

Projet IPPE
Indicateurs de la participation des parents
dans l'enseignement obligatoire

Rapport national

(PORTUGAL)

JUIN 2010

STRUCTURE DU SYSTÈME ÉDUCATIF

L'éducation préscolaire est optionnelle pour les enfants à partir de l'âge de trois ans et, à partir de l'âge de cinq ans, l'éducation est d'offre universelle. L'éducation qui précède l'entrée dans l'enseignement obligatoire est assurée par l'Etat et par des institutions privées. L'enseignement privé intègre des institutions à différente nature juridique: privée, coopérative ou sociale et à but lucratif et non- lucratif.

La scolarité obligatoire (enseignement de base)

Niveaux et années de scolarité	Age
1° cycle (1.ère à 4.ème années)	6 – 10 ans d'âge
2° cycle (5.ème à 6.ème années)	10 – 12 ans d'âge
3° cycle (7.ème à 9.ème années)	12 – 15 ans d'âge

Les élèves qui ne réussissent pas la 9ème année peuvent poursuivre leurs études dans plusieurs cadres de formation. Les limites d'âge pour admission et fréquence ne s'appliquent pas aux élèves de l'éducation spéciale.

L'enseignement post obligatoire: **secondaire et postsecondaire**, non- supérieur.

	Type de cours	Années de scolarité	âge
Enseignement secondaire	Scientifique-humanistique; Technologique; Artistique spécialisé; Professionnel	10.ème,11.ème et 12.ème	15-18 ans
Enseignement postsecondaire, non-supérieur	Cours de spécialisation Technologique		18-19 ans

L'enseignement secondaire est assuré dans des écoles publiques, privées à financement publique et privées indépendantes.

Dans le cadre de la loi n.º 85/2009, du 27 août, l'enseignement secondaire devient la qualification minimale (12 ans de scolarité) requise pour l'ensemble de la population. Les élèves qui se sont immatriculés en 7ème année de scolarité en 2009/10 seront les premiers à être couverts par ce régime.

L'enseignement privé est fréquenté par 11,44% des élèves de l'enseignement obligatoire et par 19,80%, de l'enseignement secondaire (donnés de 2008).

L'enseignement supérieur

L'enseignement supérieur s'organise en système binaire (universitaire et polytechnique) et il est mis en place dans des institutions publiques et privées.

EVOLUTION HISTORIQUE DE LA PARTICIPATION DES PARENTS ET DU PROCESSUS LEGISLATIF

- Jusqu'aux années 70, le nombre d'associations de parents était réduit, étant majoritaire à l'enseignement privé.
- Dès 1974, le mouvement associatif s'est développé et l'expression du droit des parents à la participation à l'école, aux conseils disciplinaires, pour la première fois, apparaît dans la législation (1976). L'année suivante le droit et le devoir des parents à participer au système éducatif est reconnu.
- En 1987 le Conseil National de l'Education est créé, et les associations de parents se font représenter dans le cadre de la confédération.
- En 1990 et 1991, une nouvelle législation sur les associations de parents crée les conditions effectives pour la participation des parents à la vie des écoles et à d'autres instances, notamment aux commissions de protection de mineurs dans toutes les instances juridiques du pays.
- En 1999, le droit de participation des parents au système éducatif est reconnu, en tant que titulaires d'organes sociaux d'associations de parents ou membres d'organes d'administration et gestion des écoles, étant établies les conditions de leur exercice.
- En 2003, les compétences, le fonctionnement et la composition des conseils municipaux d'éducation sont réglementés. Ce sont des instances de consultation – qui font la coordination de la politique éducative au niveau municipal et qui sont formées par deux représentants des associations de parents.
- En 2006, la législation concernant les associations de parents est revue, élargissant leurs droits et établissant un régime spécial d'absences justifiées notamment en ce qui concerne la participation aux Conseils Municipaux d'Education et aux Commissions de Protection des enfants et des jeunes.
- En 2008, le statut de l'élève de l'enseignement de base (obligatoire) et secondaire est publié établissant des normes pour l'intervention des parents sur le plan disciplinaire et le droit de recours hiérarchique.
- Dans la même année le régime d'autonomie, administration et gestion des établissements publiques de l'éducation préscolaire et des enseignements de base et secondaire, est approuvé par décret, reconnaissant aux parents le droit de représentation au sein des organes de gestion de l'école: le Conseil Général, le Conseil Pédagogique et le Conseil de Classe.
- En 2009, le Code du Travail est revu et publié, déterminant que les travailleurs auront le droit aux justifications pour les absences au motif d'un déplacement à un établissement scolaire, afin de vérifier la situation scolaire de leurs enfants mineurs d'âge, jusqu'à quatre heures par enfant et par trimestre.

Pour les parents ou responsables d'éducation qui sont membres des organes d'administration et de gestion, le Code maintient les dispositions de la loi de 2006.

Cependant, la loi est souple en ce qui concerne les horaires de travail dans le cadre de certaines limites, pourvu que patrons et travailleurs soient d'accord, et crée encore la possibilité d'avoir des banques de temps au sein des entreprises, si les contrats collectifs le permettent.

Utilisation des indicateurs et résultats obtenus

Remarque préalable

En ce qui concerne les instruments internationaux, le Portugal a ratifié :

- le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels
- le Pacte des droits civils et politiques
- la Convention relative à la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement

- la Convention des droits de l'enfant
 - la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.
- Il n'a pas ratifié :
- la Convention internationale sur la protection des droits des travailleurs migrants.

Concernant les instruments régionaux, le Portugal a ratifié :

- la Convention européenne des droits de l'homme
- le Protocole n°1 à la Convention
- la Convention-cadre pour la protection des minorités.

Pour ce qui est de l'existence de droits relatifs à la participation des parents, on a eu recours aux sources suivantes :

- la Constitution de la République (2005)
- la législation sur l'Éducation et le Travail
- le dialogue avec les parties prenantes de l'Éducation.

GRILLES DES INDICATEURS

(droits individuels) DROIT D'INFORMATION	
1. Quelles informations sont mises à disposition des parents et parmi ces informations lesquelles sont mises à disposition de façon obligatoire ?	15
<ul style="list-style-type: none"> ▪ critères d'admission ▪ organisation du système scolaire (par ex : curriculum et modalités d'évaluation des élèves, organes de participation, information sur les mécanismes de recours, bourses ou aides) ▪ projet d'établissement (s'il existe) ▪ organisation de l'école. (par ex : accueil en dehors heures école, conciliation horaire de travail, cantine, évolution du parcours éducatif moyennant <i>tutoring</i>) ▪ évaluation de l'établissement (par ex : PISA, résultats fin études -baccalauréat, maturité- évaluations nationales, évaluations internes) 	15
2. L'information est-elle adaptée aux caractéristiques des parents de l'école ? (Information traduite en plusieurs langues, mécanismes pour informer les familles à risque)	0
(droits individuels) DROIT DE CHOISIR	
1. Existe-t-il un paysage diversifié de projets d'établissements ?	50

2. Existe-t-il des mesures financières permettant aux parents de faire le choix d'écoles «autres que celles des pouvoirs publics»? (article 13 du PIDESC, al. 3 et 4.)Existe-t-il un paysage diversifié de projets d'établissements ?	25
---	----

(droits individuels) DROIT DE RECOURS	
1. Existe-t-il des mécanismes permettant d'exercer le droit de recours et sur quels sujets?	
▪ admission	12
▪ mesures disciplinaires	12
▪ évaluation (redoublement, orientation)	12
▪ droit de participation	12
▪ décisions des organes de participation	12

2. Les mécanismes de recours sont-ils efficaces ? Selon les normes en vigueur :	
▪ existe-t-il un délais que l'instance la plus proche (directeur, conseil d'établissement) doit respecter?	20
▪ les réponses doivent-elles être motivées ?	20

(droits collectifs) DROIT DE PARTICIPATION	
1. Existe-t-il des organes de participation (conseil d'établissement, conseil scolaire, etc.) des parents et quelles en sont les compétences aux différents niveaux?	
Etablissement	
▪ Pleine autonomie sans intervention externe (décision) D	30
▪ Autonomie limitée:	
▪ L'organe prend des décisions sur une liste présentée par les autorités d	
▪ L'organe prend les décisions mais elles doivent être approuvées par l'autorité d	
▪ Sans autonomie, les organes peuvent être consultés mais l'autorité prend les décisions c	
National / central	
▪ Pleine autonomie sans intervention externe (décision) D	5
▪ Autonomie limitée:	
▪ L'organe prend des décisions sur une liste présentée par les autorités d	
▪ L'organe prend les décisions mais elles doivent être approuvées par l'autorité d	
▪ Sans autonomie, les organes peuvent être consultés mais l'autorité prend les décisions c	

2. Dans les organes de participation, quelle est le type de représentation prévue pour les parents (minoritaire, paritaire, majoritaire) ?	
• Etablissement	0
• National/Central	0

3. L'Etat recueille-t-il régulièrement l'opinion des parents ?	15
--	----

4. Existe-t-il un dispositif de formation des parents ?	0
---	---

Indicateur global	75
-------------------	----

Commentaires portant sur les résultats

Les résultats présentés reflètent la lecture de la législation nationale existante qui a été approfondie dans des entretiens avec sept organismes identifiés comme représentatifs des parties prenantes (le Conseil des Ecoles, deux Fédérations de syndicats, l'Association Nationale des Municipalités, deux Confédérations d'Associations de Parents et l'Association des Etablissements de l'Enseignement Privé). Les éventuelles particularités des deux régions autonomes (Azores et Madère) n'ont pas été tenues en considération.

Pour cette raison-là, le niveau intermédiaire de participation des parents considéré dans cette analyse est le niveau local et non pas le régional.

Dans le cadre d'une première analyse, on peut souligner: i) l'accord significatif des parties prenantes; ii) un décalage entre la loi et sa mise en œuvre ; iii) des différences entre la législation de l'enseignement public et celle de l'enseignement privé.

Après ces remarques préalables, les commentaires à chaque indicateur des différents droits en analyse:

Droit d'information

En la matière, ce qui s'éloigne le plus de la ponctuation prévue c'est l'adaptation de l'information aux caractéristiques des parents de l'école. Bien qu'il y ait des entités de portée nationale (ACIDI – Haut Commissariat pour l'Immigration et le Dialogue Interculturel et le CNAI – Centre National d'Appui à l'Immigrant) qui divulguent l'information destinée à soutenir l'intégration des populations immigrantes, règle générale les écoles n'utilisent pas ces ressources, ne traduisent pas l'information et ne font pas recours à d'autres mécanismes pour informer les populations à risque. En plus, il faut aussi mentionner que souvent les moyens utilisés pour disséminer l'information (ex. l'internet) ne sont pas accessibles à tous les parents.

Droit de choix

Bien qu'il y ait un paysage diversifié de projets éducatifs (chaque école, un projet) le droit de choix est limité par des critères d'admission établis dans la loi pour les écoles publiques. La préférence est donnée aux élèves ayant : i) fréquenté l'école l'année précédente; ii) NEE; iii) des frères ou sœurs déjà inscrits à l'école; iv) résidence dans la zone de l'école; v) l'activité professionnelle des parents dans la zone de l'école, jusqu'à la limite de la capacité de l'école. Il peut y avoir une possibilité de choix des parents, pourvu qu'il y ait des ouvertures dans l'école de leur préférence.

Chaque école privée définit ses propres critères d'admission, en générale semblables à ceux des écoles publiques.

La fréquence du réseau des écoles publiques pour la scolarité obligatoire et pour l'enseignement secondaire est gratuite. L'Etat ne garantit la gratuité dans des écoles du secteur privé qu'à travers un contrat (contrat d'association) lorsqu'il n'y a pas d'écoles publiques ou en cas de leur capacité insuffisante dans une certaine zone.

L'Etat établit aussi d'autres contrats avec des écoles du secteur privé en tant que mécanismes potentiels de garantie de l'exercice du droit constitutionnel des parents de choisir le parcours éducatif de leurs enfants. Pourtant, l'exercice de ce droit par le biais de ces contrats se trouve limité soit par l'univers des élèves couverts, soit et par le montant réduit des appuis financiers de l'Etat.

Cependant, en ce qui concerne l'enseignement spécial et artistique, les dispositifs financiers, règle générale, couvrent la totalité des frais de scolarité pratiqués dans les écoles privées.

Droit de recours

Ce droit est reconnu dans la législation générale et spécifique. Toutefois, les parties prenantes admettent que dans la pratique les délais de réponse établis ne sont pas toujours respectés.

Droit de participation

En la matière, les enseignements public et privé se trouvent dans des situations distinctes au niveau de l'établissement scolaire. Dans l'enseignement public, la législation prévoit la participation des parents à certains organes de l'école. Dans l'enseignement privé cela dépend de chaque école, mais, règle générale, les parents ne sont pas représentés dans les organes de gestion pédagogique et administrative. Ce fait découle de l'autonomie inhérente à la nature même de l'école privée.

Au niveau national les parents sont consultés, d'habitude à travers leurs représentants, mais les décisions sont prises dans des instances supérieures.

En ce qui concerne le type de représentation des parents au sein des organes de participation, elle est toujours minoritaire sur les deux niveaux à savoir: établissement et central/national. Pourtant, au niveau de l'établissement on vérifie la même situation pour tous les autres groupes représentés, notamment en ce qui concerne la représentation des professeurs, au Conseil Général (organe de direction stratégique responsable de la définition des lignes d'orientation de l'activité scolaire).

Même si tous les parents peuvent élire leurs représentants aux organes de participation, dans la pratique seulement une partie exerce ce droit-là.

L'État écoute régulièrement les parents à travers ses organes de représentation.

Bien qu'il n'y ait pas un organe de formation de parents avec couverture nationale, toute organisation accréditée comme entité de formation peut en organiser. Il y a aussi de la documentation produite par des associations de parents ou par des institutions académiques dans le but de promouvoir la participation des parents. On peut signaler l'existence d'actions de formation ponctuelles, basées sur le concept d' 'écoles de parents', menées par des associations de parents, écoles, ou centres de formation d'écoles ou de municipalités, parmi d'autres institutions.

Indicateur global

La valeur attribuée à cet indicateur (75) nous place en-dessous de la valeur maximale espérée.

Cette déviation est due à un déficit dans les indicateurs partiels, surtout sur les aspects suivants:

- Droit d'information: le manque d'information adaptée aux caractéristiques des parents de l'école ;
- Droit de choix: les participations financières de l'Etat afin de permettre aux parents le droit d'option éducative pour leurs enfants sont réduites, impliquant un nombre réduit d'élèves concernés.
- Droit de participation: la compétence des organes de participation dans la prise de décisions est réduite au niveau local et inexistante au niveau national; la représentation des parents aux organes de participation est toujours minoritaire; il n'y a pas de dispositif de formation pour les parents.

Conclusions

Une référence préalable doit être faite à la prompte et constructive coopération des parties prenantes de l'Éducation, au long de la première phase de l'enquête, qui a permis de connaître leurs avis et de confirmer et enrichir l'information que nous avons recueillie.

Le croisement de l'information législative et les entretiens avec les parties prenantes a permis d'identifier un décalage entre l'ouverture à la participation des parents consignée dans les normes juridiques et la participation effectivement vérifiée. D'autre part, il y a des conditions intra scolaires qui souvent empêchent un dialogue paritaire entre l'école et les parents : l'école s'exprime dans un code fermé, maintes fois inaccessible aux parents issus d'une couche éloignée de la culture scolaire. Ainsi donc le dialogue école/famille et la participation des parents ne sont pas toujours encouragés, même si au niveau législatif leur droit de participation est assuré.

Mesures à la portée des responsables politiques :

- Simplification des normes juridiques, traduisant dans un langage courant le vocabulaire technique afin de le rendre plus accessible.
- Adaptation de la législation du travail, déjà mise en marche pour le secteur public, permettant un engagement des parents dans les organes de participation sans perte de droits de carrière et financiers.
- Promotion de mesures fiscales et/ou financières qui pourraient rendre effectif le droit de choix d'une école autre que celle des pouvoirs publics.
- Accès à des statistiques sur la participation des parents, afin de permettre le suivi du développement de l'exercice effectif de ce droit.
- Renforcement du processus de l'autonomie des écoles/établissements, déjà prévu dans la loi, afin de créer les conditions pour une participation des parents plus proche et efficace.

Mesures à la portée des établissements

- Coopération et engagement de l'école en tant que lien de proximité, dans le sens de :
 - Rendre disponible de l'information et formation qui puissent stimuler un plus grand engagement des parents pour participer à la prise de décisions au niveau de l'école et au sein de la communauté éducative aussi bien qu'à l'appui aux activités d'apprentissage de leurs enfants à la maison.
 - Concilier les temps de réunions scolaires avec les temps de travail des parents.
 - Utiliser un code linguistique accessible soit dans le dialogue avec les parents, soit dans les outils de communication qui leur sont destinés.

Enfin, la mise en place d'une campagne pour sensibiliser les parents à la participation dans l'enseignement obligatoire envisagé comme un droit et en plus comme un devoir.