**Avis de la Commission de pilotage
sur les missions et le fonctionnement des conseils de
participation et, plus globalement, sur les relations
entre la famille et l'école**

Par sa note du 17 janvier 2005, la Ministre-Présidente a demandé à la Commission de Pilotage de remettre un avis au Gouvernement sur "les missions et le fonctionnement des conseils de participation et, plus globalement, sur les relations entre la famille et l'école".

Cette demande rejoint notamment la Déclaration de politique communautaire pour la législature 2004-2009 : "Afin d'améliorer le fonctionnement des conseils de participation, sur base de propositions de la Commission de pilotage, le Gouvernement fera en sorte que l'administration puisse évaluer régulièrement la situation, élaborer des règles de conduite et émettre des suggestions"¹;

¹ *Déclaration de politique communautaire 2004-2009*, p. 25

Première partie

Conseil de Participation, missions et fonctionnement

1. Missions et fonctionnement légaux

1.1. Missions

Principes

C'est le 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", qui impose que soit créé dans tous² les établissements scolaires organisés ou subventionnés par la Communauté, un Conseil de participation et qui définit les missions³ et le fonctionnement de celui-ci.

La substance du décret du 9 novembre 1990, instituant la participation dans l'enseignement organisé par la Communauté est ainsi étendue à tous les établissements.

Il est important de noter que la création des conseils de participation s'inscrit dans le cadre plus large⁴ :

- de la définition des projets éducatifs et pédagogiques des pouvoirs organisateurs en cohérence avec le projet éducatif et pédagogique de l'organe de représentation de P.O. dont il fait éventuellement partie;
- du projet d'établissement qui "définit l'ensemble des choix pédagogiques et des actions concrètes particulières que l'équipe éducative de l'établissement entend mettre en oeuvre en collaboration avec l'ensemble des acteurs et partenaires". Le projet d'établissement tient compte de l'environnement socio-économique de l'établissement ainsi que des aspirations des parents et des élèves eux-mêmes;
- de la remise annuelle à la Commission de pilotage de rapports d'activités des établissements.

L'esprit du décret est donc de laisser une très large place à l'autonomie pédagogique souhaitée par les fédérations de P.O., mais aussi par les établissements eux-mêmes. Cette autonomie s'assortit toutefois de mécanismes visant à garantir à tous les acteurs de l'enseignement la participation à la construction et à la gestion de cette autonomie, et ce afin d'aboutir à des projets pédagogiques à même de rencontrer la volonté de tous.

Missions

Le Conseil de participation est donc doté de missions initialement articulées autour d'un projet pour l'école, éducatif et pédagogique. En effet, parmi les six missions décrétales initiales du Conseil de participation, les cinq premières sont consacrées au projet d'établissement (débattre le projet, l'amender et compléter, le soumettre à approbation, l'évaluer et enfin, proposer son amélioration le cas échéant). La sixième de ces missions est quant à elle la remise d'un avis sur le rapport d'activités.

² L'article 68 ,1° à 7°, prévoyait cependant des dispositions transitoires pour la première mise en place des conseils. Pour un même P.O. et sous certaines conditions, il était possible d'avoir un seul conseil pour plusieurs écoles. Dans un même esprit fonctionnel, le regroupement de conseils de participation d'établissement appartenant au même P.O. est envisageable depuis le 1^{er} janvier 2001, notamment lorsque les établissements scolaires sont contigus ou s'ils comptent moins de 100 élèves. Il est nécessaire, pour un regroupement, que tous les conseils concernés marquent leur accord.

³ En tout cas les missions initiales.

⁴ Le Conseil de participation relève des articles 68 et 69 du Décret "Missions", eux-mêmes insérés dans son chapitre VII : des projets éducatif, pédagogique et d'établissement.

A celles-ci sont venues s'en ajouter deux autres en 2001⁵, destinées à "mener une réflexion globale sur les frais réclamés en cours d'année notamment pour les activités culturelles et sportives" et à proposer des "mécanismes de solidarité entre les élèves pour le paiement" desdits frais.

Par ailleurs, diverses autres missions, plus ponctuelles, ont été assignées au conseil de participation en vertu d'autres dispositions réglementaires, sans pour autant être intégrées au décret missions.

Au fil des années, les compétences d'avis des conseils ont donc été étendues. Mais l'ensemble de ces dispositions légales, des projets de discrimination positive à la promotion de la santé, qui élargissent ainsi le rôle du conseil de participation, si elles ne font pas l'objet d'une information systématique risquent, sinon de passer inaperçues auprès des directions, d'être découvertes trop tard pour pouvoir être intégrées à leur juste valeur au fonctionnement, sur le terrain, des conseils.

Nonobstant ses multiples missions, à aucun moment, le Conseil de participation n'a de rôle décisionnel : s'il est obligatoire de prendre l'avis du Conseil de participation, celui-ci n'est pas contraignant. Cette question avait été soulevée lors des débats précédant le vote du décret⁶.

On peut donc ainsi constater :

- que le décret missions n'instaure pas la participation comme fin, mais bien comme moyen, non exclusif, de développer un projet éducatif et pédagogique (ainsi que d'autres aspects de la gestion de l'établissement) à même d'agréer la plupart des acteurs de l'école. Les autres dispositions légales relatives au conseil de participation s'inscrivent dans la même finalité;
- que, compte tenu de la liberté de manœuvre laissée par la définition du projet d'établissement, les missions du Conseil de participation sont suffisamment larges, ainsi qu'adaptables par chaque conseil. Libre à eux, en effet, de s'impliquer dans un projet d'établissement ambitieux, ou de se contenter d'un minimum légal, le reste étant confié à l'équipe administrative et éducative de l'établissement. Libre à eux, également, de prendre en main ou non les autres projets, dont les implications peuvent être très importantes, pour lesquels un avis du conseil de participation est obligatoire;
- mais que, précisément, c'est cette liberté d'interprétation qui a amené divers acteurs à formuler des craintes quant à un empiètement sur leurs fonctions et/ou responsabilités : organisations syndicales quant au respect des institutions paritaires de concertation, enseignants quant à l'immixtion des parents dans le domaine pédagogique, pouvoirs organisateurs quant à la gestion de l'établissement, etc. Plus généralement, on notera en fait une tendance de fond, à la lecture des consultations des enseignants, demandant une clarification des rôles de chacun⁷, ainsi que le besoin de déterminer la fonction de l'école⁸.

⁵ Décret du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements de l'enseignement fondamental et secondaire. On remarque ainsi que le décret, dans sa forme initiale, dotait le conseil de participation de missions uniquement tournées vers le projet d'établissement ou le rapport d'activités.

⁶ La Ministre-Présidente de l'époque avait répondu que "le projet de décret proposé est le résultat d'un équilibre difficile notamment au niveau de la participation. (...) et [déclaré] qu'un accord [entre membres du Conseil de participation sur le projet d'établissement] devra être recherché puisque l'approbation dudit projet est essentielle (...)" PARLEMENT DE LA COMMUNAUTÉ FRANÇAISE, *Documents parlementaires, session 1996-1997, doc. 152 (1996-1997) n°62*, p.51.

⁷ "L'arbitrage entre les multiples rôles de l'enseignant est harassant car il exige une perpétuelle adaptation aux situations ainsi qu'une remise en question de sa pratique" (consultation du secondaire, p.27); ou encore la position quelques fois jugée "ambivalente" des représentants syndicaux : représentants du collectifs, mais aussi professeurs confrontés à leurs problèmes individuels (consultation du secondaire, p.26); voire, la proposition d'un "code de conduite" par les enseignants du spécialisé, mais aussi "un travail de fond avec les élèves et leurs parents, une éducation au devoir, à l'effort, à la citoyenneté, à la socialisation, à la tolérance" (consultation du spécialisé, p. 72)

⁸ On retiendra cette interrogation persistante : "l'école doit-elle s'adapter à l'enfant/élève ou l'inverse?", reprise par les consultations des enseignants du fondamental (p.28) et du secondaire (p.17).

1.2. Fonctionnement

Composition

Le Conseil de participation est composé de manière paritaire (sauf pour la représentation du personnel ouvrier et administratif : un seul représentant), chaque délégation comportant le même nombre de représentants (minimum trois, maximum six) : les représentants du personnel enseignant, auxiliaire d'éducation, psychologique, social et paramédical; les représentants des parents (ou des personnes investies de l'autorité parentale); les représentants des élèves, sauf dans l'enseignement fondamental; un représentant du personnel ouvrier et administratif, là où il est attaché à l'établissement; les représentants du pouvoir organisateur, dont le chef d'établissement; et enfin des membres représentant l'environnement social, culturel et économique de l'établissement.

Des membres avec voix consultative peuvent être cooptés par le Conseil (s'ils n'ont pas été élus directement, on pensera particulièrement, aux agents des CPMS, ou à des personnes travaillant dans une AMO).

Selon que l'enseignement est organisé par la Communauté, officiel subventionné ou libre subventionné, certaines différences existent quant aux modalités d'élection des représentants⁹.

Autres aspects du fonctionnement

Le Conseil de participation prend ses avis par consensus. Pour ne pas nuire à son bon fonctionnement, ceux-ci peuvent toutefois être adoptés selon un principe de double majorité : majorité des 2/3 pour l'ensemble du Conseil combinée à une majorité absolue parmi les représentants du personnel enseignant et parmi les représentants du P.O.¹⁰
Enfin, le Conseil de participation se réunit au minimum deux fois par an.

2. Missions et fonctionnement en pratique

Il n'existe pas, à la connaissance de la Commission de pilotage, de recherche ou d'enquête consacrée aux conseils de participation et à leur fonctionnement. Cependant, ce sujet a fait l'objet de nombreux débats, colloques, articles de presse et brochures officielles, permettant ainsi, en plus de la prise de renseignement "sur le terrain", la collecte d'informations générales. Il faut également ajouter à ces informations quelque peu disparates les trois consultations des enseignants, qui peuvent confirmer, quand elles existent, les données collectées. Mais malgré tout, elles demeurent insuffisantes pour constituer l'ossature d'un avis documenté et complet.

C'est donc à titre indicatif et de façon générale que la Commission de pilotage relève certains points.

Comme le faisait remarquer le Ministre de l'enseignement fondamental sous la précédente législature, le Conseil de participation n'est pas, dans tous les établissements, un organe

⁹ Ainsi, les membres représentant l'environnement économique, social et culturel sont, selon le type d'enseignement, désignés par les représentants du P.O. ou cooptés par l'ensemble du Conseil. Pour la représentation du personnel dans l'enseignement libre subventionné, on se basera sur le résultat des élections sociales, ce qui n'est pas le cas, faute d'élections sociales dans l'enseignement organisé par la Communauté et dans l'officiel subventionné. Pour plus d'informations, voir à l'article 69 du Décret.

¹⁰ Pour le libre subventionné, il est nécessaire d'avoir en plus la majorité des délégués des parents.

dynamique (ce qui ne préjuge en rien du fonctionnement global de l'établissement lui-même)¹¹. Il n'empêche, son rôle peut-être reconnu et compris comme un outil au service de l'établissement, des élèves, des parents.

A défaut d'informations objectives, les causes d'un mauvais ou bon fonctionnement ne peuvent être analysées valablement. Il sera toutefois relevé que la démarche positive des acteurs des conseils est évidemment essentielle à leur bonne marche. Or, différents freins, réels ou supposés, ralentissent voire empêchent le fonctionnement de certains conseils.

Un premier aspect concerne évidemment le temps à consacrer au Conseil : un réel investissement est souvent nécessaire pour que tous puissent en retirer des avantages. Mais le simple fait de mettre les agendas de tous les acteurs en concordance peut souvent relever de la gageure. Sans compter les nécessaires réunions entre représentants de même catégorie et leur retour vers leurs mandants le cas échéant. Ces difficultés pratiques deviennent très vite insurmontables dès lors que le Conseil de participation ne montre pas rapidement son utilité pour tous et que ses missions, au sein de l'établissement, sont interprétées différemment par chacun.

Deuxièmement, si le subtil équilibre des délégations dû au rôle de chacun au sein de l'école n'est pas compris par tous, les interrogations quant à la pertinence du Conseil de participation ne pourront que se multiplier. Le colloque "Conseil de participation : bilan et perspectives", organisé en 2001 par la FAPEO et l'UFAPEC soulignait l'importance de l'information et de la formation, particulièrement des élèves et des parents. Avec pour parallèle l'ajout de missions légales au conseil, information et formation deviennent même indispensables.

Troisièmement enfin, un problème plus profond parce que dépassant le cadre strict du fonctionnement des conseils de participation est à imputer au public (scolaire et parental) côtoyant l'école. Marcel Crahay mentionnait ainsi que "dans certaines familles, on parle de tout, on négocie tout, on a la culture du débat. Dans les classes ouvrières, participer consiste plutôt à *faire ensemble*. C'est *l'agir* qui est le ciment de la communauté. Dès lors, une école qui se voudrait *parents admis* doit-elle procéder par l'intermédiaire de la culture *parlée* ? Ne se trouve-t-on pas ici face à une reproduction bizarre qui se fait au niveau de l'école ? Celle-ci écarte les classes les plus modestes de la culture de l'école". Ceci introduit la question, plus large, de la relation entre famille et école, relation à laquelle le Conseil de participation est un élément important.

¹¹ "Les conseils fonctionnent plus ou moins efficacement et démocratiquement. Le meilleur y côtoie le pire. Certains se réunissent uniquement *parce qu'il le faut bien*, pour correspondre au prescrit légal. D'autres conseils de participation, par contre, débordent de projets et apportent un réel souffle à l'école" *Participation, mode d'emploi. Pour une école parents a(d)mis. Les conseils de participation, les 1001 manières de participer*, Brochure réalisée à l'occasion de la campagne parents a(d)mis, soutenue par la FAPEO, l'UFAPEC et la Ligue des Familles, 2001.

Deuxième partie

La relation famille-école

Le rapport des familles à l'école varie en fonction de leur statut socio-économique.

La Commission de pilotage n'a toutefois pas de prise sur l'élément socio-économique. Il lui est cependant possible de mentionner les différentes pistes explorées jusqu'à présent par le CEF pour, à plus long terme, espérer pouvoir généraliser une relation harmonieuse entre chaque établissement et chaque famille, avec pour finalité la réussite scolaire du plus grand nombre.

1. Constats de base : conception de l'école par les familles

Le Conseil de l'Education et de la Formation avait travaillé trois ans durant, entre 1997 et 2000, sur la relation famille-école¹². Quand bien même aucun avis n'a finalement couronné le travail mené, diverses propositions, n'amenant pas les différents acteurs à des compromis qu'ils jugeraient "inacceptables", ont pu être émises.

D'un autre côté, la relation famille-école n'a fait l'objet, en Communauté française, que d'une recherche spécifique récente, menée par le CERISIS, *les familles défavorisées à l'épreuve de l'école maternelle*¹³. Les chercheurs du CERISIS ont par exemple constaté que le contact "passait mieux" dès lors que l'acte administratif de l'inscription était complété d'une visite de l'établissement, voire d'un contact avec des enseignants; soit en allant au-delà ou en utilisant au maximum de leurs potentialités des moments et institutions de rencontres formels : inscription de l'élève, réunion de parents, conseils de participation, etc. La même équipe a également souligné l'intérêt d'un local des parents au sein de l'école, leur conférant ainsi un regard direct sur la vie scolaire, mais délimitant aussi leur espace et évitant de ce fait une immixtion trop grande de certains parents.

D'autres travaux existent et fournissent des informations également intéressantes mais soit ils ne sont pas terminés, soit ne se tournent-ils qu'indirectement vers la relation famille-école

Cet ensemble de données s'est avéré suffisant, toutefois, pour fournir un aperçu de la relation école-famille.

2. Concrètement

Les propositions du CEF, couplées à celles des recherches, ont pu être découpées en trois axes.

2.1. Le degré d'ouverture de l'établissement

Au-delà des constats, des solutions mises en oeuvre par les établissements pour ne pas "perdre" les parents et les associer à la vie de l'établissement scolaire ont pu être analysées. Les établissements qui ont réussi à développer une relation (plus ou moins) suivie avec les parents sont ceux qui se caractérisent par leur grand degré d'ouverture vis-à-vis des familles bien sûr, mais, corollairement, vis-à-vis du quartier ou de la commune¹⁴.

¹² CEF, *Avant-projet d'avis. Les relations "Ecoles-Familles" dans l'enseignement fondamental*, décembre 2000. Voir aussi CEF, *Ecoles-Familles. Etat d'avancement, questions et propositions*, mars 2001.

¹³ DELVAUX, Bernard, JOSEPH, Magali, MANGEZ, Eric, *Les familles défavorisées à l'épreuve de l'école maternelle. Collaboration, lutte, repli, distanciation*, CERISIS-UCL, Louvain-La-Neuve, 2002.

¹⁴ La régulation des rapports avec l'extérieur revient plusieurs fois au fil de la lecture des consultations des enseignants : "Sauvegarder sa cohérence : au niveau de l'école comme de la classe, tout est là. Cela ne veut pas dire transformer

Il n'en reste pas moins que ces initiatives positives restent malaisées à pérenniser si elles ne sont pas soutenues par un cadre leur fournissant des moyens humains et financiers. A cet égard, organisations syndicales et fédérations d'associations de parents ont pu, lors de l'élaboration de l'avant-projet d'avis du CEF, dégager des pistes (développées plus bas) agréant ces deux acteurs de l'enseignement, ainsi que les pouvoirs organisateurs.

2.2 La relation famille-école : une question de temps et d'organisation

Tant fédérations d'associations de parents qu'organisations syndicales admettent et recommandent des moyens organisationnels supplémentaires aux écoles sous la forme de lieux et de temps de rencontre, mais sans pour autant en préciser la praticabilité, puisqu'elles se bornent à évoquer une disponibilité mutuelle. Le parallèle sera établi avec de semblables problèmes de temps nécessaires au bon fonctionnement des conseils de participation.

D'autre part, le projet "de définition de la fonction enseignante intégrant le volet école/famille" avait été refusé par les syndicats et les AP, ouvrant seulement la porte à un engagement moral (selon les organisations syndicales) ou un contrat (selon FAPEO et UFAPEC) école-famille¹⁵. Aucun des acteurs de l'enseignement ne paraît ainsi, sur cet aspect, vouloir céder une partie, ne fut-ce que très restreinte, de ses acquis au profit d'une amélioration de la relation famille-école. Or, son développement demande que les acteurs y consacrent un minimum de temps, qu'il s'agisse des enseignants (ou plus généralement de l'ensemble de l'équipe éducative), de la direction, ou encore des parents et de leurs représentants.

2.3. La relation famille-école : une question d'information et de formation

Un autre aspect nécessaire au bon développement de la relation famille-école tient sans doute à la formation et à l'information des enseignants, certes, mais également des parents.

En ce qui concerne les enseignants, les leviers que constituent formation initiale et formation continuée des enseignants ne sont pas négligés : tous s'accordaient pour demander une réforme de ces formations, et d'y intégrer la notion de relation famille-école.

A cet égard, la Commission de pilotage rappelle que des formations proches de cette thématique sont proposées par l'IFC pour l'année 2004-2005¹⁶.

Toutefois, la construction d'une formation spécifiquement liée à la relation entre école et famille au jour le jour et conçue comme un moyen supplémentaire de donner les mêmes possibilités de réussite à tous devrait être mise à l'ordre du jour.

Enfin, les objectifs des deux décrets¹⁷ définissant la formation initiale des enseignants¹⁸ mentionnent abondamment l'acquisition de compétences en dehors du champ pédagogique et didactique, notamment pour les aspects relationnels.

l'école en coffre-fort. Plusieurs participants regrettent que l'école fonctionne en « vase clos » et souhaitent la voir s'ouvrir sur le monde extérieur. Recréer des frontières signifie marquer une différence entre l'intérieur et l'extérieur, contrer la dilution dans l'environnement. Il s'agit d'une condition nécessaire à la collaboration avec l'extérieur." (consultation des enseignants du secondaire, p.35).

¹⁵ Il est à noter que le serment de Socrate recouvre partiellement cette notion de contrat/engagement, quand bien même il se limite à une phrase généraliste : "Je m'engage à mettre toutes mes forces et toute ma compétence au service de l'éducation de chacun des élèves qui me sera confié."

¹⁶ Voir www.ifc.cfwb.be.

¹⁷ Votés avant ou pendant les travaux de recherche appuyant cet avis.

¹⁸ Décret du 12/12/2000 "définissant la formation initiale des instituteurs et des régents" et Décret du 08/02/2001 "définissant la formation initiale des agrégés de l'enseignement secondaire supérieur".

3. Propositions de la Commission de pilotage

1. La Commission de pilotage estime judicieux de continuer à offrir aux enseignants des formations continuées spécifiquement liées à la relation famille-école. Ces formations devraient mettre l'accent sur la meilleure manière d'inclure les familles défavorisées dans le système éducatif, vu la priorité accordée à cette thématique dans le "Contrat pour l'école".

En ce qui concerne la formation initiale, la Commission de pilotage recommande la généralisation des cours axés sur l'aspect sociologique, consacrés à la relation famille-école.

Par ailleurs, au niveau des établissements, la Commission de pilotage propose de renforcer les dispositifs de formation et d'information destinés aux acteurs des conseils de participation que sont les élèves et les parents d'élèves. Ces formations et informations ne doivent pas être au seul bénéfice des représentants : tout parent d'élève ou élève devrait y avoir accès.

2. Deuxièmement, il serait utile, de présenter des solutions concrètes, basées sur "l'agir" plutôt que le "parler" ainsi que sur l'amélioration des "contacts du quotidien". Dans cette perspective, la Commission de pilotage recommande la mise en place de projets visant à renforcer les liens "écoles – familles" et à organiser de manière plus systématique la participation régulière des parents à la vie de l'école. Cette incitation prendrait la forme d'un appel à projets. Les projets sélectionnés bénéficieraient d'un accompagnement pour leur mise en oeuvre, les « bonnes pratiques » ainsi repérées seraient diffusées auprès de l'ensemble des écoles notamment par le biais de l'outil informatique. Dans la sélection des projets, une attention particulière devrait être accordée à ceux concernant l'enseignement spécialisé ainsi qu'à ceux s'attachant au renforcement des relations entre l'école et des familles dont le vécu socio culturel et économique peut être davantage éloigné de celui véhiculé habituellement par l'institution scolaire.

3. La mise au point de contrats "écoles – familles" constitue un troisième axe. Ceux-ci seraient composés de deux parties : une première partie, commune à toutes les écoles et qui reprendrait de manière générale les règles relationnelles en regard de l'institution scolaire ; une seconde partie, amendable par chaque Conseil de participation/Association de parents en fonction du projet pédagogique de l'établissement. Ces contrats devraient être remis et signés par les parents lors de l'inscription de l'élève.

4. La Commission de pilotage propose que soit élaboré un décret reconnaissant les associations de parents (et leur procurant les moyens nécessaires à leur fonctionnement), de même que leur rôle et mission, notamment leur devoir de représentativité et de formation des parents. La détermination d'un cadre légal pour les associations de parents serait également construite en regard de son utilité pour le bon fonctionnement des conseils de participation.

5. Tels que les conseils de participation sont constitués aujourd'hui et pour leur assurer un fonctionnement optimal, il est nécessaire que les différents acteurs disposent de temps pour pouvoir s'y impliquer. Cette proposition demande un examen de la législation existante et, le cas échéant, de consacrer les moyens afférents à une modification de celle-ci.