

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Philippe Jobin et consorts – Quelles sont les conséquences financières de la restructuration de l'école par la LEO ?

Rappel

Depuis l'introduction de la Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) dans l'école vaudoise, les élèves de voie générale (VG) sont ballottés de classe en classe et d'enseignant en enseignant selon un horaire personnalisé dépendant de leur niveau de compétence dans les trois branches principales. La gestion d'horaires personnalisés pour des milliers d'élèves ne va pas de soi, ni pour les enseignants, ni pour les directions. Elle représente donc un motif d'augmentation des coûts sur lequel le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture a préféré ne rien dire.

De plus, l'hétérogénéité des classes implique un soutien individuel particulier dans les classes régulières. Elle a eu pour conséquence d'introduire des accompagnants personnalisés. Là aussi, le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture est resté muet sur les conséquences financières de cette politique.

L'interpellant prie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

- Quelle est l'estimation des coûts générés par la construction de nouvelles salles de classe, infrastructures à la charge des communes et équipements à la charge du canton, depuis l'introduction de la LEO ?*
- Quelle est l'estimation des coûts organiques de la nouvelle VG, incluses les heures passées par le personnel enseignant et le personnel de direction ?*
- Quelle est l'estimation des coûts générés par la politique de " l'inclusion " des élèves nécessitant un accompagnement personnalisé ?*

Réponse du Conseil d'Etat

1. Considérations générales

La Loi sur l'enseignement obligatoire répondait aux exigences de mise en œuvre des accords HARMOS sur l'harmonisation scolaire approuvés par le peuple le 21 mai 2006. Parallèlement à la LEO, devait entrer en vigueur la Loi sur la pédagogie spécialisée (LPS) appelée à remplacer l'actuelle loi sur l'enseignement spécialisé du 25 mai 1977 pour répondre tant aux exigences fédérales et intercantionales qu'au dispositif normatif du système de formation du canton.

Le dispositif légal adopté par le Grand Conseil sur la base de l'exposé des motifs et projet de loi sur la pédagogie spécialisée (EMPL 129) consolide et confirme les grandes options développées en matière de système de formation intégratif et inclusif depuis plusieurs années. Il renouvelle et précise l'inventaire des mesures de pédagogie spécialisée, les bénéficiaires potentiels et les modalités d'accès aux prestations.

C'est donc à l'entrée en vigueur du nouveau cadre légal que le dispositif cantonal déploiera tous ses effets.

2. Réponses aux questions

- *Quelle est l'estimation des coûts générés par la construction de nouvelles salles de classe, infrastructures à la charge des communes et équipements à la charge du canton, depuis l'introduction de la LEO ?*

L'entrée en vigueur de la LEO en août 2013 et sa mise en œuvre progressive sur plusieurs années s'est accompagnée d'une importante évolution de la démographie scolaire, témoignage de la bonne santé économique générale du canton. Les constructions scolaires qui voient le jour depuis quelques années ne sont donc pas une conséquence de l'entrée en vigueur de la LEO, mais elles répondent, pour l'essentiel, à l'importante croissance des effectifs.

Un premier plafond avait été atteint en 1997 pour les classes enfantines ; il a ensuite été atteint en 2000 pour les classes primaires et aux alentours de 2005 pour les dernières années de la scolarité obligatoire. Après cette "vague", on a ensuite observé une légère diminution des effectifs.

Pour la première fois, en 2006, le canton a vu ses effectifs d'élèves baisser, tendance qui s'est poursuivie jusqu'en 2008. Cette phase de fléchissement a cependant été de courte durée puisqu'ils ont renoué avec la croissance (de l'ordre de +410 élèves annuellement) dès 2010, croissance qui s'accroît encore (+810) dès 2016.

Pour l'école enfantine, après une augmentation annuelle de près de 480 élèves de 2008 à 2011, la tendance à la hausse se poursuit, de l'ordre de 130 élèves chaque année.

Au secteur primaire, de 2012 à 2015, on a pu constater un accroissement annuel de l'ordre de 540 élèves. Un régime de croisière s'est ensuite installé avec une progression annuelle d'environ 240 enfants.

Depuis 2005, le secteur secondaire inférieur était entré dans une phase de décrue durant laquelle il a perdu en moyenne quelque 210 élèves par année jusqu'en 2015. Dès 2016, le secondaire inférieur renoue avec un accroissement des effectifs. De 2017 à 2020, ce sont ainsi près de 500 élèves supplémentaires qui devront être accueillis annuellement au niveau secondaire. A un horizon plus lointain, la tendance à la hausse devrait se maintenir, quoique de manière moins soutenue, soit une croissance de l'ordre de 280 élèves par année.

Dès 2016, en quinze ans, l'école vaudoise doit ainsi absorber quelque 12'000 élèves supplémentaires pour atteindre 107' 000 élèves en 2030.

C'est donc en pleine période de croissance de la démographie scolaire que la LEO est entrée en vigueur, en août 2013. Rien ne permet donc d'affirmer que l'augmentation ressentie des coûts des infrastructures à charge des communes lui soit imputable, plutôt qu'à cette arrivée massive d'élèves à l'école. Rappelons que cette augmentation démographique est due à la bonne santé économique et financière du canton, qui bénéficie également aux communes.

Quant aux constructions secondaires qui ont permis de rassembler les élèves du dernier cycle sur des sites uniques, il s'agit bien de constructions qui ont répondu aux besoins résultant de la mise en œuvre de la loi scolaire de 1984 et qui n'ont au final constitué qu'une mise à niveau d'infrastructures qui avaient pris du retard, même si elles ont aussi contribué à la mise en œuvre de la LEO.

Les efforts consentis par les communes qui ont engagé le financement de nouvelles constructions scolaires ne sont ainsi pas spécifiquement imputables à l'entrée en vigueur de la LEO. C'est bien l'accroissement démographique et la situation antérieure à cet afflux qui ont rendu nécessaire l'essentiel des investissements réalisés par les autorités communales.

- *Quelle est l'estimation des coûts organiques de la nouvelle VG, incluses les heures passées par le personnel enseignant et le personnel de direction ?*

L'enseignement obligatoire fonctionne depuis 2003 sur le principe de l'enveloppe pédagogique. Avec l'entrée en vigueur de la LEO, celle-ci a été revue strictement sur le respect du principe des coûts constants, mis à part les deux éléments spécifiquement validés par le Grand Conseil qui y ont été ajoutés (soit la maîtrise de classe en 1-2P et l'enseignement consolidé au degré secondaire).

L'enveloppe pédagogique est allouée aux établissements selon un calcul qui combine le nombre des élèves multiplié par un taux spécifique exprimé par un coefficient différent selon le degré de scolarisation et la voie. Avec l'entrée en vigueur de la LEO, les anciens taux des classes de la voie secondaire générale (VSG) et de la voie secondaire à options (VSO), laquelle était très consommatrice de périodes d'enseignement vu les effectifs réglementairement inférieurs aux autres classes, ont été fusionnés dans un nouveau taux destiné aux classes de la nouvelle voie générale (VG).

Ainsi, le nouveau taux VG a permis d'absorber, sans coût supplémentaire, les besoins structurels inhérents à cette voie, à savoir l'introduction des cours à niveaux et la diversification des options de compétences orientées métiers (OCOM).

Quant aux heures du personnel de direction, l'organisation de l'enseignement et la planification des horaires très diversifiés des élèves complexifie les tâches organisationnelles. Cependant, la mise en place de nouveaux outils de gestion, tels que LAGAPEO et NEO, acceptés par le Grand Conseil lorsqu'il a adopté le décret du 10 mars 2015 octroyant le financement de la modernisation de l'informatique de la scolarité obligatoire (EMPD 199 de décembre 2014), a rendu possible la maîtrise de cette importante évolution.

S'il est vrai que l'évolution démographique a engendré une augmentation des besoins tant en infrastructures qu'en périodes d'enseignement, nous pouvons confirmer que la volonté politique a pu être mise en œuvre dans les établissements scolaires dans le respect de l'enveloppe pédagogique, sans générer d'augmentation spécifique des coûts par rapport à la précédente loi.

- *Quelle est l'estimation des coûts générés par la politique de " l'inclusion " des élèves nécessitant un accompagnement personnalisé ?*

En préambule, il convient de revenir sur la notion " d'élèves nécessitant un accompagnement

personnalisé ", ceux-ci ne constituant pas un groupe homogène. Lorsque les difficultés apparaissent, l'école dispose d'une panoplie d'outils et de mesures qui se déploient de la manière la plus efficiente possible, c'est-à-dire en fonction de la nature et de l'intensité des difficultés, tant au plan qualitatif que quantitatif.

Ainsi, sur les quelques 90'000 élèves en âge de scolarité obligatoire, il faut rappeler que 16% d'entre eux bénéficient de prestations en logopédie, psychologie ou psychomotricité et que, dans le même temps, ils sont environ 6'000 à bénéficier de mesures d'enseignement spécialisé sous diverses formes. En outre, ils sont environ 3'000 qui présentent des troubles ou des déficiences qui nécessitent une scolarisation adaptée à leurs difficultés, sous la forme soit d'intégration de l'élève dans une classe ordinaire avec un important soutien, soit de scolarisation dans une classe d'enseignement spécialisé d'une école publique ou d'une institution spécialisée. Les quelque 3'000 élèves concernés sont environ 1'000 dans l'école régulière et 2'000 en institutions. Attentif à répondre à l'évolution de ces besoins, le SESAF a sollicité et obtenu du Conseil d'Etat, puis du Grand Conseil, les moyens nécessaires pour répondre à l'augmentation de la demande, soit par le budget ordinaire, soit par crédits supplémentaires partiellement compensés en 2015 et 2016.

L'entrée en vigueur de la LPS vise à simplifier et à clarifier le dispositif. Son déploiement permettra également, comme annoncé dans l'EMPL 129, de consolider les moyens nécessaires au développement de certains axes, notamment l'intervention précoce (0-4 ans), l'appui à l'école régulière pour l'accompagnement des élèves avec mesures renforcées et l'appui spécialisé dans l'enseignement postobligatoire.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 3 mai 2017.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean