

N° 5975⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2008-2009

PROJET DE LOI**portant création d'une Ecole de la 2e Chance**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(31.3.2009)

Par dépêche du 23 décembre 2008, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi portant création d'une Ecole de la 2e Chance. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles ainsi qu'une fiche financière.

Jusqu'à ce jour, le Conseil d'Etat était saisi des avis suivants:

- par dépêche du 9 mars 2009, de l'avis de la Chambre des salariés;
- par dépêche du 10 mars 2009, de l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics;
- par dépêche du 23 mars 2009, de l'avis de la Chambre des métiers.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La conception du projet „Ecole de la deuxième chance“ remonte à 1995, quand la Commission européenne a publié le Livre blanc de la Commission intitulé „Enseigner et apprendre vers la société cognitive“. Ce document était à la base des réflexions amenant plus tard la Commission à présenter ses vues sur „la société de la connaissance“. Dans le document de 1995, le constat fut fait que dans l'Union européenne un jeune sur cinq, âgé de 18 à 24 ans, acquiert au moins le premier degré de l'enseignement secondaire qui correspond à un degré semblable de notre cycle inférieur. Un autre constat concernait les abandons nombreux de jeunes en cours de parcours scolaire et donc un nombre impressionnant de jeunes se retrouvant sur le marché de travail, sans diplôme et sans qualification.

A la suite du document précité, la Commission a présenté un certain nombre de nouveaux dispositifs, dont le concept de l'Ecole de la 2e Chance.

A l'origine, les objectifs de ce nouveau type d'école étaient multiples, à savoir:

- proposer de nouveaux dispositifs pédagogiques visant un public spécifique,
- combattre le phénomène des jeunes „drop-outs“, c'est-à-dire les jeunes qui quittent le système éducatif sans diplôme et sans formation,
- proposer à ces jeunes des formations courtes en mettant l'accent plus sur l'acquisition de compétences de base, que sur l'acquisition d'un diplôme, et sur une remise à niveau de ces compétences,
- aider ces jeunes à (re)devenir „employables“ et à améliorer les conditions d'accès à un emploi,
- permettre à d'autres de réintégrer le système de formation ou d'éducation traditionnel,
- redonner goût à la vie ou à une autre vie par une réinsertion dans la société par le biais du travail et ainsi leur permettre d'accéder à une citoyenneté active.

A l'occasion du Sommet européen de Lisbonne, le taux d'abandon scolaire fut adopté comme l'un des indicateurs structurels pour la mise en œuvre de la stratégie qui se proposait „de baisser d'ici 2010 le nombre de jeunes quittant l'école sans diplôme et sans qualification“.

Les résultats acquis à l'heure actuelle ne remplissent pas les attentes.

Le projet, qui était considéré à ses débuts comme un projet-pilote, se trouve à l'intersection de trois axes majeurs, le premier étant lié à la formation, le deuxième lié au marché du travail et le troisième se référant à des préoccupations sociales de lutte contre l'exclusion, voire la nouvelle forme de pauvreté sous forme de l'exclusion „numérique“ qui est venue s'ajouter aux formes de pauvreté traditionnelles.

En ce qui concerne les jeunes gens évoqués plus haut, l'idée consistait surtout à leur proposer à la fois des structures de „producteurs de perspectives“ et, dans le cadre d'une politique sociale essentiellement préventive, de procéder à ce que l'on appelle des „sauvetages par anticipation“.

Dans les différents pays européens et après un enthousiasme initial et une multiplication de projets-pilote, on constate aujourd'hui, quelque 10 ans après, que dans deux pays, à savoir en France et en Grèce, ce projet continue d'essaimer. Ainsi, dans la Grande Région, on a assisté il y a deux ans, à la naissance d'une école de la 2e chance à Longwy.

*

En ce qui concerne le Luxembourg, le projet sous avis constitue l'aboutissement d'un long processus, qui avait commencé en 1999 avec le rapport d'une mission parlementaire, suivi de l'insertion, dans la déclaration gouvernementale de 1999, du passage suivant: „de faire des efforts particuliers afin de mettre en place une véritable offre d'Ecole de la Deuxième Chance“.

Ces initiatives laissaient augurer *a priori* des décisions politiques fortes. Or, il a fallu attendre la déclaration gouvernementale de 2004 qui se proposait „de donner une 2e chance aux élèves ayant échoué dans leur cursus scolaire“ pour voir le projet relancé sur le plan politique.

Mais les freins à la mise en place d'une telle nouvelle structure n'étaient pas seulement politiques, l'Administration en place s'étant réfugiée pendant des années derrière l'argumentation qu'il fallait privilégier le développement des „dispositifs pédagogiques de la 2e chance“ déjà existants par rapport à une nouvelle structure autonome.

C'est d'ailleurs depuis que le Gouvernement s'est lancé dans une large diversification de l'offre éducative en général et dans une lutte systémique et systématique contre l'échec scolaire placée dans le cadre général d'une politique globale d'élévation du niveau de formation, que l'idée de la mise en place d'une Ecole de la 2e chance a refait surface.

Le Conseil d'Etat ne peut que s'en féliciter dans la mesure où, dans un passé récent, il avait relevé à plusieurs reprises, dans ses avis au sujet de projets de loi concernant le domaine de l'éducation, la nécessité de mettre en place une structure adaptée à ce type de jeunes.

*

Le projet de loi sous rubrique se propose de mettre en place une Ecole de la 2e Chance dans le cadre de l'enseignement postprimaire. Elle aura donc le même type de fonctionnement et d'obligations qu'un lycée. Le Conseil d'Etat en prend acte, mais regrette que cette nouvelle école, qui vise deux objets distincts concernant deux ministères distincts, à savoir l'Education nationale et la Formation professionnelle d'une part, et, d'autre part, l'insertion professionnelle, ne soit pas portée par les deux ministères éventuellement sous forme d'établissement public (avis du 21 décembre 2007 du Conseil d'Etat relatif au projet de loi portant réforme de la formation professionnelle; *doc. parl. No 5622¹¹*).

Une telle démarche commune des deux ministères aurait certainement assuré une plus grande corrélation „formation/marché de l'emploi“, nécessaire pour aborder les situations du public visé et aurait placé le projet dans un axe politique fort qui privilégie la formation de la main-d'œuvre résidente. Ainsi se serait-il rapproché davantage du projet initial conçu au niveau de la Commission européenne. En d'autres termes, le Conseil d'Etat est à s'interroger sur les aspects jugés trop „scolaires“ du projet, trop éloignés de la réalité du marché du travail et de l'objectif d'y intégrer le plus grand nombre des jeunes visés.

La mise en place d'ateliers scolaires prévus dans l'enceinte de cette école participe de la réflexion précédente. Le Conseil d'Etat de pointer du doigt, suite à des expériences de ce genre dans d'autres établissements, la difficulté de trouver à la fois la masse critique de jeunes nécessaire à optimiser l'utilisation de ces équipements et la difficulté de maintenir à niveau l'équipement de ces ateliers.

Le recours à des stages en entreprise aurait pu éviter ces écueils. En plus, l'entreprise et l'environnement global qu'elle représente ont une fonction formatrice, appelée éducation non formelle.

Le public visé, qui a quitté le système éducatif traditionnel pour diverses raisons, sera difficilement réintégré si on lui propose de façon répétée la même voie, qu'il a déjà refusée à plusieurs fois.

En ce qui concerne la tranche d'âge retenue pour admettre les jeunes gens, le texte prévoit la fourchette de 16 à 24 ans. En ce qui concerne l'âge plancher, il semble que l'on ait pensé à inscrire le présent dispositif dans la logique de la récente fixation de l'obligation scolaire à l'âge de 16 ans.

Le Conseil d'Etat doute fortement du bien-fondé de ce choix. En effet, les expériences étrangères montrent que les parcours de ces jeunes sont souvent chaotiques.

Si on avait fixé le seuil d'admission à 18 ans, on aurait eu affaire exclusivement à de jeunes adultes libérés juridiquement de la tutelle parentale et définissant librement leur implication dans ce type d'école.

Un autre aspect risque de poser problème, c'est celui de l'absence de rémunération des jeunes. Si on leur avait accordé un statut différent de celui d'un élève traditionnel, on aurait pu les faire bénéficier éventuellement d'une indemnité à partir de l'âge de 18 ans leur permettant de disposer d'une autonomie plus grande dans la vie de tous les jours.

En ce qui concerne les statistiques renseignant sur les jeunes sortis prématurément du système éducatif sans diplôme et sans qualification, force est de constater qu'une analyse fine fait toujours défaut, même si l'on a pu constater des progrès récemment. Le Conseil d'Etat renvoie aux documents parlementaires pour de plus amples indications.

*

Le projet de loi apporte certainement une plus-value dans la mesure où l'offre scolaire est élargie, une fois de plus, par un dispositif s'adressant à une catégorie de jeunes gens souvent négligés par les systèmes de formation traditionnels. Le Conseil d'Etat estime que dans le cadre du présent projet, le (trop) large éventail du public visé, comprenant des niveaux de formation très éloignés, allant du quasi-bachelier au jeune ne disposant que de très peu de compétences, risque de poser problème.

Il faut espérer que le Gouvernement pourra s'assurer l'implication d'une commune du pays, le cas échéant par une mise à disposition d'un terrain, lorsqu'il s'agira de répondre à la nécessité de construire de nouveaux locaux.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

L'article 1er définit dans un premier temps le public cible. Le Conseil d'Etat propose d'abord, en ce qui concerne l'âge des apprenants, de remplacer „entre 16 et 24 ans“ par „de 16 à 24 ans compris“. Dans la logique de l'éducation et de l'apprentissage tout au long de la vie et afin de pouvoir prendre en compte des situations spécifiques, notamment dans le cas de primo-arrivants plus âgés, le Conseil d'Etat propose de conférer au ministre la faculté de déroger à la limite supérieure.

Pour des raisons de meilleure lisibilité, le Conseil d'Etat propose en outre de remplacer la formulation trop vague „qui ne peuvent plus progresser dans l'enseignement secondaire et secondaire technique organisé dans les lycées“ par une énumération prenant davantage en compte l'hétérogénéité du public visé.

Le premier alinéa de l'article 1er pourrait être libellé comme suit:

„Il est créé dans le cadre de l'enseignement postprimaire une Ecole de la 2e Chance, dénommée ci-après „Ecole“, à l'intention des apprenants âgés de 16 à 24 ans compris.

Peuvent intégrer ce dispositif les apprenants:

- qui ne peuvent plus progresser dans l'enseignement secondaire ou secondaire technique organisé dans les lycées;
- qui ont interrompu leur parcours scolaire;
- qui ne trouvent pas de place d'apprentissage;
- qui sont des primo-arrivants.

Les apprenants de cette dernière catégorie peuvent bénéficier d'une dispense d'âge pour la limitation d'âge supérieur, sur décision du ministre compétent.“

Le deuxième alinéa de l'article 1er précise notamment que l'Ecole a son siège à Luxembourg. Afin de ne pas préjuger de l'avenir et de la création ultérieure d'annexes dans d'autres régions du pays, le Conseil d'Etat suggère de supprimer la dernière phrase de cet alinéa.

Articles 2 et 3 (2 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose de regrouper le contenu de ces deux articles en un seul article et de le libeller de la façon suivante:

„**Art. 2.** L'Ecole poursuit les objectifs suivants:

- l'intégration ou la réintégration des apprenants dans les lycées ou lycées techniques;
- l'intégration ou la réintégration des apprenants dans le système de la formation professionnelle;
- l'intégration des apprenants dans les dispositifs de la pédagogie des adultes;
- l'insertion professionnelle des apprenants.“

Article 4 (3 selon le Conseil d'Etat)

Cet article concerne l'admission des apprenants. Le Conseil d'Etat se demande si l'instauration d'une commission d'admission regroupant un membre de la direction de l'Ecole, un représentant de l'Action locale pour jeunes et un membre du Service de psychologie de l'Ecole n'aurait pas été préférable à la proposition de conférer la responsabilité des admissions au seul directeur, après concertation. L'admission, il ne faut pas le sous-estimer, est un moment délicat et très important qui ne constitue pas un acte purement administratif mais un acte à dominante pédagogique.

Afin de ne pas préjuger de l'avenir, le Conseil d'Etat propose de rédiger la première phrase de l'alinéa 2 de la manière suivante:

„Les admissions ont lieu au moins deux fois par année. (...)“

Article 5 (4 selon le Conseil d'Etat)

Selon le Conseil d'Etat, il serait souhaitable de préciser la personne, le comité ou l'organisme susceptible d'effectuer le bilan d'évaluation des compétences.

Article 6 (5 selon le Conseil d'Etat)

Tout en approuvant la valeur pédagogique de la signature d'un contrat entre l'apprenant et l'Ecole, le Conseil d'Etat s'interroge sur la valeur juridique d'un tel document.

Article 7 (6 selon le Conseil d'Etat)

Cet article fixe la durée du parcours de formation qui est de deux ans au maximum, ce qui veut dire implicitement que l'apprenant peut quitter à tout moment, avec l'accord du directeur, l'Ecole pour intégrer une des structures citées à l'article 2. Au lieu d'énumérer un certain nombre de cas d'exception pouvant être invoqués pour prolonger le séjour à l'Ecole, le Conseil d'Etat propose de libeller cet article comme suit:

„**Art. 6.** Le parcours de formation d'un apprenant à l'Ecole a une durée de deux ans.

Cette durée peut être réduite si l'apprenant est admis dans une autre formation diplômante, au Luxembourg ou à l'étranger, ou s'il a signé un contrat de travail.

Le ministre peut prolonger cette durée à 6 mois au maximum en cas de demande écrite dûment motivée, à autoriser par le ministre.“

Article 8 (7 selon le Conseil d'Etat)

Cet article évoque notamment les socles de compétence, qui ne sont pas encore d'application.

Cet article concerne également le contenu de la formation des apprenants, dont notamment les stages en milieu professionnel. Le Conseil d'Etat, dans le but de rehausser l'importance des stages pratiques en entreprise, aurait préféré voir fixé un nombre précis de stages à effectuer pendant la durée normale d'un parcours de formation.

Par ailleurs, il convient de donner une définition de la notion d'„équipes curriculaires“ dans le corps même du texte de loi sous avis, et ce pour des raisons de clarté et de compréhension de la disposition sous revue.

L'alinéa 3 de l'article sous revue prévoit qu'un règlement grand-ducal fixe les contenus des modules d'enseignement, des stages et des activités complémentaires, ainsi que le fonctionnement des équipes curriculaires chargées de leur élaboration. Dans sa rédaction actuelle, le Conseil d'Etat devrait s'opposer formellement à cette disposition, alors que la matière de l'enseignement est réservée à la loi formelle, et ce conformément à l'article 23 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat propose de rédiger l'alinéa 3 au présent article, afin de tenir compte des exigences constitutionnelles. L'alinéa 3 nouveau se lirait dès lors comme suit:

„Les matières enseignées dans le cadre de la formation de l'enseignement sont celles basées sur les programmes d'enseignement de l'enseignement secondaire et secondaire technique.

Dans ce cadre, un règlement grand-ducal précise les contenus des modules d'enseignement, des stages et des activités complémentaires, et détermine le fonctionnement des équipes curriculaires chargées de leur élaboration.“

Article 9 (8 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat propose d'ajouter sous le point 2.c) „la théorie professionnelle“.

En ce qui concerne la formation pratique et plus précisément les ateliers scolaires, le Conseil d'Etat renvoie à ses considérations générales dans la partie introductive du présent avis.

Afin de n'exclure aucun secteur professionnel, le Conseil d'Etat propose de libeller le dernier alinéa comme suit:

„Le domaine pratique peut être organisé dans les différents secteurs professionnels.“

Article 10 (9 selon le Conseil d'Etat)

A l'alinéa 2 du présent article, le Conseil d'Etat propose la formulation suivante pour la première phrase:

„L'équipe pédagogique organise la formation, surveille la progression des apprenants, définit les méthodes didactiques et les mesures de perfectionnement à proposer.“

Article 11 (10 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 12 (11 selon le Conseil d'Etat)

Dans le portfolio, il faudrait inclure des précisions sur les stages en entreprise.

Article 13 (12 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 14 (13 selon le Conseil d'Etat)

Dans la logique de ce qui a été retenu à l'article 7 (6 selon le Conseil d'Etat), il faudrait libeller le début du premier alinéa de la façon suivante, pour permettre d'orienter l'apprenant avant l'échéance prévue à l'article précité:

„Au plus tard en fin du parcours de formation ou en cours de ce parcours si l'apprenant en fait la demande, le conseil de classe ...“

Article 15 (14 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat estime qu'une année est suffisante et propose un suivi „d'au moins un an“.

Article 16 (15 selon le Conseil d'Etat)

Dans la logique de ce qu'il a développé plus haut, le Conseil d'Etat propose de remplacer „un stage“ par „des stages“. La dernière phrase est à modifier en conséquence.

Article 17 (16 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat constate qu'au cours de ses périodes de stage, l'apprenant prend le statut „d'apprenant stagiaire“ devant remplacer celui „d'apprenant“, tout en restant toujours sous la responsabilité juridique de l'Ecole avec toutes les conséquences y inhérentes, en termes d'assurance accident notamment.

Article 18 (17 selon le Conseil d'Etat)

Le pluriel devrait remplacer le singulier dans le chef du sujet de la première phrase. Il en va de même à l'avant-dernier et au dernier alinéas de cet article.

Articles 19 et 20 (18 et 19 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 21 (20 selon le Conseil d'Etat)

Le Conseil d'Etat peut se déclarer d'accord avec le principe formulé dans la disposition sous rubrique, que l'Ecole se fait conseiller pour chaque secteur professionnel par un expert du monde économique. Il se pose toutefois des questions quant à l'intégration, de manière efficace, de l'expert à l'équipe pédagogique de l'Ecole.

Le Conseil d'Etat s'oppose formellement à ce que la rémunération des experts du monde économique soit fixée par voie de règlement grand-ducal, alors que l'article 103 de la Constitution dispose qu'„aucune pension, aucun traitement d'attente, aucune gratification à charge du Trésor ne peuvent être accordés qu'en vertu de la loi“. Le montant maximal pour le moins doit figurer dans la loi, quitte à fixer les montants précis par règlement grand-ducal.

Articles 22 à 29 (21 à 28 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Article 30 (29 selon le Conseil d'Etat)

A l'alinéa 1 de l'article sous examen, le Conseil d'Etat suggère de lire la première phrase comme suit: „Le directeur est responsable du bon fonctionnement de l'Ecole.“, afin de bien marquer qu'il s'agit d'une obligation de résultat à laquelle est soumis un fonctionnaire déterminé.

Pour des raisons de lisibilité, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'alinéa 1 de la façon suivante:

„Le directeur est responsable du bon fonctionnement de l'Ecole. Il est le chef hiérarchique du personnel nommé ou affecté à l'Ecole et organise les travaux de la direction. Il exerce la surveillance générale sur l'organisation de la formation des apprenants, sur leur prise en charge éducative et sur les stages de formation en milieu professionnel.“

Article 31 (30 selon le Conseil d'Etat)

Au paragraphe 2, point I de l'article sous examen, il y a lieu de combler une lacune en ajoutant le tiret suivant en dessous du quatrième tiret:

„- des professeurs d'éducation physique;“.

Le Conseil d'Etat suggère de formuler les paragraphes 3 et 4 de la façon suivante:

„3. Le cadre du personnel peut comprendre des stagiaires.

4. L'Ecole peut avoir recours, suivant ...“

Article 32 (31 selon le Conseil d'Etat)

Dans l'hypothèse où le projet de loi sous examen sera approuvé par la Chambre des députés avant la fin de la présente législature et dans l'hypothèse où l'Ecole serait créée sans s'appuyer sur un établissement d'origine, le Conseil d'Etat est d'accord avec le dépassement du numerus clausus, exception sans laquelle le nouvel établissement ne serait pas en mesure de fonctionner.

Au premier alinéa, au tiret antépénultième, libellé „- 1 rédacteur faisant fonction de secrétaire“, le Conseil d'Etat suggère de lire: „- un agent de la carrière du rédacteur“, afin de ne pas trop limiter le choix des responsables de l'Ecole.

Article 33 (32 selon le Conseil d'Etat)

Sans observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 31 mars 2009.

Pour le Secrétaire général,

L'Attaché,

Yves MARCHI

Le Président,

Alain MEYER

