

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi fixant les modalités de la formation en  
cours d'emploi préparant à la fonction d'instituteur

Par dépêche du 18 avril 1990, Monsieur le Ministre de l'Education Nationale a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi fixant les modalités de la formation en cours d'emploi préparant à la fonction d'instituteur.

Compte tenu de la pénurie d'instituteurs dûment brevetés à laquelle se trouvent confrontées les administrations communales désireuses de pourvoir les postes vacants, l'objectif global que poursuit le Gouvernement avec le projet sous avis consiste, selon l'exposé des motifs, à "donner aux chargés de direction possédant une expérience pratique certaine, une qualification pédagogique plus poussée en leur offrant une formation en cours d'emploi."

A cette formation seraient admis deux catégories de chargés de direction, à savoir:

- des détenteurs du certificat de fin d'études secondaires, ou d'un certificat étranger reconnu équivalent, ayant bénéficié pendant trois années au moins d'une nomination de chargés de direction d'une classe préscolaire ou primaire au 15 juillet 1990;
- des candidats porteurs d'un grade d'enseignement supérieur qui remplissent les conditions d'admissibilité au stage pédagogique pour les fonctions de professeur de l'enseignement secondaire, à condition qu'ils aient été chargés de la direction d'une classe préscolaire ou primaire pendant les années scolaires 1988/89 et 1989/90 et qu'ils aient suivi une formation pédagogique à l'ISERP pendant l'année scolaire 1988/89.

Suivant le projet de loi, la formation y prévue devrait en principe correspondre à celle dispensée à l'ISERP et au CUL aux étudiants réguliers se préparant à la fonction d'instituteur. Or, ni le projet de loi ni le règlement grand-ducal qui l'accompagne ne garantissent une formation en cours d'emploi équivalente à la formation régulière, mais tout au plus analogue.

D'après les prévisions du Gouvernement, la mesure pourrait bénéficier à environ 80 personnes. A la fin de la première année de formation en cours d'emploi, les chargés de direction y ayant participé seront autorisés à porter le titre de "candidat-instituteur" et ils verront

leur indemnité mensuelle augmenter de 2 biennales supplémentaires au grade de classement E2. Une fois terminée la formation en cours d'emploi - laquelle s'étalera sur une période globale de 5 à 6 années, et pendant laquelle les candidats bénéficieront d'une certaine garantie d'emploi - les intéressés obtiendront le Certificat d'études pédagogiques (CEP), délivré actuellement aux étudiants de l'ISERP à l'issue d'un cycle d'études supérieures de 3 années. Pour la détermination de leur traitement initial, les nouveaux titulaires auront droit à une reconstitution de carrière "sur la base d'une nomination fictive se situant à la date depuis laquelle ils ont été occupés de manière ininterrompue auprès d'une commune". La disposition de l'article 7 de la loi sur les traitements des fonctionnaires, qui limite la bonification d'ancienneté de service à 12 années au maximum, ne leur sera pas applicable.

Selon ses propres dires, le Gouvernement poursuit à travers le projet dont question les quatre objectifs principaux suivants:

- 1) améliorer la qualité de l'enseignement dispensé dans les classes dont les titulaires sont des enseignants non brevetés;
- 2) reconnaître les services rendus pendant des années par les chargés de direction, en leur offrant la possibilité d'obtenir le CEP après réussite aux études ad hoc;
- 3) réduire de façon notable le nombre des enseignants non brevetés;
- 4) permettre l'intégration dans l'enseignement primaire à certains candidats-professeurs ayant acquis une expérience pratique dans l'enseignement primaire.

#### Observations

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics reconnaît que la pénurie d'instituteurs pose un réel problème, non seulement aux communes touchées par ce phénomène plutôt irrationnel, mais aussi et surtout en ce qui concerne la qualité de l'enseignement dispensé, car les chargés de direction, tout comme les autres "remplaçants" temporaires, n'ont reçu qu'un bagage psycho-pédagogique des plus rudimentaires, acquis au cours d'un stage de trois semaines. Actuellement, le nombre total des chargés de direction dans l'enseignement primaire s'élève à quelque 220 personnes - dont presque la totalité sont détentrices du certificat de fin d'études secondaires, et parmi ces dernières environ 55 (les aspirants-professeurs non compris) seraient admissibles à la formation en cours d'emploi parce qu'elles remplissent le critère de l'expérience professionnelle requise. Au vu de ces chiffres, on ne peut pas éviter de reprocher aux gouvernements qui se sont suivis d'avoir laissé se détériorer à ce degré une situation dont ils ont été après tout les principaux responsables, ne fût-ce que parce qu'ils ont manqué de faire une planification sérieuse des besoins en personnel de l'enseignement primaire. Depuis le début des années 80, les milieux

syndicaux, et aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics, n'ont cessé de rendre attentif au problème qui s'est aggravé et qui a atteint entre-temps une acuité telle que le Gouvernement se sent obligé d'y trouver une solution rapide et pragmatique. Il faut cependant préciser que la pénurie d'instituteurs ne résulte pas, comme c'est le cas pour d'autres carrières de la fonction publique, d'un manque de candidats, car il est un fait facilement vérifiable que chaque année bien plus de 100 candidates et candidats sont refusés à l'admission aux études, par suite d'un numerus clausus exagérément restreint par rapport aux postes effectivement vacants.

Depuis une dizaine d'années, nous nous trouvons donc en face d'une situation tout à fait paradoxale, caractérisée, d'un côté, par une pléthore de candidats briguant l'accès aux études, de l'autre côté, par une pénurie de personnel breveté qui s'est aggravée encore par le manque d'une promotion entière lors de l'allongement des études de base et ensuite par une politique moins restrictive en matière d'allocation de congés sans traitement pour raisons familiales. Il est indéniable que la pénurie a atteint un point critique à la suite de l'introduction, à la rentrée 1989, d'une nouvelle grille horaire dans l'enseignement primaire, comportant une augmentation du nombre des leçons d'enseignement direct de trois unités, et ensuite du règlement graduel fixant la tâche des instituteurs, prévu par la loi du 6 septembre 1983.

Etant donné que le Gouvernement est lui-même à l'origine de la situation relativement alarmante par le maintien d'un système d'admission rigide, qui incite bon nombre de jeunes à redoubler volontairement l'année terminale du secondaire et l'examen de fin d'études pour améliorer leur T-score et être admis à l'ISERP, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ressent bien du mal à donner maintenant son aval à un projet qui prétend résorber la pénurie en ayant recours à une mesure exceptionnelle d'admission et de formation à la fonction d'instituteur.

Alors que la mesure transitoire telle qu'elle est envisagée en l'occurrence s'adresse exclusivement à un sous-ensemble bien déterminé des chargés de direction, préposés à l'heure actuelle à une classe préscolaire ou primaire, à savoir ceux qui ont une expérience d'au moins trois ans, sans égard à tous les autres - sans égard aussi à ceux auxquels il faudra faire appel dans les années à venir - la formation en cours d'emploi envisagée ne peut pas être assimilée à une seconde voie de formation comme elle existe par exemple au niveau de l'enseignement secondaire pour toutes les personnes désireuses de compléter leurs études abandonnées à un certain moment, ou encore dans le domaine de différentes professions socio-éducatives.

Aussi, la formation en cours d'emploi, bien que sympathique à première vue, soulève-t-elle un certain nombre de questions, notamment en relation avec sa faisabilité pratique et avec le groupe cible auquel elle s'adresse.

Sans vouloir douter de la bonne volonté et de l'idéalisme de certaines personnes chargées de la direction d'une classe, il faut néanmoins admettre que parmi les quelque soixante-dix candidates et candidats qui ont montré quelque intérêt pour la formule de formation proposée, seulement une minorité sera en mesure de parcourir cette voie de formation jusqu'au bout, et que les autres abandonneront tôt ou tard, la plupart probablement après la première année de formation qui leur confèrera le titre de "candidat-instituteur". Encore faudra-t-il douter sérieusement de l'opportunité de ce titre relativement prétentieux - surtout si son détenteur n'a pas l'ambition de devenir instituteur - et par surcroît mal choisi, car en général on devient candidat à une fonction seulement au moment où les conditions d'études sont remplies, ce qui n'est évidemment pas le cas dans ce contexte. Il semble difficilement imaginable que le gros du corps essentiellement hétérogène des chargés de direction, en fonction des motifs très divergents qui les ont déterminés à accepter temporairement la direction d'une classe, puisse s'adonner pendant 5 ou 6 ans à des études suivies et préparer des examens à côté d'un travail à plein temps qui demande lui aussi des temps de préparation et des corrections, surtout si l'on sait que l'âge moyen des candidats potentiels est à l'heure actuelle situé au-delà de 35 ans! C'est dire qu'au moment de leur titularisation, la majorité des personnes concernées aura dépassé la quarantaine!

Compte tenu des dépenses élevées (dédoublément des cours) et des problèmes qui ne manqueront pas de surgir au niveau de l'organisation scolaire, sans évoquer les risques de tension au sein du corps enseignant et des étudiants, la Chambre estime que la solution du problème de la pénurie serait à rechercher plus avantageusement du côté d'une augmentation des effectifs admissibles à l'ISERP, étant donné surtout que l'homogénéité du corps enseignant resterait ainsi préservée, que la pénurie pourrait être résorbée dans moins de temps et qu'on éviterait de créer un précédent qui pourrait se répercuter défavorablement dans d'autres branches de la fonction publique.

Pour le cas où le Gouvernement maintient son projet d'une formation en cours d'emploi, la Chambre demande formellement qu'il offre cet avantage également aux maîtresses de jardins d'enfants de l'ancienne formation, désireuses d'obtenir le CEP, option préscolaire, en prenant en compte leur longue expérience professionnelle au niveau de l'éducation préscolaire.

Pour autant que le projet entend "reconnaître les services rendus pendant des années par les chargés de direction", la Chambre, tout en reconnaissant les mérites des personnes visées, est d'avis que d'autres mesures plus appropriées pourraient être mises en oeuvre dans leur intérêt. D'ailleurs, le Syndicat National des Enseignants SNE/CGFP n'a pas manqué d'indiquer un paquet de solutions qui vaudraient d'être étudiées de plus près:

- augmentation du nombre de candidats à l'ISERP;
- aménagement d'une possibilité temporaire d'accès aux études régulières à des chargés de direction expérimentés et motivés;
- nomination à la fonction de chargés de direction à durée indéterminée pour les quelques personnes détentrices du certificat de fin

- d'études secondaires chargées de la direction d'une classe depuis plus de dix ans;
- solution transitoire pour diminuer le nombre des chargés de direction: formule d'"admission double" aux études s'opérant en deux phases pour une partie des candidats admissibles à l'ISERP sur la base du mode de sélection.

En outre, le Gouvernement a toute latitude à organiser à l'intention de tous les chargés de direction et du personnel remplaçant, notamment pour ceux qui comptent le rester encore plus longtemps, des cours de formation en vue d'améliorer la qualité de leur travail.

Non en dernier lieu, il faut considérer que la formation en cours d'emploi ne s'adressera qu'aux personnes ayant la possibilité matérielle de se déplacer pendant les après-midi libres et les fins de semaine à l'ISERP.

Pour tous ces motifs, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics recommande au Gouvernement d'adopter les solutions plus réalistes proposées ci-dessus, et qui ne risquent d'ailleurs pas de créer des précédents ou de verser dans l'arbitraire.

#### Problème des candidats-professeurs chargés de la direction d'une classe

En ce qui concerne en particulier la seconde catégorie des chargés de direction qui, suivant le projet, sont admissibles à la formation en cours d'emploi, à savoir les aspirants-professeurs recrutés pour assurer l'enseignement au degré primaire, la Chambre tient à observer que:

- 1° elle considère que toutes les personnes visées recrutées au cours des deux dernières années ont reçu une formation universitaire complète préparant à une fonction enseignante et de ce fait ne sont pas assimilables au groupe de loin plus nombreux des remplaçants ne disposant pas d'une formation préparatoire;
- 2° que ces universitaires ont tous été recrutés avec l'engagement plus ou moins ferme du Gouvernement précédent de leur offrir des débouchés définitifs dans l'enseignement primaire.

Leur situation se distingue donc fondamentalement de celle des autres chargés de direction et la solution de leur problème est une question de "réorientation professionnelle".

Bien que l'on puisse légitimement être d'avis qu'avec un peu de bonne volonté des débouchés professionnels en faveur des intéressés auraient pu être trouvés dans l'enseignement secondaire, la Chambre marque son accord avec l'intégration de ces candidats-professeurs dans le corps des enseignants du primaire après une formation méthodologique axée sur l'enseignement primaire.

Dans l'intérêt des personnes visées, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande que la réorientation en question ne retarde pas outre mesure leur titularisation définitive, étant entendu que, dans le cadre de la formation continue des instituteurs, les intéressés pourront compléter encore utilement leurs connaissances et leur savoir-faire professionnel.

D'autre part, la Chambre tient à préciser clairement qu'elle ne peut pas être d'accord avec l'exclusion arbitraire des quelque six aspirants ayant commencé leur travail de chargés de direction seulement en automne 1989, sous le prétexte qu'ils n'auraient pas bénéficié de la formation pédagogique à l'ISERP organisée à la fin de l'année scolaire 1988/89 à l'intention de leurs collègues ayant exercé déjà au cours de l'année scolaire en question.

Ce motif ne peut pas convaincre la Chambre, étant donné que, d'une part, le Ministre de l'Education Nationale de l'époque avait fait espérer une mesure de réorientation temporaire limitée à trois années, et que, d'autre part, la formation pédagogique d'environ 60 heures, visée ci-dessus, avait été organisée par l'ISERP en absence de toute réglementation légale.

Compte tenu de ces considérations, la Chambre s'exprime en faveur d'une solution législative spécifique en faveur de tous les candidats-professeurs actuellement chargés de la direction d'une école primaire, afin de régulariser rapidement leur situation professionnelle.

*(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).*

Luxembourg, le 20 juin 1990.

Le Secrétaire,



Le Président,

