

Objet: Projet de loi n° 7072 instituant un service de médiation de l'Éducation nationale, instaurant un médiateur au maintien scolaire, un médiateur à l'inclusion scolaire et un médiateur à l'intégration scolaire et portant modification de la loi du 6 février 2009 relative à l'obligation scolaire. (4787 RSY/JJE)

*Saisine : Ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse
(16 janvier 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le présent projet de loi a pour objectif d'introduire trois nouvelles fonctions au niveau du système scolaire luxembourgeois, en l'occurrence **le médiateur à l'intégration scolaire, le médiateur à l'inclusion scolaire et le médiateur au maintien scolaire.**

Les médiateurs précités, jouissant d'une certaine autonomie d'action, sont regroupés au sein d'un « *Service de médiation de l'Éducation nationale* ».

Par maintien scolaire, il faut entendre les actions et les mesures visant à prévenir que des élèves décrochent, ou bien aider les élèves ayant décroché depuis un laps de temps relativement court à réintégrer un lycée ou toute autre formation adaptée. L'inclusion scolaire vise la scolarisation des élèves à besoins éducatifs, spécifiques ou particuliers dans les écoles fondamentales et les lycées.

L'intégration scolaire vise les élèves d'une école fondamentale ou d'un lycée qui n'ont pas passé toute leur scolarité au Grand-Duché de Luxembourg et qui pâtissent de ce fait de déficits en allemand, en français ou bien en luxembourgeois, ce qui leur pose souvent de sérieux problèmes pour réussir leur parcours scolaire.

Il s'agit en l'occurrence d'instaurer un véritable système de « *médiation interne* » du système éducatif qui est saisi chaque fois (et sous certaines conditions) lorsque les démarches au sein de la communauté scolaire ne permettent pas d'apporter une solution adéquate à la situation de l'élève concerné.

La mesure s'inscrit dans le cadre des initiatives des autorités publiques pour prévenir le décrochage scolaire, dont celles qui touchent au maintien scolaire des élèves en difficulté scolaire et familiale, des élèves en situation de handicap ou atteints d'une déficience les empêchant de suivre le programme scolaire normal ou encore des élèves en provenance de l'étranger qui peinent à suivre le programme scolaire luxembourgeois trilingue.

Considérations générales

La Chambre de Commerce s'étonne d'abord du fait qu'elle n'a pas été saisie d'office par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse pour avis du présent projet de loi mais seulement en date du 16 janvier 2017, alors que le projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés le 19 octobre 2016.

La Chambre de Commerce se doit de critiquer vivement cette façon de procéder et elle insiste avec fermeté pour que dorénavant la procédure consultative soit respectée et des délais adéquats soient impartis aux instances consultatives.

Le décrochage scolaire est une réalité au Grand-Duché de Luxembourg et avec un taux de 11,6 % pour l'année scolaire 2012/2013, le résultat dépasse (pour l'instant) encore le **taux de référence de 10%** défini par la Commission européenne dans le cadre de la « Stratégie Europe 2020 ».

Notre pays se situe ainsi parmi les pays tels la Belgique (11,0%) ou l'Angleterre (12,4%), mais juste en dessous de la barre de 12,0%, qui constitue la moyenne des pays de l'Union européenne en 2013.

La nouvelle initiative proposée par le projet de loi sous avis s'inscrit dans une (trop) longue liste de projets et d'actions engagés par les gouvernements successifs, visant à lutter de façon plus ou moins efficacement contre le décrochage scolaire.

La Chambre de Commerce encourage toutes les démarches visant à favoriser le maintien scolaire des élèves en difficultés d'apprentissage pour autant qu'elles s'avèrent pertinentes, efficaces, non redondantes et financièrement viables. Elle estime cependant qu'une politique efficace contre le décrochage scolaire ne peut être le seul résultat d'une accumulation de projets et d'actions considérés comme **réparateurs**, mais doit découler d'abord d'une démarche systémique, volontariste et innovante, favorisant le maintien scolaire de l'élève.

Dans son avis du 13 juin 2016 relatif au projet de règlement grand-ducal portant organisation de modules préparatoires donnant accès aux études supérieures dans le cadre de l'éducation des adultes, la Chambre de Commerce « *est d'avis qu'il importe de **combattre prioritairement les causes à l'origine du décrochage scolaire**...* ». Ainsi, il y a lieu de relever certaines faiblesses inhérentes au système scolaire luxembourgeois à savoir la rigidité de l'enseignement des langues, l'orientation scolaire et professionnelle, l'opacité du système d'encadrement des élèves (notamment la direction, les régents, les professeurs, l'appui scolaire, la Commission d'inclusion scolaire de l'enseignement secondaire, le Service socio-éducatif, le Service d'accompagnement et de psychologie scolaire, le plan de formation individualisé, le tutorat, les Centres de l'Éducation différenciée, l'École de la 2^{ème} Chance et la Maison de l'orientation), respectivement une expertise parfois insuffisante des enseignants dans la détection précoce des élèves à besoins éducatifs renforcés, susceptibles de favoriser le décrochage scolaire.

La Chambre de Commerce est d'avis que la création d'une nouvelle fonction au niveau du système scolaire luxembourgeois, en l'occurrence celle du médiateur, ne constitue pas une réponse satisfaisante en vue du maintien scolaire des élèves.

Elle propose de convenir d'une stratégie nationale nettement plus ambitieuse assurant la mise en œuvre d'un plan d'action aux objectifs de résultats clairement identifiés.

Elle peut ainsi approuver le principe d'une médiation interne au niveau du système scolaire luxembourgeois, mais pas forcément dans une optique de lutte contre le décrochage scolaire.

Commentaire des articles

Concernant les articles 2 et 3

L'article 2 prévoit la création d'un service de médiation de l'Éducation nationale, composé d'un **médiateur au maintien scolaire**, un **médiateur à l'inclusion scolaire** et un **médiateur à l'intégration scolaire**.

L'exposé des motifs du présent projet de loi renseigne « [qu']il convient dès lors de prévoir une instance qui puisse prendre en charge des situations individuelles d'élèves dont le parcours scolaire est en péril et qui examine s'il s'agit de mises en oeuvre inadéquates des ressources existantes ou de failles du système. Telle est la mission principale du médiateur de l'Éducation nationale qu'il est possible d'appréhender comme « médiateur interne » du système scolaire qui est saisi en premier lieu lorsque les démarches au sein de la communauté scolaire ne permettent pas d'apporter une solution adéquate à la situation des élèves ».

La Chambre de Commerce émet des doutes à ce que cette mesure puisse constituer un instrument de prévention efficace contre le décrochage scolaire.

En effet, compte tenu à la fois de la complexité du phénomène et du nombre d'élèves concernés, il est difficilement concevable que les médiateurs ainsi désignés (ils ne sont qu'au nombre de 3), puissent contribuer à inverser, d'une manière ou d'une autre, la tendance inquiétante du décrochage scolaire au Grand-Duché de Luxembourg.

Le nombre conséquent et la diversité des missions attribuées aux médiateurs (article 3) visent davantage à débloquer des situations figées entre les parties impliquées (médiation), plutôt qu'à apporter des éclaircissements quant aux mesures les plus appropriées à prendre pour un maintien scolaire dans les établissements d'enseignement luxembourgeois.

La fiche financière renseigne que le ministère met à la disposition des médiateurs des locaux, des ressources financières, méthodologiques et humaines adéquates. On peut lire que le service de la médiation de l'Éducation nationale est composé, outre les trois médiateurs, d'un fonctionnaire de la catégorie de traitement A, rubrique « Administration générale » et d'un fonctionnaire de la carrière C1, alors que le projet de loi sous rubrique reste muet quant à la mission effective des deux fonctionnaires précités.

La Chambre de Commerce propose de définir davantage les principes opérationnels du service de médiation de l'Éducation nationale pour une meilleure vue d'ensemble de son fonctionnement et des objectifs à atteindre.

Concernant l'article 4

Le premier alinéa de l'article 4 indique que « *tout parent d'élève, tout élève majeur ou agent de l'Éducation nationale se trouvant dans une situation justifiée peut, par une réclamation individuelle écrite adressée au ministre demander que l'affaire soit portée à la connaissance du médiateur compétent* ».

La Chambre de Commerce s'interroge de savoir si cette disposition ne risque pas de court-circuiter les dispositifs mis en place à cet effet dans les écoles luxembourgeoises, comme par exemple la commission d'inclusion de l'enseignement secondaire dont la mission est de définir, soit à la demande des parents, soit à la demande du directeur, la prise en charge de l'élève à besoins éducatifs spécifiques ou à besoins éducatifs particuliers. Elle est d'avis que les personnes concernées doivent d'abord solliciter les structures internes mises en place au niveau des établissements d'enseignement, pour ensuite, et en cas de désaccord avéré, prendre recours auprès du service de médiation. Il aurait été fort utile de définir de façon exhaustive la procédure à respecter **en amont** de toute demande adressée au ministre concerné, afin que l'affaire soit portée à la connaissance du médiateur responsable du dossier.

Concernant les articles 9 et 12

L'article 9 précise que le médiateur est choisi parmi les **fonctionnaires** ayant appartenu pendant cinq ans au moins au personnel classé à la catégorie de traitement A, groupe de traitement A1, rubrique « Enseignement » ou rubrique « Administration générale », donc issu du secteur public.

Or, l'alinéa 3 de l'article 12 indique que le médiateur peut également être issu du secteur privé, auquel cas il touche une rémunération telle que prévue par la loi du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'Etat.

La Chambre de Commerce est d'avis qu'il importe de clarifier impérativement les modalités de recrutement du médiateur (secteur public **et/ou** secteur privé) et peut très bien entrevoir une solution qui consiste à recruter un médiateur issu des secteurs privé et public. En effet, l'article 9 réfère uniquement au recrutement du médiateur parmi les fonctionnaires alors que l'article 12 prévoit une ouverture afin que des professionnels du secteur privé puissent également accéder à ce poste. En conséquence, il convient d'adapter l'article 9 en ce sens.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous rubrique sous réserve de la prise en compte des remarques formulées ci-avant.

RSY/JJE/NMA