

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Sylvie Podio et consort – 20 c'est assez, 23 c'est trop ! Pour des effectifs scolaires qui répondent aux exigences sociétales actuelles (19_INT_415)

Rappel de l'interpellation

La Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) prévoit à son article 78 que l'effectif des classes se règle dans le règlement, qu'il est adapté à l'âge des élèves et aux divers types d'enseignements, et qu'il tient compte du nombre d'élèves à besoins particuliers intégrés dans les classes. L'article 61 du règlement précise en effet de la manière suivante les règles en matière d'effectifs de classe :

« Art. 61 Effectifs des classes

¹ En règle générale, l'effectif d'une classe ou d'un groupe se situe :

- a) entre 18 et 20 élèves au degré primaire ;
- b) entre 18 et 20 élèves en voie générale du degré secondaire, ainsi que dans les groupes de niveaux ;
- c) entre 22 et 24 élèves en voie pré-gymnasiale du degré secondaire ;
- d) entre 18 et 20 élèves dans les classes de raccordement ou de rattrapage ;
- e) entre 9 et 11 élèves dans les classes qui ne comportent que des élèves relevant des articles 99 et 102 de la loi.

² En cours d'année scolaire, des mesures d'accompagnement sont mises en œuvre lorsque l'effectif dépasse durablement de deux unités le nombre d'élèves prévu à l'alinéa 1. Elles peuvent aller jusqu'au dédoublement d'une classe.

³ Lorsqu'un ou plusieurs élèves au bénéfice de mesures renforcées de pédagogie spécialisée sont intégrés dans une classe régulière et que leur présence exige une attention importante de la part du ou des enseignants, le directeur prend, en collaboration avec le responsable de la pédagogie spécialisée concerné, des mesures adéquates d'encadrement, telles que la diminution de l'effectif de la classe ou un co-enseignement. »

Alors même que le monde enseignant relève des conditions de travail de plus en plus difficile, liées à des situations complexes dès l'entrée en scolarité, il semblerait que ces effectifs soient régulièrement dépassés. En outre, élaborées en 2013, elles ne tiennent pas compte de la mise en œuvre du concept 360 et de celle de la Loi sur la pédagogie spécialisée qui vise l'école inclusive.

Cette situation ne nous semble pas propice au développement d'une école qui favorise l'égalité des chances. Nous avons encore beaucoup à faire, ce que relève le Conseil Suisse de la Science, dans son rapport de 2018, qui nous rappelle que le système éducatif Suisse ne parvient pas à éliminer les inégalités sociales.

Ainsi nous avons l'honneur de poser au Conseil d'État les questions suivantes :

- 1. Quelles sont les règles qui président à l'élaboration de l'enveloppe des établissements scolaires ?*
- 2. Quelles règles le Conseil d'État a-t-il fixées pour l'application du « durablement » de l'alinéa 2 de l'article 61 ?*
- 3. Depuis 2013, quel pourcentage de classes pour chaque année scolaire dépasse les effectifs de plus de deux unités et durablement ? La réponse doit être fournie par type de classes, tel que détaillé dans l'alinéa 1, article 61 du règlement.*
- 4. Pour ces situations, quelles sont les mesures mises en œuvre ? Combien de fois un dédoublement a-t-il été effectué ? Comment le Conseil d'État s'assure-t-il du respect de la mise en place des mesures en cas de dépassement durable des effectifs de classe ?*
- 5. Le concept 360 inclut-il la révision de l'article 61 « effectif de classe » ? Si non, quelles sont les motivations qui président à cette décision ?*

Ne souhaite pas développer.

(Signé) Sylvie Podio

et 1 cosignataire

Réponse du Conseil d'Etat

I. Considérations générales sur l'évolution des effectifs des classes

Le calcul des ressources s'effectue au 1^{er} octobre de chaque année scolaire. Au cours de l'été précédant la rentrée scolaire ou en cours d'année scolaire, les effectifs des classes peuvent évoluer principalement en raison des déménagements d'élèves ou de la construction de nouveaux quartiers d'habitation dans les communes. Ces dernières années, la mobilité des personnes augmente régulièrement, rendant les prévisions d'effectifs particulièrement aléatoires.

En plus du facteur précédent, difficilement maîtrisable par les directions scolaires, plusieurs éléments peuvent parfois influencer le nombre d'élèves par classe, à savoir notamment :

- la dispersion des bâtiments scolaires mis à disposition par les communes et les transports scolaires qui en découlent. Lorsque les bâtiments scolaires ne sont pas regroupés sur un seul site scolaire, les directions scolaires rencontrent parfois des complications dans l'élaboration des classes en raison des transports que l'organisation spatiale des bâtiments engendre pour les communes. Dans un souci de confort pour le quotidien des élèves et de rationalisation des coûts pour les communes, les enclassements des élèves se font parfois au plus près de leur domicile, rendant ainsi difficile un équilibrage des effectifs entre les classes sur l'entier de l'aire de recrutement de l'établissement scolaire ;
- le nombre de locaux mis à disposition par les communes. Il n'est parfois pas possible de dédoubler des classes en raison du manque de locaux à disposition ;
- le recrutement du personnel enseignant. Si des arrivées d'élèves au cours de l'été précédant la rentrée scolaire ou en cours d'année scolaire imposent un dédoublement des classes, il est parfois difficile, voire impossible, de pouvoir recruter le personnel nécessaire à temps.

Lors de l'élaboration du fonctionnement de leur établissement (répartition de l'enseignement), les directions mettent de côté un certain nombre de périodes, appelées « périodes occasionnelles d'établissement » (POE). Ces périodes constituent une réserve destinée à des activités ponctuelles et non annuelles. Cette réserve est destinée notamment à payer des remplacements lors de participations à des formations internes, lors de camps, etc. Elle est également à disposition si des changements d'organisation surviennent en cours d'année (dédoublement de certains enseignements, par exemple). C'est cette réserve qui permet tout changement par rapport à la situation définie au 1^{er} octobre, qui bien sûr évolue tout au long de l'année, particulièrement avec une mobilité croissante des personnes, tout en restant dans le cadre budgétaire défini.

II. Réponse aux questions

1. Quelles sont les règles qui président à l'élaboration de l'enveloppe des établissements scolaires ?

Les enveloppes des établissements scolaires sont calculées de manière automatique en fonction du nombre d'élèves scolarisés au sein de l'établissement. Des allocations spécifiques sont, quant à elles, évaluées et octroyées de manière à soutenir des projets ou à répondre à des situations particulières. Elles sont de deux natures : des allocations complémentaires allouées à un établissement selon différents critères et des allocations individuelles liées à un élève en particulier (art. 140 de la loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (LEO, RSV 400.02).

Les établissements scolaires disposent des ressources qui leur sont nécessaires au financement de la pédagogie régulière. Celles-ci leur sont attribuées de manière automatique sous forme d'enveloppe qu'ils gèrent dans la limite de leur autonomie. Cette allocation de ressources par le dispositif de l'enveloppe permet à chaque établissement scolaire d'organiser toutes les activités d'enseignement et d'encadrement pédagogiques. L'enveloppe est calculée en fonction du nombre d'élèves scolarisés au sein de l'établissement et des degrés ou cycles qu'ils fréquentent.

Des ressources liées au domaine de la pédagogie spécialisée viennent s'ajouter. Elles sont également allouées sous forme d'enveloppe, calculée en fonction du nombre total d'élèves scolarisés au sein de l'établissement. De plus, des allocations individuelles sont faites pour les élèves bénéficiant de mesures renforcées.

A noter également que des ressources liées à la mesure auxiliaire d'aide à l'intégration pour les élèves du premier cycle primaire (1-4P) sont allouées à l'établissement sous forme d'une enveloppe de ressources calculée sur la base des effectifs des élèves de ce cycle. Les mesures auxiliaires d'assistant à l'intégration nécessaires aux élèves des degrés 5P à 11S de la scolarité ainsi que celles concernant les élèves au bénéfice d'une mesure renforcée sont allouées aux établissements en complément et de manière individualisée.

Des allocations spécifiques pour un établissement scolaire peuvent venir en sus de l'enveloppe pédagogique. Un établissement qui serait confronté à une situation particulière peut faire une demande auprès de la direction générale, par exemple pour un projet pédagogique, un appui individuel spécifique qui n'entre pas dans le champ d'autres prestations, etc.

Des établissements bénéficient de ressources complémentaires pour l'enseignement aux élèves allophones (art. 102 LEO), lesquelles sont allouées sous forme de périodes pour des classes d'accueil, des groupes d'accueil ou pour la mise sur pied de cours intensifs de français. Des dotations sont allouées aux régions scolaires qui les répartissent ensuite entre les établissements de leur région.

Des périodes hors enveloppe peuvent également être allouées pour des questions d'organisation (projet d'un nouveau bâtiment, réorganisation, dispersion géographique), ou pour d'autres prestations, régies par des conventions entre services concernés, par exemple les structures pédagogiques mises en place en milieu hospitalier, telles que l'école à l'hôpital (CHUV, notamment), ou thérapeutique (Fondation de Nant).

2. Quelles règles le Conseil d'État a-t-il fixées pour l'application du « durablement » de l'alinéa 2 de l'article 61 ?

Comme le montre la réponse à la question 4, fixer des règles contraignantes serait contre-productif, une augmentation d'effectif pouvant avoir plusieurs causes et provoquer des effets très divers. Au cas par cas, la direction de l'établissement examine la situation et, dès qu'elle estime que l'augmentation constatée est « durable » au sens de l'article 61 et impacte la dynamique de la classe, elle prend les mesures idoines (cf. réponse 4).

3. Depuis 2013, quel pourcentage de classes pour chaque année scolaire dépasse les effectifs de plus de deux unités et durablement ? La réponse doit être fournie par type de classes, tel que détaillé dans l'alinéa 1, article 61 du règlement.

Pour l'année scolaire 2019-2020, 90'979 élèves sont scolarisés dans les 4'818 classes du canton. Cela représente 1'209 élèves et 66 classes de plus que l'année dernière, soit une augmentation d'environ 1.5% du nombre de classes et d'élèves. Malgré cette augmentation, la taille moyenne des classes reste stable depuis 2013. La taille moyenne oscille entre 19 et 19.5 élèves par classe au primaire (1-8P), 18 élèves par classe en VG et 21 élèves par classe en VP. Pour l'année scolaire 2019-2020, la situation est la suivante :

Taille moyenne des classes : 2019-2020							
1-2P	3-4P	5-6P	7-8P	VG	VP	Accueil	Raccordement
19.0	19.1	19.1	19.2	17.7	20.9	9.1	20.5

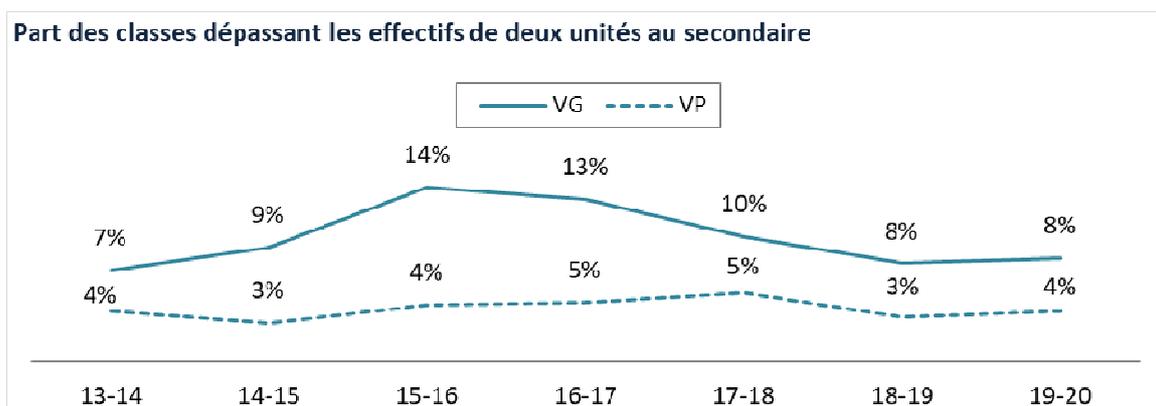
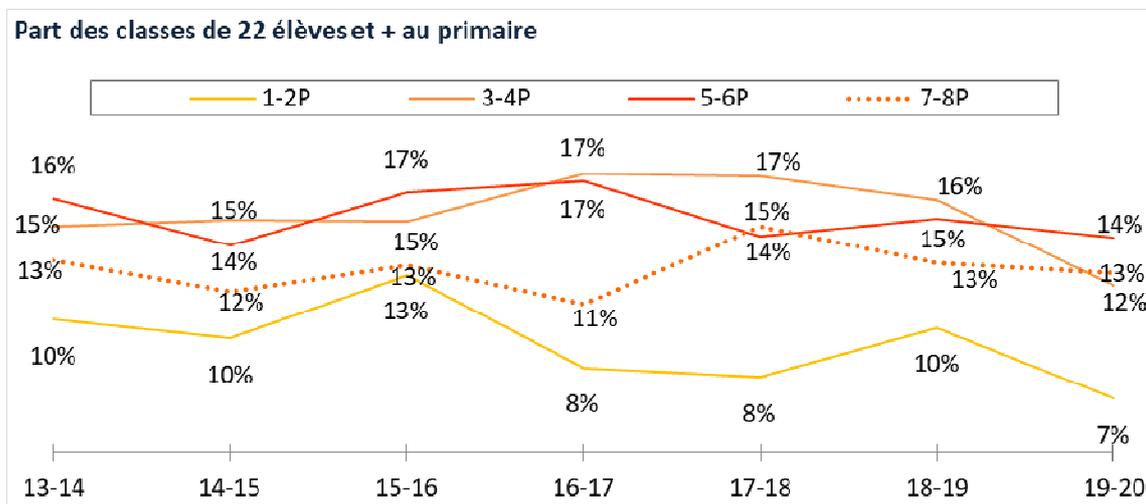
Au primaire, la taille moyenne des classes est de 19.1 élèves. Elle est tendanciellement plus élevée dans les années de fin de cycle (4P-et 8P) ainsi qu'en 6P. Ceci s'explique en partie par les redoublements qui, dans ces degrés, ont tendance à augmenter le nombre d'élèves dans les classes.

Au secondaire, conformément à ce que préconise le RLEO (art. 61 al. 1), les classes de VG ont des effectifs plus bas que les classes de VP. Les classes de 9VG et 10VG sont celles dont les effectifs moyens sont les plus bas, tandis que celles de 10VP sont celles dont les effectifs moyens sont les plus élevés.

La taille moyenne des classes du canton de Vaud est proche de la moyenne Suisse¹ dont les effectifs de classes sont parmi les plus bas des pays de l'OCDE (9^{ème} sur 35 pays au primaire et 3^{ème} sur 34 au secondaire).

Dans leur grande majorité, les classes du canton respectent les effectifs préconisés par l'art. 61 RLEO. Ainsi, 90% des classes ont moins de 22 élèves au primaire et en voie générale et moins de 26 élèves en voie pré-gymnasiale (9-11VP).

Le pourcentage de ces classes est relativement stable depuis 2013-2014.



A l'instar du primaire, la grande majorité des classes secondaires respectent le cadre légal. 89% des classes primaires, 92% des classes VG et 96% VP répondent aux préconisations du RLEO (maximum 21 élèves dans les classes primaire et VG / maximum 25 élèves en VP). Il est important de préciser que plus des trois quarts des classes en sureffectif sont composées de 22 élèves (en primaire et VG) et 26 élèves (en VP). Ainsi, au primaire, 99.6% des classes primaires ont au maximum 23 élèves². Il en est de même au secondaire où 99% des classes de VG ont des effectifs d'au maximum 23 élèves et 99 % des classes VP ont au maximum 27 élèves.

Les raisons évoquées concernant les dépassements d'effectif varient selon les degrés. La dispersion des bâtiments scolaires est la principale cause mentionnée pour les classes de 1-6P, tandis que la taille des volées l'est majoritairement pour les classes de 7-8P et du secondaire. D'autres raisons telles que l'arrivée d'élèves en cours d'année et le manque de transports sont également citées. Enfin, les redoublements, l'orientation et la continuité pédagogique sont également les raisons mises en évidence par les directions d'établissements.

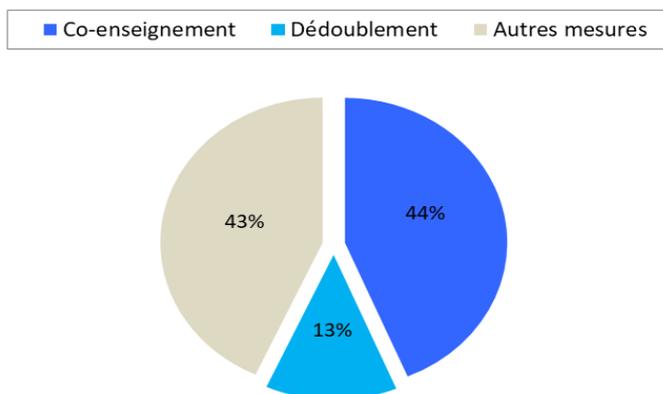
¹ Donnée 2017-2018 :
Moyenne Suisse : 1-2P : 18.6 / 3-8 P : 19.2/ Secondaire 1 : 18.6
Vaud: 1-2P : 19 / 3-8 P : 19.5/ Secondaire 1 : 19.4

² 15 classes ont + de 23 élèves, soit 0.4% des classes primaires.

4. Pour ces situations, quelles sont les mesures mises en œuvre ? Combien de fois un dédoublement a-t-il été effectué ? Comment le Conseil d'État s'assure-t-il du respect de la mise en place des mesures en cas de dépassement durable des effectifs de classe ?

En février 2020, 80 établissements possèdent des classes qui dépassent les effectifs réglementaires. 62 d'entre eux ont mis en place des mesures d'accompagnement dans ces classes, conformément à ce que préconise l'art. 61 al. 2 RLEO. Ainsi, des mesures d'accompagnement sont mises en place dans 70% des classes en sureffectif (soit 327 classes).

Mesures d'accompagnement mises en place dans les classes en sureffectif



Le co-enseignement et le dédoublement des classes concernent en grande majorité les classes primaires (64% des mesures mises en place en 1-6P).

D'autres mesures d'accompagnement telles que l'appui, l'organisation des groupes (groupes supplémentaires, groupes de petites tailles) et le soutien pédagogique sont également mises en œuvre. Ces mesures sont privilégiées dès la 7P. On constate que près de 1'500 périodes hebdomadaires sont utilisées pour ces mesures d'accompagnement liées au sureffectif des classes.

En ce qui concerne les 18 établissements n'ayant pas mis en place de mesure d'accompagnement, plusieurs raisons sont évoquées par les directions d'établissement. La principale raison est que de telles mesures ne répondent pas à un besoin avéré dans leurs classes. Ainsi, pour une douzaine de directions, ces classes en sureffectif fonctionnent bien et n'ont fait l'objet, après consultation, d'aucune demande spécifique de la part des enseignant·e·s. Trois autres établissements indiquent ne pas avoir eu besoin d'allouer de mesures complémentaires car ces classes bénéficiaient déjà de mesures d'appui ou d'enseignement spécialisé (aide à l'intégration, mesures ordinaires).

Lorsque les effectifs des classes sont élevés au moment de la répartition des élèves dans les classes correspondantes pour l'année scolaire suivante, les établissements scolaires les dédoublent si le budget le permet et si les communes mettent à disposition les locaux nécessaires et organisent les transports en conséquence. Sinon, les établissements scolaires dédoublent un certain nombre de disciplines pour que les élèves puissent bénéficier d'un enseignement de qualité.

Lorsque des arrivées d'élèves en cours d'année scolaire font dépasser les effectifs maximaux de deux élèves, il est difficile, voire impossible, de dédoubler des classes en raison de l'impact sur les locaux mis à disposition par les communes, ainsi que sur l'organisation des transports scolaires. Mais, conformément à la loi, les établissements scolaires peuvent mettre en œuvre des mesures d'accompagnement, soit dans le respect de l'enveloppe allouée, soit en demandant au département des allocations complémentaires.

5. Le concept 360 inclut-il la révision de l'article 61 « effectif de classe » ? Si non, quelles sont les motivations qui président à cette décision ?

Le concept 360 repose sur la mise en œuvre et la coordination des mesures spécifiques en faveur des élèves des établissements ordinaires de la scolarité obligatoire. L'art. 61 al. 3 LEO stipule que lorsque des élèves, qui sont au bénéfice de mesures renforcées, sont intégrés dans les classes régulières, la direction scolaire est responsable de prendre des mesures adéquates si la situation l'exige, en diminuant les effectifs par classe. Par conséquent, le Conseil d'État estime que la base légale est suffisante en l'état.

III. Conclusion

Le DFJC s'appuie sur l'expertise et la connaissance terrain des conseils de directions pour organiser, en toute autonomie, leurs classes en fonction des spécificités et des besoins de leurs élèves (LEO, art. 38 al. 3). Ainsi, il apparaît que pour environ 30% des classes en sureffectif, aucune mesure d'accompagnement n'ait été nécessaire durant l'année scolaire 2019-2020. La bonne dynamique des classes et l'absence de besoin émanant des enseignants font partie des raisons les plus fréquemment évoquées par les directions d'établissement¹.

Si la question de la taille des classes est importante, elle ne peut être considérée comme le principal facteur de bien-être et de réussite scolaire des élèves. Les études tendent à conclure à un effet limité de la réduction de la taille des classes sur les performances scolaires des élèves lorsque celle-ci ne concerne que quelques élèves². Seule une baisse significative des effectifs, par le dédoublement des classes par exemple (environ 12 élèves par classe), aurait un effet sur les performances des élèves. Ces effets seraient plus marqués sur les élèves issus de familles socialement défavorisées. Le dédoublement n'aurait en revanche que peu d'influence sur le climat de classe ou les relations entre les élèves et les enseignant·e·s. D'autres mesures, telles que la formation des enseignant·e·s (formations initiales et continues), la collaboration des équipes éducatives et l'augmentation des taux d'encadrement des élèves ayant des besoins particuliers, permettraient d'améliorer davantage les performances scolaires des élèves³.

Pour conclure, la littérature et les analyses relatives à l'école inclusive témoignent de ses effets positifs sur l'ensemble des élèves⁴. En effet, les études montrent que les élèves inclus en classe ordinaire progressent davantage que les élèves en classes spécialisées sans que cela n'ait de conséquence négative sur les apprentissages des autres élèves⁵. Un tel succès reposerait essentiellement sur la préparation des enseignant·e·s aux pédagogies inclusives et à la mise en place de pratiques adaptées dans les classes accueillant ces élèves. C'est sur la base de ces considérations que le DFJC a mis en œuvre le Concept 360 et que les professionnels des établissements scolaires travaillent à l'élaboration de leur concept d'établissement. C'est dans le cadre de ce projet que les établissements pourront aborder la question de l'organisation des classes accueillant des élèves ayant des besoins pédagogiques particuliers. La valorisation d'une approche collective fondée sur les regards croisés et l'expertise devrait ainsi permettre l'accomplissement de toutes et tous au sein d'une école plus inclusive et égalitaire.

Parallèlement, le DFJC en général et les directions d'établissement en particulier continuent à suivre avec attention l'évolution des effectifs dans les classes. Ainsi, depuis une dizaine d'années, l'effectif moyen des classes est stable, malgré la forte hausse démographique. Une minorité de classes dépasse ponctuellement les effectifs fixés par la LEO. Dans ces situations, lorsque c'est nécessaire et qu'une augmentation peut être considérée comme « durable », les directions prennent les mesures qui s'imposent. Néanmoins, le Conseil d'Etat insiste sur le fait que l'effectif d'une classe ne peut pas être considéré comme le seul critère à même de favoriser des conditions d'apprentissage adéquates favorisant la réussite de tou.te.s les élèves et un bon climat de classe.

¹ Enquête réalisée auprès des établissements scolaires en février 2020.

² Bougen, A., Grenet, J., Gurgand, M. (2017). La taille des classes influence-t-elle la réussite scolaire ? Les notes de l'Institut Politiques Publiques, n°28.

³ OCDE. (2017). Résultats du PISA 2015 (Volume II) : Politiques et pratiques pour des établissements performants. Éditions OCDE: Paris.

⁴ Ruijs, Nienke M.; Peetsma, Thea T. D. (2009). Effects of Inclusion on Students with and without Special Educational Needs Reviewed. *Educational Research Review*, 4, 79.

⁵ Sermier Dessemontet, R., Benoit, V., et Bless, G. (2014). Synthèse des résultats d'un projet de recherche sur l'intégration scolaire d'élèves ayant une déficience intellectuelle. *Revue Suisse de Pédagogie Spécialisée*, 4, 6-12.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 juin 2021.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean