

Projet de loi

autorisant l'Etat à créer une école primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive.

Avis du Conseil d'Etat

(29 janvier 2008)

Par dépêche du 2 août 2007, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis aux délibérations du Conseil d'Etat le projet de loi autorisant l'Etat à créer une école primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive, élaboré par la ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle. Le projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles et d'une fiche financière sommaire.

Le Conseil d'Etat a eu communication des avis des chambres professionnelles suivantes:

- par dépêche du 26 octobre 2007, celui de la Chambre des métiers;
- par dépêche du 20 novembre 2007, celui de la Chambre des fonctionnaires et employés publics;
- par dépêche du 27 novembre 2007, celui de la Chambre des employés privés;
- par dépêche du 22 janvier 2008, celui de la Chambre de travail.

Les avis des autres chambres professionnelles éventuellement consultées ne sont pas encore parvenus au Conseil d'Etat à la date de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

L'exposé des motifs part du bilan de l'enseignement luxembourgeois établi par les études PISA 2000 et 2003, lesquelles avaient suscité à tort ou à raison un émoi certain dans les milieux concernés et à travers toute la société luxembourgeoise pour conclure que l'Ecole dans notre pays se devait de relever de nombreux défis en modifiant certains paradigmes qui fondent l'enseignement actuel.

Si la plupart des objectifs visés par le nouveau type d'école peuvent effectivement rencontrer une adhésion très large, comme il est indiqué dans l'exposé des motifs, il n'en est pas de même pour le "chantier" qui consiste à "impliquer les enfants comme auteurs de leur apprentissage" (*doc. parl. n° 5761*, p. 2) et qui relève d'une vue certes novatrice et mise en pratique dans le cadre du "Neie Lycée", mais demandant encore à être évaluée dans ce dernier établissement, comme il est prévu dans la loi du 25 juillet 2005 portant création d'un lycée-pilote. Il serait également souhaitable de prévoir une évaluation pour l'école primaire de recherche.

L'école à créer est destinée à des enfants de 3 à 12 ans au profil très diversifié. En effet, la pédagogie inclusive part "du principe fondamental

que tous les élèves d'une communauté doivent apprendre ensemble, dans la mesure du possible, quels que soient leurs handicaps et leurs difficultés" (*doc. parl. n° 5761*, p. 2). Les rythmes d'apprentissage doivent s'adapter à la diversité des besoins des élèves. Cette option louable en soi a certes le mérite d'être prise, sa mise en œuvre ne manquera cependant pas de poser des problèmes d'adaptation continue que les intervenants seront appelés à résoudre avec patience et persévérance. Les équipes seront multiprofessionnelles et représenteront toute la palette des disciplines pédagogiques, ce dont le Conseil d'Etat ne peut que se féliciter.

De telles ambitions requièrent une disponibilité constante du personnel attaché à ce type d'école. A l'instar du "Neie Lycée", les enseignants assureront une présence de 30 heures par semaine. Les séquences scolaires, elles aussi, ne correspondent pas à celles des autres écoles. En effet, l'horaire comporte trois séquences d'enseignement par jour entre 8 heures et 15 heures 30. Autre point commun avec le "Neie Lycée": l'enseignement interdisciplinaire qui se déroule par thèmes, évitant ainsi le cloisonnement des matières. Le Conseil d'Etat tient à rappeler, comme il l'avait déjà fait lors de son avis sur le projet de loi n° 5434 portant création d'un lycée-pilote, que l'approche interdisciplinaire est une bonne chose en soi à la condition expresse que les éléments fondamentaux des branches constituant l'ensemble interdisciplinaire soient maîtrisés.

Le principe d'un enseignement individualisé et différencié rencontre l'approbation du Conseil d'Etat, d'autant plus qu'il constitue l'un des aspects perfectibles de l'enseignement traditionnel. Cependant, la mise en œuvre rigoureuse de ce principe exige un temps considérable et risque de ralentir, voir d'entraver la réalisation d'objectifs fixés par le programme officiel que les responsables de l'école à créer sont tenus d'atteindre.

Le projet de loi sous examen prévoit également la valorisation de la langue maternelle de chaque élève. Dans le contexte de notre société multiculturelle et polyglotte, ce choix peut paraître judicieux. Néanmoins, notre multilinguisme scolaire est perçu par d'aucuns comme source d'échecs scolaires et le fait d'ajouter une langue supplémentaire, fût-elle maternelle, n'est pas sans risque: il se pourrait que malgré les facilités d'assimilation propres à leur âge, les enfants éprouvent des difficultés à s'adonner à l'étude à intervalles rapprochés voire simultanée de langues multiples, quand bien même celles-ci seraient enseignées par le truchement de méthodes actives et ludiques.

Une autre caractéristique de l'école consiste à regrouper des élèves de différentes classes d'âge afin que les plus âgés jouent en quelque sorte le rôle de tuteurs des plus jeunes. Il s'agirait là d'une approche choisie par certaines écoles expérimentales à l'étranger et ayant donné des résultats encourageants. Le Conseil d'Etat rappelle qu'à une époque pas si lointaine les écoles primaires comportaient des classes de niveaux différents (jusqu'à huit).

Quant aux nouvelles formes d'évaluation prévues, elles sont instituées ici au niveau de l'enseignement primaire luxembourgeois, mais sont déjà partiellement appliquées au "Neie Lycée". Ces modalités restent "en accord avec les tâches d'instruction et d'enseignement, d'éducation et de

socialisation relevées par le plan d'études de l'enseignement primaire et les plans-cadres de l'éducation précoce et préscolaire" (*doc. parl. n° 5761*, p. 5). A l'instar de ce qui est pratiqué au "Neie Lycée", les supports d'évaluation sont regroupés dans un portfolio. Pour ce qui est du redoublement, il n'existe pas dans ce type d'école. L'option prise peut être acceptée dans son principe, mais ne risque-t-elle pas de discriminer l'enfant fréquentant une école primaire traditionnelle et risquant, quant à lui, le redoublement?

En outre, il n'est pas précisé si un élève peut intégrer l'Ecole en cours de scolarité primaire. Quelles seraient, le cas échéant, les conditions d'admission?

L'école expérimentale s'assigne encore la mission d'impliquer davantage les parents jusqu'à admettre leur présence en classe pendant les cours. Le Conseil d'Etat reste dubitatif face à cette mesure, ne saisissant pas en quoi cette présence constituerait une plus-value au niveau de la qualité de l'enseignement.

Quant à la collaboration active avec le milieu universitaire sur le plan de la recherche pédagogique et de l'évaluation, elle trouve l'assentiment du Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat souhaite que les conclusions soient rendues publiques.

Une question essentielle subsiste: celle du passage des élèves à l'issue de l'enseignement primaire vers le secondaire traditionnel. Se déroulera-t-il sans problèmes ni embûches, alors qu'il est patent que des élèves issus de classes non conventionnelles éprouvent des difficultés parfois considérables à s'adapter aux spécificités et aux exigences de l'enseignement traditionnel? Les élèves de l'école primaire de recherche ne seront-ils pas amenés à choisir nécessairement le "Neie Lycée" plutôt que d'autres établissements secondaires dans le seul but de se ménager une transition en douceur? Il ne faudrait pas que l'école primaire expérimentale limite le choix de l'élève quant à l'établissement qu'il désire fréquenter ultérieurement. Par contre, et dans l'hypothèse où il entrerait dans les intentions des auteurs du projet de loi sous rubrique de prolonger l'expérience au-delà de l'enseignement primaire, ne serait-il pas opportun d'envisager une collaboration étroite, voire une coordination entre l'école primaire de recherche et le "Neie Lycée" à vocation expérimentale lui aussi?

Par ailleurs, le Conseil d'Etat ne trouve aucune indication sur l'âge des élèves des classes "pionnières" qui bénéficieront de cet enseignement expérimental?

Le Conseil d'Etat constate en outre qu'à de nombreux endroits il est fait référence à la loi modifiée du 10 août 1912 concernant l'organisation de l'enseignement primaire. Le Conseil d'Etat propose de remplacer les références à la loi précitée par un terme plus générique du genre "législation régissant l'enseignement fondamental", sauf aux points où une référence est faite à un article particulier de la loi de 1912.

Dans l'hypothèse de l'adoption du projet de loi n° 5759 portant organisation de l'enseignement fondamental, l'intitulé du présent projet de loi serait à adapter en conséquence et il conviendrait dès lors d'utiliser la

dénomination actualisée d'"école fondamentale" au lieu de celle établie par la législation de 1912 ("enseignement primaire").

Partant, il y a lieu de faire abstraction d'une référence à la loi générale, qui est actuellement celle précitée de 1912, respectivement celle en cours d'élaboration (projet de loi susmentionné n° 5759) dans le corps même du texte, alors que le projet de loi sous avis est une loi spéciale dont les dispositions sont d'application pour la nouvelle école à créer dans la mesure où elle déroge à la loi générale.

Examen des articles

Intitulé

Le Conseil d'Etat, constatant qu'au premier alinéa de l'article 2 il est indiqué que "l'Ecole accueille les enfants des classes d'âge de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire", il conviendra dès lors de compléter l'intitulé. Par analogie à l'article 1^{er} du projet, il y a en outre lieu d'omettre les termes impropres de « autorisant l'Etat » et de rédiger l'intitulé comme suit:

"Projet de loi portant création d'une Ecole préscolaire et primaire de recherche fondée sur la pédagogie inclusive".

Article 1^{er}

Le quatrième alinéa de l'article 1^{er} (et non 1) dispose que "la mise en application de la pédagogie inclusive à l'Ecole présuppose une communauté hétérogène d'élèves qui soit représentative de la population scolaire luxembourgeoise". A l'instar de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, le Conseil d'Etat prévoit des difficultés, lorsqu'il s'agira de faire un choix parmi les candidats-élèves en fonction d'un échantillonnage préétabli tenant compte de la diversité souhaitée par les protagonistes de la pédagogie inclusive. Le Conseil d'Etat insiste à ce que ces chiffres se basent sur des critères nationaux. Par ailleurs, il est proposé de modifier le dernier alinéa de l'article sous examen de la façon suivante:

"Pour tout ce qui n'est pas réglé par la présente loi, les dispositions générales régissant l'enseignement fondamental sont d'application."

Article 2

En se référant à ses observations formulées à l'endroit de ses considérations générales, le Conseil d'Etat propose de reformuler le paragraphe 2 de la façon suivante:

"Une commission mixte, composée de deux représentants du comité de l'école défini à l'article 11, d'un délégué du ministre ayant l'éducation nationale et la formation professionnelle dans ses attributions et du bourgmestre ou de son délégué désigné par la commune d'implantation, décide de l'admission des élèves."

Au paragraphe 3, il y a lieu de débiter la phrase par "L'école peut accueillir ...".

Article 3

Sans observation.

Article 4

Pour des raisons de clarté, le Conseil d'Etat propose de reformuler l'avant-dernière phrase du deuxième alinéa de l'article sous examen de la façon suivante:

"La prise en charge, comportant les activités principales et complémentaires, ne peut pas dépasser onze heures et demie par jour."

Article 5

Le premier alinéa de l'article 5 instaure pour l'équipe pédagogique la possibilité de "mettre en valeur les langues maternelles de l'enfant". En premier lieu, le Conseil d'Etat s'interroge sur le bien-fondé de l'expression "les langues maternelles". Le singulier "la langue maternelle" reflèterait davantage la réalité des faits. Comme déjà indiqué dans les considérations générales, le Conseil d'Etat ne manque pas de s'interroger sur la justification pédagogique de l'introduction de la langue maternelle dans la phase d'alphabétisation déjà si cruciale en soi pour l'avenir des jeunes en ce qu'elle en pose les jalons essentiels. Si le recours à la langue maternelle était ponctuel et s'inscrivait dans une optique linguistique contrastive, on pourrait partager l'option prise par les auteurs du projet de loi. Toutefois, s'il s'agit d'une alphabétisation menée systématiquement dans la langue maternelle de l'enfant, une telle approche risquerait d'ajouter une difficulté supplémentaire touchant à la suite de la scolarité de l'élève au Grand-Duché. A cela s'ajoute que le recours à un intervenant externe qui fait office de traducteur, tel qu'il est indiqué dans le commentaire des articles, n'est pas fait pour faciliter la transmission des éléments de base. Plus généralement, le Conseil d'Etat est d'avis qu'une telle mesure va à contre-courant de l'intégration progressive des enfants étrangers dans la société luxembourgeoise où déjà le trilinguisme n'est pas sans poser problème.

Le dernier alinéa indique que "des objectifs spécifiques supplémentaires peuvent être développés et introduits en coopération avec l'institution universitaire visée à l'article 1 et avec l'accord du ministre". Les enseignants constatant jour après jour que les objectifs d'apprentissage actuels sont déjà ambitieux voire irréalistes pour l'élève moyen, le Conseil d'Etat est d'avis que "des objectifs spécifiques supplémentaires" devraient être fixés avec parcimonie au risque de contrarier l'acquisition des connaissances et savoir-faire élémentaires.

Article 6

Les dispositions de cet article soulignent la démarche interdisciplinaire qu'ont choisie les auteurs du projet sous examen. Le Conseil d'Etat approuve cette méthode quant à son principe. Il se doit cependant de réitérer ses observations faites dans le cadre de l'examen du projet de loi portant création d'un lycée-pilote et portant modification de la loi modifiée du 10 mai 1968 portant réforme de l'enseignement, titre VI: de l'enseignement secondaire (*doc. parl. n° 5434*, avis du 24 mai 2005): "Le

morcellement des savoirs a toujours constitué une facette critiquable de l'enseignement traditionnel. Il importe de ce fait de rendre les jeunes gens attentifs et sensibles aux savoirs transdisciplinaires. Tout en approuvant le principe de cette démarche, qui en soi n'est pas fondamentalement innovante, le Conseil d'Etat souligne son souci de voir les connaissances de base des branches respectives assimilées avant d'aborder l'approche multidisciplinaire. A défaut de cette précaution, on risquerait de voir se développer un enseignement reposant sur des bases friables." Ces observations valent *a fortiori* pour des élèves de l'enseignement primaire.

Article 7

Cet article décrit la notion de portfolio de l'élève qui comprend, entre autres, "un journal de bord où l'élève commente son parcours scolaire et son projet personnel de formation. Il sert d'outil d'auto-évaluation à l'élève". Dans son avis susmentionné, le Conseil d'Etat "n'[était] pas convaincu qu'un élève de 12 à 15 ans, même bien encadré, soit toujours capable de s'auto-évaluer". Pour des enfants de 6 à 12 ans visés par le présent projet de loi, ce manque de conviction du Conseil d'Etat se mue en doutes les plus sérieux.

Article 8

Cet article donne un aperçu sur les critères qui déterminent l'ordre d'enseignement vers lequel les enfants sont orientés à l'issue de leur scolarité à "l'école primaire de recherche". La proposition faite par l'équipe pédagogique "prend en considération le portfolio avec le travail de fin d'études primaires". Le Conseil d'Etat constate qu'aucun critère précis n'est mentionné, ce qui risque de susciter des contestations et un certain nombre d'examens de recours prévus au règlement grand-ducal du 4 octobre 1999 ayant pour objet de définir la procédure d'admission à une classe de septième de l'enseignement secondaire technique ou à la classe d'orientation de l'enseignement secondaire.

Article 9

Sans observation.

Articles 10 à 15

Ces articles traitent des divers organes chargés de l'organisation et de la gestion de l'école. Il s'agit de l'assemblée du personnel (article 10), du comité d'école (article 11), du comité des parents (article 12), du parlement d'élèves (article 13), du conseil d'école (article 14), ainsi que du conseil scientifique (article 15). Le Conseil d'Etat ne dénie à aucune de ces structures prise individuellement sa justification. Il est toutefois à se demander si à l'intérieur d'un établissement scolaire à dimension somme toute limitée, la multiplication d'organes avec les réunions que cette prolifération implique ne prendra pas un temps considérable à l'équipe pédagogique, sans évoquer les prolongements d'ordre administratif et bureaucratique, le tout au détriment de la mission primaire des participants qui consiste en l'action concrète sur le terrain. Il est à remarquer que la "réunionnité" aiguë n'apporte guère de plus-value à l'enseignement dispensé.

Article 16

Sans observation.

Article 17

Au terme "charte d'école", il faudrait substituer celui de "charte scolaire" en usage dans d'autres établissements.

Article 18

Sous le paragraphe 1^{er}, le Conseil d'Etat recommande d'écrire les différentes fonctions sous leur forme masculine. C'est l'usage et il n'y a dans cette pratique aucune intention de déconsidération d'un sexe déterminé. Le texte actuel, s'il devait devenir la règle, alourdirait considérablement les textes normatifs. D'ailleurs, en parlant du ministre, le texte sous avis n'a pas le même problème.

Le paragraphe 5 énonce que l'ensemble du personnel du lycée constitue "l'équipe multiprofessionnelle". Tout compte fait, l'idée d'une équipe multifonctionnelle n'est pas aussi innovante que l'exposé des motifs veut le faire comprendre, puisque dans toute entité administrative – ministère, administration, service, etc. –, l'ensemble des agents est qualifié maintenant déjà d'équipe. Si la notion d'équipe multifonctionnelle signifie une approche nouvelle en matière pédagogique, ne faudrait-il pas d'abord la définir, et lui donner un contenu moins banal? Enfin, il est difficile de comprendre le rôle spécifique de stagiaires, d'agents administratifs et d'ouvriers chargés du maintien des locaux, dans le nouveau projet pédagogique.

Le paragraphe 8 introduit une exception trop caractérisée par rapport au régime normal de la bonification d'ancienneté de service pour que le Conseil d'Etat puisse l'accepter dans son ensemble. S'il peut se déclarer d'accord avec l'exception dans l'intérêt des agents qui passent d'une administration communale vers l'école primaire de recherche, celle-ci doit néanmoins respecter le cadre général des 12 ans prévue par l'article 7, paragraphe 6, alinéa 1, de la loi du 22 juin 1963.

L'exception ne devrait pas non plus être appliquée aux agents qui quittent l'école primaire de recherche pour prendre service auprès d'une administration communale.

Quant au paragraphe 9, le Conseil d'Etat donne à considérer qu'au-delà des décharges spécifiques prévues dans le présent texte, le personnel concerné bénéficie également des décharges résultant des textes à portée générale qui visent l'ensemble du personnel enseignant.

Article 19

Sans observation.

Article 20

Les données chiffrées de l'impact budgétaire de la création de l'école prévue par le présent projet de loi pour l'exercice 2008 ne correspondent en rien aux indications fournies par la fiche financière. S'il s'avère que ces dernières sont conformes à la réalité, il conviendrait de modifier l'article 20 en conséquence.

Il y a également lieu de compléter la première phrase par la date de la loi budgétaire pour 2008, à savoir "21 décembre 2007".

Article 21

Sans observation.

Le Conseil d'Etat est parfaitement conscient qu'une école expérimentale sort par essence des sentiers battus. Il a cependant tenu à signaler certains points posant problème et ce n'est que sous le bénéfice de ses observations qu'il marque son accord au projet de loi sous examen.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 29 janvier 2008.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Alain Meyer