

EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE DECRET

prolongeant d'un an le délai pour soumettre l'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école" au vote populaire.

1 INTRODUCTION

L'initiative législative "Ecole 2010 – sauver l'école", munie de 15'249 signatures valables, a été déposée dans le délai légal, le 25 janvier 2008. Elle demande la modification, l'ajout ou l'abrogation de 66 articles de la loi scolaire du 12 juin 1984. Le département de l'intérieur, Service des communes et des relations institutionnelles, a constaté son aboutissement et l'a rendu public dans la Feuille des Avis Officiels du 29 février 2008.

Conformément à l'article 80 Cst-VD et sur préavis du Conseil d'Etat du 25 juin 2008, le Grand Conseil a ensuite constaté, par décret du 16 décembre 2008, la validité de l'initiative. Dans l'exposé des motifs accompagnant ce projet de décret, le Conseil d'Etat a indiqué qu'il demanderait au Grand Conseil, conformément à l'article 102 de la loi sur l'exercice des droits politiques (LEDP) compte-tenu des importantes réserves soulevées par l'initiative (notamment quant aux incompatibilités qu'elle peut avoir avec l'Accord HarmoS et la Convention scolaire romande), de l'autoriser à lui opposer un contre-projet. C'est l'objet de cet exposé des motifs et projet de décret que le Conseil d'Etat soumet à l'approbation du Grand Conseil.

Il convient de souligner qu'en décembre 2008, soit au moment où le Grand Conseil reconnaissait la validité de l'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école", celle-ci ne pouvait être déclarée "non-conforme" à l'Accord HarmoS et à la Convention scolaire romande (CSR) puisque ces accords n'étaient pas encore formellement entrés en vigueur. Il est fort probable en revanche qu'au moment où l'initiative devrait être soumise au peuple - dans le délai prévu par la Cst-VD, soit au plus tard le 25 janvier 2010 - les accords intercantonaux auront été ratifiés par un nombre de cantons suffisant et qu'ils seront entrés en force. Le canton de Vaud pourrait alors se trouver dans une situation paradoxale : il aurait approuvé les Accords intercantonaux mais il devrait soumettre au peuple une modification de sa loi scolaire incompatible avec le droit intercantonal pour certains points. Pour prévenir cette situation, mais aussi parce qu'il souhaite saisir cette opportunité pour adapter la loi scolaire – outre à HarmoS - aux exigences du contexte social actuel, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de lui accorder un délai supplémentaire d'une année pour préparer ce projet de loi, véritable contre-projet à l'initiative. Une fois ce texte élaboré, le Grand Conseil pourra alors se déterminer en connaissance de cause : soit en faveur du projet de nouvelle loi scolaire, soit en faveur de l'initiative, soit en refusant les deux objets proposés.

2 L'ACCORD INTERCANTONAL SUR L'HARMONISATION DE LA SCOLARITE OBLIGATOIRE (ACCORD HARMOS) ET LA CONVENTION SCOLAIRE ROMANDE (CSR)

a) Rappel

Actuellement, les cantons collaborent et se coordonnent sur la base du Concordat du 19 octobre 1970 qui précise notamment l'âge d'entrée à l'école, la durée de la scolarité et le début de l'année scolaire. Le 21 mai 2006, le peuple et les cantons suisses ont accepté la révision des articles constitutionnels sur la formation. Ceux-ci exigent une harmonisation intercantonale accrue, concrétisée par l'adoption, en juin 2007, de l'Accord HarmoS par la CDIP et de la Convention scolaire romande (CSR) par la CIIP.

b) Etat des ratifications

Par décret du 22 avril 2008, le Grand Conseil a autorisé le Conseil d'Etat à les ratifier, ce qui implique à terme une modification de la loi scolaire et de son règlement d'application. La procédure de ratification lancée par la CDIP et la CIIP est actuellement en cours. L'article 16 de l'Accord HarmoS prévoit que l'Accord sera mis en vigueur dès que dix cantons au moins y auront adhéré. A ce jour, neuf cantons ont ratifié l'Accord. Il s'agit des cantons de Schaffouse, de Glaris, de Vaud, du Jura, de Neuchâtel, du Valais, de St Gall, de Zurich et de Genève. Dans le canton de Nidwald cet objet, mis en votation populaire le 8 février 2009, a été rejeté, comme dans les cantons de Lucerne, des Grisons et de Thurgovie. Dans les

cantons de Berne, de Fribourg, du Tessin et de Zoug l'Accord a été accepté par le Grand Conseil mais le délai référendaire n'est pas encore échu, sauf pour Berne où un referendum a été déposé.

On peut estimer vraisemblable qu'à la fin du premier semestre 2009, le nombre de dix cantons ayant approuvé l'Accord HarmoS sera atteint. Dès lors, il sera mis en vigueur et un délai de six ans sera accordé aux cantons signataires pour adapter leur législation (article 12 de l'Accord HarmoS). La rentrée scolaire 2015 pourrait dans ce cas s'effectuer selon les exigences HarmoS, ce qui signifie que la loi scolaire devrait avoir été modifiée dans le courant de l'année 2014.

La CSR prévoit sa mise en vigueur six mois après que trois cantons (dont au moins un canton bilingue) l'ont ratifiée - ce qui est déjà le cas aujourd'hui - mais au plus tard au moment de l'entrée en vigueur de l'Accord HarmoS. Le délai de mise en application par les cantons est également fixé à six ans.

3 PROBLEMATIQUE DES DELAIS

En vertu de l'article 82 Cst-VD, une initiative populaire est soumise au vote au plus tard dans les deux ans qui suivent son dépôt. L'initiative "Ecole 2010 – sauver l'école" doit donc être mise en votation populaire avant le 25 janvier 2010. La Constitution prévoit cependant que le Grand Conseil peut prolonger ce délai d'un an (soit au plus tard le 25 janvier 2011) s'il décide de lui opposer un contre-projet.

En tout état de cause, on doit constater que l'existence de l'initiative impose dans les faits une limitation importante des délais d'élaboration des modifications légales liées à la mise en oeuvre des Accords intercantonaux puisque la loi scolaire modifiée par l'initiative devrait avoir été votée au plus tard le 25 janvier 2011 au lieu de 2014, soit dans ce cas dans un délai réduit de moitié.

Par ailleurs, il convient de rappeler que la structure de projet HarmoS conduit la réflexion, en partenariat avec les milieux intéressés, en vue de préparer les changements qui devront intervenir dans l'école. Les initiants ont été invités à s'associer à cette réflexion et ont accepté d'y participer.

Dans ce cadre, les propositions de l'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école" font l'objet d'un examen attentif, tout comme l'ensemble des propositions venant des partenaires du système scolaire.

Si le Grand Conseil accepte le principe d'un contre-projet à l'initiative, sous la forme d'une refonte complète de la loi scolaire (projet HarmoS), un délai supplémentaire lui est demandé pour l'élaboration de ce projet. En effet, celui-ci devra suivre les étapes habituelles à tout projet de loi : rédaction d'un avant-projet, mise en consultation puis procédure d'adoption du projet par le Grand Conseil. L'ensemble de cette démarche pour un projet de cette ampleur n'est guère réalisable dans le délai imposé par la mise en votation populaire de l'initiative.

4 ELEMENTS DE LA FUTURE LOI SCOLAIRE

Au plan supracantonal, les objectifs de l'Accord HarmoS visent à une meilleure harmonisation des systèmes scolaires afin d'améliorer leur qualité, en particulier préparer mieux encore les jeunes à affronter la complexité du monde dans lequel ils vivent et faciliter la mobilité des familles.

Au plan cantonal, le projet HarmoS se propose d'atteindre les mêmes buts. Plus concrètement, il doit adapter la loi scolaire et son règlement d'application aux impératifs de l'Accord HarmoS et de la CSR. Il se propose en outre d'examiner certaines questions sensibles à la lumière des défis actuels et futurs qui se posent aux systèmes de formation, en vue de rendre l'école obligatoire encore plus équitable et plus efficiente et de lui permettre ainsi d'assurer une meilleure égalité des chances à tous les élèves qui la fréquentent, tout en visant l'excellence. Il doit enfin redonner à une loi qui date aujourd'hui d'un quart de siècle une cohérence qu'elle a perdue au fil des nombreuses modifications sectorielles subies et des réformes traversées.

a) Adaptation de la loi scolaire aux accords intercantonaux

Comme relevé ci-dessus, la mise en vigueur de l'Accord HarmoS et de la CSR vont exiger la modification de nombreux articles de la loi scolaire, pour diverses raisons :

- Le nouveau "découpage" de la scolarité entre un degré primaire de 8 ans (découpé en 2 cycles de 4 ans) et un degré secondaire I de 3 ans, ainsi que l'obligation de fréquenter l'école dès l'âge de 4 ans modifient la dénomination usuelle des classes, cycles et degrés : à la numérotation actuelle de l'école obligatoire "-2 +9" se substitue celle de "1 à 11" les cycles "initial" (CIN), "primaire 1" (CYP1) "primaire 2" (CYP2) et "de transition" (CYT) ne sont plus en adéquation avec les années du degré primaire de l'Accord HarmoS ; les années secondaires 7, 8 et 9 enfin deviennent les années 9, 10 et 11. Dans la mesure où une harmonisation intercantonale est souhaitée, ces appellations gagnent à être uniformisées, tout particulièrement dans les cantons de la Suisse romande.
- Certaines exigences des Accords réclament des modifications de la loi scolaire : l'âge d'entrée à l'école obligatoire à 4 ans révolus au 30 juillet ; l'allongement du degré primaire jusqu'en fin de 6^e année [8e sous HarmoS] ; le transfert de compétences des cantons vers des instances intercantionales (rédaction des plans

d'études, moyens d'enseignement communs) ; l'adoption de standards nationaux en matière de formation ; les épreuves et tests communs à tous les élèves romands ou suisses ; l'obligation de débiter l'apprentissage des langues étrangères dès la 3^e année [5^e sous HarmoS] pour l'allemand et 5^e année [7^e sous HarmoS] pour l'anglais, ou la coordination des exigences en matière de formation des enseignants.

- Une partie de ces modifications peut entraîner d'autres : la primarisation de l'actuel cycle de transition peut entraîner des modifications de la procédure d'orientation dans les voies ; l'enseignement plus précoce des langues étrangères peut engendrer une adaptation de la formation des enseignants ; enfin, la coordination entre les offres de prise en charge parascolaire et scolaire des enfants doit être améliorée, voire créée, pour répondre aux exigences de l'Accord HarmoS.

b) Adaptation de la loi scolaire aux contextes social et organisationnel actuels

La loi scolaire actuelle date du 12 juin 1984. C'est à cette époque que les établissements scolaires ont été créés, qu'ont été mises en place les voies VSO, VSG et VSB du degré secondaire I et que l'orientation des élèves dans les filières a été reportée de la 4^e à la 6^e année de la scolarité obligatoire.

Au cours de ces vingt-cinq dernières années, de nombreux changements sont intervenus, non seulement dans le cadre scolaire mais aussi et surtout dans le contexte social :

- On a pu observer un accroissement quasi constant de la démographie, en l'occurrence scolaire. Ainsi, au cours de ce dernier quart de siècle, l'école obligatoire a accueilli près de 20'000 élèves de plus.
- Cette augmentation des effectifs s'est accompagnée d'une démocratisation plus forte de l'accès aux études, en raison notamment d'une prospérité économique accrue ; les attentes vis-à-vis de l'école ont par conséquent augmenté.
- De nouveaux outils ont été développés aussi bien au plan international que national et cantonal afin de permettre une observation plus fine de la qualité des systèmes et de la pertinence des ressources allouées. L'enquête PISA, en comparant les résultats obtenus par les élèves de divers pays, met en évidence des faiblesses qui, désormais identifiables, peuvent et doivent être corrigées. Nul ne saurait se résigner à des résultats jugés insatisfaisants.
- Les mouvements migratoires se sont intensifiés : la population scolaire s'est donc considérablement diversifiée, notamment quant à la langue d'origine des élèves. Ils ont vu arriver dans les classes de l'école obligatoire un grand nombre d'élèves qui ne maîtrisent pas la langue scolaire, à savoir le français. Des classes dites "d'accueil" ont été ouvertes et des cours intensifs de français dispensés aux primo-arrivants afin de favoriser leur intégration scolaire et de leur permettre de poursuivre leur formation. Ces efforts ont sans doute permis l'intégration réussie de nombreuses familles, tout particulièrement de celles qui venaient de pays européens. Les résultats des enquêtes démontrent que les élèves "allophones" se trouvent proportionnellement en surnombre aussi bien dans l'enseignement spécialisé que dans les filières à débouchés plus limités. Cette question doit donc être examinée avec une extrême attention si l'on veut éviter un sentiment d'injustice et de frustration qui peut devenir source d'incivilités et de violence.
- Les progrès techniques et technologiques ont bouleversé en profondeur la nature des métiers et surtout leur pérennité. De nouveaux métiers se créent, d'autres disparaissent, ce qui rend nécessaire l'acquisition de connaissances et de compétences permettant une formation tout au long de la vie (Rapport Delors à l'UNESCO, 1994).
- L'emploi s'est fragilisé, non seulement dans les secteurs qui exigeaient jusqu'ici peu de qualifications (par l'effet des délocalisations de la production de biens) mais également dans ceux auxquels on accède au terme de longues années d'études (celles-ci ne garantissent plus l'emploi).
- Les structures familiales enfin se sont modifiées : la plupart des pères et mères exercent aujourd'hui une activité hors de leur foyer et le nombre de familles monoparentales a fortement augmenté. Ces changements ont suscité une demande croissante de structures publiques de prise en charge des enfants (crèches, cantines, accueil parascolaire, devoirs surveillés) et d'aménagements des horaires de l'école pour les rendre plus compatibles avec ceux des parents, moins présents à leur domicile. Ces demandes ont été formulées dans des motions et postulats qui sont encore loin d'avoir tous été pris en compte et qui réclameraient pour certains des modifications de la loi scolaire.

L'école n'échappe pas à ces bouleversements sociaux. Or, les systèmes scolaires éprouvent, plus que tout autre, de la difficulté à se réformer en profondeur. De 1806 (date de la première loi scolaire vaudoise) à 2009, autrement dit en plus de deux siècles, les lois scolaires n'ont été entièrement renouvelées qu'une fois tous les vingt ou vingt-cinq ans. Pourtant, des adaptations sont constamment apportées au système scolaire pour éviter que le décalage entre société civile et institution scolaire ne s'aggrave, ce qui prêterait l'avenir des jeunes confiés à l'école.

Ces changements-là, intervenus au cours de toutes ces années, ont dans la plupart des cas fait l'objet de modifications

partielles de la loi scolaire et/ou de son règlement d'application.

A titre d'exemple, on peut citer :

- Le désenchevêtrement des tâches entre communes et canton initié par le projet EtaCom.
- Le financement des établissements scolaires réglé par l'introduction du principe de l' "enveloppe pédagogique". L'adoption de ces nouvelles règles de gestion n'a pas toujours été formellement inscrite dans la loi. De plus, le principe de l'enveloppe, qui visait au départ à garantir une égalité de traitement entre les établissements scolaires, évolue aujourd'hui dans le sens d'une plus grande équité.
- La suppression des commissions scolaires dans la Loi scolaire et la création des Conseils d'établissements.

Certains de ces changements ont déjà fait l'objet de réflexions suivies d'adaptations concrètes du système scolaire au contexte social. Ils n'ont pas toujours été intégrés dans la loi scolaire ou alors de manière fragmentée, ce qui nuit à la cohérence globale des textes.

c) Amélioration de la cohérence et de la forme de la loi scolaire

Comme précisé plus haut, la loi qui régit actuellement l'école vaudoise, qui date du 12 juin 1984, accuse un quart de siècle. Au cours de ces années, elle a subi de multiples modifications sectorielles : vingt-six au total, ce qui représente en moyenne une modification chaque année. Au plan de la forme, sa systématique a été fortement altérée par de multiples ajouts et/ou suppressions d'articles. Trente-huit d'entre eux ont ainsi été vidés de leur contenu alors que vingt-deux se sont déployés sur de nombreuses lettres de l'alphabet pour éviter de changer la numérotation.

En outre, la loi de 1984 a traversé plusieurs réformes scolaires, dont certaines importantes (EVM, EtaCom). Chacune a tenté d'imprimer une part de la vision de ses auteurs dans quelques articles, tout en conservant dans d'autres l'esprit antérieur. Loi et règlement n'ont pas toujours été coordonnés avec rigueur.

A partir du début de ce siècle, les programmes ont fait place à des plans d'études fixant des objectifs de connaissances et de compétences à atteindre. Les enseignant-e-s sont incité-e-s à travailler en équipe et bénéficient d'une plus grande marge de liberté quant au choix des méthodes ou des pratiques pédagogiques. L'évaluation vise prioritairement à guider l'élève dans ses apprentissages pour lui permettre d'atteindre les objectifs. Des mesures sont mises en place pour ceux d'entre eux qui n'y parviennent pas sans une aide et un encadrement plus soutenus. La qualité de l'école se mesure en termes de résultats, même si cette qualité est tributaire de multiples facteurs, dont celui du climat qui y règne. Les dispositifs mis en place se mesurent en termes d'efficacité. C'est en fonction de ces nouveaux paradigmes et dans cet esprit que les Accords intercantonaux ont été réalisés.

Or, la loi scolaire actuelle ne reflète que très partiellement ce nouvel état d'esprit.

5 CONCLUSION

L'adoption des Accords intercantonaux constitue une opportunité majeure d'une refonte complète de la loi scolaire et de son règlement d'application. En outre, cette refonte est rendue nécessaire en raison de l'évolution importante du système scolaire au cours de ces vingt-cinq dernières années mais aussi en raison des changements intervenus dans la société durant cette période. Enfin, la refonte de la loi scolaire s'impose pour redonner une cohérence nouvelle à ce texte modifié à de multiples reprises.

L'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école" ne répondant que très partiellement à ces besoins, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de l'autoriser à élaborer un contre-projet à dite initiative, à savoir une nouvelle loi scolaire.

Pour permettre aux instances chargées d'élaborer le projet HarmoS d'accomplir leur tâche dans des conditions réalistes, le Conseil d'Etat demande au Grand Conseil de prolonger d'une année le délai prévu pour mettre l'initiative et le contre-projet en votation populaire, comme le prévoit l'art. 82Cst-VD. Si le Grand Conseil accepte cette demande, le contre-projet lui sera présenté en 2010.

Fondé sur ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à suivre les arguments développés ci-dessus et à accepter le projet de décret qui lui est proposé.

PROJET DE DÉCRET

prolongeant d'un an le délai pour soumettre l'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école" au vote populaire

du 18 mars 2009

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

décète

Art. 1

¹ Le délai pour soumettre l'initiative "Ecole 2010 : sauver l'école" au vote populaire est prolongé d'un an.

Art. 2

¹ Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution du présent décret. Il en publiera le texte, conformément à l'article 84, 1er alinéa, lettre a, de la Constitution cantonale, et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 mars 2009.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean