, ne peut faire l'objet d'aucune communication à des tiers à l'établissement scolaire, sauf à l'organe de représentation

et de coordination des pouvoirs organisateurs concerné ou dans les cas fixés par le Gouvernement notamment pour des fins académiques ou scientifiques. Les destinataires de ce document sont soumis à une obligation de confidentialité. »

On peut comprendre les raisons qui motivent le caractère confidentiel de ces données, pour préserver les écoles, autant positivement que négativement, de la publicité intempestive qui pourrait en être faite. Le principe sera sans doute plus facile à respecter dans un établissement privé, dont la gestion et la vie internes ont, à proprement parler, une dimension privée. Mais qu'en sera-t-il dans des établissements dont la nature propre est d'être publique, c'est-à-dire, qui sont soumis dans leur mode de fonctionnement, comme dans leurs objectifs, à un principe de publicité : celui d'une direction politique soumise au débat contradictoire public de son action ? N'est-il pas, à la fois contradictoire et malsain, de générer une gestion basée, au moins partiellement, sur une culture du secret et dont les objectifs ou ce qui les motivent ne peuvent être publiés ?

Un instrument de contrôle

Le plan de pilotage est, par ailleurs, un instrument de contrôle. Il est évalué annuellement, le cas échéant, adapté, et, en tous cas, modifié tous les six ans. Il prend le pas sur le projet d'établissement, puisque celui-ci est, si nécessaire, « adapté au contenu du plan de pilotage ». Il génère une logique managériale de la qualité, basée sur la notion de performance et le repérage d'écarts de performance :

« Le Gouvernement précise, après avis ou sur proposition de la Commission de pilotage, la notion de performances présentant un écart significatif en dessous de la moyenne des établissements comparés. A cette fin, il s'appuie sur une analyse comparée d'indicateurs croisés et récurrents pour un ensemble d'établissements situés dans la même zone, présentant un même profil, et appartenant à une même classe, telle que visée à l'article 4 du décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité. Les indicateurs choisis sont liés notamment au climat de l'école, aux parcours et résultats des élèves et aux équipes pédagogiques » (art.71).

Quand un établissement présente un écart de performance significativement en dessous de la moyenne des établissements, un diagnostic est établi par les Services du Gouvernement et « un dispositif de rattrapage », adapté à la situation de l'établissement et au diagnostic, est rédigé sur la base des objectifs spécifiques fixés par le Gouvernement. Le dispositif de rattrapage est rédigé par le Chef d'établissement avec son équipe pédagogique. Il est adopté par le pouvoir organisateur et soumis pour avis aux organes locaux de concertation. Il peut alors faire l'objet d'un protocole de collaboration entre le chef d'établissement ou le pouvoir organisateur et les services du gouvernement.

Une même culture du secret entoure le « dispositif de rattrapage ». Celui-ci « est à l'usage exclusif et confidentiel de l'équipe éducative, de la direction, du Pouvoir Organisateur concerné, des organes de concertation locale et des Services du Gouvernement. Il ne peut faire l'objet d'aucune communication à des tiers à l'établissement scolaire, sauf à l'organe de représentation et de coordination des pouvoirs organisateurs concerné ou dans les cas fixés par le Gouvernement notamment pour des fins académiques ou scientifiques. Les destinataires de ce document sont soumis à une obligation de confidentialité. »

Le « dispositif de rattrapage » prévoit les modalités de l'accompagnement, les actions prioritaires à mener sur base du diagnostic qui a été établi. Il définit les ressources internes et externes à mobiliser, ainsi que les initiatives à développer pour atteindre dans les délais fixés les objectifs visés.

Ainsi donc, tandis que les institutions et les experts associés à l'élaboration du « Pacte pour un Enseignement d'excellence », discutaient doctement de l'avenir et de la refondation de notre enseignement, se disputant pour une virgule ou un mot, le fonctionnement futur du système d'enseignement s'était trouvé redéfini, sans qu'on ait veillé pour autant à vérifier, si ce mode de gestion était adapté à l'enseignement officiel ou qu'on ait pris la peine d'instaurer l'autonomie réelle des établissements scolaires pour qu'ils puissent répondre correctement à ces nouvelles règles.

Le point de vue de la Ligue

La Ligue est favorable à l'idée que les équipes pédagogiques soient davantage autonomes et responsables des moyens pédagogiques qu'elles mettent en œuvre pour

atteindre les objectifs éducatifs qui sont les leurs ou améliorer le niveau de performance de notre système éducatif. Mais la Ligue est consciente du fait que cette façon d'aborder la question de la direction des écoles sied davantage à un établissement privé et correspond beaucoup moins aux habitudes de l'enseignement public dans lequel, la responsabilité exercée par le pouvoir organisateur sur ses propres écoles, est à la fois plus centralisée et plus déterminante. Le principe de l'égalité de traitement des usagers n'est pas étranger à la place centrale occupée par le pouvoir organisateur. Il conviendrait donc, de donner, effectivement, aux écoles publiques, l'autonomie suffisante que requiert cette conception du pilotage des établissements scolaires. Au risque sinon, de réduire le plan de pilotage à un document administratif et contraignant, alourdissant encore davantage, la direction des écoles.

Conditions d'octroi des subventions de la Communauté française

Le décret reprecise les conditions qui doivent être respectées par les établissements scolaires pour pouvoir bénéficier de subventions de la Communauté française³. Un établissement⁴ est subventionné lorsqu'il se conforme aux dispositions légales et réglementaires concernant l'organisation des études, les statuts administratifs des membres du personnel et l'application des lois linguistiques.

Il doit adopter la structure d'enseignement définie par les lois et décrets et respecter un programme approuvé par le Gouvernement. Il doit respecter les dispositions de plusieurs décrets importants : le décret Missions du 24 juillet 1997, le décret du 20 décembre 2001 relatif à la promotion de la santé à l'école, le décret du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité, pour les établissements de promotion sociale, le décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives, le décret du 21 novembre 2013 organisant divers dispositifs scolaires favorisant le bien-être des jeunes à l'école, l'accrochage scolaire, la prévention de la violence à l'école et l'accompagnement des démarches d'orientation scolaire.

Il doit se soumettre au contrôle et à l'ins-

pection organisée par la Communauté française .

Il peut bénéficier, s'il n'est pas affilié à un organe de représentation et de coordination des Pouvoirs organisateurs, de services de conseil et de soutien pédagogiques externes.

Il doit être organisé par une personne morale qui en assume toute la responsabilité et qui ne bénéficie pas directement ou indirectement, pour le fonctionnement, les frais de personnel et/ou les bâtiments, de financements en provenance d'un Etat étranger n'appartenant pas à l'Union européenne ou d'institution relevant d'un Etat étranger n'appartenant pas à l'Union européenne. Les personnes physiques qui composent la personne morale doivent être de conduite irréprochable, jouir des droits civils et politiques.

Les établissements scolaires doivent également avoir un nombre minimum d'élèves, celui-ci étant défini par décret. Ils doivent être établis dans des locaux répondant à des conditions de sécurité, d'hygiène et de salubrité et disposer du matériel didactique et de l'équipement scolaire répondant aux nécessités pédagogiques. L'institution doit former un tout, un ensemble pédagogique situé dans un même complexe de bâtiments ou, au moins, dans une même commune ou agglomération. Elle doit, enfin, disposer d'un personnel susceptible de ne pas mettre en danger la santé des élèves et se soumettre au régime des congés fixé par décret.

Cette liste d'obligations rapproche sensiblement l'enseignement privé subventionné des standards de l'enseignement officiel. Que reste-t-il, en effet, comme différences, entre l'enseignement public et privé, sinon le caractère (confessionnel ou non), la nature privée du pouvoir organisateur (qu'il émane directement des institutions religieuses et de l'église catholique ou non) et des propriétés matérielles (bâtiments, infrastructures, équipements, terrains, etc.). Ces différences justifient-elles le maintien de réseaux concurrents et coûteux dont l'assemblage a montré son peu d'efficacité ?

Accueil des nouveaux-elles enseignant-e-s

L'article 73 du décret ajoute un chapitre VII bis au décret « Missions » à propos de l'accueil des nouveaux enseignants.

C'était une mesure attendue. Elle traduit sur le plan légal et généralise des initiatives individuelles déjà assumées par les établissements scolaires pour accueillir et favoriser l'intégration des jeunes enseignants. On sait, en effet, qu'un fort pourcentage d'entre

eux quitte le métier après moins de cinq ans d'exercice, à cause de la difficulté du métier, de la précarité du statut, des temporaires et des intérimaires, mais aussi, de l'isolement relatif dans lequel un jeune enseignant, surtout quand il passe par différents établissements, peut se trouver.

Le décret instaure un dispositif d'accueil des nouveaux enseignants qui doit être effectué durant les 15 premiers jours de leur arrivée. Ce dispositif d'accueil comprend au minimum: un entretien avec le chef d'établissement ; une visite des locaux ; la communication des horaires de travail ; la mise à disposition et l'explication du projet d'établissement, du projet pédagogique et éducatif, du règlement de travail, des référentiels et programmes de cours en vigueur, pour lesquels le membre du personnel est désigné ; une présentation à l'équipe éducative ; la désignation d'un enseignant référent ayant au moins cinq ans d'ancienneté chargé de l'assister ou de le conseiller dans son intégration et dans l'exercice de sa nouvelle fonction.

Une mesure positive. On ne peut cependant manquer de s'interroger : l'esprit d'équipe fait-il à ce point défaut dans les établissements scolaires, qu'il faille légiférer pour que s'organise l'accueil des nouvelles recrues ?

1. TITRE 3. - Dispositions visant à préciser certains devoirs pour les membres du personnel {art. 12-19}.
2. Décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre.
3. Article 45 remplaçant l'art. 24, § 2, de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, dite loi du Pacte scolaire.
4. Un établissement ou une section d'établissement d'enseignement du niveau maternel, primaire ou secondaire, un établissement d'enseignement de promotion sociale, un établissement d'enseignement secondaire artistique à horaire réduit.