

N° 5759²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI**portant organisation de l'enseignement fondamental**

* * *

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

(7.11.2007)

Par dépêche du 27 juillet 2007, Madame le Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle a demandé, „pour le 15 novembre 2007 au plus tard“, l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Ensemble avec le projet de loi relatif à l'obligation scolaire et celui concernant le personnel de l'enseignement fondamental – sur lesquels la Chambre se prononce dans ses avis Nos 2106 et 2108 de ce jour – le projet sous avis a pour but de remplacer la loi dite „scolaire“ du 10 août 1912.

*

I. REMARQUE PRELIMINAIRE

La Chambre constate qu'il est difficile d'apprécier à leur juste valeur certains articles qui renvoient à des règlements d'exécution dont la teneur et la portée sont encore inconnues. Tout en regrettant l'absence des projets de ces règlements grand-ducaux, la Chambre s'attend à en être saisie dans les meilleurs délais.

*

II. CONSIDERATIONS GENERALES

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics soulève d'emblée une question fondamentale en relation avec le travail en équipe au sein des et entre les équipes pédagogiques d'un cycle ou de différents cycles. Est-il possible de „décréter“ une telle coopération entre enseignants, ou bien, cette collaboration, si on la veut fructueuse, efficace et durable, ne doit-elle pas s'établir „de façon naturelle“ entre des enseignants qui sont unis par des affinités et conceptions pédagogiques semblables? En effet, travailler en équipe exige de la part des enseignants la mise en oeuvre de compétences très développées tant sur le plan professionnel (par exemple: flexibilité dans la façon de travailler, faculté de mener des projets à leur terme) que sur le plan relationnel (par exemple: gestion des conflits et des situations de harcèlement au travail, développement d'un sentiment d'appartenance à l'équipe). En plus, l'environnement de travail doit être propice à la création d'un climat de confiance, d'ouverture et d'honnêteté. Voilà autant de conditions qui doivent être remplies pour créer au sein des équipes pédagogiques un esprit d'équipe indispensable pour mener à bien les nombreuses missions prévues dans le projet. La profession enseignante ayant été, par tradition, marquée par un individualisme prononcé, les enseignants devront être initiés et préparés à cet esprit d'équipe.

Sachant que le travail en équipe ne pourra être introduit du jour au lendemain dans toutes les classes de l'enseignement primaire du Grand-Duché, le projet sous avis a néanmoins le mérite de créer le cadre légal pour inciter le personnel enseignant à ce faire. Selon les diverses réalités locales, le changement espéré dans la manière de travailler et de concevoir l'enseignement nécessite une phase de transition plus ou moins longue.

La Chambre constate ensuite que le projet de loi sous rubrique énumère de multiples missions incombant aux titulaires de classe ou aux coordinateurs de cycle, sans pour autant prévoir des incitations supplémentaires qui pourraient motiver les enseignants à assumer les différentes responsabilités en relation avec ces tâches. Afin d'accroître l'attractivité de ces fonctions, la Chambre est d'avis qu'il devrait être tenu compte de ce surplus de travail et de responsabilité pour le calcul de la tâche.

De plus, la Chambre rappelle que l'instruction des élèves constitue, et devra constituer également à l'avenir, la mission primaire de l'instituteur. En introduisant, à côté de cette mission d'enseignement déjà complexe et exigeante en elle-même – on n'a qu'à penser à la mise en oeuvre de tout le dispositif de différenciation et d'évaluation des performances de l'élève – une paperasserie administrative épuisante, le risque que l'enseignant soit écrasé par ce surplus de travail sans rapport avec sa vocation éducative initiale est bien réel. Même les enseignants les plus dévoués et zélés pourraient éprouver de ce fait une démotivation réelle. La participation à l'élaboration d'un plan de réussite scolaire et à l'évaluation externe de la qualité de l'enseignement, la fourniture de diverses données statistiques, la concertation avec les services qui assurent l'encadrement périscolaire, la rédaction d'un rapport d'activité de l'école, voilà autant de travail supplémentaire qui s'ajoute à la tâche d'enseignement normale sans que la moindre compensation ne soit proposée dans le texte du projet de loi.

D'autre part, le temps disponible pour transmettre les savoirs et les savoir-faire aux élèves se trouve réduit du fait de l'introduction explicite de nouvelles activités, telles que l'observation méticuleuse et formelle des élèves nécessaire dans le but d'établir un profil détaillé de leur personnalité et l'évaluation pointilleuse de leurs performances des points de vue formatif, sommatif, pronostique et informatif, activités qui doivent évidemment en partie se faire pendant les heures de classe.

A propos de la gestion des écoles, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime qu'il est absolument nécessaire d'assurer dans tous les cas un lien solide entre les comités d'école et leur comité de cogestion. Dans les communes disposant de deux à quatre écoles, les présidents des comités d'école se réunissent au moins une fois par trimestre afin de coordonner les propositions concernant l'organisation scolaire et le budget des écoles et de veiller à un échange d'informations et de bonnes pratiques entre les écoles. Dans les communes disposant d'au moins cinq écoles, les comités d'école peuvent être chaperonnés par un comité de cogestion. Les membres et le président du comité de cogestion sont élus par et parmi le personnel des écoles. Le comité se réunit au moins une fois par trimestre avec les présidents des comités d'école. La Chambre estime que de cette façon une certaine cohésion entre les comités d'école et le comité de cogestion est assurée.

Finalement, la Chambre constate que le projet de loi sous avis ne tient pas compte du plan d'action national d'égalité des femmes et des hommes adopté par le gouvernement en 2006. Une des mesures de ce plan d'action prévues pour la période de 2006 à 2008 en matière d'éducation et de formation consiste en effet notamment en l'ancrage de la mission de l'école de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes dans les textes légaux de portée générale. Ainsi, le plan d'action a expressément cité l'avant-projet de loi concernant l'organisation de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire à côté de l'avant-projet portant réforme de la formation professionnelle.

*

III. ANALYSE DES ARTICLES

Ad article 2

Aux termes de l'alinéa final de l'article 2, „*le groupe nominal masculin et le groupe nominal féminin se rapportant à une fonction désignent indistinctement la fonction*“.

Hormis le fait qu'il faut lire trois fois cette élucubration – dans le texte d'une loi! – pour se rendre compte qu'elle n'énonce que la plus banale de toutes les évidences, la Chambre fait sienne l'attitude du Conseil d'Etat au sujet des „*acrobaties* (linguistiques et orthographiques) *résultant de l'adjonction de la forme féminine*“ dans des textes normatifs. En effet, il faut faire un gros effort pour voir une quelconque valeur ajoutée dans une disposition qui se lirait, par exemple, comme suit:

„*Le ministre ou la ministre nomme l'instituteur ou l'institutrice sur proposition du président ou de la présidente*“!

La Chambre demande en conséquence au gouvernement de faire preuve de bon sens, de supprimer l'alinéa final de l'article 2 et de revoir la rédaction de l'ensemble du projet selon les normes législatives traditionnelles.

La preuve du bien-fondé de cette remarque de la Chambre est fournie par les auteurs du projet eux-mêmes à l'article 43, dont l'alinéa deux dispose que „*le ministre nomme le président ou la présidente*“ et dont l'alinéa final prévoit que „*le responsable ... ou son délégué est invité ... aux réunions du comité d'école*“.

Dans la logique des auteurs du projet, et considérant que les formes masculine et féminine sont utilisées dans les autres dispositions, cela voudrait dire qu'une femme-ministre n'aurait pas le droit de nommer le président du comité d'école et qu'il n'y aurait aucune obligation d'inviter aux réunions du comité d'école „*le responsable ... et son délégué*“ au cas où celui-ci serait une femme, ce qui est évidemment ridicule. Si une loi vaut la peine d'être faite, elle vaut la peine d'être bien faite!

Ad article 5

La fourniture gratuite du matériel didactique à utiliser en classe ne doit pas se limiter au seul matériel proposé par le ministre sur base du plan d'études et sur avis de la commission scolaire nationale. Il est nécessaire qu'elle s'étende également au matériel didactique mentionné à l'article 12. En effet, cet article autorise les équipes pédagogiques à utiliser du matériel didactique en dehors du matériel recommandé par le ministre, „*à condition que son utilisation ait été approuvée par le comité d'école et qu'il soit conforme au plan d'études*“.

Ad article 11

La fonction de coordinateur de cycle impliquant un surplus de travail, la Chambre estime que cet engagement supplémentaire doit être pris en compte dans le calcul de la tâche.

Ad article 17

Dans le cadre de l'encadrement périscolaire, des activités pédagogiques telles que l'aide aux devoirs à domicile, les mesures de remédiation et les activités d'approfondissement sont à organiser par les écoles et/ou un organisme assurant l'accueil socio-éducatif agréé par l'Etat. La Chambre ne s'y oppose pas pour autant que ces missions soient intégrées dans le calcul de la tâche normale des instituteurs.

Ad article 18

Tout en plaidant pour une généralisation et pour le développement de l'encadrement périscolaire, la Chambre est d'avis que, même si une commune opte pour l'établissement d'une école à journée continue, elle doit donner aux élèves qui souhaitent profiter de leur encadrement familial existant, la possibilité de fréquenter une école fonctionnant selon l'horaire traditionnel.

Ad article 24

Cet article donne aux enseignants la possibilité, entre autres, de regrouper temporairement des élèves de différentes classes selon leurs besoins, leurs intérêts ou leur niveau de compétence. Cette mesure constitue un moyen adéquat pour les enseignants de procéder plus aisément à une différenciation de l'action pédagogique. Les mesures de différenciation ont en effet pour objectif, d'une part, de faire bénéficier les élèves les plus faibles des aides les plus appropriées afin qu'ils atteignent les objectifs de base et, d'autre part, de faire progresser les élèves doués le plus loin possible selon leurs capacités.

Ad article 25

La Chambre approuve la décision d'organiser dorénavant l'enseignement primaire en quatre cycles de deux années chacun, allant de l'éducation préscolaire jusqu'à la fin de l'enseignement primaire. Cette organisation permet en effet une plus grande flexibilité dans la prise en charge des élèves. Un cycle peut être réduit ou allongé d'une année suivant le degré de maîtrise des objectifs de fin de cycle par l'élève, sans que toutefois la durée totale du „*séjour*“ de celui-ci dans les trois cycles du primaire puisse dépasser huit années, ceci afin d'optimiser son orientation.

La Chambre recommande toutefois dans ce contexte de préciser, à l'alinéa introductif de l'article 25, que „*chaque cycle* (au lieu de „*un cycle*“) *peut être réduit ou allongé*“.

Ad article 26

Tout en reconnaissant qu'il est important de recourir, dans le cadre d'une pédagogie basée sur des socles de compétences, à des formes très diversifiées et complexes de l'évaluation des performances

de l'élève, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que cette tâche ne devrait pas tourner en corvée pour les enseignants. Il semble exagéré de constituer un dossier d'évaluation aussi volumineux qui, à part le portfolio et le livret scolaire traditionnel, comprend en plus le carnet des apprentissages.

Ad article 27

La Chambre approuve que la collecte et la transmission des données personnelles des élèves ainsi que les données concernant leur progression et leur fréquentation scolaires se fassent dorénavant par voie informatique.

Ad article 29

Compte tenu du fait que le nombre d'enfants à besoins spécifiques est en constante augmentation depuis plusieurs années, la Chambre reconnaît l'utilité de constituer, au niveau de chaque arrondissement d'inspection, au moins une équipe multiprofessionnelle qui a pour mission d'assurer, en collaboration avec le titulaire de classe, et, au besoin, avec l'équipe médico-scolaire concernée, le diagnostic et la prise en charge des élèves à besoins éducatifs spécifiques et de conseiller le titulaire de classe et l'équipe pédagogique dans la mise en oeuvre de mesures de différenciation.

Ad article 31

La Chambre salue que l'instituteur, titulaire de la classe, aura également la possibilité de saisir, avec l'accord des parents, la commission d'inclusion scolaire CIS de la prise en charge d'un élève qui n'a pas réussi à atteindre les objectifs du cycle dans le temps imparti.

Ad article 40

Avant de se prononcer en définitive sur cet article, la Chambre désire connaître la teneur du règlement grand-ducal déterminant les modalités d'établissement du contingent de leçons d'enseignement qui sont mises à la disposition des communes par le ministre. Quels sont exactement les critères socio-économiques selon lesquels du personnel supplémentaire peut être alloué à certaines communes?

Ad article 43

La Chambre constate avec satisfaction que la fonction d'instituteur sera valorisée par le fait que chaque comité d'école comporte au moins deux tiers d'instituteurs. Ainsi il sera garanti que les instituteurs restent, comme par le passé, les acteurs principaux dans les écoles primaires du Luxembourg.

En ce qui concerne la nomination du président du comité d'école, la Chambre approuve que celui-ci soit nommé par le ministre sur proposition des membres du comité d'école. Considérant la durée de 5 ans des différents mandats au comité d'école – durée qui semble appropriée pour garantir une gestion de l'école dans la continuité – la Chambre estime qu'il faut fixer également les modalités réglant le remplacement des membres ou du président en cas de vacance de poste au courant du mandat.

Pour le reste, la Chambre renvoie à ce qu'elle a écrit sub article 2 ci-avant ...

Ad article 44

L'une des missions du président d'école énumérées dans cet article consiste à accueillir les remplaçants en cas d'absence des enseignants. La Chambre est d'avis que cette formulation trop vague ne résout d'aucune façon le problème du remplacement tel qu'il se pose dans de nombreuses écoles du Luxembourg. A l'heure actuelle, dans beaucoup de communes, le délégué du personnel enseignant organise de son initiative le remplacement de ses collègues. Il existe même des communes où les enseignants sont contraints de pourvoir eux-mêmes à leur remplacement. La Chambre insiste pour que le projet fixe sans équivoque à qui incombe l'organisation pratique du remplacement.

Ad article 45

Cet article donne au conseil communal la possibilité de désigner, en l'absence de candidatures pour le comité d'école ou pour le poste de président, un responsable d'école auquel il peut attribuer la totalité ou une partie des missions du comité d'école. Il reste à préciser si le recrutement du responsable se fait parmi le personnel enseignant ou parmi les fonctionnaires administratifs de la commune. De ce fait, la Chambre approuve que la durée de ce mandat soit limitée à une année.

Ad article 54

L'article 54 fixe la composition de la commission scolaire communale dont 50% des membres sont dorénavant nommés par le conseil communal, tandis que les représentants du personnel intervenant et les représentants des parents des élèves se partagent les 50% restants des mandats.

Ad article 57

La fixation du début du mandat des membres de la Commission scolaire nationale au 1er janvier qui suit les élections législatives pose un problème d'organisation pratique lors de l'établissement des horaires scolaires des instituteurs siégeant à ladite commission. En effet, les décharges attribuées à ces derniers devraient être pris en considération dès la rentrée scolaire suivant les élections afférentes.

Ad article 66

Cet article permet que des instituteurs puissent être détachés en qualité „d'instituteurs-ressources“ au collège des inspecteurs pour intervenir, „sous l'autorité de l'inspecteur général“, au niveau des écoles afin d'accompagner les équipes pédagogiques dans la mise en oeuvre du plan de réussite scolaire.

L'article 66 ne mentionne cependant aucune condition de formation ou de qualification qui serait exigée de la part de l'instituteur-ressource pour assumer cette tâche.

Ad article 81

Sachant que certains règlements d'exécution de la loi scolaire de 1912 n'ont pas encore été pris à ce jour, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'apprécie pas trop les termes „jusqu'à la publication d'éventuels règlements pris en exécution de la présente loi“.

Renvoyant à sa „remarque préliminaire“ ci-dessus, la Chambre réitère sa demande d'être saisie, dans des délais rapprochés, de tous les règlements grand-ducaux prévus par la nouvelle loi.

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les remarques et propositions qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se déclare d'accord avec le projet sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 novembre 2007.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

