

RAPPORT DE LA COMMISSION THEMATIQUE DES AFFAIRES EXTERIEURES

chargée d'examiner l'objet suivant :

**Exposé des motifs et projet de décret autorisant le Conseil d'Etat à ratifier la Convention
scolaire romande**

La Commission des Affaires extérieures du Grand Conseil vaudois s'est réunie le 28 février 2008 en la Maison de l'Elysée afin d'examiner la Convention scolaire romande (Convention romande). Elle avait au préalable, et dans la même séance, examiné l'EMPD portant sur l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HARMOS) qui fait l'objet d'un rapport spécifique (RC 54).

La commission a siégé dans la composition suivante : Mmes Christine Chevalley et Aliette Rey-Marion, et MM. Dominique-Richard Bonny, Olivier Gfeller (remplaçant Pierre Zwahlen), Félix Glutz (remplaçant André Delacour), Frédéric Haenni, Denis-Olivier Maillefer, Gabriel Poncet, Michel Renaud, Vassilis Venizelos, Claude Schwab (en remplacement de Mme Sylvie Villa), Eric Walther, Laurent Wehri, et Dominique Kohli président.

Mme Anne-Catherine Lyon, conseillère d'Etat, a participé à l'ensemble des travaux de la commission et a donné les réponses et éclairages attendus ; elle était accompagnée de M. Jean-François Steiert, délégué aux Affaires intercantionales, de M. Daniel Christen, directeur général de l'enseignement obligatoire et de Mme Cilette Cretton, directrice pédagogique de l'enseignement obligatoire.

INTRODUCTION

L'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HARMOS) est la traduction donnée par les cantons aux nouveaux articles constitutionnels sur la formation, acceptés à une forte majorité par le peuple suisse le 21 mai 2006.

On se souvient que le dispositif constitutionnel prévoit que la Confédération pourra imposer ses propres mesures d'harmonisation si les cantons n'arrivent pas à se mettre d'accord entre eux. Afin d'éviter cette intervention non souhaitée de la Confédération, HARMOS pose le cadre intercantonal fédéral d'harmonisation défini par les cantons eux-mêmes. HARMOS prévoit dans un deuxième temps que les régions linguistiques se mettent d'accord pour la mise en œuvre de l'accord, en particulier s'agissant de l'harmonisation des plans d'études, de la coordination des moyens d'enseignement et instruments d'évaluation ainsi que des standards de formation.

La Conférence intercantonale de l'Instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) est le véhicule prédestiné pour réaliser les objectifs d'HARMOS dans les cantons latins. La CIIP, qui existe depuis plus de 100 ans sans accord intercantonal, trouve ainsi une base légale dont l'absence ne l'a pas empêchée de fonctionner à satisfaction durant toute cette période.

D'autres types de collaboration, souhaités par les responsables de l'Instruction publique et déjà largement initiés sur le terrain, trouvent place dans la Convention ; ils complètent le dispositif. C'est le cas en particulier de la formation des enseignants.

CONTENU DE LA CONVENTION

La convention institue un "Espace romand de la formation" ; elle est en fait l'application d'HARMOS dans les cantons latins, dans le respect des traditions, sensibilités et prérogatives souveraines cantonales.

Cette convention détermine des champs dans lesquels la coopération est obligatoire, faisant alors l'objet d'une réglementation contraignante, et des domaines à caractère non obligatoire pour lesquels des recommandations sont simplement émises par la CIIP. Il est précisé qu'HARMOS demeure le document de référence en cas de doutes sur l'interprétation ou les bases formelles d'harmonisation.

Les domaines de coopération obligatoire découlant de l'accord suisse sont les suivants :

- début de la scolarité obligatoire, 4 ans révolus, le jour déterminant étant le 31 juillet ;
- durée des degrés scolaires : soit degré primaire de huit ans composé de 2 cycles(1er cycle 1-4/cycle primaire 1 et 2ème cycle 5-8/cycle primaire 2) suivi du degré secondaire I d'une durée de 3 ans (9-11) ;
- tests de référence sur la base des standards nationaux dont la réalisation est placée sous la responsabilité de la CDIP, en collaboration avec la CIIP ;
- harmonisation des plans d'études à travers l'élaboration par la CIIP d'un Plan d'étude romand destiné à prendre le relais des différents plans d'étude cantonaux ;
- moyens d'enseignement et ressources didactiques, grâce à l'adoption d'une offre coordonnée de matériels didactiques ;
- attestation des connaissances et des compétences des élèves au moyen de portfolios nationaux et/ou internationaux recommandés par la CDIP, ceux-ci seront dans un premier temps axés sur les connaissances linguistiques.

Pour l'ensemble de ces éléments, la CIIP édicte la réglementation d'application.

Par ailleurs, la Convention romande impose aux cantons concernés une obligation de coopérer dans les domaines suivants :

- formation initiale des enseignants. La CIIP coordonne les contenus des formations initiales des enseignants en veillant à la diversité des approches pédagogiques ;
- formation continue des enseignants, l'une et l'autre dans le cadre des HEP ou, pour Genève, à l'Université, et en collaboration avec diverses institutions et Hautes Ecoles. La CDIP définit les exigences minimales pour la reconnaissance des diplômés ;
- formation des cadres scolaires, à travers une offre de formation commune pour les responsables d'établissement ;
- organisation d'épreuves romandes, tests de référence permettant de vérifier le degré d'atteinte des objectifs communs ;
- élaboration de profils de connaissance et compétences individuels, référentiels destinés à documenter les maîtres d'apprentissage et les écoles secondaires II sur les capacités des élèves.

Enfin, la convention ouvre la possibilité de définir des domaines de coopération intercantonale non obligatoire qui seront décrits dans le programme quadriennal de la CIIP.

La convention précise par ailleurs les dispositions organisationnelles portant d'une part sur les mécanismes de détermination des règlements d'application, confiée à la CIIP d'autre part sur le financement de la CIIP, fixé au prorata de la population résidente de chaque canton partie à la convention ; et également sur les prérogatives des Parlements cantonaux, limitées à l'examen, chaque année, du rapport annuel de la CIIP portant sur l'exécution de la convention, le budget et la planification financière pluriannuelle et les comptes annuels de la CIIP ; et enfin sur l'institution d'une commission interparlementaire composée de 7 délégués par canton et chargée de préavisier le rapport annuel de la CIIP, son budget et les comptes annuels, avec le droit de faire "toute remarque ou proposition relative à l'application de la convention".

La convention définit enfin les modalités réglant la présidence de la CIIP, le fonctionnement de la

commission interparlementaire, les litiges, et dispositions transitoires. Elle entre en vigueur six mois après sa ratification par trois cantons, dont au moins un canton bilingue, sa durée de validité est illimitée avec une possibilité de résiliation sur préavis de 3 ans.

Parce qu'elle prévoit des domaines de coopération obligatoire, et donc des délégations de compétences de la part des cantons concernés, dite convention doit obligatoirement être adoptée par chacun des parlements cantonaux concernés.

Il faut enfin relever, avec L'EMPD, que l'étape suivante sera la refonte de la loi scolaire vaudoise et que "le Grand Conseil aura l'occasion, dans le cadre de cette refonte..., de se prononcer sur les grandes orientations à prendre dans les choix d'organisation scolaire, de financement, de formation des enseignants et d'autres facteurs qui permettront au système scolaire vaudois d'atteindre les objectifs fixés au niveau national".

PREROGATIVES PARLEMENTAIRES CANTONALES

A l'instar d'HARMOS, le Grand Conseil a le choix d'approuver ou non la Convention scolaire romande. Il n'a aucune latitude de modifier par amendement le texte soumis.

Il faut donc se féliciter qu'en amont, la mise en consultation de l'accord HARMOS et de la Convention scolaire romande se soit traduite, pour les Parlements cantonaux, par l'instauration d'une commission interparlementaire romande.

Celle-ci a émis plusieurs propositions et remarques largement retenues dans le projet définitif et permettant de relayer nombre de préoccupations liées à un débat scolaire toujours vif et sensible.

Les éléments ci-dessous mettent en évidence certains points exprimés par la commission dans la perspective d'une mise en œuvre laissée quasiment exclusivement à la compétence de la CIIP et des départements concernés.

REMARQUES ET OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Dans la perspective du prochain débat sur l'initiative "Ecole 2010", la commission a reçu l'assurance que le texte de l'initiative ne saurait être déclaré irrecevable du fait de l'adoption d' HARMOS d'une part, et de la Convention romande d'autre part. Sous réserve de dispositions contraignantes du droit fédéral, les points ciblés par l'initiative, maintien de 3 voies au degré secondaire I et modalités de notation, ne sont pas couverts par l'harmonisation prévue par les textes sous examen.

Un autre souci des initiants, partagé d'ailleurs par la commission interparlementaire ainsi que par la Commission des Affaires extérieures, portait sur la nécessité de défendre la diversité des approches pédagogiques tant dans les HEP que dans les établissements. La Convention romande le prévoit explicitement.

Cette approche ouverte, laissant à l'enseignant la latitude de choisir l'approche pédagogique convenant le mieux, se retrouve dans les dispositions prévues pour le matériel didactique. L'option retenue est la mise à disposition de plusieurs collections pour une discipline donnée, avec des approches pédagogiques différentes, en veillant à valoriser le matériel existant, y compris dans d'autres pays, et en s'attachant à coordonner l'élaboration de nouveaux documents et manuels didactiques.

La commission s'est inquiétée de la disparition de la notion de cycle élémentaire dans le texte de la convention, s'interrogeant sur les raisons et projets fondant cette dissolution d'une structure, d'un terme et d'un contenu auxquels tous sont attachés. De l'avis de Mme la Conseillère d'Etat, il n'y a là nulle malice, l'Accord HARMOS est ici déterminant qui précise en son article 6 que "le degré primaire, école enfantine ou cycle élémentaire inclus, dure huit ans".

S'agissant du Plan d'étude romand, la marge de manœuvre de 15 pour cent laissée à chaque canton pour tenir compte des spécificités cantonales apparaît comme une saine mesure pour éviter qu'harmonisation ne rime avec homogénéisation et uniformisation, contraires à l'histoire et à la sensibilité des cantons, latins en tête.

La question de la place des Parlements cantonaux dans la mise en œuvre, le suivi et l'évolution de la

convention constitue une véritable source de regret et de frustration s'agissant d'un domaine, on l'a dit, qui touche toute la population et toute la société. La mise en œuvre de la Convention, ainsi que les modalités précises de l'harmonisation sont désormais placées sous la responsabilité quasi-exclusive de la CIIP et des départements concernés. Les mécanismes prévus pour l'association des Parlements, à travers l'examen d'un rapport annuel au contenu bien pauvre, et par la mise en place d'une commission interparlementaire dont on peine à voir l'utilité et l'intérêt, témoignent d'une vision régressive du rôle des législatifs. Le nouveau fédéralisme incarné par HARMOS et par la Convention romande laisse ici une bien modeste place et un rôle d'alibi aux Grands Conseils qui ne pourront guère jouer leur rôle de suivi, de contrôle et de relais. Il reste à espérer que les bonnes dispositions participatives qui ont présidé à l'élaboration des deux accords et qui ont vu ceux-ci être significativement améliorés, se poursuivront dans les phases, également cruciales, de choix stratégiques et de mise en œuvre.

DECISION DE LA COMMISSION

Sur la base de ce qui précède, avec la conviction que la Convention est un outil approprié pour concrétiser les objectifs des articles constitutionnels sur la formation et qu'elle donne aux cantons latins les bases requises pour une collaboration efficace, et avec le souci d'une association correcte des Parlements cantonaux à sa mise en œuvre, la Commission des affaires extérieures unanime propose au Grand Conseil d'approuver la Convention scolaire romande.

Bussy-Chardonney, le 20 mars 2008.

Le président :
(Signé) *Dominique Kohli*