

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2009-2010

CH/vg

Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports

Procès-verbal de la réunion du 28 avril 2010

ORDRE DU JOUR :

Le contingent de leçons attribuées aux communes (demande de mise à l'ordre du jour du groupe politique « déi gréng » du 21 avril 2010)

*

Présents : M. Claude Adam, Mme Sylvie Andrich-Duval, M. André Bauler, M. Eugène Berger, M. Emile Eicher, M. Ben Fayot, M. Fernand Kartheiser, M. Mill Majerus, M. Marcel Oberweis remplaçant M. Jean-Paul Schaaf, M. Gilles Roth

Mme Mady Delvaux-Stehres, Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle

MM. Jean Schram, Guy Strauss et André Wilmes, du Ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle

Mme Christiane Huberty, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Fernand Diederich, M. Claude Haagen, M. Jean-Paul Schaaf

*

Présidence : M. Ben Fayot, Président de la Commission

*

Le contingent de leçons attribuées aux communes (demande de mise à l'ordre du jour du groupe politique « déi gréng » du 21 avril 2010)

M. le Président rappelle que c'est suite à la demande introduite le 21 avril 2010 par le groupe politique « déi gréng » que le sujet du contingent de leçons attribuées aux communes a été mis à l'ordre du jour de la présente réunion de la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports (cf. annexe). Dans cette demande, les auteurs constatent que « l'introduction du contingent de leçons attribuées aux communes aura, à moyen et long terme, une influence importante quant à l'organisation des classes de l'enseignement fondamental ». Dans ce contexte, ils invoquent les estimations avancées dans le communiqué du 14 avril 2010 de la Fédération des comités d'école et de cogestion du Luxembourg (FCECL), estimations selon lesquelles « au niveau national, quelque 4.000 leçons hebdomadaires d'enseignement seraient supprimées au cours des dix prochaines années ».

- **Présentation des modalités d'établissement du contingent de leçons attribuées aux communes et aux syndicats scolaires**

Mme la Ministre rappelle que, du point de vue législatif et réglementaire, le principe du contingent de leçons est introduit par l'article 38 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, tandis que les modalités d'établissement en sont fixées par le règlement grand-ducal du 18 février 2010 déterminant les modalités d'établissement du contingent de leçons attribuées aux communes et aux syndicats scolaires pour assurer l'enseignement fondamental¹.

Selon ce nouveau système d'organisation scolaire, chaque commune se voit mettre à disposition par le MENFP un certain nombre de leçons, désigné de « contingent ». Ce contingent comprend :

- les leçons attribuées pour assurer l'enseignement de base,
- les leçons attribuées pour répondre à des besoins en relation avec la composition socioéconomique et socioculturelle de la population scolaire,
- les leçons attribuées pour la réalisation des mesures prévues par le plan de réussite scolaire (de telles leçons ne sont pas encore attribuées pour l'année scolaire 2010-2011, étant donné que les plans de réussite scolaire des écoles se trouvent en phase d'élaboration),
- les leçons attribuées pour assurer l'enseignement moral et social ; il s'agit en l'occurrence de deux heures par classe.

Pour déterminer le nombre de leçons mises à la disposition de chaque commune ou de chaque syndicat scolaire est défini d'abord le taux d'encadrement de base. L'encadrement de base théorique correspond au nombre théorique de leçons consacrées à un élève, par semaine et par commune pour assurer l'enseignement de base. Le taux d'encadrement de base résulte de la division du nombre de leçons hebdomadaires (26 leçons, après déduction des 2 leçons consacrées à l'instruction religieuse ou à l'enseignement moral et social) par le nombre théorique d'élèves par classe (16 élèves), soit 1,625 leçon par élève.

L'encadrement de base de chaque commune est majoré en fonction de l'indice social établi pour chaque commune par le CEPS (Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de

¹ Ces textes peuvent être consultés aux adresses suivantes :

<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0020/2009A0200A.html?highlight=>
<http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2010/0039/2010A0631A.html?highlight=>

Politiques socioéconomiques). Le calcul de l'indice social se base sur une sélection de 21 variables (p. ex. : taux de connexion à Internet, niveau du salaire, surface d'habitat par personne du ménage etc.). Le résultat fourni par ce calcul est compris entre les valeurs théoriques de -3 et +3. Pour l'année scolaire 2010-2011, les valeurs de l'indice social varient entre -2,378 pour la commune présentant la composition socioéconomique et socioculturelle la moins avantageuse et +1,791 pour la commune présentant la situation la plus favorable. L'indice social est ensuite transposé sur une échelle allant de 100 à 120, de façon à ce que la plus petite valeur (-2,378) corresponde à l'indice 120 et la valeur la plus élevée (+1,791) à l'indice 100.

Selon les dispositions du règlement grand-ducal précité du 18 février 2010, l'indice 100 constitue le volume de leçons attribuées pour assurer l'enseignement de base et correspond à un effectif moyen de 16 élèves par classe.

En fonction de l'indice social de chaque commune, le taux d'encadrement de base ajusté peut dépasser l'encadrement minimal de 20% au maximum, si bien que le taux d'encadrement effectif varie entre 1,625 leçon par élève dans les communes les plus favorisées quant à la composition socioéconomique et socioculturelle et 1,95 leçon par élève dans les communes les plus défavorisées.

Pour passer de l'organisation scolaire existante, très variable selon les communes au niveau de l'encadrement (notons que le taux d'encadrement de base réel varie actuellement entre 1,26 et 2,64 leçons selon les communes ou syndicats scolaires), à l'application complète du principe du contingent est prévue une période transitoire de dix années scolaires. De fait, l'article 9 du règlement grand-ducal précité du 18 février 2010 dispose que « [c]haque année la différence entre le nombre de leçons prévues par l'organisation scolaire de l'année qui a précédé la mise en œuvre du présent règlement et le nombre de leçons prévues par le contingent est réduite de 10% ».

Ce principe d'un ajustement progressif entraîne que pour l'année scolaire 2010-2011, le taux d'encadrement d'une vingtaine de communes augmentera, tandis qu'il sera en baisse pour toutes les autres.

A noter encore que l'article 9 du règlement grand-ducal précité du 18 février 2010 prévoit l'établissement d'un premier bilan par la commission d'experts après la troisième année de mise en œuvre des principes décrits.

Hors contingent se trouvent les leçons suivantes, qui viennent par conséquent s'ajouter à celles du contingent :

- encadrement assuré par les équipes multiprofessionnelles,
- leçons consacrées aux cours d'accueil pour les primo-arrivants (en 2009-2010, il s'agissait de quelque 1 380 leçons),
- leçons de remplacements,
- supplément de leçons pour répondre à des besoins exceptionnels qui peut être accordé par le ministre sur demande motivée (article 8 du règlement grand-ducal précité du 18 février 2010).

Tout compte fait, le principe du contingent de leçons attribuées aux communes poursuit l'objectif d'une distribution équitable des moyens et des ressources dans l'ensemble du pays.

Il va sans dire que le passage de l'organisation scolaire existante vers le nouveau système n'est pas dénué d'embûches. A titre d'exemple, il s'est révélé que certaines communes avaient commis des oublis au moment de l'introduction des données relatives à l'organisation actuelle, si bien que les services du MENFP devront effectuer des recalculs.

Suite à cette présentation, les membres de la Commission procèdent à un échange de vues dont il y a lieu de retenir succinctement les éléments suivants :

- **Echange de vues**

- *Critiques formulées par la Fédération des comités d'école et de cogestion du Luxembourg (FCECL) et par le SEW/OGB-L*

Confrontés aux critiques formulées récemment par la FCECL et le SEW/OGB-L qui dénoncent la suppression de quelque 4 000 leçons, soit de quelque 180 postes d'ici 2020, les experts gouvernementaux expliquent que suite aux ajustements résultant de l'application du principe du contingent, le nombre de leçons attribuées pour assurer l'enseignement de base diminuera effectivement de quelque 400 pour l'année scolaire 2010-2011, ce qui correspond, par extrapolation, à quelque 4 000 sur dix ans. Il ne faut pourtant pas perdre de vue qu'il s'agit de leçons destinées à l'enseignement de base. De fait, elles ne sont pas vraiment perdues pour les écoles, dans la mesure où s'y ajouteront les leçons hors contingent, énumérées ci-dessus. En d'autres termes, les adaptations dues aux calculs du contingent de leçons seront compensées par exemple au niveau des équipes multiprofessionnelles. En fin de compte, il s'agit d'aboutir à une utilisation plus efficace des moyens et des ressources. Il n'est par ailleurs nullement prévu de supprimer des postes pour 2010-2011 ; au contraire, quelque 270 enseignants supplémentaires pourront être recrutés pour l'année scolaire à venir.

Il convient de signaler par ailleurs que la planification des besoins en personnel a été approuvée à l'unanimité par la commission permanente d'experts *ad hoc*².

- *Mise en œuvre de la réforme structurelle*

Le fait que suite à l'ajustement opéré pour l'année scolaire 2010-2011, seul le taux d'encadrement d'une vingtaine de communes augmentera, tandis qu'il sera en baisse pour toutes les autres, soulève des interrogations sur le terrain. Certaines communes confrontées à une réduction du nombre de leçons accordées voient ainsi remise en cause leur politique d'organisation scolaire actuelle, qui a pourtant été approuvée d'année en année par l'inspectorat.

Dans ce contexte, Mme la Ministre et les experts gouvernementaux signalent qu'avant la réforme, les circulaires ministérielles ont prôné un nombre moyen de 17 élèves par classe. Même si, en fonction de la taille des communes, il n'est pas toujours possible de suivre cette directive, l'existence de véritables abus est manifeste.

Concrètement, parmi les communes qui voient diminuer leur taux d'encadrement, ce sont quelque 10 à 15 communes qui subissent des pertes de leçons considérables. Il s'agit en général de grandes communes qui disposent de nombreux postes ou de communes qui ont procédé à d'importants engagements supplémentaires en vue des leçons d'appui. De concert avec les inspecteurs, ces communes s'attachent actuellement à élaborer de nouveaux modèles d'organisation qui permettent une utilisation efficace et optimale des ressources mises désormais à leur disposition. A noter que l'attribution systématique de 2 leçons à chaque classe des cycles 2 à 4 pour l'enseignement moral et social crée déjà une certaine marge de manœuvre, sans oublier que le règlement grand-ducal précité du 18 février 2010 prévoit que sur demande motivée, un supplément de leçons peut être accordé par le ministre pour répondre à des besoins exceptionnels.

² La commission permanente d'experts prévue par l'article 29 de la loi du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental se compose de douze membres. Il s'agit en l'occurrence de trois représentants du MENFP, d'un représentant du Ministère de la Fonction publique, d'un représentant du Ministère de l'Intérieur, d'un représentant de l'Inspection générale des finances, d'un représentant du STATEC, de l'Inspecteur général, de deux représentants des enseignants et de deux représentants du syndicat des communes (cf. article 1^{er} du règlement grand-ducal du 6 octobre 2009 déterminant la composition et le fonctionnement de la commission permanente d'experts prévue par l'article 29 de la loi concernant le personnel de l'enseignement fondamental).

Du côté des communes dont le taux d'encadrement augmentera, il reste à clarifier si cette augmentation va de pair avec de nouveaux besoins au niveau des infrastructures.

En général, il va sans dire que l'évolution de la population des communes est difficilement prévisible sur dix ans et qu'il faudra, le cas échéant, procéder à des rectifications au niveau du contingent de leçons attribuées.

Tout bien considéré, le nouveau système d'organisation scolaire correspond à un véritable changement de paradigme. Jusqu'à présent, les communes ont sollicité des ressources, sans que des questions relatives à l'utilisation efficace et au rendement de ces ressources aient été nécessairement examinées à chaque fois. Dorénavant, par contre, les communes se voient mettre des ressources à leur disposition et il leur appartient de les utiliser au mieux.

En réponse à une question afférente, il est précisé qu'en vertu du principe de l'équité entre les communes, celles-ci n'ont pas le droit d'engager elles-mêmes du personnel supplémentaire, à côté du personnel accordé par le MENFP.

Dans la même optique, la réforme structurelle vise à éviter que dans certaines communes se concentrent des enseignants brevetés intervenant dans des classes aux effectifs réduits, tandis que dans d'autres communes interviennent de nombreux enseignants non brevetés qui doivent faire face à des classes aux effectifs importants.

Par le principe du contingent est tracé un cadre qui est fondé sur une ligne directrice claire. A l'intérieur de ce cadre, les communes disposent toujours d'une certaine marge de manœuvre concernant la répartition concrète des leçons qui leur sont attribuées.

Un membre de la Commission fait valoir que la disposition transitoire prévoyant de réduire chaque année de 10% la différence entre le nombre de leçons prévues par l'organisation en place et le nombre de leçons prévues par le contingent n'est pas assez flexible pour tenir compte des situations diverses qui se présentent sur le terrain.

○ *Indice social*

Un membre de la Commission donne à penser que les enfants présentant des troubles de comportement ne sont pas nécessairement issus des couches socioéconomiques plus faibles et que l'indice social risque par conséquent de ne pas rendre compte de cette réalité.

En réponse à cette observation, il est précisé que l'indice social est seulement censé contrebalancer au mieux les injustices résultant d'un déficit social, tout en sachant que l'école ne parviendra jamais à effacer toutes les inégalités liées aux origines socioéconomiques des élèves. L'expérience révélera si le taux maximum de 20% dont pourra être augmenté le taux d'encadrement de base, en fonction de l'indice social, est adéquat ou s'il mérite un ajustement.

Par contre, l'indice social n'a pas pour but d'améliorer l'encadrement des élèves présentant des troubles de comportement ou des besoins spécifiques. C'est à cet effet que sont prévues les ressources supplémentaires hors contingent, telles que l'encadrement par les équipes multiprofessionnelles. A ce niveau, il s'agit de favoriser le recrutement de personnel qualifié.

Suite à des questions afférentes, les experts gouvernementaux expliquent que le règlement grand-ducal précité du 18 février 2010 prévoit deux méthodes pour déterminer l'indice social des communes (cf. article 5 du règlement susmentionné). Pour l'année scolaire 2010-2011, cet indice a été établi sur la base de données socioéconomiques relevant des ménages résidants ayant au moins un enfant entre 3 et 12 ans. Ces données ont été transmises au CEPS par l'Inspection générale de la sécurité sociale (IGSS) sous forme de fichiers anonymisés. A noter que les connaissances linguistiques ne figurent pas parmi les 21 variables qui sont prises en compte pour le calcul de l'indice social.

L'idéal serait toutefois de déterminer l'indice social sur la base de données relevant des ménages dont un ou plusieurs enfants sont effectivement scolarisés dans l'école publique

luxembourgeoise. A cet effet, il faudrait confronter les données du fichier national des élèves avec celles du fichier de l'IGSS. Cette façon de procéder est soumise à une autorisation de la part de la Commission nationale pour la protection des données. Il est prévu d'avoir recours à cette méthode dès obtention de l'autorisation visée et d'opérer alors, le cas échéant, les rectifications qui s'avèreraient nécessaires.

- *Team teaching*

Des membres de la Commission évoquent les craintes de certains enseignants selon lesquelles le *team teaching* introduit dans des écoles au cours des dernières années devrait être abandonné suite à l'application du système du contingent. Cette méthode risque en effet de « dévorer » d'emblée un nombre considérable de leçons du contingent.

Il est alors expliqué que, conformément aux principes pédagogiques modernes, l'esprit des lois scolaires du 6 février 2009 est fondé sur la reconnaissance de l'importance d'un suivi régulier des élèves et d'échanges permanents entre les différents intervenants qui portent un regard pluriel sur chaque élève. Dans cette optique, les circulaires ministérielles prônent le travail en équipe qui peut prendre des formes multiples (concertations, réalisation de projets communs etc.).

Or certaines communes en ont déduit la nécessité absolue d'avoir recours au *team teaching*, quel que soit le nombre d'élèves en charge, ce qui a parfois donné lieu à des constellations abusives (cf. nombre élevé d'intervenants pour un groupe réduit d'élèves). Outre le fait qu'il s'agit d'un véritable gaspillage des ressources, une telle situation n'est guère propice aux élèves. De nombreuses études démontrent en effet qu'une réduction des effectifs ne va pas de pair avec une amélioration des résultats scolaires des élèves. De plus, l'expérience de la dynamique de groupe et du *peer learning* risque d'être ainsi compromise. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que surtout les élèves présentant des troubles de comportement ou les élèves à besoins spécifiques ont besoin d'un cadre stable et d'une personne de référence clairement déterminée.

Suite à l'introduction du système du contingent, il appartient à chaque commune de décider de l'utilisation la plus efficace et rationnelle des leçons accordées et donc aussi de l'opportunité d'avoir recours au *team teaching* ainsi que de l'ampleur que prendra le cas échéant une telle initiative.

Plusieurs membres de la Commission donnent à penser qu'il serait par ailleurs utile de disposer d'une définition claire du concept de *team teaching*, afin d'éviter toutes sortes d'abus et de dérives en la matière.

Les experts gouvernementaux précisent qu'il existe une documentation afférente qui pourra être mise à la disposition de la Commission. A l'heure actuelle, il n'est toutefois pas établi de relevé systématique des pratiques existantes et celles-ci ne sont d'ailleurs pas soumises pour l'instant à une évaluation générale. Lors de l'établissement du contingent, les responsables ont dégagé l'existence de modèles d'organisation scolaire très différents qui n'obéissent pas à des critères quantitatifs bien définis.

Notons que la circulaire ministérielle aux administrations communales concernant l'organisation scolaire pour la rentrée 2010-2011³ décrit plusieurs formes de travail en équipe et présente le *team teaching* comme une forme évoluée, présupposant une certaine expérience en la matière. Cependant, la circulaire ne subordonne pas cette forme d'organisation à des critères quantitatifs. Il s'agit en effet de laisser un certain droit d'initiative aux écoles, afin de leur permettre de s'adapter à la réalité telle qu'elle se présente sur le terrain. Au demeurant, de telles initiatives peuvent parfaitement être intégrées dans les plans de réussite scolaire.

³ Cette circulaire peut être téléchargée à l'adresse suivante :

http://www.men.public.lu/actualites/2010/03/100331_circ_printemps/index.html

D'une façon générale, il convient de noter que conformément à l'esprit des lois scolaires du 6 février 2009, le MENFP fait certes des prescriptions au niveau des résultats visés, en termes de niveaux de compétences à atteindre par les élèves des différents cycles. Il se garde pourtant d'imposer un modèle déterminé pour y parvenir, voire de fixer le contenu des différentes leçons. Ainsi, il se limite à collecter et à publier les bonnes pratiques, aussi bien en matière de *team teaching* qu'en matière d'autres formes d'organisation et méthodes pédagogiques.

- *Classes d'accueil / cours d'accueil*

Il est expliqué que pour des raisons pédagogiques, l'organisation de cours d'accueil est désormais préférée à la mise en place de classes d'accueil.

En effet, l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 16 juin 2009 déterminant le fonctionnement des cours d'accueil et des classes d'accueil pour enfants nouvellement installés au pays dispose que les élèves concernés sont inscrits dans une classe du cycle correspondant à leur âge et suivent un ou plusieurs cours d'accueil hebdomadaires en dehors de leur classe d'attache. De cette façon, l'on veut éviter la ghettoïsation des élèves concernés.

C'est seulement en cas de besoins exceptionnels dépassant le cadre communal qu'une ou plusieurs classes spécialisées d'accueil peuvent être créées par l'Etat (article 37 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental et article 17 du règlement grand-ducal précité du 16 juin 2009).

- *Instituteurs-ressources*

Suite à des questions y relatives, les experts gouvernementaux exposent que les instituteurs-ressources, prévus par l'article 64 de la loi du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, se situent hors contingent et qu'ils ne font pas non plus partie des équipes multiprofessionnelles. Ils sont en effet affectés au collège des inspecteurs et agissent sous l'autorité de l'inspecteur général. Leurs missions sont précisées par l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 14 mai 2009 fixant les conditions et les modalités de l'affectation des instituteurs-ressources. Elles consistent notamment à guider et à encadrer les enseignants et les équipes pédagogiques dans la mise en œuvre des réformes pédagogiques, ainsi qu'à assurer l'accompagnement des instituteurs nouvellement nommés. Au cours de l'année scolaire 2009-2010, ils ont en outre aidé à organiser les réunions d'information portant sur les nouvelles formes d'évaluation. En général, les instituteurs-ressources assument le rôle de conseillers pédagogiques et constituent un catalyseur important pour la mise en pratique des réformes.

Afin de pouvoir bénéficier d'une affectation en qualité d'instituteurs-ressources, les candidats doivent remplir un certain nombre de conditions de formation (cf. article 2 du règlement grand-ducal précité du 14 mai 2009).

En 2009-2010, la fonction d'instituteur-ressource a été exercée par dix enseignants, en grande partie à titre de demi-tâche. Pour l'année scolaire 2010-2011, il est prévu de disposer d'un instituteur-ressource par arrondissement d'inspection.

M. le Président lève la séance en remerciant tous les intervenants de l'échange de vues instructif.

Luxembourg, le 20 mai 2010

La Secrétaire,
Christiane Huberty

Le Président,
Ben Fayot

Annexe :

Demande de mise à l'ordre du jour du groupe politique « déi gréng » (21 avril 2010)



Transmis en copie pour information
- aux Membres de la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports
- à la Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle
- à la Ministre aux Relations avec le Parlement
- aux Membres de la Conférence des Présidents
Luxembourg, le 21 avril 2010
Le Secrétaire général de la Chambre des Députés,

Monsieur Laurent Mosar
Président de la
Chambre des Député-e-s

Luxembourg, le 21 avril 2010

Concerne: **Demande de mise à l'ordre du jour**

Monsieur le Président,

Par la présente et conformément aux dispositions du règlement interne de la Chambre des Député-e-s, nous avons l'honneur de demander la mise à l'ordre du jour de l'une des prochaines réunions de la Commission de l'Education nationale, de la Formation professionnelle et des Sports du point suivant :

Le contingent de leçons attribuées aux communes

L'introduction du contingent de leçons attribuées aux communes aura, à moyen et long terme, une influence importante quant à l'organisation des classes de l'enseignement fondamentale. Dans son communiqué du 14 avril, la « Fédération des comités d'école et de cogestion du Luxembourg » (FCECL) estime qu'au niveau national quelques 4.000 leçons hebdomadaires d'enseignement seraient supprimées au cours des dix prochaines années.

Nous vous prions de bien vouloir y inviter Madame la Ministre de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle.

Avec nos remerciements anticipés, nous vous prions d'accepter, Monsieur le Président, l'expression de notre plus haute considération.

François Bausch,
Président

Claude Adam,
Député