

Luxembourg, le 26 mai 2008.

Objet: Projet de loi (5759) portant organisation de l'enseignement fondamental (3248TEL)

Saisine : Ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle (31 juillet 2007).

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

L'objet du présent projet de loi est de réformer le cadre légal de l'enseignement primaire au Luxembourg, en l'occurrence ses missions, ses structures et son fonctionnement régis jusqu'à ce jour par la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire. Le présent projet de loi fait partie d'un paquet de trois textes, dont en outre le projet de loi relative à l'obligation scolaire et le projet de loi concernant le personnel de l'enseignement fondamental, qui ensemble remplacent la loi de 1912.

Le présent projet de loi fixe un nouveau cadre légal pour les objectifs, dispositifs et mesures suivants :

- fixation du droit à l'enseignement primaire,
- définition des objectifs de l'enseignement fondamental,
- structuration de l'enseignement primaire sous la forme de quatre cycles d'apprentissage,
- définition des missions du titulaire de classe,
- introduction du concept de l'équipe pédagogique,
- introduction d'un plan de réussite scolaire et obligation de l'école à participer à l'évaluation de la qualité de l'enseignement,
- définition de l'encadrement périscolaire,
- définition des conditions d'admission à l'école,
- avancement de l'âge de la scolarité obligatoire de six ans à quatre ans révolus avant le premier septembre,
- introduction de mesures de différenciation pédagogique pour les quatre cycles,
- définition du dispositif d'évaluation de l'élève,

- introduction de nouveaux instruments et mesures d'aide, d'appui et d'assistance pour assurer la prise en charge des élèves à handicap ou à besoins éducatifs spéciaux,
- désignation de la commune comme responsable pour l'organisation de l'enseignement fondamental,
- création d'un comité d'école en tant qu'organe de gestion de l'école,
- définition et organisation du partenariat entre les enseignants, les parents d'élèves et les autorités scolaires au niveau de la classe, de l'école, de la commune et du pays,
- surveillance des écoles par les inspecteurs pour le côté pédagogique et les autorités communales pour le côté administratif,
- composition du personnel des écoles et du personnel des équipes multiprofessionnelles,
- définition de la formation continue comme droit et devoir pour les enseignants,
- compétence partagée de l'Etat et des communes en matière d'enseignement.

Résumé

La Chambre de Commerce estime que des adaptations structurelles et une réforme profonde du système scolaire luxembourgeois s'imposent, et salue donc l'initiative de réforme de l'enseignement primaire. Il va de soi qu'un système d'éducation et de formation efficace est une source de compétitivité pour un pays qui se caractérise par une économie de la connaissance où le savoir, savoir-faire et savoir-être constituent une importante matière première. Or la faiblesse des performances éducatives luxembourgeoises montrée par l'étude PISA de 2003 et 2006, la dichotomie croissante entre la création d'emplois d'une part, et l'incapacité du système scolaire luxembourgeois de développer les compétences répondant aux postes créés d'autre part, la difficulté de l'école d'aujourd'hui de préparer les enfants à la vie en société et à la vie professionnelle de plus en plus complexes, ne sont que quelques réalités qui appellent des réformes, permettant d'améliorer l'efficacité de l'enseignement de base.

Le présent projet de loi fixe les missions de l'enseignement fondamental, introduit comme élément incisif de réforme la structuration de l'enseignement fondamental en quatre cycles d'apprentissage, et crée de nouvelles approches pédagogiques permettant un suivi plus individualisé des élèves. La Chambre de Commerce regrette que les nouveaux concepts introduits ne soient pas toujours clairement définis en termes de responsabilités, rôles, compétences et organisation. Les nombreuses références aux règlements grand-ducaux mettent en péril la cohérence d'ensemble de la réforme et empêchent une analyse approfondie.

La Chambre de Commerce estime que le projet de loi devrait inclure

- une définition des socles de compétences pour chaque cycle sous la forme de résultats d'apprentissage,
- l'introduction de la fonction de directeur de l'enseignement primaire,
- une définition claire du concept « équipe pédagogique » en termes de missions, rôles, domaines de compétences, responsabilités et organisation,
- la définition de critères de qualité permettant d'évaluer la qualité de l'enseignement fondamental,
- une définition plus précise de la méthodologie d'évaluation de l'élève en termes de contrôle des connaissances acquises à la fin de chaque cycle, ainsi que de son orientation vers l'enseignement post-primaire.

La Chambre de Commerce estime que l'abrogation de la condition de résidence au Luxembourg devrait être discutée afin de permettre aux enfants de travailleurs frontaliers d'accéder au système d'enseignement luxembourgeois.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le présent projet de loi sous réserve de la prise en considération des remarques formulées ci-après.

Appréciation du projet de loi :

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+
Impact financier sur les entreprises	+ (*)
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	- (**)

Appréciations:	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable
	n.d.	:	non disponible

(*) : neutre à court terme, effet positif à moyen terme car meilleure performance des ressources humaines

(**) : Défavorable, en termes de dépenses immédiates, mais effet positif à moyen terme car investissement dans un système d'enseignement plus performant

Commentaire des articles

Les articles 1 et 2 fixent le champ d'application et les définitions du présent projet de loi. La classe y est définie comme « *un groupe d'élèves placé sous la responsabilité d'un titulaire de classe* ». La Chambre de Commerce relève que cette définition assez sommaire devrait également inclure un/des critère(s) relatif(s) à la composition d'une classe, élément par rapport auquel, le présent projet de loi reste muet. Cette précision est importante afin de ne pas créer de confusion entre le concept de la « classe » et celui du « cycle d'apprentissage » et donc de mieux différencier les deux terminologies.

Les articles 3, 4 et 5 établissent le droit à et la gratuité de l'enseignement primaire pour chaque enfant habitant le Grand-Duché de Luxembourg. Ils retiennent aussi le principe de l'enseignement commun aux filles et aux garçons. La Chambre de Commerce souscrit à ces trois principes.

Les articles 6, 7 et 8 fixent les objectifs de l'enseignement primaire ainsi que les domaines d'apprentissage préparant l'élève à des apprentissages ultérieurs. Ils introduisent la notion de plan d'études. La Chambre de Commerce relève que ces articles restent muets quant aux résultats d'apprentissage à atteindre par l'élève à la fin de chaque cycle. La loi elle-même plutôt qu'un règlement grand-ducal devrait définir les socles de compétences par cycle c'est-à-dire les savoirs (connaissances), savoirs-faire et savoirs-être que l'élève doit maîtriser après le premier, deuxième, troisième et quatrième cycle de l'enseignement fondamental. Seuls les programmes et horaires hebdomadaires devraient être définis par règlement grand-ducal.

L'article 9 structure l'enseignement primaire en quatre cycles d'apprentissage, en l'occurrence le premier cycle avec l'éducation précoce et préscolaire, le deuxième, troisième et quatrième cycle avec les six classes primaires. Chaque cycle comprend une période d'apprentissage de deux ans. La Chambre de Commerce salue cette introduction de cycles

d'enseignement qui permettent une approche intégrative et transversale de l'enseignement fondamental. Les cycles introduisent une plus grande perméabilité entre les différents niveaux de l'enseignement primaire, une différenciation de l'apprentissage et de la pédagogie selon les besoins et acquis individuels de chaque élève et ils assurent la continuité de l'apprentissage par la définition de socles de compétences à atteindre à la fin de chaque cycle.

L'article 10 définit les missions du titulaire de classe. La Chambre de Commerce relève que cet article devrait également définir les responsabilités et les obligations du titulaire de classe, son supérieur hiérarchique direct ainsi que la durée pendant laquelle un titulaire suit la même classe.

L'article 11 introduit la notion « d'équipe pédagogique » constituée par les enseignants et le personnel éducatif en charge des classes d'un même cycle. La Chambre de Commerce relève que cet article reste très flou quant aux missions, rôles, domaines de compétences, responsabilités et à l'organisation de cette équipe pédagogique, qui devra pourtant jouer un rôle central pour faire fonctionner les nouvelles mesures de différenciation pédagogique définies à l'article 24 dont :

- *les mesures de déclassement consistant à permettre à des élèves de différentes classes d'être regroupés temporairement selon leurs besoins, leurs intérêts ou leur niveau de compétence,*
- *la possibilité offerte à un élève de suivre des enseignements dans un autre cycle,*
- *des mesures d'accompagnement décidées en fin de cycle pour être mises en oeuvre au cycle suivant selon les besoins de l'élève.*

Ces mesures ne peuvent fonctionner efficacement que si le « team spirit » fonctionne entre les titulaires de classe, en l'occurrence dans les équipes pédagogiques. Le bon fonctionnement des équipes pédagogiques devient donc le garant pour la valeur ajoutée de la structuration de l'enseignement primaire en cycles d'apprentissage, raison pour laquelle ce concept ne peut donc en aucun cas rester dans le flou des interprétations les plus diversifiées. Des précisions s'imposent dans la loi, plutôt que de référer à nouveau à un règlement grand-ducal.

Les articles 14 à 16 fixent le cadre du développement scolaire, en l'occurrence l'introduction d'un plan de réussite scolaire ainsi que l'obligation de l'école à participer à l'évaluation de la qualité de l'enseignement. La Chambre de Commerce approuve cette initiative car l'évaluation de l'enseignement offert aux élèves, permet d'améliorer sa qualité de façon continue. La Chambre de Commerce est d'avis que cet article, au lieu de se référer de nouveau à un règlement grand-ducal, devrait être affiné davantage quant aux objectifs et au contenu du plan de réussite scolaire ainsi qu'aux critères de qualité permettant une évaluation objective de l'école, à savoir de ses fonctions pédagogiques et administratives telles que par exemple la gestion des ressources humaines, les ressources de fonctionnement, l'information des parents, les relations extérieures, les partenariats etc.

Les articles 17 à 18 fixent le cadre légal pour l'encadrement périscolaire dans les communes ainsi que la mise en place de la journée continue. La Chambre de Commerce souscrit à ces articles car l'encadrement périscolaire devient de plus en plus important vu l'évolution de notre société. Les parents travaillent souvent à deux et ont besoin d'un encadrement de leurs enfants qui va souvent au-delà de l'horaire scolaire normal.

Les articles 19 à 23 établissent les conditions d'admission de l'enfant à l'école. Chaque enfant habitant le Grand-Duché doit fréquenter l'école primaire de son lieu de résidence. La fréquentation de l'enseignement fondamental est facultative à partir de trois ans et obligatoire à partir de quatre ans. Vu que l'économie luxembourgeoise est fortement tributaire de main d'œuvre étrangère, la Chambre de Commerce estime que le système scolaire luxembourgeois devrait être ouvert aux enfants de travailleurs frontaliers et estime donc que l'abrogation de la condition du lieu de résidence au Luxembourg devrait pouvoir être discutée. Cette ouverture permettrait à l'économie luxembourgeoise de développer par le biais de son propre système d'enseignement les compétences dont elle aurait besoin, et ceci dès le bas âge des enfants. Il s'y ajoute que déjà

maintenant le marché de l'emploi est devenu régional. La majeure partie des personnes travaillant dans le secteur privé sont originaires des régions avoisinantes et issues de systèmes d'enseignement différents du nôtre. Un décloisonnement et une ouverture sur le Grande Région s'imposent.

Les articles 24 et 25 fixent la durée de chaque cycle à deux ans et introduisent de nouvelles approches d'apprentissage, en l'occurrence des dispositifs de différenciation pédagogique qui permettent un suivi plus individualisé des élèves. Sachant que le système éducatif luxembourgeois se caractérise par une performance médiocre, une maîtrise insuffisante des savoirs fondamentaux par les élèves, un taux élevé de redoublements, la Chambre de Commerce estime que des réformes profondes s'imposent pour les méthodes pédagogiques. Les nouveaux concepts proposés dans les deux articles proposent un accompagnement individualisé des élèves plutôt que collectif, et permettent aux enfants de progresser selon leur propre rythme vers les compétences et connaissances prévues dans les socles de compétence. La Chambre de Commerce encourage cette initiative mais relève en même temps que ces nouvelles méthodes auront des implications importantes au niveau de l'organisation scolaire en l'occurrence les horaires, les ressources humaines et financières, les programmes etc. La Chambre de Commerce regrette que le projet de loi reste muet quant à cette organisation et mise en place, qui pourtant seront le garant du nouveau dispositif.

Les articles 26 à 28 définissent le dispositif d'évaluation de l'élève ainsi que son orientation vers l'enseignement post-primaire. La Chambre de Commerce estime que ces articles sont très sommaires au niveau de leur contenu et restent même muets quant aux critères d'évaluation, ainsi que la méthodologie du contrôle des connaissances. Or l'évaluation de l'élève revêt une importance capitale dans un système où les programmes de formation doivent servir à combler les écarts entre les compétences disponibles chez l'élève et les compétences visées par le socle de compétences. La Chambre de Commerce relève que le dispositif d'évaluation ainsi que l'orientation de l'élève vers l'enseignement post-primaire devraient être définis de façon plus précise dans la loi plutôt que de référer de nouveau à un règlement grand-ducal.

Les articles 29 à 36 introduisent de nouvelles mesures d'aide, d'appui et d'assistance tels que l'introduction d'équipes multiprofessionnelles, la création d'une commission d'inclusion scolaire ainsi que d'un cours d'accueil pour un apprentissage intensif soit de l'allemand soit du français. La commission d'inclusion scolaire a comme objectif de développer un plan de prise en charge individualisé pour les élèves qui n'ont pas réussi à atteindre les objectifs d'un cycle dans un délai de deux ans. La Chambre de Commerce loue l'introduction de ces mesures et notamment celle des cours d'accueil pour un apprentissage intensif de l'allemand et du français, objectif particulièrement important afin de mieux intégrer la forte proportion d'enfants issus de l'immigration.

Les articles 37 à 39 fixent la responsabilité pour l'organisation de l'enseignement fondamental au niveau des communes, excepté les écoles et les classes à régime particulier pour lesquels la responsabilité incombe à l'Etat. Chaque école doit être dotée d'une bibliothèque et assurer l'accès des élèves aux technologies de l'information et de la communication. La Chambre de Commerce relève que le projet de loi reste muet quant à l'accès des élèves à une piscine et à un hall sportif, réalité qui est contradictoire à l'article 6 qui dispose que l'enseignement fondamental vise à développer progressivement auprès des élèves les habilités motrices et les capacités physiques et sportives.

Les articles 40 et 41 fixent le cadre légal pour la délibération par le conseil communal sur l'organisation scolaire, le plan de réussite scolaire, le budget des écoles, le nombre de postes vacants pour lesquels une affectation de personnel doit être demandée au ministre. L'organisation scolaire est établie par la commune en fonction du contingent de leçons d'enseignement qui est mis à sa disposition par le ministre. Ces articles ne nécessitent pas de remarques particulières.

Les articles 42 à 49 créent un comité d'école, composé de trois à neuf membres dont au moins de deux tiers d'instituteurs. Le comité d'école est responsable pour la gestion et l'ordre à l'intérieur des écoles. La Chambre de Commerce estime que ses responsabilités devraient plutôt être concentrées dans les mains d'une personne en l'occurrence d'un directeur d'école, tel que c'est pratiqué dans l'enseignement secondaire. Le directeur d'école assurerait le rôle de supérieur hiérarchique direct des instituteurs ainsi que de personne-relais entre les autorités communales, l'inspecteur, les équipes pédagogiques et multiprofessionnelles ainsi que les parents. Les écoles primaires devraient s'inspirer des méthodes de gestion d'une entreprise privée où la direction générale fixe les orientations stratégiques, organise et planifie ses ressources, exerce le contrôle des activités ainsi que motive et mobilise ses équipes. Le directeur d'école doit mettre en œuvre des compétences de management et de leadership telles que la planification et l'organisation, la communication et l'information, la délégation, l'accompagnement de projets de changement, la motivation et la mobilisation des équipes pédagogiques et du corps enseignant.

Les articles 50 à 59 fixent le cadre du partenariat entre les enseignants, les parents d'élèves et les autorités scolaires au niveau de la classe, de l'école, de la commune et du pays. Ces articles ne nécessitent pas de remarques particulières.

Les articles 60 à 69 retiennent que deux autorités sont responsables de la surveillance des écoles, en l'occurrence l'État, via les inspecteurs et la commune via le conseil communal. L'article 62 dispose que le pouvoir hiérarchique sur le personnel des écoles est exercé par l'inspecteur de l'arrondissement. La Chambre de Commerce répète que ce pouvoir hiérarchique devrait être exercé par un directeur d'école.

L'article 70 détermine la composition du personnel des écoles et du personnel des équipes multiprofessionnelles. Cet article ne nécessite pas de remarques particulières.

Les articles 71 et 75 fixent le cadre législatif relatif à l'organisation de la formation continue du personnel enseignant. La formation continue est considérée à la fois comme un droit et un devoir du personnel intervenant et des inspecteurs. La Chambre de Commerce relève que ces articles restent muets quant aux responsabilités d'analyse des besoins, de l'élaboration et du suivi du plan de formation ainsi que de l'évaluation de la formation suivie par le personnel des écoles. Ces rôles devraient être définis et intégrés au projet de loi afin d'attribuer à la formation continue une réelle valeur ajoutée.

Les articles 76 et 77 fixent les dispositions financières. Les frais de construction, d'équipement et de fonctionnement sont à la charge des communes, tandis que les rémunérations du personnel sont à la charge de l'Etat. La Chambre de Commerce n'as pas de remarques particulières à formuler concernant ces articles.

Les articles 78 à 82 fixent les dispositions transitoires, modificatives, abrogatoires et finales. Ces articles ne nécessitent pas de remarques particulières.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce peut approuver le présent projet de loi sous réserve de la prise en considération des remarques formulées ci-dessus.

TEL