

UNION DES COMMUNES
VAUDOISES
Avenue de Lavaux 35
Case postale 481
1009 PULLY

Tél.: 021 557 81 30
Fax: 021 557 81 31
www.ucv.ch
ucv@ucv.ch

Madame Anne-Catherine Lyon
Conseillère d'Etat
Cheffe du DFJC
Rue de la Barre 8
1014 Lausanne

Pully, le 15 mars 2010

Réf :
Affaire suivie par : Brigitte Dind
Tél. direct : 021 557 81 33

Avant-projet de loi sur l'enseignement obligatoire (LEO)

Madame la Conseillère d'Etat,

Le projet au sujet duquel vous avez l'amabilité de nous consulter a fait l'objet d'un examen très attentif.

En préambule, nous souhaitons vous exprimer notre gratitude pour les séances d'information organisées à l'intention de nos membres. En retour, ceux-ci ont été nombreux à s'exprimer sur le sujet, parfois de manière très détaillée. De nombreuses communes, dont Lausanne, ont d'ailleurs transmis directement à vos services leur position, c'est pourquoi l'objet de ce courrier ne sera pas de vous faire part de toutes les nuances apportées à ces réponses, sous peine d'être indigeste, mais de vous transmettre un condensé des diverses sensibilités que cette étude a révélé.

D'emblée, nous précisons que notre analyse se concentre principalement sur le volet concernant les autorités communales. Les aspects pédagogiques ont toutefois fait l'objet de diverses appréciations qui vont de l'adhésion au rejet des grandes options proposées par la LEO. A cet égard, certains opposants estiment que les solutions proposées pour pallier au niveau insuffisant dans les matières de base à l'issue de la scolarité obligatoire sont susceptibles d'aggraver les défauts du système actuel. S'agissant en particulier de la VSO, leur conviction est que les filières ne doivent pas être supprimées, mais qu'un enseignement de qualité doit être dispensé dans cette voie. D'autres, convaincus que le système actuel des trois filières ne convient plus, pourraient se rallier à la variante des deux filières (prégyrnasiale et préprofessionnelle). La suppression du redoublement (article 44 al.3) est, quant à elle, très conversée.

En outre, il est globalement reconnu que les principes liés au bon fonctionnement de l'école obligatoire sont, au moins partiellement, présents dans cet avant-projet. Beaucoup constatent que celui-ci pourrait convenir pour autant que l'on adhère aux valeurs et au principe fondamental qui le sous-tendent. A leur sens, ce texte législatif se fonde prioritairement sur le principe d'intégration, au détriment de l'instruction. A l'opposé, certains se rallient aux grandes orientations proposées dont le concept d'une école inclusive et égalitaire, mais estiment que, nonobstant les changements importants, le projet se contente de figer et de repréciser l'existant plutôt que de construire une école réellement capable de répondre aux vrais défis actuels et futurs. Tous s'accordent sur le fait que cette nouvelle loi n'est le résultat d'aucun bilan indispensable à son fondement.

Par ailleurs, le projet minimise la forte implication des communes et oublie le rôle de partenaire privilégié qu'elles ont en réalité dans les domaines scolaire et parascolaire. La rédaction de cette nouvelle loi escamote cet aspect en omettant de constituer la base d'un partenariat entre communes et Etat. A cet égard, la plupart demandent que les chapitres relatifs aux compétences cantonales et communales et organisation des établissements soient entièrement revus. Ces deux chapitres doivent fixer les bases d'un partenariat canton-communes-établissement scolaire. La possibilité de passer des conventions doit être clairement mentionnée.

L'ampleur de cet ambitieux projet suscite ainsi de nombreuses et diverses réactions relatives à l'impact sur les compétences et les finances communales.

Trois remarques générales touchent aux responsabilités des communes en matière de bâtiments et installations scolaires, de transports scolaires et de gestion du parascolaire :

- ✦ L'orientation des élèves, de même que la structure de l'école vaudoise peuvent influencer fortement l'organisation des établissements. En particulier, la transition des 5^{èmes} et 6^{èmes} secondaires en primaires va avoir des conséquences sur le nombre de classes et d'effectifs. Les communes devront effectuer des transformations dans les classes pour en modifier les équipements. Une analyse fouillée du DFJC relative aux conséquences logistiques et financières de la LEO sur l'organisation et la planification des bâtiments scolaires nous paraît à cet égard indispensable.
- ✦ Selon la même logique, l'organisation des transports va être bouleversée. Des pôles de structures d'accueil devront être mis en place pour encadrer les élèves en dehors du temps d'école. Entre autres, lors du trajet entre l'école et le réfectoire à la pause de midi et ceci pour les élèves de la 1^{ère} à la 9^{ème} année. Nombre d'associations de communes s'inquiètent du surcoût engendré par ces nouveaux standards. Elles craignent de ne pouvoir satisfaire aux futures dispositions légales. Une analyse du DFJC sur la question serait aussi la bienvenue sur ce plan.
- ✦ L'articulation entre la LEO d'une part, la loi sur l'accueil de jour (LAJE) d'autre part, et enfin les conséquences de l'acceptation par le peuple vaudois de l'initiative pour une école à journée continue est complexe. Nombreuses sont les municipalités qui estiment que la cohérence entre ces différents textes peut être optimisée. L'enjeu étant que la LEO ne doit pas préfigurer des choix qui devront se faire sur les deux autres dossiers.

L'analyse des articles met en exergue les réserves suivantes :

Article 7, Compétences exceptionnelles : Si la plupart sont favorables au principe, il est régulièrement précisé que le règlement appelé à fixer les compétences exceptionnelles devra faire l'objet d'un accord préalable avec les associations de communes. Une réponse souhaite un alinéa consacré à l'objectif d'équité qui devrait prévaloir comme fondement du système scolaire.

Article 8, Cours de langue et de culture d'origine : Ceux qui se sont prononcés sur l'intention de soutenir le principe du maintien de la culture d'origine estiment que cet article favorise une intégration la plus harmonieuse possible. A leur sens, c'est toutefois au Canton de prévoir cette intégration, de définir ce qu'il entend par « mesure d'organisation » et d'assurer un financement cantonal afin de garantir une équité dans la mise en place sur l'ensemble du territoire vaudois.

Article 11, Participation et collaboration : Certains déplorent qu'aucune allusion ne soit faite aux autorités communales. Il n'est dit nulle part qu'elles sont un partenaire prioritaire et indispensable pour le bon fonctionnement de l'école.

Article 15 c) Engagement des directeurs : Plusieurs proposent que les communes soient consultées lors de l'engagement du directeur qui est le contact entre le canton et les communes.

Article 17, Aire de recrutement des établissements et régions scolaires : Cette disposition est essentielle dans la répartition des rôles entre l'Etat et les communes. La pratique montre que les intérêts des communes peuvent sensiblement diverger dans une même région et qu'un accord entre elles sur la définition des aires de recrutement n'est pas toujours évident à trouver. L'une des principales sources de divergences réside dans les conséquences que la définition du périmètre aura sur le montant et la localisation des investissements à consentir ainsi que sur leur financement. Deux précisions sont suggérées: « ...*Une aire de recrutement peut être commune à plusieurs établissements...* » et « ...*en collaboration avec les autorités scolaires et politiques locales* ».

Article 23 Commission consultative de l'école obligatoire : Le rôle de cette commission est flou. La loi pourrait prévoir un certain nombre de cas où l'obligation est faite de la consulter.

Article 25 b) Mise en œuvre : La DGEO doit veiller à l'intégration de l'école dans le tissu social. C'est à elle qu'il incombe de faire en sorte que les directions d'établissements travaillent dans cet esprit avec les autorités locales. L'article 34 c) ne répond pas à ce qui précède.

Article 28 a) Locaux : Cet article est trop contraignant pour les communes et doit être reformulé. Celles-ci souhaitent y voir figurer la responsabilité des communes en matière de construction, de planification et d'entretien des bâtiments ainsi que leur participation à l'élaboration des procédures et des normes relatives à la construction et à l'équipement.

En tant que propriétaires des bâtiments qu'elles mettent à disposition des établissements, les communes sont responsables de l'usage des locaux. L'organisation de la mise à disposition des locaux en dehors des heures scolaires (en particulier les salles de gymnastiques) est, à ce titre, clairement de leur compétence. Ce travail doit s'effectuer en collaboration avec les directions d'établissement et non l'inverse comme mentionné dans la loi. Celle-ci doit impérativement fixer les principes généraux réaffirmant la priorité attribuée à l'usage scolaire accompagnée des grandes lignes de la collaboration avec les directions d'établissements.

Article 29 b) Transports scolaires : La formulation de cet article crée une grande confusion dans ce domaine. En effet, il sous-entend qu'il n'y a pas de tâches d'organisation lorsqu'il s'agit de transports publics et traite de façon différente les communes organisant des transports ad hoc et les communes ayant partiellement ou complètement recours aux transports publics. Qu'entend-on par gratuité ? Que signifie réellement « des transports publics adaptés aux horaires scolaires » ? De surcroît, cette disposition n'a plus de base légale et aurait dû être adaptée lors de la mise en œuvre d'ÉtaCom. La suppression du critère de distance de 2,5km remplacée par un texte flou qui mentionne « lorsque les conditions l'exigent » inquiète car cette formulation risque de susciter des besoins exponentiels donc des charges non maîtrisables pour les communes.

S'agissant de la sécurité, si les communes doivent tendre à l'améliorer, elles ne peuvent en revanche l'assurer, car elles ne disposent pas des moyens nécessaires. A titre d'exemples, la surveillance dans les transports publics ou encore lors des moments transitionnels entre l'arrivée du bus et le début de l'école sont des responsabilités inapplicables concrètement. La sécurité dans les transports est du ressort des entreprises et du canton (notamment lorsque des problèmes graves apparaissent). La compétence des communes doit se limiter à vérifier que les véhicules utilisés par les transporteurs mandatés correspondent techniquement à toutes les exigences de sécurité qu'impose la législation.

Article 30 c) Encadrement des activités parascolaires : Le titre de l'article est inadéquat, il ne s'agit pas simplement d'encadrement d'activités parascolaires, mais bien plus d'organisation et de gestion de prestations imposées par la Constitution. La formulation de cet article devrait rappeler une fois de plus le principe de partenariat entre canton et communes. Certains souhaiteraient voir préciser que si les communes veillent à l'encadrement avant et après l'école, elles n'ont de responsabilité qu'à l'égard des élèves qui fréquentent les structures d'accueil parascolaires.

Quant aux devoirs surveillés, ils relèvent certes du parascolaire et donc du libre choix des parents ainsi que des autorités communales. Il est toutefois évident qu'ils constituent une activité directement liée aux apprentissages scolaires.

Dans cette logique, nombreux sont ceux qui pensent que cette tâche doit être confiée aux établissements scolaires et aux enseignants avec un financement cantonal assurant cette prestation sur tout le territoire. D'autres avis nuancent cette position en faisant valoir que l'on peut dépasser la fausse alternative du tout au canton ou tout à la commune, en s'adaptant aux situations spécifiques et collaborations possibles dans les régions ou les communes, avec les établissements scolaires. A leur sens, l'organisation coordonnée des devoirs surveillés peut même représenter un tremplin idéal pour développer ce partenariat et favoriser la mise en place d'interfaces entre le scolaire et le parascolaire.

Article 31 d) Repas : Décrire les responsabilités des communes en matière d'accueil pour le repas de midi dans un article intitulé « Repas » est très réducteur. On règle en quelques mots une prestation de prise en charge qui nécessite des investissements et des coûts de fonctionnement importants, qui comprend une dimension éducative non négligeable et s'imbrique très fortement dans la vie quotidienne d'un établissement. L'enjeu financier sera d'autant plus important que le temps de midi sera raccourci par les horaires blocs. Cette disposition doit être reformulée dans la définition du partenariat relatif au parascolaire.

Articles 32 à 39 Conseil d'établissement : La création du Conseil d'établissement va inévitablement provoquer des charges supplémentaires pour la commune.

Article 42 Contrôle de l'obligation scolaire : Il serait préférable d'intégrer le contenu de cet article aux articles 113 ou 127.

Article 44 Durée de la scolarité : La suppression du redoublement suscite des avis très partagés (voir remarque au début de ce courrier). Un grand nombre de communes estiment toutefois que l'élève ayant redoublé doit poursuivre sa scolarité jusqu'en 11^{ème} année.

Article 47 Lieu de scolarisation, al1 : Il s'agit de la commune de domicile et non du lieu de domicile.

Article 48 Dérogations à l'aire de recrutement : Compte tenu des enjeux financiers et des conséquences sur la disponibilité des structures parascolaires, les dérogations devraient être négociées entre les établissements et les communes concernées sur la base d'un cadre général fixé par le département. Celui-ci serait informé des dérogations accordées, car il reste évidemment le garant de l'application de la loi.

Article 55 Répartition du temps d'enseignement :

Alinéa 1 : Compte tenu des implications de l'horaire scolaire sur l'organisation du parascolaire et les transports, il serait préférable que les questions y relatives (début des cours, midi-deux heures et fin d'après-midi) deviennent la responsabilité des autorités communales après consultation du conseil d'établissement (par exemple, échelonnement des repas à midi).

Alinéa 2 : La compétence de définir l'horaire interne de l'établissement doit être attribuée au directeur.

Article 64 Effectif des classes : compte tenu de l'intégration de tous les enfants, certains s'inquiètent de voir l'effectif augmenter à l'avenir et voudraient qu'un maximum soit fixé. A l'opposé, d'autres constatent que des normes basées uniquement sur des objectifs pédagogiques, apparemment louables, risquent de ne pas tenir compte des conséquences sur le nombre de locaux supplémentaires à prévoir, donc sur les coûts induits par des principes sans rapport avec les possibilités de mise en œuvre.

Articles 74 à 78 Organisation des années du degré secondaire : Comme pour l'article 44 relatif au redoublement, cette question suscite une grande diversité d'avis (voir remarque au début de ce courrier).

Articles 86 et 87, en relation avec l'article 156 : Classes de raccordement et leur financement : selon certains, ces classes doivent être considérées comme faisant partie de l'enseignement secondaire supérieur, leur financement est à la charge du canton. Pour d'autres, les frais liés à la fréquentation de ces classes doivent être établis en concertation avec l'ensemble des communes.

Article 99 Bénéficiaires des mesures : plusieurs communes font valoir que les élèves en difficultés scolaires doivent pouvoir bénéficier d'aide et/ou d'appui sans qu'il soit nécessaire d'en préciser les causes dans la loi. Toute autre variante est source d'arbitraire. Au surplus, il appartient aux professionnels concernés d'apprécier la situation dans chaque cas, sans passer par le filtre législatif ou réglementaire.

Article 128 Responsabilités : cette disposition est à mettre en lien avec nos remarques relatives à la sécurité sous l'article 29 b).

Article 137 Personnels de l'établissement et autres intervenants : Cet article ne tient pas compte de la réalité du terrain. La loi devrait laisser la possibilité de passer des conventions entre commune et Etat.

Alinéa 3 : En tant que personnel communal soumis à la législation du personnel de la commune qui l'engage, le terme « subordonné » n'est pas adéquat. Les concierges dépendent clairement de la hiérarchie communale. La formulation pourrait mentionner l'idée de collaboration : l'organisation du travail de la conciergerie se fait en collaboration avec la direction des écoles.

Article 146 alinéa 2 Partenaires : Cette disposition n'apporte rien. Les « bonnes relations » ne peuvent être basées que sur un réel partenariat.

Article 150 :

Lettre b : Il s'agit d'éviter les innombrables va-et-vient entre canton et communes concernant le paiement de factures, en particulier de matériel destiné à l'enseignement et de frais divers. De la transparence et des modalités de décisions améliorées pourraient y contribuer. Nous suggérons d'ajouter à cette lettre : « ...élaborées d'entente avec les représentants des communes ».

Alinéa 2 : La formulation et le principe de la mise à la charge des communes de toute mesure visant à mettre en place une harmonisation des horaires scolaires est tout simplement inacceptable et révélatrice de l'esprit de l'avant-projet quant à la manière de considérer les communes. Sans parler de l'absence de concept cohérent de collaboration dans le domaine du parascolaire.

Article 153 Expropriation : Cette précision est nécessaire vu l'augmentation des besoins en infrastructure. D'autres possibilités que l'expropriation devraient également être mentionnées, comme l'aménagement de nouvelles zones d'utilité publique en regard des évolutions du plan directeur cantonal, des plans directeurs régionaux ou de dispositions législatives qui pourraient entraver le développement de nouvelles infrastructures et placer les communes dans l'impossibilité de répondre aux exigences de la loi.

Au final, nombreux sont ceux qui constatent que cet avant-projet représente un changement tant dans la mission que dans la structure de l'école, sans être fondé sur un véritable état des lieux. De surcroît, l'aspect financier a été totalement ignoré. Beaucoup estiment qu'instruire doit rester la mission principale de l'école vaudoise, structurée de manière à permettre aux élèves de préparer leur avenir personnel, professionnel et académique.

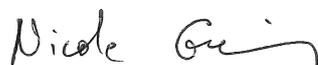
Cette vision nécessite une structure et un cadre durables, permettant aux parents et aux pouvoirs publics d'adhérer et soutenir cette institution en toute confiance. De surcroît, il est reproché à la loi de ne pas offrir suffisamment d'ouverture et de ne pas poser les bases d'un véritable partenariat canton-communes jugé indispensable pour la rendre acceptable. Ce projet est donc refusé en l'état.

Vous remerciant de l'attention portée à ces considérations, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère d'Etat, à l'assurance de nos sentiments respectueux.

UNION DES COMMUNES VAUDOISES

La secrétaire générale :

La juriste :



Nicole Grin

Brigitte Dind

Copie à Monsieur Yvan Tardy, Président