

N° 7440¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2018-2019

PROJET DE LOI

portant modification 1° de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale ; 2° de la loi modifiée du 10 juin 1980 portant planification des besoins en personnel enseignant de l'enseignement secondaire ; 3° de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ; 4° de la loi modifiée du 26 février 2016 portant création d'une école internationale publique à Differdange ; 5° de la loi modifiée du 23 juillet 2016 portant création d'une réserve nationale des employés enseignants des lycées

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(28.5.2019)

Par dépêche du 15 avril 2019, Monsieur le Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a demandé, „pour le 31 mai 2019 au plus tard“, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question vise à transposer dans le domaine de l'Éducation nationale, mutatis mutandis, les mesures prévues par le projet de loi n° 7418 portant réforme du stage dans la fonction publique conformément à l'avenant à l'accord salarial du 5 décembre 2016, avenant conclu le 15 juin 2018 entre la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP et le gouvernement. Les auteurs du texte sous avis profitent en outre de l'occasion pour introduire plusieurs dispositions destinées à optimiser les modalités d'insertion professionnelle du personnel de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et à „soutenir leur parcours d'apprentissage tout au long de leur vie“ professionnelle. Plus précisément, le projet de loi prévoit les mesures principales suivantes:

- la fixation de la durée normale du stage à deux années;
- l'introduction d'une „période d'approfondissement“ d'une année, qui suit la période du stage et qui a pour objectif de consolider les compétences professionnelles des enseignants nouvellement nommés;
- l'adaptation du cycle de formation des fonctionnaires stagiaires de l'enseignement ainsi que du cycle de formation de début de carrière des employés enseignants, tout en alignant les deux régimes de formation;
- la révision du régime d'accompagnement et du dispositif d'évaluation des compétences professionnelles des fonctionnaires stagiaires et des employés en „période d'initiation“ en distinguant dorénavant entre „épreuves certificatives“ et „épreuves formatives“, les premières ne faisant pas partie du cycle de formation de début de carrière des employés;
- la création d'un certificat de formation pédagogique pour les enseignants employés de l'enseignement secondaire qui suivent la formation afférente parallèlement au cycle de formation de début de carrière;
- l'introduction de dispositions transitoires spéciales pour régler la situation des agents admis au stage avant l'entrée en vigueur de la future loi.

Le projet sous avis, qui procède par ailleurs à certaines adaptations de nature purement technique ou formelle ainsi qu'au redressement d'erreurs dans la législation actuellement en vigueur dans le domaine de l'enseignement, appelle les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*

REMARQUES PRELIMINAIRES

Tout comme elle l'avait déjà énoncé dans son avis n° A-3212 du 4 avril 2019 sur le projet de loi précité n° 7418, la Chambre tient d'abord à rappeler qu'elle se félicite de la diminution de la durée normale du stage de trois à deux années et, tout particulièrement, de la suppression des indemnités de stage réduites (correspondant à 80% du traitement initial pendant les deux premières années de stage et à 90% de ce traitement durant la troisième année).

Cela dit, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle également qu'elle aurait préféré que la refonte de la formation des stagiaires eût fait l'objet d'un projet de loi à part au lieu d'être intégrée dans les textes prévoyant la diminution de la durée du stage. En effet, le fait de devoir mettre en oeuvre ces deux réformes en même temps sera un défi difficile pour tous les services et agents concernés, la réduction de la durée normale du stage étant susceptible d'entraîner des problèmes concernant notamment la gestion et le suivi du programme de formation des stagiaires.

La Chambre approuve dès lors la création, par le projet sous avis, d'une „*période d'approfondissement*“ prolongeant la phase d'insertion professionnelle des enseignants et permettant ainsi une meilleure répartition du programme de leur formation initiale.

Dans ce contexte, la Chambre tient par ailleurs à rappeler qu'elle s'oppose avec véhémence à toute dévalorisation de la formation pendant le stage, cela au détriment non seulement des agents concernés, mais également de la fonction publique en général.

*

EXAMEN DU TEXTE

Ad article 12

Pour ce qui est des stagiaires visés à l'article 6 de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création d'un Institut de formation de l'éducation nationale (IFEN), la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève qu'il faudra clarifier à l'article 12 du projet de loi que le conseiller pédagogique doit être un professeur nommé dans la même spécialité que le stagiaire qu'il encadre. De plus, par analogie avec la personne de référence de l'employé – mentionnée au nouvel article 73, paragraphe (1), introduit par l'article 63 du projet sous avis – il faudra indiquer que le conseiller pédagogique doit aussi enseigner dans au moins une classe. Uniquement si aucun des fonctionnaires de l'établissement du stagiaire ne répond auxdits critères, le directeur de l'établissement ou le directeur de région peut proposer un autre agent comme conseiller pédagogique (par analogie avec le nouvel article 73, paragraphe (3), alinéa 2, introduit par l'article 63 du projet sous avis).

Concernant l'article 12, point 6°, alinéas 5 et 6, il y a lieu de clarifier si l'indemnité dont bénéficie le conseiller pédagogique lors de la période d'approfondissement est octroyée par fonctionnaire ou pour la totalité des fonctionnaires à accompagner. De plus, la Chambre s'interroge sur les modalités de calcul de cette indemnité „*qui est déterminée par règlement grand-ducal*“ (voir également le commentaire ci-après quant à la fiche financière).

Ad articles 17 à 33

Selon les anciennes dispositions, la formation pendant le stage des agents visés aux articles 5 et 7 de la loi précitée du 30 juillet 2015 portant création de l'IFEN était structurée en une formation générale de 108 heures, dont 24 heures de formation en législation et 84 heures de formation en apports théoriques. Pour les enseignants visés à l'article 6 de cette même loi, la formation générale comptait jusqu'à présent 264 heures, dont également 24 heures dédiées à la législation. Les 240 heures restantes étaient dédiées à la formation en apports théoriques, regroupée sur neuf modules différents, dont 75 heures consacrées à la didactique de la spécialité. La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut se

déclarer d'accord que l'ancienne formation en législation passe de 24 heures à 30 heures pour la compléter par la „*protection de l'enfance et de la jeunesse*“ ainsi que par le „*traitement de données à caractère personnel, droits d'auteur et droit des médias*“ (articles 19, 24 et 29 du projet de loi sous avis).

La formation spéciale, anciennement „*formation en apports théoriques*“, est répartie d'une nouvelle façon. Elle est réduite de „*84 heures*“ à „*au moins 30 heures*“ pour l'enseignement fondamental et de 240 à „*au moins 200 heures*“ pour l'enseignement secondaire et la formation des adultes dans le cadre de la période de stage, mais le stagiaire devra en sus suivre un programme de formation de 48 heures dans le cadre de la nouvelle période d'approfondissement. Au surplus, il est procédé à une diminution du volume de 36 à 24 heures au choix parmi différentes formations proposées pour les stagiaires visés par l'article 6 de la loi susvisée du 30 juillet 2015 (article 25 du projet de loi sous avis).

La Chambre peut se déclarer d'accord avec la réduction du volume de la formation spéciale pendant le stage, d'autant plus que 48 heures de formation (pour l'enseignement fondamental) ou 46 heures (pour l'enseignement secondaire et la formation des adultes) sont reculées dans la période d'approfondissement d'une année se situant immédiatement à la suite du stage proprement dit. Ainsi, la somme du nombre d'heures de la formation générale, de la formation spéciale et de la formation pendant la période d'approfondissement prévues par le projet de loi sous avis est identique au nombre d'heures de formation suivies par les instituteurs stagiaires durant le stage selon les dispositions actuelles. En ce qui concerne les stagiaires visés par l'article 6 de la loi du 30 juillet 2015, le volume total de formation reste presque identique, avec une obligation de suivre dans la période d'approfondissement 48 heures de formation au choix, 3 séances de regroupement entre pairs et 2 séances d'hospitalité (article 77 du projet de loi sous avis, prévoyant l'insertion d'un article 89ter dans la loi du 30 juillet 2015). Bien qu'il ait été nettement préférable de réaliser l'insertion pratique des stagiaires dans deux lycées différents ou au moins deux ordres d'enseignement différents, tout en étant encadrés par deux conseillers pédagogiques différents, aussi afin d'apprendre à connaître au mieux la diversité des exigences de la profession visée, l'instauration d'une période d'approfondissement avec un conseiller pédagogique toujours à l'écoute en première année après la fin du stage constitue un compromis raisonnable aux yeux de la Chambre.

Concernant la formation spéciale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie les efforts du Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse consistant à rendre le parcours de formation des stagiaires plus individualisé. Ainsi, il est prévu de considérer davantage „*les savoirs et savoir-faire acquis en formation initiale pour construire les différents parcours de formation*“ ainsi que de prendre mieux en compte l'expérience professionnelle déjà acquise et attestée. Le stagiaire pourra dorénavant orienter sa formation sur des sujets qu'il n'a pas encore traités pendant sa formation initiale, sur des sujets relatifs à ses performances pratiques ou bien sur des sujets spécifiques à l'école luxembourgeoise en général ou à son établissement d'affectation en particulier. Dans cette même optique, la Chambre approuve que les formations puissent être choisies ou bien dans une offre ciblée pour le stage ou bien dans l'offre de formations continues de l'IFEN.

Les articles 20, point 1°, lettre c), 25, point 2°, et 30, point 3°, du projet de loi sous avis prévoient de modifier les articles 24, 28 et 31 de la loi susvisée du 30 juillet 2015 en y introduisant de nouvelles dispositions concernant l'établissement de programmes individuels de formation en fonction du projet de développement professionnel des stagiaires. Dans ce cadre, des formations organisées en interne par l'établissement d'affectation du stagiaire peuvent également faire partie du programme individuel de formation. Ce dernier doit être soumis pour validation au directeur de région ou au directeur d'établissement au cours du premier trimestre de l'année scolaire. Cela constitue certes une initiative bienvenue, mais en pratique, la fixation de la date butoir pour la validation du programme individuel de formation au premier trimestre pose problème, étant donné qu'audit premier trimestre, les établissements scolaires n'ont souvent pas encore ficelé la totalité des formations internes qu'ils prévoient d'organiser au cours de l'année scolaire.

Ad articles 41 à 48

De façon générale, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que les „*moments certificatifs*“ lors du stage des agents visés aux articles 5, 6 et 7 de la loi précitée du 30 juillet 2015 soient réduits. En effet, l'examen de législation restera le seul élément certificatif dans le cadre de la formation générale. Dorénavant, un plus grand poids sera attribué à une évaluation formative qui fera avancer les stagiaires dans leur développement personnel et professionnel. Cette nouvelle philosophie

de stage permet de réduire la pression de l'échec au stage qui a pesé jusqu'à présent chaque année sur les stagiaires. Ainsi, ces derniers pourront se focaliser davantage sur leur travail d'enseignant à l'école. Dans ce contexte, il y a par ailleurs lieu de mettre en évidence le fait bienvenu que les résultats obtenus aux épreuves certificatives seront désormais considérés sur l'entièreté de la période de stage et non plus de manière isolée par année de stage (article 41, point 2°, du projet de loi).

L'article 44 du projet sous avis remplace l'article 48 de la loi précitée du 30 juillet 2015 et détaille les modalités de l'épreuve pratique faisant partie de l'évaluation certificative de la formation spéciale. Cette épreuve pratique „se compose d'une observation d'une leçon dans une classe pour laquelle le stagiaire est chargé d'une tâche d'enseignement“. Selon le texte, „sont également pris en compte les préparations de cours portant sur au moins quatre leçons consécutives, ainsi que l'entretien sur le développement professionnel entre le jury et le stagiaire“. Le texte ne précise pas que la leçon d'observation doit faire partie de la séquence des „quatre leçons consécutives“. Afin de pouvoir apprécier au mieux les compétences de planification et de mise en oeuvre d'une séquence d'enseignement du fonctionnaire stagiaire, la Chambre est d'avis que la leçon d'observation devrait absolument faire partie de la séquence des „quatre leçons consécutives“, comme cela devrait d'ailleurs aussi être le cas pour les employés dans le contexte de leur „certificat pédagogique“ (cf. article 77 du projet de loi, introduisant un nouvel article 89bis dans la loi prémentionnée du 30 juillet 2015). En outre, la Chambre exprime ses doutes sur le bien-fondé de l'initiative concernant la réduction à une observation d'une seule leçon sur un seul niveau de classe uniquement, ainsi que la réduction de l'envergure de l'épreuve à une planification de cours d'une fois quatre leçons consécutives seulement (au lieu de deux fois six leçons consécutives sur deux niveaux de classes, voire ordres d'enseignement) dans le cadre de la formation spéciale de l'enseignement secondaire et de la formation des adultes, alors surtout que ni la conception ni la correction d'un devoir en classe relatif à la matière enseignée ne seront désormais évaluées de façon certificative non plus, ce qui fait tout de même partie intégrante de la profession d'un enseignant et ce qui est un outil définissant les notes à la base de l'orientation et donc de l'avenir des élèves (articles 44 et 45 du projet sous avis).

Pour ce qui est de la composition du jury devant évaluer l'épreuve pratique certificative, dont le nombre de membres est réduit de cinq à trois personnes (cf. commentaire de l'article 44, alinéa 5), la Chambre des fonctionnaires et employés publics déplore qu'il n'y ait plus du tout de membre neutre par rapport au stagiaire, comme cela a été le cas auparavant (professeur de la même spécialité, commissaire). Ainsi, la Chambre propose de maintenir le nombre initial de cinq membres du jury lors de l'épreuve pratique, en combinant les accompagnateurs du fonctionnaire stagiaire (conseiller pédagogique, conseiller didactique, directeur d'établissement) et deux experts neutres.

D'un point de vue formel, la Chambre fait encore remarquer que la disposition introduite par l'article 41, point 5°, lettre b), du texte sous avis est à compléter comme suit:

*„Pour le stagiaire qui n'a pas obtenu lors de cette seconde session au moins la moitié **du total** des points dans la ou les épreuve(s) correspondante(s), le stage peut être prolongé pour une période s'étendant au maximum sur douze mois.“*

Ad article 53

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que la durée normale du stage soit fixée à deux années, avec le maintien de la possibilité d'une réduction de stage d'une année au maximum.

L'article 53 du projet de loi sous avis prévoit que cette réduction de stage est accordée aux candidats enseignants de l'enseignement fondamental pouvant se prévaloir dans le cadre de leur formation initiale en sciences de l'éducation „d'un ou de plusieurs stages d'une durée cumulée de 16 semaines ou plus“. La Chambre approuve que la durée cumulée des stages ait été réduite de vingt à seize semaines et que la condition d'une formation initiale de quatre années ait été supprimée. Par ailleurs, elle peut se déclarer d'accord que les candidats ayant réussi le certificat de formation pédagogique visé à l'article 20bis de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental, nommés communément „*Quereinsteiger*“, peuvent également bénéficier d'une réduction de stage d'une année.

Concernant l'enseignement secondaire, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve le fait de requérir une période de stage d'une durée cumulée d'au moins seize semaines pour pouvoir bénéficier d'une réduction de stage d'une année pour les stagiaires ayant suivi une „*formation initiale axée sur les sciences de l'éducation, la pédagogie et la didactique de la spécialité*“. Toutefois, elle

émet ses doutes en ce qui concerne la qualité du gain professionnel concret durant ces stages, qui se contentent assez souvent de la pure observation en classe ou des leçons isolées à enseigner, ce qui ne représente nullement la réalité de la pression du travail quotidien d'un professeur ou d'un formateur d'adultes. Par rapport à la formation initiale des collègues de l'enseignement fondamental, la Chambre favorise des enseignants experts en leur spécialité pour pouvoir garantir le haut niveau de qualité dans les lycées et établissements scolaires publics. En effet, une insertion sérieuse dans la réalité professionnelle doit se faire dans un laps de temps raisonnable qui ne va ni aux dépens de la qualité en matière pédagogique et didactique ni aux dépens de la connaissance de la spécialité à enseigner. Garantir ces exigences dans une seule année de stage semble en tout cas audacieux.

Cela dit, la Chambre se demande par ailleurs s'il ne faudrait pas écrire „une formation initiale axée sur les sciences de l'éducation, la pédagogie et ou la didactique de la spécialité“ à l'article 53, point 1°.

Ad article 62

La Chambre approuve avec grande satisfaction l'introduction, par l'article 62 du projet sous avis, du coordinateur de stage et du conseiller didactique pour les employés en „période d'initiation“, permettant ainsi une meilleure qualité de la formation des employés, notamment en vue du passage vers le statut du fonctionnaire en cas de réussite de l'examen-concours par après.

Ad article 67

L'article 67 vise à déterminer la période de formation de début de carrière pour les employés enseignants.

Dans un souci de clarté, le texte sous avis se propose, à l'instar de ce qui est prévu par le projet de loi n° 7418, de désigner à l'avenir cette période de formation par la notion de „période d'initiation“ et non plus par celle de „période de stage“.

Selon le commentaire des articles, „la notion de 'période de stage' ne sera plus utilisée, afin d'éviter toute confusion avec le régime du stage des fonctionnaires“, ladite notion prêtant „à confusion dans la mesure où elle ne (vise) pas la période de formation et d'appréciation de l'employé“. Il est donc proposé de remplacer la notion en question afin de la rendre „plus transparente (...) dans le contexte contractuel de l'employé de l'État“.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics a du mal à suivre cette argumentation des auteurs du texte. En effet, elle estime que la notion „période de stage“ ne prête pas du tout à la confusion alléguée et elle demande par conséquent de maintenir ladite notion pour les employés et d'adapter le projet de loi dans ce sens.

Ad article 81

Pour ce qui est de l'article 81 du projet sous avis, la Chambre constate que le Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse réagit à l'arrêt du 12 février 2019 de la Cour administrative (n° 40638CA du rôle) qui a annulé les dispositions réglementaires relatives à la formation continue obligatoire des enseignants de l'enseignement secondaire, cela du fait qu'une base légale adaptée faisait jusqu'à présent défaut en la matière. L'article sous rubrique prévoit maintenant la création d'une base légale appropriée à cette formation continue (en reprenant au niveau de la loi certaines dispositions qui étaient prévues par un règlement grand-ducal), ce que la Chambre approuve.

Ad article 83

En ce qui concerne le relèvement du nombre des heures de formation (de 216 à 246) à suivre par les chargés de cours, membres de la réserve de suppléants, en vue de l'obtention du certificat de formation pédagogique, la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut y marquer son accord puisque les modules et l'examen de législation feront dorénavant partie dudit certificat de formation. Cette disposition permet aux candidats pouvant se prévaloir du certificat en question d'être dispensés „de la formation et de l'examen dans le cadre du stage des fonctionnaires“.

Ad article 84

Pour ce qui est de l'article 84, la Chambre approuve que les chargés de cours, membres de la réserve de suppléants, „qui suivent la formation en cours d'emploi du Bachelor en sciences de l'éducation offert par l'Université du Luxembourg“ puissent dorénavant bénéficier d'une décharge, ceci à l'instar

des chargés de cours („*Quereinsteiger*“) prévus à l'article 16, paragraphe 2, lettre c, de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental.

Ad articles 86 et 87

Selon l'article 87 du projet sous avis, les employés enseignants des lycées auront l'obligation de suivre, lors de leur „*période d'initiation*“ („*période de stage*“ selon la Chambre), les cours menant au certificat de formation pédagogique, ce qui est une décision qui est absolument approuvée par la Chambre des fonctionnaires et employés publics. Cette mesure encouragera certainement la participation à l'examen-concours dans une deuxième étape, pour accéder au stage et au statut du fonctionnaire par les „*allègements*“ octroyés grâce à la détention du certificat en question.

Concernant les innovations introduites par les articles 86 et 87, la Chambre se demande si un engagement à tâche partielle des chargés d'enseignement sera toujours possible. Vu les décharges à intégrer obligatoirement dans la tâche pour suivre les cours à l'IFEN lors de la période de stage, la réalisation d'une insertion en parallèle dans la pratique professionnelle, avec l'encadrement par une personne de référence dans l'établissement, ne s'avère guère faisable pour une personne travaillant à raison de quarante ou cinquante pour cent d'une tâche complète par exemple.

La Chambre propose de prévoir obligatoirement un service à tâche complète lors de la période de stage, par analogie avec le régime prévu pour les fonctionnaires stagiaires, cela afin de garantir aussi une égalité des conditions pour réussir à l'épreuve pratique pour ce qui est de la séquence de quatre leçons au moins (cf. volume des décharges à la page 4 de la fiche financière). Prenons l'exemple d'un employé travaillant à raison de quarante pour cent d'une tâche complète: sa tâche serait, en première année de la période de stage, de 8,8 leçons avec une décharge de 8 leçons pour fréquenter les cours à l'IFEN. Dans son lycée, il aurait donc au final une tâche de 0,8 leçon!

Ad articles 88 à 99

Concernant les dispositions transitoires prévues pour les fonctionnaires et employés en période de stage ou suivant le cycle de formation de début de carrière „*sous la législation actuelle*“, la Chambre des fonctionnaires et employés publics espère que tous les cas de figure existants sont visés par le projet sous avis et que tous les intéressés pourront bénéficier des nouvelles dispositions introduites par le projet si elles sont à leur avantage.

Ad fiche financière

La section 5 à la page 6 de la fiche financière porte sur l'indemnité accordée aux conseillers pédagogiques lors de la période d'approfondissement. Comme déjà évoqué ci-avant dans le cadre de l'examen de l'article 12, la Chambre s'interroge sur les modalités de calcul de cette indemnité qui s'élève, pour la durée de ladite période, à 1.500 euros pour chaque accompagnateur. La fiche financière ne précise pas si l'indemnité est due à l'accompagnateur de façon séparée pour chaque agent qu'il encadre ou si ce montant lui est octroyé pour l'encadrement de plusieurs agents. Par ailleurs, il n'est pas spécifié si l'indemnité en question est ajustée en fonction de l'inflation (en se référant à la cote d'application de l'échelle mobile des salaires par exemple).

Finalement, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la décharge de base actuellement en vigueur de 1,5 leçon, accordée au conseiller didactique afin d'organiser le programme des formateurs et les cours dans la spécialité en cause, fait défaut dans les calculs repris aux pages 5 et 6 de la fiche financière. Comme il y aura désormais probablement plus de conseillers didactiques à nommer – du fait que les employés seront également encadrés par ces conseillers – l'impact sur les décharges n'est pas à sous-estimer. S'agirait-il d'un oubli dans la fiche financière jointe au projet sous avis?

De même, la Chambre s'étonne que l'impact des décharges pour les coordinateurs de stage dans les établissements ne soit pas mentionné du tout aux pages 5 (coûts prévisionnels liés aux décharges accordées aux intervenants) et 6 (résumé) de la fiche financière jointe au texte sous avis. Selon l'article 17, paragraphes (1) et (3), de la loi modifiée du 30 juillet 2015 portant création de l'IFEN, ces personnes bénéficient elles aussi des décharges pour l'accompagnement des fonctionnaires et employés en période de stage.

Ce n'est que sous la réserve des observations qui précèdent que la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet de loi lui soumis pour avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics).

Luxembourg, le 28 mai 2019.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

