

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Vassilis Venizelos et consorts - Planification scolaire : pour que les villages restent des lieux vivants

Rappel de l'interpellation

Le comité de direction de l'Association intercommunale de la région d'Echallens (ASIRE) a récemment pris la décision de fermer le collège de Donneloye au plus tard à l'horizon 2021. Une pétition a récemment été lancée par les autorités de la commune de Donneloye pour marquer leur opposition à cette décision. Cette fermeture fait écho à d'autres situations similaires dans le canton. C'est souvent pour des raisons d'économies ou pour assurer une plus grande efficacité du système sur le plan pédagogique que le regroupement des établissements scolaires est privilégié. Même si ces mesures sont compréhensibles du point de vue de la rentabilité et de l'efficacité, elles ont souvent des conséquences importantes pour les communes concernées.

Ce qui frappe d'abord, dans le cas de Donneloye comme dans d'autres, c'est le processus décisionnel. En effet, la décision de fermer le collège n'a fait l'objet d'aucun débat au sein du conseil intercommunal. La commune directement impactée n'a donc pas eu voix au chapitre dans cette affaire. Ces problèmes de gouvernance ont d'ailleurs été identifiés par la Cour des comptes, le 23 novembre 2016, dans un rapport sur les associations de communes qui préconise un certain nombre de réformes qui ont, en partie, été reprises dans une motion Claudine Wyssa demandant " un meilleur fonctionnement des associations de communes. " (17_MOT_104)

La décision de fermer le collège de Donneloye semble avoir été prise sur une analyse impliquant huit critères — article dans La Région du 14 septembre 2017 : besoins pédagogiques, gestion efficace, parc immobilier, visibilité pour les citoyens, évolution de la société, prévisibilité financière communale, plus-value à la population et réponse au cadre légal. Ces critères sont pour la plupart tirés du Plan directeur cantonal vaudois (PDCn) — fiche B 41. Pourtant, le principe selon lequel l'organisation scolaire doit tenir compte " du potentiel des équipements existants " — PDCn VD, fiche B 41 — ne semble pas pris en compte dans le cas de Donneloye.

Enfin, il est important de rappeler que la fermeture d'une école s'inscrit dans une dynamique particulière, qui voit les services publics et privés désertir les villages de notre canton. Une application stricte des principes visant à regrouper les établissements scolaires entre donc en conflit avec les efforts fournis par de nombreuses communes pour redynamiser leur village et en faire des lieux vivants.

Ainsi, soucieux d'utiliser tous les leviers possibles pour permettre aux villages de notre canton de rester des lieux vivants, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat.

1. La présence d'un collège étant souvent un vecteur d'animation important dans les villages, le Conseil d'Etat considère-t-il opportun d'appliquer le principe du regroupement scolaire avec plus de nuances ?
2. Le canton est-il consulté lorsque les associations de communes établissent leur planification scolaire ?
3. Parmi les critères préconisés dans la fiche B41 du Plan directeur cantonal, quelle importance le Conseil d'Etat donne-t-il à la nécessité de tenir compte " du potentiel des équipements existants " ?
4. Si non, comment le canton assure-t-il une cohérence dans les orientations prises par les associations de communes ?
5. Si non, pourquoi ?
6. Si oui, comment le Conseil d'Etat envisage-t-il d'inviter les associations de communes à intégrer cet élément dans leur planification ?
7. Si oui, quels critères sont pris en compte dans l'analyse ?

Nous remercions par avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Ne souhaite pas développer.

(Signé) Vassilis Venizelos

et 2 cosignataires

Réponse du Conseil d'Etat

I. Considérations générales

L'article 27 alinéa 1 de la loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (LEO ; RSV 400.02) définit les compétences et responsabilités des communes en matière d'organisation territoriale et de bâtiments scolaires : "*Les communes, d'entente avec l'autorité cantonale et les directions d'établissement, planifient et mettent à disposition des établissements les locaux, installations, espaces, équipements et mobiliers nécessaires à l'accomplissement de leur mission.*".

En référence à la situation mentionnée par les interpellants, l'Association Scolaire Intercommunale de la Région d'Echallens (ASIRE) est dès lors compétente dans la mise à disposition des locaux scolaires, et ce, également selon l'article 2 de ses statuts : *L'ASIRE" a pour but de pourvoir aux besoins de la scolarité obligatoire à la charge des communes pour les degrés primaire et secondaire I, des enfants domiciliés sur le territoire des communes associées, conformément aux dispositions légales en la matière, notamment de la loi sur l'enseignement obligatoire du 7 juin 2011 et de son règlement d'application du 2 juillet 2012 (RLEO). Il s'agit en particulier de la mise à disposition et de la gestion des locaux et installations scolaires nécessaires à l'enseignement, ainsi que les transports scolaires et les devoirs surveillés. De plus, d'autres activités parascolaires telles que les cantines scolaires, l'accueil des élèves en dehors des heures d'école sont possibles si elles s'inscrivent dans un cadre d'intérêt régional.* "

Au surplus, le conseil intercommunal de l'ASIRE est compétent pour "*adopter les conventions pour l'utilisation des locaux n'appartenant pas à l'ASIRE*", conformément à l'article 13, chiffre 13 des statuts en vigueur.

De ces compétences découle le plan de développement des infrastructures scolaires et parascolaires de l'ASIRE "*Vision 2020. Repenser l'école de la région pour relever les défis de demain*", qui sert de repère stratégique aux communes membres. Il prévoit un plan des investissements pour la région, ainsi qu'une planification des créations et fermetures de classes et de collèges. Ces derniers sont présentés en détail dans le rapport de l'ASIRE dont la présentation est disponible sur son site internet : <http://asire.ch/pdf/ASIRE/ASIRE%20-%20Vision2020%20site.pdf>.

L'ASIRE agit en toute transparence avec les communes partenaires. Ainsi, par exemple, une séance d'information s'est tenue entre le Comité directeur de l'ASIRE et la Municipalité de Donneloye pour expliquer les enjeux stratégiques découlant du plan de développement.

La fermeture du collège de Donneloye, planifiée au 31 décembre 2021, est conditionnée par l'extension du collège de Thierrens, choix stratégique motivé par l'ASIRE en fonction de critères mis en évidence dans son analyse, reproduite ci-après, de la situation de collège de Donneloye :

1. Répondre aux besoins pédagogiques en évolution

Le site de Donneloye abrite 3 classes (1x1-2P, 1x3P et 1x5P). En termes de suivi pédagogique et de dynamique de site, Donneloye n'offre, sur le principe, pas de synergies propices à l'apprentissage. En effet, aucun cycle complet ne peut être effectué sur place et par conséquent, le suivi des élèves n'est pas adéquat. La direction de l'établissement partage cette analyse.

2. Assurer une gestion efficiente (transports, démographie, volatilité des volées, infrastructures)

- Alors que 1/3 des élèves proviennent du village de Donneloye et 2/3 d'entre eux y sont amenés.
- L'organisation des classes est fortement dépendante du nombre d'élèves domiciliés dans le village. En moyenne, pour chacune des volées, le village ne compte que 2 à 8 élèves (en moyenne 5 élèves sur les 11 années de la scolarité obligatoire).
- Ceci implique que, pour assurer le maintien des classes de Donneloye, il faut y déplacer 12 à 18 élèves d'autres villages.

Quant à la question des transports, elle doit être abordée sous l'angle des bus de ligne publics et des mini-bus scolaires.

Donneloye est desservi par trois lignes de bus régionales, avec un total de 50 courses par jour passant par la Commune en direction d'Yverdon-les-Bains, Thierrens, Moudon ou Bercher. Les horaires de ces lignes répondent à de nombreuses contraintes (correspondances avec les trains, horaires des différentes écoles de l'ASIRE) et ne peuvent de ce fait répondre à tous les besoins de déplacements entre les différents villages de l'ASIRE :

- La ligne 10.660 Yverdon-les-Bains - Donneloye - Thierrens - Moudon a pour fonction de relier Donneloye (et les autres Communes desservies) à Yverdon-les-Bains et sa gare, avec une cadence à 30 minutes aux heures de pointe. Pour les besoins scolaires, l'ASIRE complète actuellement l'offre publique par l'organisation d'une course privée le matin, pour les élèves des villages de Chanéaz, Mézery et Prahins. Dès la rentrée d'août 2019 cette lacune sera comblée et tous les trajets pourront être assurés par la ligne de bus régionale.
- La ligne 10.430 Thierrens - Bercher - Bioley-Magnoux - Donneloye amène tous les élèves secondaires de l'ASIRE à Bercher, et tous les élèves primaires d'Oppens, Bioley-Magnoux, Ogens et Bercher à Thierrens. Elle ne peut en plus assurer les liaisons entre Bioley-Magnoux / Ogens et Donneloye, aux bonnes heures. Ainsi, ces élèves sont transportés en minibus.
- Gossens est desservi par la ligne 10.662 Bercher - Cronay, Moulin du Pont. Les élèves se rendant à Donneloye doivent l'emprunter jusqu'à l'arrêt Moulin du Pont où une correspondance est assurée avec la ligne 10.660 pour Donneloye. Cet arrêt n'est pas optimal en matière de sécurité. A certaines heures, les élèves de Gossens doivent emprunter un mini-bus, la ligne 10.662 étant orientée sur les besoins des écoles de Pailly et Bercher et ne pouvant assurer toutes les liaisons.

Ainsi, comme les élèves des localités concernées sont scolarisés soit à Donneloye, soit à Thierrens ou Bercher pour le secondaire, cela engendre des déplacements d'élèves dans différents sens, ce qui pèjore les temps d'attente ainsi que la souplesse au niveau de l'affectation des bus pour ces trajets.

3. Offrir une meilleure visibilité pour les citoyens

Comme indiqué dans les éléments analysés ci-dessus, la situation actuelle n'offre pas une bonne visibilité du parcours scolaire des élèves pour les familles. En effet, le fait de ne pas avoir des cycles complets à Donneloye implique, d'une année à l'autre, des changements pour une scolarisation à Donneloye ou à Thierrens. En outre, le lieu de scolarisation est également fortement lié au nombre d'élèves provenant du village de Donneloye. Par conséquent, tant au niveau des classes proposées que de l'effet " volée " (effectifs instables d'année en année dans certains villages), la visibilité du parcours des élèves est faible.

4. *S'adapter à l'évolution de la société*

Conformément à la votation populaire portant sur l'art. 63a de la Constitution vaudoise, le site de Donneloye n'apporte pas une réponse adaptée aux besoins des familles.

En effet, le nombre d'élèves ne permet pas d'atteindre la masse critique pour proposer les infrastructures parascolaires nécessaires (UAPE ou restaurant scolaire).

En complément, une analyse conjointe avec l'association pour l'entraide familiale et l'accueil de jour des enfants du Gros-de-Vaud et environs (EFAJE) met en évidence un besoin d'accueil estimé à 15-20 élèves. Le besoin fluctue selon le jour et le moment de la journée, impliquant un coût de mise en œuvre trop élevé.

5. *Garantir une meilleure prévisibilité financière aux communes*

La fermeture du site de Donneloye permettrait d'optimiser les lignes de transport et diminuerait le caractère " aléatoire " du nombre d'élèves à transporter.

6. *Apporter une plus-value globale à la population et augmenter l'attractivité de la région*

La scolarisation des élèves sur des sites offrant une prise en charge parascolaire (avant et après l'école ainsi qu'à midi) apporte une réponse efficace aux besoins des familles. Cette offre augmentera l'attractivité de la région par les prestations proposées et le développement cohérent des lignes de transport.

7. *Répondre au cadre légal*

La situation actuelle ne permet pas de répondre au cadre légal. En effet, les élèves n'effectuent pas un cycle entier sur le même site. Compte tenu du nombre d'élèves, une structure d'accueil officielle pour les élèves de 1 à 4 (UAPE) ne pourra être mise en place sans l'engagement de ressources importantes que le principe d'efficacité pourrait questionner.

II. Réponse aux questions posées

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite apporter quelques éléments sur sa vision des développements qu'il estime souhaitables en matière d'organisation et de planification scolaire.

Comme indiqué précédemment, l'article 27 LEO prévoit l'élaboration d'une planification des infrastructures scolaires établie par les communes d'entente avec les directions d'établissement et l'autorité cantonale. L'article 18 du règlement du 2 juillet 2012 d'application de la LEO (RLEO ; RSV 400.02.01) précise encore que " *le canton et les communes se concertent en vue d'offrir aux élèves les services nécessaires au bon déroulement de l'enseignement et de la vie scolaire* ". Cette approche vise la construction concertée de solutions cohérentes et efficaces sur le plan local, axées sur les besoins de l'enseignement obligatoire, mais également des domaines connexes que sont le sport, l'accueil de jour et les activités de jeunesse, par exemple. Dans cette perspective, le regroupement des différentes infrastructures sur un même site scolaire assure un meilleur déroulement de la journée de l'écolier. Ce principe se trouve énoncé à l'article 19 RLEO, qui précise que " *dans la mesure du possible, les communes veillent à grouper les locaux et installations scolaires de manière à éviter aux élèves des déplacements durant le temps consacré à l'enseignement* ".

Dans le contexte d'une démographie scolaire en constante augmentation dans le canton, d'un parc immobilier scolaire et sportif nécessitant parfois des rénovations ou des constructions supplémentaires, ainsi que l'aménagement de nouvelles structures pour l'accueil parascolaire, l'enjeu de la planification des infrastructures scolaires revêt une grande actualité pour les communes. Nombre d'entre elles ont ainsi engagé, voire déjà réalisé, des travaux de planification au sens de l'article 27 LEO. A ce sujet, le Conseil d'Etat souhaite réaffirmer sa vision d'un développement des sites scolaires à même d'assurer une cohérence tant de l'infrastructure développée que de la vie de l'école, des écoliers et de leur famille.

En effet, de nombreuses études démontrent que la qualité des infrastructures favorise les apprentissages et améliore le climat scolaire. Créer un environnement scolaire propice au travail et au bien-être de ses occupants (élèves, enseignants, etc.) constitue donc l'un des enjeux centraux de la planification scolaire.

1. La présence d'un collège étant souvent un vecteur d'animation important dans les villages, le Conseil d'Etat considère-t-il opportun d'appliquer le principe du regroupement scolaire avec plus de nuances ?

Le regroupement des infrastructures scolaires sur un même site offre de nombreux avantages, non seulement sur le plan du déroulement de la journée scolaire mais également en termes d'utilisation des locaux. En effet, ces regroupements favorisent la richesse de la vie scolaire et permettent aux élèves d'effectuer leurs différentes activités sur leur lieu de scolarisation en évitant des déplacements en cours de journée vers d'autres sites. Sur le mode d'un campus favorisant l'autonomie des élèves dès le plus jeune âge, la journée des écoliers peut ainsi se dérouler dans un environnement sécurisé et dans des conditions adaptées à l'âge des enfants.

Le travail des enseignants, leur collaboration et le travail effectué en équipes pédagogiques, mais aussi la disponibilité sur place de toutes les infrastructures liées à une institution de formation, sont les critères qui ont mené à l'élaboration du concept de " regroupement des locaux ". Celui-ci favorise la collaboration au sein des équipes pédagogiques, ainsi que la mise en commun d'infrastructures coûteuses telles que les salles d'enseignement spéciales, les unités d'accueil de jour, les équipements d'éducation physique ou encore les bibliothèques scolaires et publiques. Il permet également d'assurer que, sur l'ensemble du territoire cantonal, les élèves aient accès aux infrastructures nécessaires.

Cela étant, la planification scolaire s'établit avant tout dans le cadre d'une concertation entre acteurs concernés, à savoir entre communes, directions d'établissement scolaire et services cantonaux. Ce travail d'analyse tient compte non seulement de l'organisation scolaire existante et du besoin de l'enseignement, mais également des spécificités locales et des perspectives de développement souhaitées par les communes. Bien que s'inscrivant dans les cadres légaux en vigueur, cette approche se caractérise donc effectivement par une analyse nuancée selon les besoins régionaux.

2. Le canton est-il consulté lorsque les associations de communes établissent leur planification scolaire ?

La planification scolaire établie par les associations intercommunales, respectivement les communes, doit être réalisée en collaboration avec les autorités cantonales et les directions d'établissement scolaire. Ainsi, si les communes sont bien responsables de la mise à disposition des locaux et installations nécessaires à l'enseignement, elles s'appuient, à l'occasion de leurs planifications, sur les connaissances de leurs interlocuteurs cantonaux en matière de fonctionnement de l'école. Cet appui concerne également les secteurs d'activité connexes, à l'exemple du sport, de l'enseignement spécialisé, des prestations pédaothérapeutiques, du domaine de la santé ou de l'accueil de jour. Cette démarche permet l'élaboration commune d'une réflexion globale sur le fonctionnement régional de l'école.

La Direction organisation et planification (DOP) de la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO), chargée des relations avec les communes pour ce qui concerne l'organisation spatiale de la scolarité obligatoire, est ainsi régulièrement informée du plan de développement décidé au niveau communal ou intercommunal, dans l'objectif de s'assurer que l'organisation retenue par les communes et les besoins scolaires qui en découlent permettront de répondre aux contraintes pédagogiques, démographiques et propre à garantir la mise en œuvre le Plan d'études romand (PER), volonté plusieurs fois affirmée par le Grand Conseil.

3. Parmi les critères préconisés dans la fiche B41 du Plan directeur cantonal, quelle importance le Conseil d'Etat donne-t-il à la nécessité de tenir compte " du potentiel des équipements existants " ?

Le Conseil d'Etat estime bien entendu que les infrastructures existantes doivent être utilisées de manière efficiente par les communes, tout en permettant les développements nécessaires au sens des cadres légaux structurant la journée de l'élève. Toutefois, la " nécessité de tenir compte des infrastructures existantes " n'assure en aucun cas la survie d'infrastructures devenues inadéquates, notamment pour des raisons de vétusté, de démographie scolaire ou de cohérence de l'organisation scolaire. Par contre, ce principe peut justifier qu'une période de transition soit prévue en raison de politiques et de planifications communales en cours, afin de permettre que les réaménagements locaux deviennent des solutions pérennes.

A la connaissance du Conseil d'Etat, dans le cas de Donneloye, le potentiel des infrastructures régionales existantes a été pris en compte par l'ASIRE. En effet, les infrastructures situées à Pailly et Thierrens ont été développées pour répondre de manière globale aux besoins (pédagogie, démographie, transports, accueil).

4. Si non, comment le canton assure-t-il une cohérence dans les orientations prises par les associations de communes ?

Cette question ne se pose pas au vu des explications données dans les réponses précédentes.

5. Si non, pourquoi ?

Cette question ne se pose pas au vu des explications données dans les réponses précédentes.

6. Si oui, comment le Conseil d'Etat envisage-t-il d'inviter les associations de communes à intégrer cet élément dans leur planification ?

L'étude du potentiel des équipements existants est bien entendu intégrée dans les travaux de planification, lesquels doivent s'effectuer par une analyse globale du contexte existant et une projection des développements futurs permettant la mise en œuvre d'une politique publique cohérente et efficiente.

Afin de mener à bien ces analyses et projections, les services cantonaux viennent en appui sur les thématiques relevant de leur expertise, mettent à disposition des outils d'analyse et d'aide à la décision. A cet effet, la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) intervient par ses conseillers en organisation, qui sont à disposition de tous les partenaires pour les appuyer sur les sujets touchant à l'école et à son organisation, et qui veillent à la coordination nécessaire entre communes, directions d'établissement et services cantonaux.

7. Si oui, quels critères sont pris en compte dans l'analyse ?

Les analyses menées pour l'élaboration de la planification des constructions scolaires doivent permettre la bonne localisation et la juste composition des sites scolaires¹ dans le long terme, ceci en optimisant notamment la mise en œuvre de la loi sur l'enseignement obligatoire et du Plan d'études romand, ainsi que des prescriptions légales sur le sport et l'accueil de jour. Ces choix sont réalisés en tenant compte des contraintes organisationnelles des établissements scolaires, principalement pédagogiques, mais ils tiennent également compte des lieux d'habitation des élèves, de l'infrastructure existante et des modalités de transport.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 7 novembre 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean

¹ Un site scolaire comprend l'ensemble des bâtiments affectés à l'usage scolaire, formant une unité organisationnelle, dans lequel les élèves peuvent se déplacer de manière autonome au sein d'un périmètre sécurisé au sens de l'art. 20, al. 2 RLEO.