**No 5759**

**Projet de loi portant organisation de l'enseignement fondamental**

M. Jos SCHEUER, Président-Rapporteur;

**I. Historique du projet**

Le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 24 août 2007.

Le Conseil d'Etat a rendu un premier avis en date du 6 mai 2008. Dans son avis complémentaire du 25 novembre 2008, la Haute Corporation prend position par rapport à trois séries d'amendements, adoptés par la commission parlementaire le 10 juillet 2008, d'une part, et des amendements gouvernementaux transmis par lettres des 8 septembre et 24 octobre 2008, d'autre part.

Les avis suivants ont été transmis à la Chambre des Députés:

- l'avis de la Ligue luxembourgeoise de l'Enseignement (23 octobre 2007);

- les avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (07 novembre 2007 et 24 octobre 2008);

- les avis de la Chambre des Employés privés (15 novembre 2007 et 11 décembre 2007);

- l'avis de la Chambre des Métiers (21 janvier 2008);

- l'avis de la Chambre de Travail (19 décembre 2007);

- l'avis du Syndicat des villes et communes luxembourgeoises (25 février 2008);

- l'avis de la Chambre de Commerce (26 mai 2008).

Lors d'une première réunion consacrée à l'examen du projet de loi, le 12 novembre 2007, M. Jos Scheuer est désigné rapporteur par la Commission de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Suivent treize réunions au cours desquelles la commission parlementaire se voue à l'analyse du texte de la loi en projet, à l'examen des articles, aux propositions d'amendements ainsi qu'aux avis du Conseil d'Etat. La Commission parlementaire examine l’avis complémentaire du Conseil d’Etat en date du 3 décembre 2008.

Le rapport est adopté par la Commission réunie en date du 14 janvier 2009.

**II. Les objectifs de l’ancienne loi de 1912 concernant l’organisation de l’enseignement primaire**

Au début du XXe siècle, il s’agissait d’adapter la formation des jeunes Luxembourgeois aux exigences d’une société qui était passée à l’ère industrielle et qui avait besoin d’une main-d’œuvre mieux formée. Les données économiques et sociales de l’époque montrent une diminution significative de la population travaillant dans le secteur agricole s’accompagnant d’une montée du nombre d’emplois dans l’industrie.

En 1907, la part des Luxembourgeois dans la population active est de 82,96%. Le Luxembourg était cependant déjà en voie de devenir « un pays d’immigration grâce à la révolution industrielle dans le bassin minier » et dut recourir à une main d’œuvre qualifiée en provenance de l’étranger.

Les débats parlementaires de 1912 étaient menés plutôt sur un plateau idéologique, opposant la droite et une frange libérale et de gauche. Le projet de loi allait diviser la classe politique, voire la nation luxembourgeoise, pendant des années. Les prétendus aspects idéologiques, dont surtout « un manque d’égards aux aspirations religieuses de notre population catholique », masquaient en fait les améliorations pédagogiques et structurelles d’une réforme fondamentale de l’enseignement ou le Luxembourg.

Les points de réforme étaient pourtant nombreux et substantiels, et la loi de 1912 constitue sans aucun doute une grande œuvre législative, introduisant notamment

* la gratuité de l’enseignement primaire,
* l’extension de l’obligation scolaire à sept ans,
* le dédoublement obligatoire de toute classe ayant plus de 70 élèves,
* la possibilité de la dispense de l’enseignement religieux,
* l’institution de la médecine scolaire,
* l’allongement de la formation des enseignants,
* la réorganisation de l’école normale.

Depuis 1912, la législation a subi de nombreuses modifications. En tant que loi-cadre, elle a néanmoins réussi à survivre pendant presqu’un siècle.

**III. Etude PISA (2000, 2003, 2006) ou les failles de notre système éducatif**

La publication des premiers résultats du « Programme international de l’OCDE pour le suivi des acquis des élèves » (PISA) eut l’effet d’un véritable choc au Luxembourg. Une comparaison internationale des compétences acquises dans nos écoles nous avait en effet relégué au rang d’une nation quasi sous-développée en matière d’enseignement.

L’analyse des résultats a mené au consensus politique sur la nécessité de réformer à fond le système éducatif en combattant notamment l’échec scolaire, en adaptant les ressources matérielles et humaines aux besoins, en améliorant la qualité du système, et en assurant un contrôle plus serré de la qualité de l’enseignement.

Cette analyse objective a montré qu’il existe un écart significatif entre les prestations scolaires des enfants issus de familles d’immigration par rapport aux enfants autochtones. En plus « l’examen des résultats en fonction de la structure familiale révèle que les élèves issus de familles monoparentaux se classent moins bien que les enfants vivant avec leurs mère et père. » (Rapport national; PISA 2003. page 94). Une corrélation significative a été mesurée entre le statut professionnel des parents et les performances scolaires des élèves, d’où la conclusion: l’égalité des chances n’est pas assurée dans notre système scolaire.

**IV. 2009: La réforme de l’enseignement primaire, de l’éducation préscolaire et de l’éducation précoce**

**1. Les adages d’une réforme scolaire**

*● Le système scolaire doit pourvoir aux besoins d’une société en pleine mutation.*

Le rôle de l’instruction primaire a fondamentalement changé depuis 1912. Certes, l’école primaire enseigne toujours à lecture, l’écriture et le calcul. Ces apprentissages ne constituent cependant plus un aboutissement, mais une base de départ en vue des apprentissages ultérieurs.

*● Afin de maintenir la cohésion sociale, le système scolaire doit, au moyen d’une pédagogie d’intégration, répondre aux exigences d’une société multiculturelle. Le système scolaire doit assumer une mission éducative, civique et culturelle rendant les citoyens capables de participer activement à la vie sociétale et culturelle.*

La réalité culturelle au Luxembourg est aussi complexe que la composition démographique du pays. L’école doit éveiller le goût, la compréhension et la curiosité tant pour les formes de culture générale que pour les spécificités des communautés qui vivent dans le pays*.* **Cette mission de l’école est difficile à réaliser dans la société luxembourgeoise d’aujourd’hui, qui connaît un taux particulièrement élevé de résidents non luxembourgeois, le pourcentage d’élèves de langue étrangère dépassant à l’heure actuelle les 40%.**

A cette complexité sociale se superpose la tradition trilingue particulièrement exigeante de notre pays et de notre école. Le plurilinguisme constitue un atout formidable pour tous les élèves qui réussissent, mais il faut éviter qu’il ne devienne une usine à échec pour des élèves qui n’arrivent pas à répondre positivement à la haute exigence de se familiariser au quotidien avec plusieurs langues.

*● Il faut mettre en place une école de la réussite !*

Les dernières statistiques[[1]](#footnote-1) sur le taux de redoublement et le retard scolaire dans l’éducation primaire sont alarmantes:

*Redoublements:* Parmi les 32 933 élèves fréquentant une classe primaire (1ière – 6e année d’études) de l’enseignement public et privé subventionné en 2006/2007, 1395 élèves (4,2%) ont redoublé l’année scolaire en 2006/2007.

*Retard scolaire:* Parmi les 32 933 élèves fréquentant une classe primaire (1ière – 6e année d’études) de l’enseignement public et privé subventionné en 2006/2007, 6629 (20,1%) ont eu un retard scolaire. Ce dernier peut s’élever à une, deux, trois ou même à plus de trois années[[2]](#footnote-2).

Un des défis majeurs de l’école luxembourgeoise consiste à contribuer à garantir la stabilité de notre société en dotant tous les élèves des connaissances et des compétences nécessaires qui leur ouvriront la voie à des études et à des formations professionnelles ultérieures pour aboutir à une qualification correspondant à leurs capacités et à leurs intérêts individuels. Seule une organisation scolaire qui permet de différencier les apprentissages peut viser le double objectif de maintenir un niveau d'exigences élevé et d'amener le plus grand nombre d'élèves vers une réussite scolaire.

*● L’organisation de l’école doit tenir compte de l’évolution de la société et notamment des changements dans les relations de famille.*

Aux différences linguistiques et culturelles s’ajoute la diversité des situations socio-économiques et des environnements familiaux. Pour favoriser l’équité scolaire, l’école doit soutenir notamment les élèves qui ne bénéficient d’aucune ou de peu d’aide à la maison.

*● Le système scolaire doit intégrer l’emploi des nouvelles technologies et les moyens modernes de communication en tant qu’outils de travail et en tant qu’objets d’apprentissage.*

Cette volonté se traduit par l’équipement des salles des classes en moyens techniques offrant de riches possibilités à des enseignants bien formés. Cet enseignement sera en diapason avec l’expérience journalière des enfants, mais il doit susciter en plus, dans un monde médiatisé, une attitude réfléchie et critique envers un flux d’informations global et pratiquement incontrôlable.

*● La mise en place d’une école publique répondant aux droits et exigences de l’ensemble des citoyens constitue une charge primordiale de l’Etat et des communes qui doivent disposer des moyens nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l’école.*

L’Etat est en charge de la formation des enseignants et du contrôle de la qualité de l’enseignement; il assume la responsabilité tant pour les formes que pour les contenus d’apprentissage. Les communes, plus proches du terrain que les instances étatiques, doivent s’occuper de l’organisation scolaire, de la mise à disposition des infrastructures adéquates. L’Etat et les communes assurent ensemble la couverture des frais de l’enseignement public.

*● Le système scolaire doit être soumis à des évaluations internes et externes permanentes afin de pouvoir réaliser les optimisations qui s’imposent.*

Il s’ensuit la nécessité de concevoir un organe de contrôle et d’intervention étatique qui, au diapason avec la réalité scolaire et en collaboration avec des institutions externes, vérifie l’efficacité du système éducatif et propose les changements et adaptations nécessaires.

*● Le personnel enseignant et éducatif doit bénéficier d’une formation initiale et continue pertinentes et exercer sa tâche pédagogique complexe et évolutive dans des conditions de travail motivantes.*

Les missions que la société confie à l’école, surtout pendant les premières années de la scolarité, sont exigeantes: il faut instruire, socialiser et conduire tous les enfants vers l’étape suivante de leur cursus scolaire, dotés des qualifications qui y sont requises. Voilà pourquoi la formation des enseignants doit être à la hauteur des exigences de l’exercice de la profession, Le personnel enseignant et éducatif doit disposer d’un cadre et des outils de travail qui lui permettent de s’organiser efficacement et de mener à bien ses missions dans la société d’aujourd’hui.

**2. Amener chaque enfant au succès scolaire**

**2.1. L’approche par compétences**

L’approche par compétences met l’accent sur la capacité de l’élève d’utiliser concrètement ce qu’il a appris à l’école, et cela dans des tâches et situations nouvelles et complexes, à l’école tout comme dans la vie. L'approche par compétences est liée à l'idée d'établir des socles de compétences pour certains moments du parcours scolaire. Ces socles regroupent les connaissances et les compétences indispensables que chaque élève devra avoir acquises pour passer d’une étape de son parcours à la suivante.

L’approche par compétences permet de différencier les apprentissages dans le double but d’assurer que tous les élèves développent les mêmes compétences essentielles et de développer des niveaux de compétences élargis selon les capacités individuelles des élèves.

Les socles de compétences définissent un niveau commun de connaissances et de compétences que l’école s’engage à faire acquérir à tous ses élèves. Le but ne se limite cependant pas à l’enseignement de cette base commune: l’objectif est de qualifier tous les enfants au plus haut niveau possible compte tenu de leurs possibilités individuelles. Ainsi, les élèves plus forts pourront bénéficier d’apprentissages allant au-delà des objectifs visés dans les socles, alors que d’autres qui présentent des retards scolaires profiteront des mesures d’appui nécessaires et bénéficieront de temps supplémentaire pour atteindre le socle.

La mise en œuvre de l’approche par compétences engage l'Ecole luxembourgeoise dans un processus de réflexion et d'exploration de nouveaux modèles d'évaluation:

* L’évaluation doit être plus positive et non plus uniquement fondée sur une appréciation négative à partir des erreurs commises par l’élève.
* L’évaluation doit rendre compte des progrès faits par l’élève.

**2.2. Les cycles d’apprentissage**

L’organisation par années scolaires, où un seul enseignant poursuit le même programme simultanément avec tous les élèves, conduit trop souvent à éliminer par redoublement ceux qui ne suivent pas le rythme de la classe tout en freinant ceux qui seraient capables d’avancer plus rapidement. Pour tenir compte de la diversité des enfants, l’enseignement est organisé en cycles qui remplacent l’organisation actuelle par années, ce qui revient à ne pas décider chaque année, si l’enfant progresse à la classe supérieure, mais de prendre chaque deuxième année une décision d’avancement.

L’organisation en cycles n’augmente pas le nombre total d’années disponibles, mais donne plus de flexibilité aux enseignants pour conduire les élèves vers l’objectif défini, elle permet de varier le rythme, d’accorder une pause ou d’accélérer selon le rythme d’apprentissage de chaque enfant.

L’élève peut passer un cycle en un an ou avoir besoin de trois ans pour atteindre les socles définis. La décision de ralentir ou d’accélérer est prise par les enseignants, en étroit dialogue avec les parents qui sont informés régulièrement des progrès de leur enfant.

Si en trois ans l’élève n’a pas atteint le socle de compétences, un programme individualisé de formation est établi pour éviter que l’élève ne redouble et refasse simplement le même programme ou qu’il avance au cycle suivant sans pouvoir suivre utilement l’enseignement.

**2.3. Une école, une équipe et un projet commun: la réussite de tous les élèves**

Chaque école constitue une entité qui poursuit un but commun: la réussite de tous les élèves. Un des objectifs du projet de loi consiste à donner à chaque école une identité propre et la possibilité de prendre en main la résolution de problèmes qui lui sont propres.

Les dispositions prévues à cet effet peuvent se résumer comme suit:

* Chaque école reçoit une identification et une plus grande autonomie pour pouvoir assumer les responsabilités qui lui incombent.
* Dans chaque école le personnel enseignant et le personnel éducatif en charge des classes d’un même cycle constituent une « équipe pédagogique ». Les équipes pédagogiques se réunissent régulièrement pour se concerter sur l’organisation des apprentissages à l’intérieur du cycle.
* Chaque école se dote d’un plan de réussite scolaire. Le plan de réussite scolaire définit les objectifs visés et les modalités particulières prévues par les équipes pour faire en sorte que le plus grand nombre d’élèves puisse atteindre les socles de compétences. Il est élaboré par les équipes pédagogiques de chaque école et porte sur une durée de quatre ans. Le plan de réussite scolaire est élaboré en tenant compte notamment de l’environnement socioculturel et géographique de l’école. Les écoles disposent de l’accompagnement méthodologique et scientifique de l’Agence pour le développement de la qualité de l’enseignement dans les écoles qui est créée dans le cadre de la réorganisation du Service de Coordination de la Recherche et de l’Innovation pédagogiques et technologiques (SCRIPT).
* Dans chaque école il est créé un comité d'école qui traite de toutes les questions relevant de l'organisation de l'école et qui propose une "politique" de l'école. Ses travaux sont coordonnés par le président du comité qui est aussi l'interlocuteur des parents et des autorités communales.

**2.4. Les équipes multiprofessionnelles**

Les spécialistes intervenant autour de l’enfant comme par exemple les logopèdes, pédagogues, motriciens, psychologues, éducateurs ou ergothérapeutes peuvent apporter une contribution précieuse au développement de l’enfant, à condition que leurs interventions soient coordonnées. Les différents intervenants professionnels seront regroupés en équipes multiprofessionnelles.

La commission d’inclusion, qui remplace la commission médico-psycho-pédagogique (CMPP), élaborera sur la base d'un diagnostic un plan de prise en charge individualisé.

Les mesures d'aide vont de l'adaptation de l'enseignement et de l'appui par les enseignants de la classe à la poursuite de l'enseignement dans une classe de l'Education différenciée qui fait partie intégrante de l'enseignement fondamental.

Les communes peuvent constituer des équipes multiprofessionnelles en charge de la population scolaire d’une seule grande l’école ou de plusieurs écoles de la commune.

**2.5. Le partenariat entre l’école et les parents est institutionnalisé**

Une bonne collaboration entre familles et Ecole constitue un élément précieux du succès scolaire des enfants. L'actuelle loi scolaire ne mentionne pas la place des parents dans le fonctionnement de l'école. Le nouveau projet prévoit des dispositions pour institutionnaliser un partenariat entre l'Ecole, les parents et les autorités scolaires.

Au niveau de l’école, la désignation des représentants des parents d’élèves suit un modèle flexible, s’inspirant de celui des comités des parents d’élèves des lycées. Les parents d’élèves ont la possibilité de donner leur avis sur toutes les questions qui leur tiennent à cœur. Ils doivent être consultés pour les questions d’organisation afin qu’ils puissent jouer leur rôle de partenaire en connaissance de cause.

**2.6. Un cadre pour la coopération entre les écoles et les maisons-relais**

Qu’ils soient instruits à l’école ou pris en charge en dehors de l’école, il s’agit toujours des mêmes élèves. L’école ne peut donc que tirer profit d’une concertation et d’une bonne collaboration avec les organismes dépendant actuellement du ministère de la Famille. L’instauration d’une concertation et collaboration est prévue par plusieurs moyens:

Ainsi, pour assurer la continuité de la prise en charge des élèves, les équipes pédagogiques et le comité d’école se concertent régulièrement avec les responsables des maisons-relais et des autres organismes qui assurent la prise en charge des élèves en dehors des heures de classes.

Chaque commune doit offrir un encadrement périscolaire. Cet encadrement est assuré par l’école et/ou un organisme d’accueil socio-éducatif (maison-relais) agréé par l’Etat. Le responsable de la maison-relais assiste régulièrement aux réunions du comité d’école. Par ailleurs, les communes peuvent intégrer les activités d’encadrement périscolaire dans un horaire aménagé visant la mise en place de la journée continue.

**2.7. Les relations entre l’Etat et les communes**

Depuis la création de l’école luxembourgeoise, l’Etat et les communes se sont partagés les devoirs et les compétences en matière d’éducation scolaire. Le projet de loi maintient ce principe, tout en y apportant quelques modifications.

Dorénavant les instituteurs et institutrices seront nommés par l’Etat et affectés ensuite aux communes. Cette nomination étatique permettra de faire l’économie des procédures de nomination fastidieuses dans les différents conseils communaux. Les procédures de réaffectation seront plus simples et plus expéditives d’un point de vue procédural.

Afin de répartir de manière plus équitable les moyens mis à la disposition des écoles, les leçons d’enseignement sont affectées aux communes dans le cadre d’un contingent. L’introduction du contingent se fait progressivement sur une durée de dix ans. Ce contingent comprend à la fois les leçons nécessaires pour assurer l’enseignement de base en respectant les normes pédagogiques en matière d’effectifs de classe, et, en plus, les leçons attribuées aux communes pour répondre à des besoins en relation avec la composition socio-économique de la population, ainsi que les leçons attribuées pour la réalisation des mesures prévues par le plan de réussite scolaire.

Les communes restent compétentes pour tout ce qui concerne les constructions scolaires, les transports scolaires, l'organisation scolaire annuelle et les activités périscolaires. Elles surveillent également le respect de l'obligation scolaire. Par ailleurs, le plan de réussite scolaire que chaque école élaborera pour définir les moyens mis en œuvre pour répondre aux besoins de sa population scolaire, sera soumis aux instances communales, qui seront également associées à l’évaluation des écoles.

**3. Les travaux préparatoires et la mise en œuvre de l’approche par compétences**

Les travaux préparatifs de la réforme ont débuté il y a quelques années. Les socles de compétences ont été élaborés en étroite collaboration avec les représentants du milieu scolaire. En tout, le ministère a pu rassembler 176 avis sur la première proposition de socles de compétences. Les travaux de synthèse et d’analyse de ces avis ont été achevés en 2007.

Les socles de compétences que tous les enfants doivent maîtriser en allemand, en français et en mathématiques à la fin de chacun des quatre cycles d’apprentissage (de l’éducation préscolaire à la fin de l’enseignement primaire) ont été finalisés en juin 2008. Les travaux de définition des compétences pour les sciences, l’éducation musicale, l’éducation artistique et l’éducation physique et sportive ont été entamés en 2008-2009.

En 2008-2009, cinq écoles du pays, appelées « écoles en mouvement », ont commencé à mettre en place, sous forme de projets, des éléments dûment préparés de la réforme. Dans ces écoles (Schifflange, Beaufort, Bourglinster, Roodt-Syre et Grosbous), les enfants bénéficient d’un enseignement basé sur les socles de compétences définis pour les quatre cycles de l’enseignement fondamental. L’objectif de cette phase pilote est la validation des socles, l’implémentation de la démarche à suivre, la consolidation des pratiques innovantes en vue d’une généralisation au niveau national. D’autres aspects novateurs portent par exemple sur le bâtiment scolaire en tant qu’« entité d’apprentissage » ou encore sur la relation entre l’école et les parents.

1. Statistiques globales et analyse des résultats scolaire, MENFP, Année scolaire 2006/2007, Mars 2008. [↑](#footnote-ref-1)
2. Le retard est calculé par rapport à l’âge normal. La notion d’âge normal admet que les élèves ont été scolarisés en 1e année d’études à l’âge de 6 ans révolus et qu’ils n’ont ni redoublé ni ‘sauté’ de classe. [↑](#footnote-ref-2)