

N° 6773¹

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2014-2015

PROJET DE LOI**portant création d'un Institut de formation de l'Education nationale**

* * *

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

(18.5.2015)

Par dépêche du 22 décembre 2014, Monsieur le Ministre de l'Education nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour objet de créer un „*Institut de formation de l'Education nationale*“ et s'inscrit, selon l'exposé des motifs qui l'accompagne, „*dans le cadre de la transposition sectorielle au niveau de l'Education nationale du projet de loi de réforme statutaire et salariale de la Fonction publique*“.

Il appelle les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Depuis une bonne décennie, le stage pédagogique des futurs professeurs de l'enseignement secondaire et secondaire technique a été, il est vrai, victime de vives critiques qui, au fil des années, ont toujours mené à des adaptations partielles tandis qu'une véritable réforme, repensant contenus, méthodes et fins, n'a pas été possible. Ce ne sont que les projets sur les réformes dans la Fonction publique qui redéfinissent pour tous les futurs fonctionnaires la période de stage dont, en outre, la durée sera augmentée de deux à trois ans. Dans l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi sous avis constatent: „*Le fait que la formation se fasse d'un côté sous la tutelle de l'Université du Luxembourg (formation pédagogique) et d'un autre, sous la tutelle du ministère (formation pédagogique d'ordre pratique et période probatoire dans les lycées) posait des problèmes de coordination.*“ Ce constat est plutôt bienveillant puisque les problèmes ne se limitaient guère à des simples questions de „*coordination*“, mais concernaient aussi et surtout des questions de contenus et de méthodologie. Ainsi l'Université du Luxembourg, comme institut externe, s'est surtout concentrée sur la transmission de savoirs théoriques, confrontant les aspirants-professeurs à un discours pédagogique, psychologique sinon philosophique assez éloigné de la réalité scolaire quotidienne et élargissant ainsi le fossé entre la théorie et la pratique; dans ce contexte, aussi bien les patrons de stage que les stagiaires ont revendiqué à plusieurs reprises un stage qui serait plus ancré sur les missions concrètes des enseignants, à savoir la vie dans une communauté scolaire, la préparation des cours, les questions didactiques, la gestion des classes, la communication avec les partenaires scolaires etc. Pour fixer ce dysfonctionnement dans une image: les stagiaires faisaient constamment la navette entre la tour d'ivoire et le monde réel, les dirigeants de l'université ne portant pas trop d'intérêt au „*département de la formation pédagogique*“ qui, à leurs yeux, ne représentait guère une véritable „*unité de recherche*“.

Ainsi, la Chambre des fonctionnaires et employés publics a, dans d'autres avis, déploré à maintes reprises cette évolution et reste convaincue que la formation de futurs fonctionnaires doit incomber exclusivement au „*patron*“, donc au Ministère de l'Education nationale, qui a le droit et le devoir de définir clairement le profil de ses enseignants. En sus, il est important que les fonctionnaires stagiaires soient formés à l'intérieur d'une entité étatique et non pas par un institut externe. La création d'un

Institut de formation de l'Education nationale (IFEN) donne donc entièrement satisfaction à ces attentes puisque, explique-t-on dans l'exposé des motifs, „*par analogie au positionnement de l'Institut national d'Administration publique (INAP) dans l'organigramme du ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, l'Institut représentera à l'avenir dans l'organigramme du ministère l'importance accordée à l'insertion et au développement professionnels, ainsi qu'au développement de la qualité de l'enseignement.*“ Redéfinir une structure de stage homogène, dirigée par un institut relevant exclusivement de l'autorité du Ministère de l'Education nationale, ne saura que promouvoir et améliorer la qualité de la formation parce que celle-ci sera et devra être conceptualisée et supervisée par de véritables experts du „terrain“ qui sont sans aucun doute, d'un côté, les enseignants expérimentés, et, de l'autre, les acteurs de l'Education nationale. Finalement, la création de l'IFEN met en exergue la croissance de la qualité de l'enseignement et l'appui des enseignants („*accroître la qualité de l'enseignement et épauler les enseignants*“) et réfère au rôle clé de ceux-ci dans la réussite scolaire de l'élève. L'approche de se concentrer sur le travail réel du futur enseignant et de rendre la responsabilité à l'Education nationale est donc, aux yeux de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, la bonne.

*

QUAND AU FOND

Au **chapitre 8 de l'exposé des motifs**, les auteurs concèdent que „*le ministère souhaite que les programmes de formation pendant le stage et de formation continue soient en phase avec les orientations de la politique éducative*“ et que l'on souhaite „*impliquer un certain nombre d'acteurs du terrain, afin d'intégrer leurs vues dans la définition des programmes de formation.*“ La Chambre des fonctionnaires et employés publics peut, d'un côté, suivre ces réflexions: il semble logique que la formation des enseignants doit être en accord avec la politique éducative. Si par exemple de nouvelles méthodes d'évaluation sont décidées par le législateur, il est évident que les fonctionnaires et fonctionnaires stagiaires doivent être formés d'une façon adéquate. D'un autre côté, il faudra quand même veiller à ce qu'une formation de base, c'est-à-dire l'acquisition de compétences professionnelles de base, soit garantie et ne devienne pas le jouet de caprices politiques; il faudra notamment éviter de commettre les mêmes fautes que d'antan et d'adapter constamment la réforme, de procéder pour ainsi dire à la „*réforme de la réforme*“. La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la volonté du législateur d'accorder davantage la voix au chapitre aux acteurs du terrain puisque, à ses yeux, la contribution d'enseignants expérimentés à la formation représente une plus-value non négligeable.

A l'**article 1er** du texte du projet de loi, les différents acteurs et entités sont définis. Les points 5 et 6 définissent les termes „*établissement scolaire*“ et „*établissement socio-éducatif*“ comme „*entité administrative*“ et pédagogique identifiable; or, dans cet ordre d'idées, ne faudrait-il pas ajouter dans l'énumération des différents membres le personnel administratif et technique? La même remarque vaut pour le point 13 qui définit le „*personnel de l'Education nationale*“; comme le personnel administratif et technique des écoles relève également de l'autorité du Ministère de l'Education nationale (département du personnel des écoles), ne faudrait-il pas ajouter ce personnel à la liste?

La Chambre des fonctionnaires et employés publics apprécie qu'à l'**article 3** du projet, un dispositif de stage structuré et homogène est prévu pour les instituteurs de l'enseignement fondamental. En effet, une certaine continuité de la formation des instituteurs (stage, insertion professionnelle, formation continue tout au long de la vie) ainsi qu'une harmonisation des dispositifs de stage au sein de l'Education nationale seront assurées.

Comme le contenu et l'organisation du stage sont assez spécifiques pour les différents ordres d'enseignement, de même que pour le personnel éducatif et psycho-social, la Chambre approuve en général la création de trois divisions distinctes à l'intérieur du département des stages (prévue à l'**article 4**), à savoir la „*division du stage des enseignants de l'enseignement fondamental*“, la „*division du stage des enseignants de l'enseignement secondaire et secondaire technique, de la formation des adultes, du Centre de logopédie et de l'Education différenciée*“ ainsi que la „*division du stage du personnel éducatif et psycho-social*“.

Or, dans le commentaire des articles se cache une quatrième catégorie dont le projet de loi sous avis ne dit mot: „*A noter que le stage des enseignants du régime préparatoire, auquel un règlement grand-ducal est spécialement dédié, sera géré au sein de la division du stage des enseignants de l'enseigne-*

ment secondaire et secondaire technique, de la formation d'adultes, du Centre de logopédie et de l'Education différenciée, compte tenu de leur proximité structurelle et des effectifs réduits qu'il compte." Et les auteurs répètent que „quatre règlements grand-ducaux pour chacune de ces quatre catégories de personnels (sont) visées“. Aux yeux de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, ce point pose problème quant à la forme: si le législateur compte confectionner un stage „à part“ pour les enseignants stagiaires du régime préparatoire, le projet de loi sous avis devrait en tenir compte et mentionner expressis verbis cette spécificité puisqu'un règlement grand-ducal doit en découler.

Concernant l'article 6, la Chambre des fonctionnaires et employés publics rend attentif au fait que la formation initiale des instituteurs stagiaires (diplôme de bachelor en sciences de l'éducation) est déjà orientée vers la pratique professionnelle (périodes de stage assez étendues dans les écoles fondamentales au courant de la formation initiale). Les exigences du stage, dont l'une des missions consiste à faciliter l'intégration du stagiaire dans la vie professionnelle, doivent tenir compte de ce fait. Le stage doit apporter une plus-value réelle aux stagiaires et ne doit pas être ressenti comme fardeau portant atteinte à la mission d'enseignement déjà complexe du stagiaire puisqu'elle comporte la tâche d'enseignement proprement dite (responsabilité de toute une classe pour le cas d'un titulaire), la relation avec les élèves, la concertation avec les autres membres de l'équipe pédagogique ainsi que le partenariat avec les parents d'élèves. La Chambre insiste donc pour que la charge de travail à l'école qui est confiée à l'instituteur stagiaire soit compatible avec les formations et les évaluations requises par les dispositions relatives au stage.

Si le stagiaire assume la fonction de titulaire de classe,

- il doit enseigner la quasi-totalité des branches,
- il a la responsabilité de la gestion de la classe à plein temps,
- il a un travail de préparation, de correction et de réflexion considérable à faire,

tout en ne disposant que de peu de leçons de décharge. La Chambre est d'avis que le dispositif de stage mis en place pour l'enseignement fondamental doit garantir une relation saine entre les exigences du stage et le travail à l'école. Le contenu du stage devra être ancré sur l'activité en classe et sur la pratique professionnelle.

L'article 7, paragraphe (4) dispose que „le stage se compose de cinq éléments interdépendants: l'accompagnement, les apports théoriques, le regroupement entre pairs, l'hospitalité et la réflexion sur la pratique professionnelle.“ Le commentaire des articles explique que „le rythme, les spécificités organisationnelles et le volume horaire consacrés à chacune de ces composantes sont adaptés en fonction des catégories de personnel visées et peuvent, pour une même catégorie, varier afin de répondre au mieux aux besoins de chaque stagiaire.“ Si, d'un côté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que le volume et la confection du stage peuvent varier selon la situation des candidats, aussi bien quant à leur formation initiale que quant à leur vie professionnelle antérieure – on peut s'imaginer des stagiaires ayant déjà passé des stages pédagogiques à l'étranger, des stagiaires ayant déjà fait des études de pédagogie ou de didactique disciplinaire, des stagiaires ayant acquis de solides expériences professionnelles – elle recommande, de l'autre, de déterminer avec plus de précision le volume horaire des différents champs d'application pour les stagiaires n'ayant encore aucun prérequis tant sur le plan académique que sur le plan professionnel. En effet, aux yeux de la Chambre, il est essentiel que l'accompagnement des stagiaires sur le terrain soit prépondérant par rapport aux apports théoriques puisqu'une insertion efficace dans l'„administration“, telle que la prévoit le stage dans la Fonction publique, représente une condition sine qua non pour une vie professionnelle judicieuse.

L'article 8 prévoit que „la formation continue concerne le personnel de l'Education nationale qui a le droit et le devoir d'entretenir et de perfectionner ses compétences professionnelles moyennant la formation continue.“ Le commentaire de cet article renvoie à la loi portant organisation de l'enseignement fondamental: „Cet article étend les dispositions en matière de formation continue mises en place par l'article 70 de la loi modifiée du 6 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental à toutes les catégories de personnel de l'Education nationale.“ Citons, dans ce contexte, ledit article 70: „Les membres des catégories de personnel intervenant dans l'enseignement fondamental et énumérées sous les articles 68 et 69 suivent des cours de formation continue selon les modalités à préciser par la voie d'un règlement grand-ducal. Le ministre veille à assurer la formation continue du personnel intervenant par des offres régulières proposées, si possible, en dehors des heures de classe. Il fixe chaque année les domaines prioritaires de la formation continue et il désigne les unités de formation

continue qui sont obligatoires.“ En quoi l’article 8 du projet de loi sous avis „étend“ l’article 70 de la loi portant organisation de l’enseignement fondamental, reste flou. Ne devrait-on pas alors „énumérer“ également les „catégories du personnel“ visées dans le texte sous avis? Ou s’agit-il du deuxième alinéa de l’article 70 („Le ministre veille (...)“) qui „étend les dispositions en matière de formation continue“? En tout cas, ce point reste à clarifier; ne faudrait-il pas intégrer les détails importants de l’article 70 de la loi portant organisation de l’enseignement fondamental dans l’article 8 du projet de loi sous avis?

En ce qui concerne la formation continue, plus précisément l’**article 10** du projet, la Chambre des fonctionnaires et employés publics estime qu’il ne faudrait pas procéder à une distinction entre formations prioritaires et formations non prioritaires. En effet, à ses yeux, toutes les formations proposées par l’IFEN devraient être conçues pour apporter une plus-value réelle à la pratique professionnelle des enseignants et par conséquent revêtir un caractère prioritaire.

L’**article 12, paragraphe (1)** confère au „conseil des programmes“ la mission d’avaliser „le règlement d’ordre interne proposé par l’Institut“. Comme ceci est plutôt la tâche d’un conseil d’administration, le terme de „conseil des programmes“ est mal choisi. En effet, comme son nom l’indique, la mission d’un „conseil des programmes“ consisterait plutôt à définir les contenus et méthodologies des formations et non à intervenir au niveau d’actes purement administratifs, cette dernière tâche étant traditionnellement réservée à des organes administratifs au sein des institutions publiques existantes (comme par exemple à l’INAP).

La Chambre estime en outre que le nombre de réunions du conseil des programmes, fixé par l’**article 12, paragraphe (6)** à „au moins une fois par année“, n’est pas suffisant pour assurer la mission qui lui incombe, à savoir celle „d’aviser“ les programmes de formation du stage et de la formation continue. Elle propose de reformuler ledit paragraphe (6) comme suit: „Le conseil se réunit au moins une fois par semestre“. Par ailleurs, le verbe „aviser“ n’existe pas dans le sens que veulent lui donner les auteurs du projet. Il y a donc lieu d’écrire à l’article 12: „(...) a pour mission de donner son avis sur les programmes (...)“.

En ce qui concerne la composition du conseil des programmes, l’**article 12, paragraphe (3), point 3** y prévoit „un représentant de l’Université du Luxembourg“. Comme l’IFEN devrait être un „cadre institutionnel permettant d’organiser sous sa propre responsabilité le dispositif du stage“, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d’avis que ce conseil devrait compter exclusivement des fonctionnaires de l’Etat et non pas des membres „externes“. On pourrait prévoir l’adjonction d’experts externes avec voix consultative si besoin en était. Et rien n’empêche de créer des synergies avec l’Université du Luxembourg pour organiser une formation spécifique. En effet, „à la demande de l’Institut, le ministre peut faire appel au concours de prestataires de services, d’experts et de spécialistes luxembourgeois ou étrangers pour l’exécution de tâches particulières“ (article 13). De plus, pour que le corps enseignant soit suffisamment représenté, la Chambre estime qu’il faudra prévoir un représentant de l’enseignement secondaire, un représentant de l’enseignement secondaire technique ainsi que deux représentants de l’enseignement fondamental.

Considérant que, selon l’**article 14** du projet, l’Institut de formation de l’Education nationale a la possibilité d’ouvrir, avec l’autorisation du Ministre de l’Education nationale, les formations à des personnes autres que les membres du personnel de l’Education nationale, la Chambre insiste pour que ces derniers bénéficient impérativement d’un accès prioritaire aux formations.

L’**article 16** prévoit une évaluation périodique du dispositif du stage et de la formation continue. Si la Chambre peut comprendre que la qualité du dispositif du stage et de la formation continue doit être contrôlée, elle tient néanmoins à avertir les responsables de ne pas perdre de vue l’aspect financier d’une telle évaluation.

A l’**article 18, paragraphe (1), point 1**, il y a lieu d’ajouter à la mention „I. dans la carrière supérieure de l’administration“ les termes „et de l’enseignement“ pour être en accord avec l’article 17, paragraphes (1) et (2), et pour permettre au personnel de l’enseignement de briguer le poste de directeur ou de directeur adjoint d’un Institut qui se trouve sous l’autorité de l’Education nationale.

Considérant l’**article 22**, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d’avis que la procédure d’affectation des instituteurs stagiaires est d’une grande complexité. D’une part, elle estime que les dispositions de cet article ne pourront que difficilement être mises en pratique, eu égard aux contraintes imposées: nombre d’instituteurs stagiaires à affecter, lieux d’affectation, disponibilités des futurs conseillers pédagogiques. D’autre part, elle s’interroge sur l’impact de ces nouvelles dispositions

sur l'élaboration des organisations scolaires des différentes communes. Il faudra en effet veiller à une répartition équitable des instituteurs stagiaires au niveau des arrondissements.

De plus, la Chambre rend attentif au fait que l'instituteur stagiaire devra connaître le plus tôt possible le libellé du poste auquel il sera affecté afin d'être en mesure de se préparer de manière consciencieuse à sa tâche future. En outre, elle tient à insister que les instituteurs stagiaires ayant passé avec succès leur examen de fin de stage mais n'étant pas encore nommés à la fonction d'instituteur gardent lors de leur affectation une priorité sur les instituteurs stagiaires accomplissant encore leur stage, sur les membres de la réserve de suppléants prévue à l'article 16, alinéa 1er, points 2) à 8) de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental ainsi que sur les remplaçants prévus à l'article 27 de cette loi.

Par conséquent, la Chambre propose de prévoir que les instituteurs stagiaires ayant passé avec succès leur examen de fin de stage puissent postuler en priorité pour l'ensemble des postes vacants sur la deuxième liste avant que le contingent de postes réservés aux instituteurs stagiaires admis au stage au début de l'année subséquente au concours soit défini. En effet, les instituteurs stagiaires ayant passé avec succès leur examen de fin de stage ne sont pas encore nommés à la fonction d'instituteur au moment de la réaffectation des instituteurs qui a lieu annuellement dans le cadre de la 1re liste des postes d'instituteur vacants. Il en résulte qu'ils ne peuvent pas encore postuler à l'occasion de cette 1re liste.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics demande par ailleurs qu'il soit prévu que les détenteurs d'un bachelor en sciences de l'éducation qui ne se sont pas classés en rang utile au concours d'admission au stage seront intégrés dans la réserve de suppléants avant l'affectation aux postes de la liste spécifiée à l'**article 23**. De cette façon, ils bénéficieront d'une priorité lors de leur affectation sur les membres de la réserve de suppléants ne disposant pas d'un bachelor en sciences de l'éducation.

En ce qui concerne l'**article 28**, la Chambre relève que les modifications y proposées ne coïncident pas avec les dispositions de l'article 44 de la loi modifiée du 6 février 2009 concernant le personnel de l'enseignement fondamental.

Enfin, pour ce qui est du point 1 (*„Introduction“*) de la **fiche financière** annexée au projet de loi, la valeur du point indiciaire mensuel pour l'année 2016 est erronée. En effet, la valeur correcte devrait être **18,9783704** plutôt que 19,9783704. Les chiffres en question ne constituent de toute façon qu'une estimation approximative, étant donné qu'ils ne tiennent compte ni de l'augmentation de 2,2% (et non 2,5%, comme il est erronément indiqué dans la fiche financière) de la valeur du point indiciaire ni de la prime unique de 0,9%, mesures prévues par la loi du 25 mars 2015 transposant certaines dispositions de l'accord salarial du 15 juillet 2011 dans la Fonction publique.

*

QUANT A LA FORME

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate que la terminologie du projet de loi sous avis n'est pas toujours cohérente:

Hospitalité: ce terme, tout comme à l'époque le terme *„remédiation“*, n'existe pas dans la langue française. En espérant que toute innovation pédagogique ne se limitera pas à la création de néologismes, la Chambre recommande aux auteurs de trouver une expression française qui reflète la même idée.

Formation initiale: cette expression prête à confusion puisqu'elle désigne tantôt le début du stage pédagogique (*„Le premier stade est la préparation des enseignants lors de leur **formation initiale**“*), tantôt les études antérieures (*„Ces composantes sont modulées pour chaque catégorie professionnelle en fonction de la **formation initiale suivie avant l'entrée en stage** et du contexte professionnel“*). La Chambre propose de n'utiliser le terme *„formation initiale“* que pour désigner les études (académiques) antérieures et de qualifier le début de stage d'*„initiation professionnelle“* par exemple ou d'un terme analogue.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rend les auteurs également attentifs à quelques erreurs stylistiques et de ponctuation, même si celles-ci se trouvent dans l'exposé des motifs et le commentaire des articles plutôt que dans le corps du texte proprement dit.

Dans l'exposé des motifs, on constate une alternance entre *„Education nationale“* et *„Education nationale“*.

Au point 3.3. („Formateur d'adultes“): „L'Institut de formation continue du personnel enseignant et éducatif des écoles et des lycées du ~~du~~ Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques (SCRIPT), ci-après dénommé „IFC“, est chargé (...)“.

Au point 3.4. („Chargés de cours (...)“): „(...) relatif à la formation des chargés de cours, membres de la réserve de suppléants pour l'enseignement fondamental, impose une formation (...)“.

Au point 5. („Missions et organisation de l'Institut“): „L'Institut a pour mission de concevoir et de mettre en oeuvre, d'une part, le stage (...)“.

Dans le chapitre 4 du commentaire des articles, quelques virgules sont à supprimer:

- ad article 11: „Il est précisé que l'organisation des cours réglée au chapitre 4 concerne aussi bien le stage(→) que la formation continue“.

- ad article 12:

(1) „(...) pour les différentes catégories de personnel et de la formation continue(→) ainsi que le règlement (...)“

(2) „(...) les programmes de formation du stage et de la formation continue(→) ainsi que le règlement (...)“.

Au commentaire de l'article 16, le bout de phrase „et d'ainsi assurer“ est à remplacer par „et d'assurer ainsi“.

Sous la réserve des observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec le projet lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 18 mai 2015.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
E. HAAG

