Ministère de l'Éducation
du Primaire et Secondaire 7 pages

Decret - loi

27181 1966

EXPOSE DES MOTIFS

I. Considérations générales.

La carrière du personnel de l'Enseignement est réglementée par une disparité de textes légaux dont notamment la loi du 27 août 1966 sur l'Education Nationale de la République Rwandaise, le règlement général de l'enseignement rwandais, le code du travail, le statut général des agents de l'Etat et le statut de l'administration centrale. Dans leur philosophie, ces deux derniers textes tendent à soumettre tous les agents des services publics à un même statut. Ce principe ne tient pas compte des particularités inhérentes à certains services et notamment de celles afférentes au personnel de l'enseignement. Il risque même de handicaper l'essor de ce secteur pourtant vital pour le développement du Pays dans la mesure où il ne rencontre pas adéquatement les difficultés ressenties dans le domaine de l'enseignement.

Ainsi le fait de faire dépendre les enseignants de la Fonction Publique n'a pas favorisé la bonne gestion de ce personnel; c'est ainsi que l'examen des recours, la régularisation des dossiers, pour ne citer que ces deux seuls cas, laissent toujours à désirer. Dans certaines matières tels que le commissionnement, la promotion, l'organisation des recours, les droits pécuniaires, certaines dispositions du statut de l'administration centrale sont inappropriées pour régir le personnel enseignant. C'est pourquoi le présent statut entend les remplacer par des dispositions spéciales susceptibles de tenir compte de la situation spécifique du personnel enseignant.

Est-il nécessaire de rappeler que le problème de la désaffectation pour la fonction d'enseignant risque de devenir un lourd handicap pour l'enseignement rwandais si un statut particulier n'y apporte pas une solution adéquate? Cette désaffectation se manifeste tout d'abord dans les options des élèves en cours de formation. Les plus doués ne choisissent pas les sections pédagogiques, mais s'orientent plus volontiers vers les sections scientifiques et techniques. Ils ne viennent quelquefois dans l'enseignement que si leurs études sont partiellement achevées; mais c'est "faute de mieux" et sans formation professionnelle. D'emblée, on le voit la fonction enseignante n'attire pas les meilleurs éléments du secondaire; les vocations tarissent de plus en plus.

La fuite devant la profession à l'issue des études pédagogiques et l'instabilité en cours de carrière affectant un nombre considérable d'enseignants qui s'orientent vers d'autres professions ou qui sont choisis par d'autres départements ministériels parmi les meilleurs de nos maîtres. La volonté de désaffectation se manifeste de manière particulière chez les professeurs des branches techniques. Ainsi le corps enseignant risque-t-il de devenir une manière de création continue et cesse-t-il progressivement de rester un corps.

La solution qui consiste à maintenir "ce" les meilleurs éléments dans l'enseignement n'en est pas une car l'éducation nationale risquerait à la longue de regorger d'enseignants blasés qui deviennent un poids mort dans la profession.

Il faut plutôt songer à revaloriser sérieusement la fonction enseignante.

Dans Son Discours-Programme du 8 janvier 1979, le Président de la République a insisté sur la nécessité de cette revalorisation en ces termes: "Et pour que notre enseignement reste valable, le Ministère de l'Education Nationale doit prendre toutes les mesures susceptibles de revaloriser et de soutenir la fonction de l'enseignant, écarter les incompetents et les fainéants, encourager les bonnes volontés". En effet, la fonction enseignante est par son essence même à la source de tout développement économique, social et culturel et il importe d'attirer et de maintenir les vocations des meilleurs éléments vers cette noble fonction. C'est d'une part en améliorant les conditions matérielles dans lesquelles s'exerce le métier d'éducateur pour que celles-ci ne soient pas de nature à décourager les vocations les plus solides; c'est d'autre part en aménageant un statut qui tienne compte de la situation spécifique de l'enseignant. Le présent projet de statut du personnel de l'enseignement public a été élaboré essentiellement pour rencontrer ces deux préoccupations. C'est pour la mise en évidence de ce double objectif qu'est entreprise l'analyse des dispositions les plus novatrices par rapport au statut de l'administration centrale en ce qu'elles tiennent compte des spécificités du domaine de l'enseignement.

2. Analyse des principales innovations du présent projet.

a. Dispositions préliminaires.

Celles-ci énoncent à l'article premier les sources du statut du personnel enseignant. En vertu de cet article, les dispositions relatives au statut général des agents de l'Etat ne s'appliquent au personnel de l'enseignement public que sous réserve des dispositions du présent décret-loi. Ainsi est consacré un statut particulier du personnel de l'enseignement public. Ceci était indispensable, car il fallait créer un statut qui tienne compte de la situation spécifique de l'enseignant. C'est donc un statut indépendant de celui de l'Administration Centrale, un statut qui est appelé à évoluer et à se modifier en tenant compte des problèmes que rencontrent les enseignants. Il s'agit d'éviter cette "anomalie de notre statut qui veut que la carrière soit hiérarchisée dans tous les domaines d'activité et à tous les niveaux", car, pour ce qui est des domaines envisagés, c'est une aberration que de vouloir soumettre à une même progression statutaire; médecins, professeurs de collèges ou d'Universités, chercheurs de tout genre.....et les agents oeuvrant dans les départements ministériels. Le statut devient ainsi un fourre-tout qui provoque beaucoup de mécontentement et détourne de certaines activités professionnelles nobles et prioritaires des cadres compétents qui ne s'y sentent pas suffisamment soutenus". (voir lettre n° 4624/09 du 11 décembre 1978 adressée au Président de la République par le Ministre de la Fonction Publique et relative aux promotions et commissionnements des agents de l'administration centrale).

celui-ci modifie le décret-loi du 19 mars 1974 portant statut général des agents de l'Etat en vue de prendre en considération les particularités propres à la fonction enseignante. Du fait que le personnel de l'enseignement supérieur est appelé à être régi, par un autre statut, il n'est pas concerné par le présent projet.

Titre I : Des dispositions d'ordre administratif.

Celles-ci énoncent aux articles 2 et 3 le personnel auquel s'applique le statut: il s'agit à la fois du personnel enseignant et du personnel administratif de l'enseignement public. Les agents de l'enseignement public sont nommés à des grades répartis en catégories. L'annexe II indique les différents grades d'après le niveau d'études. Il s'agit de grades entièrement nouveaux par rapport à ceux de l'administration centrale. Ainsi ne sera-t-il plus tenu compte de l'annexe au décret-loi du 19 mars 1974 portant statut général des agents de l'Etat, annexe qui indique la correspondance entre les grades de l'administration centrale et les grades de l'enseignement car les grades de l'enseignement public sont désormais totalement indépendants de ceux de l'administration centrale. Ces grades sont conférés tant au personnel enseignant qu'au personnel administratif de l'enseignement d'après le niveau d'études. Le projet adopte dans les grades une technologie qui s'harmonise mieux avec la mission spécifique de l'enseignement. C'est pour cela que sont instituées les catégories de moniteurs d'instituteurs-adjoints, d'instituteurs, de professeurs-adjoints et de professeurs. Appeler comme il en est actuellement chef de bureau ou chef de division quelqu'un qui n'a aucun bureau ou aucune division sous sa responsabilité, c'est à tout le moins, une absurdité. Cette appellation traduit mal le cadre spécifique de l'enseignement et donne au personnel qui y oeuvre la conscience de remplir les fonctions interchangeables avec celles de l'administration centrale. Il convient également de noter que beaucoup de pays ont mis sur pied des statuts particuliers pour le personnel enseignant. Ainsi, en Belgique, au Sénégal, en Côte d'Ivoire et même en France ce personnel jouit d'un statut indépendant de celui de l'administration centrale.

Le personnel enseignant et le personnel administratif de l'enseignement est affecté dans les cycles d'enseignement ou à des fonctions administratives d'après le niveau d'études faites. (voir art. 7 et annexe I)

Le Commissionnement tel qu'envisagé par le statut des agents de l'Etat est supprimé. En effet le droit administratif rwandais considère le commissionnement comme étant une décision administrative par laquelle un agent est affecté à titre intérimaire à un emploi vacant ou provisoirement disponible de rang hiérarchiquement supérieur à celui qui correspond à son grade réel; l'agent acquérant alors vocation à bénéficier à ce titre des avantages pécuniaires et autres attachés au grade correspondant à son nouvel emploi. Le principe du commissionnement ainsi conçu est inapplicable à la situation statutaire du personnel enseignant car l'attribution des responsabilités au sein de l'enseignement doit tenir rigoureusement compte du niveau d'études et de la spécialité de chaque enseignant. La formation adéquate des cadres dont le Pays a besoin est une exigence fondamentale. Elle requiert que les cadres enseignants soient affectés dans des cycles et sections d'enseignement selon des conditions strictes de compétence, de telle sorte qu'un agent ne devrait

.../...

pouvoir assumer que des attributions correspondant à son niveau d'études. Une politique de faveur qui implique souvent le commissionnement ne saurait être introduite dans un domaine où la technicité est de rigueur sans le dénaturer. Et si une exception due aux besoins en cadres était apportée à ces principes, elle devrait être de portée restreinte, c'est à dire qu'elle n'aurait pas pour effet de conférer pleinement à un agent les attributions et avantages revenant à un autre de qualifications supérieures, fut-ce à titre intérimaire. C'est une telle exception qui est envisagée à l'article 7, alinéas 3 et 4.

Les articles 9 à 15 sont relatifs au recrutement et à la nomination.

Les agents de l'enseignement public sont recrutés sur concours et exceptionnellement sur titre (art. 9). Cela vise un double objectif :

- 1°) respecter le principe de l'égalité des citoyens devant les emplois publics en accordant les mêmes chances aux candidats au recrutement et en évitant ainsi les risques de favoritisme.
- 2°) orienter les meilleurs éléments vers l'enseignement et revaloriser ainsi la profession d'éducateur.

Le même article 9 stipule les conditions pour se présenter au concours. Il faut notamment être porteur d'un diplôme correspondant aux attributions et au grade à conférer. En plus de critères applicables à l'administration centrale il est tenu compte de la formation pédagogique des candidats aux postes de l'enseignement public (art. 11).

Les dispositions relatives à l'interruption de service n'innovent qu'en ce qui concerne les vacances (art. 36). Celles-ci sont déterminées par le Ministre ayant l'Education Nationale dans ses attributions. Au cours des vacances, les enseignants peuvent être requis pour effectuer des travaux pédagogiques et administratifs sans que cette réquisition les prive de 30 jours de congé annuel. Pour l'intérêt du service de l'enseignement qui exige plus que tout autre de la continuité, le mariage des enseignants n'est autorisé que pendant la période des vacances (art. 37 alinéas 2).

Du signalement et de la promotion.

a. du signalement.

Sont reprises les dispositions relatives à l'administration centrale sauf que le signalement tient ici principalement compte de l'action éducative et de l'enseignement donnés (art. 53 alinéa 5) pour mettre en exergue les exigences particulières de la profession. D'autre part les dossiers sont tenus non par la Fonction Publique mais par le Département de l'Education Nationale (art. 58).

b. De l'avancement

La principale innovation réside ici dans un aménagement particulier des conditions de promotion. Dans le cadre de l'Administration centrale, la promotion des agents n'est pas automatique puisque l'avancement soit de catégorie, soit de grade est notamment tributaire de la condition de vacance d'emploi (art. 65 de l'Arrêté Présidentiel n° 69/03/2 du 19 mars 1974 portant statut des agents de l'Administration Centrale). Appliquée à la promotion des enseignants, cette condition risque de les priver de tout avancement,

.../...

En vertu de l'article 94, les agents de l'enseignement public bénéficient d'un traitement de base déterminé à l'annexe III. Ce traitement est en général équivalent à celui des agents de l'administration centrale ayant le même niveau d'études. Le traitement de la 5e catégorie a une base plus élevée que celui des préposés car dans l'enseignement sont recrutées les personnes ayant en principe des qualifications pédagogiques.

Outre le traitement de base, l'annexe IV fixe pour le personnel enseignant une prime d'enseignement par degré d'enseignement, l'annexe V accorde une indemnité de fonction au personnel administratif d'après les fonctions occupées et l'annexe VI détermine une prime de technicité au personnel enseignant diplômé des écoles techniques. La prime d'enseignement, l'indemnité de fonction et la prime de technicité ont été établies essentiellement pour rencontrer le problème de désaffection ci-dessus évoqué.

La déontologie des enseignants et de leurs agents d'encadrement diffère à plusieurs égards des normes professionnelles régissant les fonctionnaires de l'administration centrale. Un enseignant n'est pas un simple fonctionnaire. En effet, si les autres fonctionnaires sont en contact avec le "public", entité anonyme, les enseignants sont en présence d'une classe constituée de personnalités fort diverses dont l'épanouissement intellectuel, moral et physique leur est confié. La nature même du service acquiert de ce fait une plus grande complexité. Que dire des contacts indispensables avec les parents, de l'insertion dans le milieu extrascolaire, de la fonction d'animateur du milieu qui revient à l'enseignant, de pionnier dans le domaine social. De lui, toutes les aptitudes sont requises au double point de vue technique et social.

D'autre part, les enseignants sont appelés à exercer leur profession dans des conditions de vie plus difficiles que pour les autres fonctionnaires. En raison de l'implantation de la plupart des établissements, ils sont souvent contraints à une vie quasi monacale, en dehors des facilités de vie dans les agglomérations urbanisées. Malgré ces difficultés, ils sont astreints plus que quiconque à se perfectionner régulièrement et les moyens d'y arriver sont souvent dispendieux.

C'est pourquoi sans un certain encouragement matériel, la profession d'enseignant risque de n'attirer que très peu de vocations. La prime d'enseignement, la prime de technicité et l'indemnité de fonction ont été créées pour résoudre ce problème. Eu égard à la gravité avec laquelle, il se pose, ces avantages sont relativement peu élevés. Ils ne pourront même pas attirer certains cadres formés dans des spécialités plus rémunératrices en dehors de l'enseignement. Il fallu tenir compte des ressources limitées de l'Etat. L'on a voulu fixer un minimum au dessous duquel la désaffectation de la profession enseignante ne pourrait être suffisamment résorbée. Il ne semble pas nécessaire de donner aux enseignants des avantages matériels trop exorbitants car la carrière enseignante ne devrait pas être envisagée d'un point de vue purement pécuniaire mais aussi eu égard à la vocation et à l'intérêt moral de ceux qui s'y engagent. C'est pourquoi les primes et les indemnités ont été arrêtées à des sommes relativement modestes.

Quant à l'indemnité de fonction, nous l'avons préféré au commissionnement, d'abord pour des raisons évoquées dans cet exposé au sujet du commissionnement (voir page 3). Ensuite, l'indemnité de fonction a été préféré au commissionnement pour la bonne raison qu'au fur et à mesure que le personnel administratif de l'enseignement exercerait, son grade réel évoluerait et par conséquent le traitement. Résultat qui aurait pour but d'encourager l'agent dans toutes ses activités journalières. Par ailleurs, l'ensemble de ce personnel a opté pour l'indemnité de fonction. Cette intention s'est manifesté au moment où les maîtres principaux de zone ont obtenu une indemnité de fonction alors que les inspecteurs de secteur et les inspecteurs d'arrondissement sont commissionnés aux grades que beaucoup d'entre eux ont dépassé avec leur ancienneté, n'obtenant ainsi rien de plus pour la responsabilité qu'ils ont de plus que leurs administrés de même grades réels.

C O N C L U S I O N

Le présent projet a voulu tenir compte des spécificités de l'enseignement public, d'où les innovations qu'il apporte par rapport au statut de l'administration centrale, notamment dans les matières relatives au recrutement, au commissionnement, à l'avancement et aux dispositions d'ordre pécuniaire. Dans d'autres domaines ont été reprises in extenso les dispositions similaires à celles régissant les agents de l'administration centrale. Il ne s'est pas agi d'une simple référence car il fallait marquer l'indépendance réciproque des deux statuts. En effet ce statut des agents de l'Enseignement Public pourra évoluer de manière autonome eu égard aux problèmes rencontrés par le personnel auquel il s'applique.

Le but principal à la base de l'élaboration de ce projet est de trouver une solution aux problèmes spécifiques du personnel enseignant. Au moment où notre pays s'engage dans la voie de la réforme qui pose le système éducatif comme un des principaux leviers de l'essor économique, social et culturel de notre peuple, il est indispensable de revaloriser la fonction de ceux qui sont chargés de cette haute et noble mission qui est "l'Education de la Jeunesse Rwandaise", les enseignants. C'est pour s'engager dans cette voie que ce projet est lancé.

Kigali, le ..24. avril. 1980.....