

5 juin 2020

Réformer le décret Paysage

Contribution de la CNE-Universités dans le cadre de la préparation de l'avis de l'ARES sollicité par la Ministre de l'Enseignement supérieur sur l'évaluation du décret Paysage

Dans son mémorandum en vue des élections communautaires de mai 2019, la CNE-Universités indiquait, *in tempore non suspecto*, que, cinq ans après la mise en œuvre du décret Paysage, il était indispensable de faire une première évaluation tant du titre II concernant les structures que du titre III (organisation des études) dont l'application a occasionné une surcharge administrative importante.

LA CNE-Universités précisait ainsi cette demande :

« Si l'engagement, en 2018, de 90 conseillers académiques a permis de réduire la pression exercée sur le personnel concerné, une simplification des procédures pour alléger la charge administrative – qui reste importante – demeure indispensable.

S'agissant du parcours individualisé de la formation des étudiant·es, il semble nécessaire de vérifier au niveau institutionnel, dans chaque université et au sein de l'ARES, la pertinence, en particulier sous l'angle de la démocratisation de l'accès à l'enseignement supérieur, de ce dispositif du décret Paysage. »

La Déclaration de Politique de la FWB 2019 - 2024 a prévu cette évaluation du décret Paysage.

Le 15 mai 2020, la Ministre de l'Enseignement supérieur a formellement demandé que l'avis de l'ARES sur l'évaluation du Titre III (organisation des études) du décret lui soit transmis pour le 30 juin 2020.

On trouvera donc ici la contribution et les propositions de la CNE-Universités à cet effet.

Voici l'avis exprimé en février 2020 par une déléguée CNE-Universités et qui est représentatif d'une large partie des opinions sur cette partie du décret Paysage relative à l'organisation des études.

« Le décret Paysage est difficilement compréhensible pour les étudiant·es qui se voient responsabilisé·es à outrance au niveau des procédures administratives. Ils·elles sont là pour apprendre et étudier. L'illusion, entretenue par le décret de pouvoir faire des choix, les contraint, les bloque et leur demande beaucoup d'énergie pour établir des stratégies. Il nous semble qu'on est loin de l'objectif initial du décret et de la mission première d'un·e étudiant·e ».

1. Délimiter la durée effective des études supérieures universitaires

Dans son dernier rapport, le Conseil supérieur de l'Emploi souligne le faible taux d'emploi des jeunes belges francophones de moins de 24 ans, comparé aux pays voisins, en raison de l'allongement de la durée des études, et préconise de « limiter la flexibilité du système » afin de « raccourcir la durée effective des études supérieures » (*Conseil supérieur de l'Emploi, rapport 2019. Plus d'actifs pour une économie prospère et inclusive*).

Le décret « Bologne », puis le décret « Paysage », ont contribué à l'allongement de la durée des études dans l'enseignement supérieur en FWB, ce qui induit une entrée plus tardive des jeunes belges francophones diplômé·es dans la vie professionnelle.

La durée plus longue des études provoque un coût social et financier à plusieurs niveaux :

- Des coûts plus élevés pour les parents qui doivent assurer le viatique de leurs enfants aux études pendant une plus longue période ;
- Un accroissement de la précarisation d'une partie des étudiant·es, obligé·es de plus en plus à recourir à l'aide des CPAS, à des bourses et à l'aide sociale des universités ;
- Une perte de revenus pour les jeunes qui doivent postposer leur entrée dans la carrière professionnelle ;
- Une massification de l'enseignement rendant l'encadrement des étudiant·es plus difficile et complexifiant les conditions de travail des personnels en contact avec les étudiant·es (enseignant·es, personnel administratif, assistant·es, ...).

Afin de permettre aux jeunes générations d'accéder à l'emploi plus rapidement et de réduire la précarité chez les étudiant·es, il faut absolument limiter la durée des études dans l'enseignement supérieur universitaire en adoptant une gestion fine des reports de crédits par année ou bloc afin de limiter l'effet « casserole ». Il est en effet tout à fait possible de former intellectuellement de jeunes professionnel·les au cours d'études d'une durée plus raisonnable qu'actuellement. À tout le moins, il faut mettre en place un système permettant aux étudiant·es de respecter le délai d'études annoncé sans allongement indéfini par des « casseroles ». Le système hybride résultant de l'accumulation Bologne/Paysage n'est pas adéquat. Par ailleurs, il ne convient pas non plus de réduire la durée de la formation uniquement pour des questions d'employabilité. La juste durée de formation pour le métier visé doit être respectée de façon à acquérir l'ensemble des compétences utiles à l'exercice de ce métier.

Pour les étudiant·es primo-arrivant·es, l'enseignement supérieur doit accroître le taux de réussite, et donc de diplomation, par rapport au nombre d'étudiant·es inscrit·es dans les établissements, afin de leur offrir une formation de base de qualité.

Dans un second temps, pour les étudiant·es déjà diplômé·es une première fois, des formations continuées, des formations de spécialisation, des doctorats, etc. peuvent être programmés afin d'approfondir la formation initiale, tout en restant compatibles avec l'exercice d'un emploi ou susceptibles de fournir des rentrées financières propres.

2. Résoudre les contradictions entre dispositions décrétales

La clarification du statut d'« étudiant·e » dans les différents décrets de la FWB apparaît nécessaire, pour le faire correspondre aux personnes régulièrement inscrites dans un établissement et ayant payé au moins une partie du minerval. Dans ce but, il est proposé :

- d'uniformiser la notion d'étudiant·e et les délais de reconnaissance de ce statut dans les différentes législations communautaires sur l'enseignement supérieur, sur l'octroi des bourses, sur l'accès à l'aide sociale des institutions, sur la « finançabilité » afin d'éviter que des étudiant·es régulièrement inscrit·es n'obtiennent plus de bourses ou soient non finançables. Cette absence d'uniformisation provoque de la surcharge administrative dans les établissements.¹
- de résoudre la contradiction entre, d'une part, l'absence de durée des études prévue par le décret « Paysage » et, d'autre part, la fixation d'une durée maximale des études, prévue par le décret « Financement » du 11 avril 2014.
- de ne plus imposer aux établissements de désinscrire tous les étudiant·es en défaut de paiement au 1^{er} février pour ensuite leur imposer de les réinscrire s'ils·elles introduisent simplement un recours (qui n'est en général pas instruit). Cela demande une énergie importante aux équipes et engendre des complications inutiles tant pour les services administratifs que pour l'étudiant·e.

3. Éviter l'accumulation de « casseroles » en cours de cursus par une réorientation plus précoce et préciser la notion de réussite

Mesures proposées :

- Accroître les moyens financiers et humains pour permettre aux établissements d'enseignement supérieur de s'acquitter des tâches pédagogiques et administratives liées à l'encadrement des étudiant·es de première génération : aide à la réussite, enseignement inclusif, aide à l'orientation et à la réorientation, etc.
En effet, les moyens doivent se concentrer prioritairement sur les étudiant·es de 1^e génération, notamment ceux·celles en échec à l'issue de la première session de janvier (en vue d'une réorientation) ou en échec à l'issue de la première année (évaluation de leur projet, lacunes dans les prérequis, etc.).
- Identifier clairement cet effort d'encadrement et de réorientation dans les comptes des universités.
- Pour les étudiant·es de 1^e année de bac n'ayant pas obtenu les 60 crédits synonymes de réussite, limiter à X crédits la possibilité d'anticiper des cours de l'année ultérieure, afin d'éviter un sentiment erroné de « réussite » des étudiant·es.
- Pour les étudiant·es de 1^e année de bac en situation d'échec, prévoir un nombre minimal de crédits leur permettant de continuer dans le cursus. En cas de non-réussite de X crédits en fin de 1^e année, les inciter à une réorientation, avec l'aide d'un·e conseiller·e pédagogique de l'institution, dans le but de permettre à ce type d'étudiant·e de se rendre plus rapidement compte de son échec et ainsi de se réorienter (plutôt que de le·la maintenir "sous perfusion" jusqu'à ce qu'il·elle ne soit plus finançable).

¹ Cette proposition est prévue dans le projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Communauté Française n° XX portant diverses dispositions en matière d'Enseignement supérieur et d'Enseignement de promotion sociale qui a été examiné par le Conseil d'administration de l'ARES le 26 mai 2020. Cet arrêté n'est pas publié au moment de l'envoi de la présente note.

- Pour les étudiant·es de 1^e année de bac en échec, mais ayant réussi un minimum de X crédits, prévoir un programme de remédiation leur offrant la possibilité de poursuivre leur cursus avec un maximum de chances.
- Pour les étudiant·es de bac, établir la notion de réussite du cycle comme condition préalable au passage dans un autre cycle (celui de master) ; rétablir la souveraineté des jurys de master pour ce qui est de l'acceptation de maximum 5 crédits de bac non réussis pour permettre à un étudiant·e de bac d'entamer un nombre limité de X crédits isolés du cycle de master. Ceci doit permettre à la fois d'éviter que des étudiant·es non diplômé·es en bac s'inscrivent en master tout en accumulant des « casseroles » jusqu'à la fin du cycle de master et s'y retrouvent bloqué·es. Cela doit éviter également le chaos administratif lié au passage d'un établissement à un autre d'étudiant·es n'ayant pas encore terminé leur bac dans le premier établissement et débutant un nouveau cycle dans un second établissement.
- Limiter au début du 2^e quadrimestre les possibilités de réorientations des étudiant·es de 1^{er} bac dans une autre filière à la condition qu'elles s'effectuent dans le même établissement (afin de réduire les difficultés administratives actuelles liées au financement et à la réinscription dans un autre établissement).

4. Développer de nouvelles opportunités en master

- Permettre à des étudiant·es belges et étranger·es disposant d'un master 60 d'accéder directement au master de spécialisation
- Favoriser les co-diplomations entre établissements belges francophones dans les zones géographiques où les universités et hautes écoles n'ont pas de siège social ou dont l'offre s'avère insuffisante afin de rapprocher certaines offres d'enseignement d'un public plus défavorisé qui en a véritablement besoin.

5. Prévoir une période transitoire pour les étudiant·es en cours de parcours, non finançables ou en échec récurrent

- Une période transitoire limitée à une année académique (soit trois sessions d'examen) doit être instaurée pour les étudiant·es atteignant les limites décrétales au niveau de leur finançabilité ou bloqué·es dans leur cursus en raison de la persistance de « casseroles » non réussies. Cela pourrait se faire via un moratoire d'une année, après quoi les anciens étudiant·es devraient entrer dans le cadre du décret modifié. Ceci afin d'éviter la perpétuation de parcours individuels atypiques provoquant la désorganisation des cursus.

6. Évaluer les certificats d'universités

Au vu de l'inflation du nombre de certificats d'universités (article 74, alinéa 5 du décret paysage), la CNE demande une évaluation institutionnelle de ces certificats, sur le même modèle que l'évaluation des formations continues subsidiées par la FWB (même article 74, alinéa 6). En effet, ces certificats occupent du personnel, des ressources et du temps dans un contexte déjà tendu.

7. Réduire la charge de travail des personnels des universités

Comme le démontraient déjà en décembre 2016 les résultats de l'enquête réalisée par la CNE et la CSC/SP sur les évolutions du travail du personnel des universités suite à l'introduction du décret « Paysage » à la rentrée académique 2015-2016, certaines dispositions décrétales ont eu un impact majeur sur les conditions de travail des personnels en charge de l'encadrement des étudiant·es :

- le personnel académique ayant des responsabilités institutionnelles ;
- le personnel académique en charge de l'enseignement aux étudiant·es ;
- les assistant·es et les membres du PATGS en charge de l'encadrement pédagogique ;
- les personnels PATGS en lien avec l'enseignement.

Il existe un consensus quant à la surcharge de travail et à la bureaucratisation qu'induit l'application de certaines dispositions du décret « Paysage ». La réforme a dû être assumée avec des outils informatiques et des locaux peu adaptés ainsi qu'avec un cadre de personnel non évolutif, si l'on excepte l'engagement tardif de « conseillers académiques » dont l'emploi n'est même pas stabilisé au cadre du budget ordinaire des institutions.

Sur le terrain, l'application du décret pose de lourdes difficultés à une série de personnels :

- les personnels des services d'inscription ;
- les horaristes (en charge des horaires de cours et d'examens) ;
- les personnels des services facultaires ;
- les PATGS en charge de l'information et de l'encadrement des étudiant·es ;
- les assistant·es en charge des travaux pratiques ;
- les gestionnaires des auditoires (en charge des plages horaires pour les cours et les examens) ;
- les président·es et secrétaires de jury d'examen (aux prises à de multiples questions et recours des étudiant·es) ;
- les personnels de l'administration centrale (pour les recours juridiques, l'application formelle des dispositions décrétales, la présence dans les diverses commissions de l'ARES et de pôles, etc.).

Des résultats de l'enquête de 2016, se dégagent déjà plusieurs souhaits d'améliorations à apporter au décret « Paysage » :

- réduire la charge de travail de tous les personnels concernés (académiques, assistant·es et PATG en lien avec l'enseignement) ;
- réduire la complexité du parcours étudiant·e individualisé, en augmentant sa lisibilité et en limitant les possibilités pour les étudiant·es de reporter des crédits d'une session à l'autre voire d'une année à l'autre ;
- rétablir la notion de réussite pour les étudiant·es ;
- faciliter l'organisation des horaires de cours et des examens ;
- réduire l'allongement disproportionné des études supérieures en raison de son coût social ;
- réduire la complexité de la validation des programmes des étudiant·es ;
- établir des prérequis clairs, basés sur les compétences et notions de base à acquérir, permettant et conditionnant l'avancée dans le cursus ;
- limiter le nombre de recours par les étudiant·es en rendant plus lisibles les programmes de cours et les conditions de réussite ;
- réduire les possibilités « d'ingénierie » de l'accumulation des crédits par les étudiant·es et recentrer le parcours sur l'acquisition des compétences ;
- améliorer le taux de réussite, et en finale le taux de diplomation des étudiant·es de l'ensemble de l'enseignement supérieur, afin qu'ils-elles puissent accéder dans de bonnes conditions et plus rapidement à l'emploi.

Cette enquête a été l'un des éléments incitatifs conduisant à plusieurs adaptations du décret « Paysage » entre 2017 et 2019. Ces modifications, soutenues par la CNE-Universités, ne sont cependant pas encore suffisantes pour réduire efficacement la surcharge de travail des personnels concernés.
