

## Projet de loi portant création d'un Observatoire national de la qualité scolaire.

### Exposé des motifs

*« Les mêmes chances de départ dans la vie, une éducation de qualité et le développement des capacités individuelles de chaque enfant doivent [...] être les points centraux de la politique en matière d'éducation nationale » (programme gouvernemental 2013-18, p. 106)*

Comme le programme gouvernemental l'indique, le développement de la qualité scolaire est une des priorités de la politique éducative.

### L'importance du développement de la qualité scolaire

Le développement de la qualité scolaire prend toute son importance dans un contexte où le système éducatif a pour défi, en plus de dispenser des savoirs, de former des citoyens éclairés, capables de prendre leurs responsabilités dans une société qui devient de plus en plus complexe. En outre, il doit permettre aux jeunes d'accéder à la meilleure qualification possible pour un marché du travail de plus en plus exigeant et compétitif. Pour relever un tel défi, il s'avère essentiel de responsabiliser l'ensemble des acteurs du système éducatif pour qu'ils s'engagent dans une démarche de développement de la qualité scolaire.

Au niveau international, on peut observer une multitude de pays<sup>1</sup> qui visent un développement de la qualité scolaire systématique, en créant une référence nationale, commune à tous les acteurs scolaires. Cette référence est censée offrir à tous les intervenants de l'Éducation une définition partagée de la qualité et de favoriser ainsi la cohérence de leurs actions et de leur collaboration.

Dans les écoles, le développement de la qualité scolaire s'effectue à partir de la référence nationale ; ce développement dans lequel s'engagent les établissements scolaires est un processus « conscient et systématique »<sup>2</sup> où les changements ne se font pas « à part », mais font partie intégrante de leur évolution qui elle est rythmée par l'évolution de la société et l'hétérogénéité croissante des élèves qu'ils accueillent. Dans la quête continue de développer la qualité scolaire qui constitue la « tâche centrale de l'ensemble des acteurs scolaires »<sup>3</sup>, les écoles deviennent des « établissements apprenants » qui s'organisent et se gèrent seuls. Elles sont responsabilisées dans leur démarche par l'élaboration d'un plan de développement de l'établissement scolaire qui

---

<sup>1</sup> Quelques exemples de cadres de référence au niveau international :

- Écosse « How good is your school? » - [www.educationscotland.gov.uk/resources/](http://www.educationscotland.gov.uk/resources/).
- Canada « Office de la Qualité et de la responsabilité en Éducation » - [www.eqao.com/fr](http://www.eqao.com/fr)
- les "Länder" en Allemagne.  
([www.ls-bw.de](http://www.ls-bw.de) / [www.schulentwicklung.bayern.de/bildung-rp.de/schulentwicklung.html](http://www.schulentwicklung.bayern.de/bildung-rp.de/schulentwicklung.html))
- Autriche « Schulqualität Allgemeinbildung » - [www.sqa.at](http://www.sqa.at).
- Suisse : « Q2E-Referenzrahmen, um Schulen bei der Erarbeitung von Qualitätsstandards und von Instrumenten zur systematischen Schulevaluation zu unterstützen » - [www.q2e.ch](http://www.q2e.ch).

<sup>2</sup> Rolff, H.-G., Bühren, C. G., Lindau-Bank, D., & Müller, S. (2000). Manual Schulentwicklung. Handlungskonzept zur pädagogischen Schulentwicklungsberatung (SchuB). Weinheim & Basel: Beltz.

<sup>3</sup> Lindemann, H. (2013). Wie Schulentwicklung gelingt. Beltz Juventa, S. 16 ff, traduction libre.

précise des objectifs à moyen terme et qui pour ce faire demande de porter un regard réflexif sur les actions et l'évolution de l'école.

## **Le développement de la qualité scolaire au Luxembourg**

Depuis plusieurs années, le ministère de l'Éducation nationale propose par le biais du Service de Coordination de la Recherche et de l'Innovation pédagogiques et technologiques (nommé ci-après « SCRIPT ») à l'ensemble des acteurs du système éducatif une démarche pour le développement de la qualité scolaire. L'Agence pour le développement de la qualité de l'enseignement dans les écoles et les lycées du SCRIPT a pour mission l'accompagnement scientifique et méthodologique des écoles et des lycées luxembourgeois. Plus précisément, elle aide les établissements scolaires dans l'appréciation de leur environnement éducatif dans sa globalité, afin de les soutenir dans leur propre développement de la qualité scolaire.

L'accompagnement que propose le SCRIPT s'inscrit dans le cadre du plan de réussite scolaire (PRS) pour l'enseignement fondamental et du plan de développement scolaire (PDS) pour l'enseignement secondaire et l'enseignement secondaire technique.<sup>4</sup> Le PRS et le PDS sont les démarches initiées pour concrétiser le développement de la qualité scolaire. Une démarche standard est proposée au niveau national. Pour soutenir les établissements, le SCRIPT propose un ensemble d'outils qu'il est possible d'adapter aux situations rencontrées.

- Avec la loi modifiée du 2 février 2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, le développement de la qualité scolaire est systématiquement entré dans chaque école fondamentale : un plan de réussite scolaire (PRS) est élaboré par le comité d'école en concertation avec l'inspectorat, les représentants des parents, la commission scolaire, le conseil communal et le SCRIPT. La réalisation d'un PRS comprend plusieurs étapes, de l'analyse de la situation au bilan des actions entreprises.
- À l'enseignement secondaire, le plan de développement de l'établissement scolaire est élaboré par la cellule de développement scolaire (CDS) en collaboration avec le conseil d'éducation qui comprend des représentants des parents et des élèves.

Le présent projet de loi confèrera un apport complémentaire au développement de la qualité scolaire : l'Observatoire national de la qualité scolaire sera une structure externe et neutre qui n'interférera pas dans les actions des écoles.

## **La création de l'Observatoire national de la qualité scolaire : une étape essentielle dans la mise en place des dispositifs de développement de la qualité scolaire**

Au niveau national, un accord a été signé en février 2016 entre le ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE) et le Syndicat national des enseignants (SNE/CGFP). Cet accord précise les lignes directrices de la politique éducative<sup>5</sup> pour le restant de législature (2013-2018) et spécifie :

---

<sup>4</sup> Les plans de réussite scolaire des écoles fondamentales et les plans de développement scolaire des lycées seront dorénavant nommés „plans de développement de l'établissement scolaire“.

<sup>5</sup> <http://www.men.public.lu/fr/actualites/articles/communiqués-conference-presse/2016/02/22-accord-sne/accord-signé.pdf> .

*« Une structure indépendante des directions et du ministère et nommée « Observatoire national de la qualité scolaire » sera instaurée avec pour mission principale d'évaluer de manière systémique la qualité du système scolaire et la mise en œuvre des politiques éducatives. » (Accord SNE-MENJE, p.3). »*

Il ne s'agit donc pas d'évaluer le travail individuel des enseignants, mais d'analyser l'organisation et le fonctionnement des écoles, des lycées et des services du département du ministère chargés de l'enseignement. Pour ce faire, l'Observatoire choisit lui-même ses outils d'observation, établit des constats et en tire des conclusions.

### Les missions de l'Observatoire

L'Observatoire a un **rôle d'expertise** et apporte un regard externe sur le système scolaire. Il est composé de huit observateurs qui peuvent visiter les établissements scolaires (rencontre de représentants des parents, des élèves, des étudiants, des enseignants) et les services en charge de l'Éducation nationale (service de l'enseignement secondaire, du personnel des écoles, de la formation professionnelle, des statistiques et analyses...). Il analyse les études nationales et internationales pour être en mesure de faire des constats sur certaines dimensions de la qualité scolaire, situer le Luxembourg par rapport au niveau international et conclure ainsi sur l'organisation et le fonctionnement des écoles.

L'Observatoire est par ailleurs appelé à **contribuer à un débat serein et objectif sur la situation du système scolaire**. Ses rapports – un rapport national sur le système scolaire tous les trois ans et un rapport thématique chaque année sur un domaine prioritaire – serviront de fond au débat national sur le système scolaire et sont rendus publics et discutés à la Chambre des députés.

*« L'Observatoire national de la qualité scolaire informera le législateur et le gouvernement ainsi que la société civile luxembourgeoise sur le fonctionnement du système scolaire sur le plan régional et national ainsi que sur la pertinence des réformes entamées. Pour cela, il évaluera et dressera un constat de l'organisationnel du fonctionnement des écoles et des directions de l'enseignement fondamental, de l'enseignement secondaire et de l'éducation différenciée. » (Accord SNE-MENJE, p.3)*

La mission de l'Observatoire se limite à l'étude du système. Il n'est responsable ni de l'inspection des écoles ni de l'évaluation individuelle des enseignants, mais se concentre sur l'analyse de l'organisation et le fonctionnement des écoles et lycées, de leurs directions ainsi que des services du département du ministère en charge de l'Éducation nationale.

*« La création de l'Observatoire national de la qualité scolaire ne mènera pas à une évaluation du travail individuel des enseignants, c.-à-d. qu'il ne peut en aucun cas être chargé d'une inspection individualisée concernant un membre du personnel de l'entité « école fondamentale / lycée » ou de l'entité « direction de région / direction de lycée ». Ses constats ne doivent en aucun cas avoir un caractère personnalisé. »*

En fonction de ses constats et conclusions, l'Observatoire propose chaque année au ministre des domaines prioritaires pour la politique éducative. Les priorités peuvent être fixées selon les dimensions du cadre de référence du développement scolaire.

Le SCRIPT a retenu pour le Luxembourg sept dimensions du développement scolaire qui couvrent l'ensemble de l'environnement et de la vie d'un établissement scolaire et qui sont interdépendantes :

1. Les conditions de départ influencent les processus et marquent les résultats pédagogiques et les effets d'un établissement scolaire. Elles diffèrent selon les établissements et sont généralement peu influençables.

2. La dimension « enseignement et apprentissage » fait référence aux processus en jeu dans la relation triangulaire entre l'enseignant, l'élève et le savoir (didactique, apprentissage et pédagogie) pour l'acquisition de compétences visées. Ces processus sont au cœur de la scolarisation des élèves.
3. Le développement de la qualité scolaire est un processus continu. Sa mise en œuvre suit une démarche systématique nécessitant la participation de l'ensemble de la communauté scolaire.
4. La gestion de l'établissement est l'organisation pertinente et efficace de l'ensemble des activités, dispositifs et démarches mis en place pour répondre aux attentes de la communauté scolaire.
5. Le développement du personnel est un apprentissage continu qui résulte souvent d'un équilibre entre les intérêts individuels et les besoins de l'établissement scolaire. Il s'effectue depuis la formation initiale et se réajuste lors de la formation continue.
6. La culture scolaire concerne toute la communauté scolaire. Elle se définit par l'organisation des enseignements et des apprentissages ainsi que de la vie scolaire pour que l'établissement soit perçu comme un lieu motivant et rassurant.
7. Les résultats et effets correspondent à un ensemble de données permettant d'apprécier l'image et les performances des établissements scolaires.

Le cadre de la qualité sert à l'Observatoire comme référence nationale qui structurera ses observations.

## **Projet de loi portant création d'un Observatoire national de la qualité scolaire.**

**Art. 1<sup>er</sup>.** Au sens de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

1. école: une école fondamentale publique ou privée ou un lycée public ou privé ainsi que le Centre de logopédie et les centres de l'éducation différenciée ou sociaux-éducatifs ;
2. directeur : le directeur de région ou le directeur de lycée ainsi que le directeur ou chargé de direction du Centre de logopédie et des centres de l'éducation différenciée ou sociaux-éducatifs ;
3. qualité scolaire : le développement des établissements scolaires axé sur la réponse aux besoins des élèves et de la société, et fondé sur trois piliers : le respect des droits individuels des élèves et l'équité de leur accès à l'éducation ; leurs acquis scolaires en connaissances et compétences ; leurs autres bénéfiques personnels, culturels et sociaux.

**Art. 2.** Il est créé auprès du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, appelé ci-après « le ministre », un Observatoire national de la qualité scolaire, appelé ci-après « l'Observatoire ».

Il a pour mission l'évaluation systémique de la qualité de l'enseignement dispensé dans le système éducatif afin de promouvoir le développement de la qualité scolaire au Luxembourg.

L'Observatoire travaille en toute indépendance en ce qui concerne ses outils d'observation, ses constats et ses conclusions. Le ministre arrête annuellement, sur proposition de l'Observatoire, les domaines qui sont prioritaires.

Il informe la Chambre des députés et le Gouvernement ainsi que la société civile luxembourgeoise sur ses constats et conseille le ministre.

**Art. 3.** L'Observatoire comprend huit observateurs à la qualité scolaire, appelés ci-après « observateurs », dont au moins trois femmes et au moins trois hommes.

Les observateurs sont choisis parmi les fonctionnaires ayant appartenu pendant cinq ans au moins au personnel classé à la catégorie de traitement A, rubrique « Enseignement » ou rubrique « Administration générale ».

Les observateurs sont nommés par le Grand-Duc pour un mandat renouvelable de sept ans.

Le ministre choisit parmi les observateurs, et sur leur proposition, un président et le nomme pour un mandat renouvelable de trois ans et demi. Le président de l'Observatoire est responsable du bon fonctionnement de l'Observatoire.

Le président de l'Observatoire est le chef hiérarchique du personnel nommé, affecté ou détaché à l'Observatoire selon le présent article pendant la durée du détachement.

Les observateurs se réunissent selon l'horaire arrêté par le président. Les votes sont pris à la majorité simple, celle du président l'emportant en cas de partage. Un compte rendu est dressé par le secrétaire administratif.

**Art. 4.** L'Observatoire établit annuellement un rapport d'activités et au moins un rapport thématique contenant ses constats et ses recommandations sur un ou des domaines qui ont été déterminés comme prioritaires.

L'Observatoire établit tri-annuellement un rapport national sur le système scolaire avec ses constats et ses recommandations, comprenant :

1. une description, une analyse et une évaluation de la situation scolaire existante au Grand-Duché de Luxembourg ;
2. une description, une analyse et une évaluation de la politique menée en matière d'Éducation nationale ;
3. une description du développement prévu en cas de politique inchangée et en cas de changement de politique suivant des hypothèses pertinentes.

Le rapport est communiqué au Gouvernement et à la Chambre des députés. Le ministre publie les rapports thématiques et les rapports nationaux sur le site Internet de son département.

**Art. 5.** Pour remplir la mission de l'Observatoire, les observateurs analysent les études et les résultats des évaluations nationales ou régionales relatives à l'éducation et à la situation des enfants ainsi que les études internationales concernant le Grand-Duché de Luxembourg.

Ils rencontrent les représentations nationales des parents, des élèves, des étudiants, des enseignants et des communes ainsi que les chambres professionnelles.

L'Observatoire analyse l'organisation et le fonctionnement des écoles, de leurs directions ainsi que des services dépendant du département du ministre chargés de l'enseignement.

L'Observatoire arrête par écrit sa démarche et la communique avant sa visite à l'école ou au service concerné.

Dans les écoles, les observateurs rencontrent le directeur, le comité d'école ou le conseil d'éducation ou autre représentation du personnel ainsi que d'autres membres de la communauté scolaire. Ils se concertent avec le directeur pour assister à des cours d'enseignement ou à des situations d'apprentissage des élèves servant à illustrer la pratique pédagogique de l'établissement scolaire.

La visite porte sur les constats et recommandations de l'Observatoire concernant la démarche et le développement de l'école ou du service sans porter sur le travail individuel des membres du personnel. Les écoles et lycées ainsi que les services du ministère qui ont fait l'objet d'une visite par des observateurs reçoivent à leur demande des explications quant aux constats.

**Art. 6.** Le cadre du personnel de l'Observatoire comprend des fonctionnaires des différentes catégories de traitement tels que prévus par la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État. Le cadre du personnel de l'Observatoire peut comprendre en outre des stagiaires-fonctionnaires, des employés de l'État et des salariés de l'État suivant les besoins de l'administration et dans la limite des crédits budgétaires.

Dans l'accomplissement de sa mission, l'Observatoire peut requérir du ministre l'aide d'experts, d'un institut de recherche ou d'un établissement universitaire. Si le ministre acquiesce, l'État établit une convention avec les institutions ou personnes concernées.

L'Observatoire dispose d'une dotation à charge du budget de l'État.

**Art. 7.** Lorsque l'observateur est issu du secteur public, il est mis en congé pour la durée de son mandat de son administration d'origine avec maintien de tous les avantages et droits

découlant de son statut respectif. Il continue notamment à jouir de son traitement, indemnité ou salaire suivant le cas, ainsi que du régime de sécurité sociale correspondant à son statut.

En cas de cessation du mandat avant l'âge de la retraite, il est réintégré sur sa demande dans son administration d'origine à un emploi correspondant au traitement qu'il a touché précédemment, augmenté des échelons se rapportant aux années de service passées comme observateur jusqu'à concurrence du dernier échelon du grade. A défaut de vacance, il peut être créé un emploi correspondant à ce traitement. Cet emploi est supprimé de plein droit à la première vacance qui se produit dans une fonction appropriée.

Lorsque l'observateur est issu du secteur privé, il touche une rémunération calculée par référence à la loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat.

Il reste affilié au régime de sécurité sociale auquel il était soumis pendant l'exercice de sa dernière occupation. En cas de cessation du mandat, il touche pendant une durée maximale d'un an une indemnité d'attente mensuelle correspondant au salaire ou traitement mensuel moyen du dernier revenu professionnel cotisable annuel mis en compte au titre de sa carrière d'assurance en cours avant le début de sa fonction d'observateur.

Cette indemnité d'attente est réduite dans la mesure où l'intéressé touche un revenu professionnel ou bénéficie d'une pension personnelle.

L'observateur peut bénéficier d'une indemnité spéciale tenant compte de l'engagement requis par les fonctions, à fixer par règlement grand-ducal.

**Art. 8.** Le ministre choisit et nomme le premier président de l'Observatoire de la qualité scolaire parmi les observateurs déjà nommés par le Grand-Duc sans qu'il doive attendre la nomination de tous les membres de l'Observatoire.

**Art. 9.** La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2017.

## Commentaire des articles

**Art. 1<sup>er</sup>.** La définition de l'établissement scolaire inclut les écoles fondamentales, les lycées et lycées techniques, les centres et instituts de l'éducation différenciée ainsi que les écoles privées.

La qualité scolaire s'exprime surtout par un processus par lequel l'école s'adapte par ses propres moyens et par l'assistance de services ministériels aux évolutions des besoins de la société. Il est impératif que l'école respecte l'enfant individuel et garantisse l'accès de tous à l'enseignement. Le bilan proprement dit de l'école s'exprime d'une part, par les performances parfaitement tangibles des élèves aux examens et autres épreuves qui sanctionnent la fin de leurs études, d'autre part, par des acquis qui ne sont pas strictement scolaires et se situent sur le plan personnel et social de chaque élève.

**Art. 2.** L'Observatoire est une entité indépendante. Il a pour mission de faire une analyse systémique du dispositif éducationnel et d'en rapporter aux pouvoirs exécutif et législatif.

**Art. 3.** L'Observatoire est composé de huit fonctionnaires de haut niveau nommés pour un mandat de 7 ans.

Le mandat de trois ans et demi du président couvre la moitié d'un mandat d'observateur.

Il est prévu que les observateurs seront assistés par un secrétaire administratif.

**Art. 4.** Cet article ne nécessite pas de commentaire.

**Art. 5.** La démarche de l'Observatoire consiste en l'analyse d'études nationales et internationales ainsi que des visites dans les établissements scolaires et auprès des services en charge de l'éducation nationale, par exemple le service de l'enseignement fondamental, le service de l'enseignement secondaire, le service de l'éducation différenciée, le service de la Formation professionnelle, le service du personnel des écoles, le service des statistiques et analyses, le centre de gestion informatique de l'éducation.

**Art. 6.** L'article précise les ressources de l'Observatoire.

**Art. 7.** L'observateur à la qualité scolaire est mis en congé pour la durée de son mandat s'il est agent de l'État, ou rémunéré s'il est issu du secteur privé, à l'instar de ce qui est prévu pour le Médiateur de la consommation par l'article 423-2 de la loi du 17 février 2016 portant introduction du règlement extrajudiciaire des litiges de consommation dans le Code de la consommation et modifiant certaines autres dispositions du Code de la consommation.

**Art. 8.** Cet article définit une disposition transitoire afin que le ministre puisse choisir un président chargé de la formation de l'Observatoire sans qu'il doive attendre que tous les observateurs soient nommés.

**Art. 9.** Cet article ne nécessite pas de commentaire.

## **Fiche financière**

Huit observateurs plus deux collaborateurs de la catégorie de traitement A : 1.300.000 euros

Un fonctionnaire de la carrière C1 : 70.000 euros.

Locaux : Dans l'hypothèse que l'Observatoire pourra bénéficier de locaux dans les structures de l'Éducation nationale, il suffit de prévoir des frais de bureau de 250 euros par mois, c.-à-d. 3.000 euros par année.

Dans l'accomplissement de sa mission, l'Observatoire peut requérir du ministre l'aide d'experts, d'un institut de recherche ou d'un établissement universitaire. Si le ministre acquiesce, l'État établit une convention avec les institutions ou personnes concernées. L'Observatoire dispose à cette fin de 50.000 euros par année.

Coût supplémentaire total : **1.423.000 euros par année.**