

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le Postulat Christian Kunze et consorts –
Heures de décharges : il est l'heure d'une étude (16_POS_195)**

Rappel du postulat

La Loi sur l'enseignement obligatoire, à son chapitre IV « Etablissement scolaire », définit les tâches des directions, doyens et enseignants, plus particulièrement aux articles 45 et suivants. Pour les tâches particulières, des heures de décharge sont prévues.

Si l'on connaît les grandes lignes de ces décharges, qu'elles soient pédagogiques, administratives ou financières, il nous paraîtrait opportun de repreciser ce qu'il en est pour les décharges de fin de carrière, ainsi que pour les décharges liées à la maîtrise de classe, notamment au primaire et dans la voie générale (VG).

En effet, il apparaît clairement que, dans le nouveau système à niveaux, le maître de classe n'a que peu d'heures au contact de « sa classe ». Par ailleurs, le système de décharge au primaire engendre certaines complications pour les taux d'activité à 100% et chaque direction doit faire appel au principe du « génie local » pour que les élèves aient en face d'eux un enseignant durant les 28 périodes prévues dans leur grille horaire. Il semble que la possibilité puisse être étudiée de payer une 29^{ème} période administrative au titulaire d'une classe du primaire.

Le présent postulat demande donc une étude qui pourrait comprendre des explications et des propositions, notamment sur les points suivants :

1. Décharges pour fin de carrière :

Historique de cette mesure et bilan de sa mise en œuvre, comparatif avec les pratiques des autres cantons romands en la matière.

2. Décharges pour maîtrise de classe :

Suite à l'introduction de cette mesure pour le primaire, comment articuler au mieux la gestion de la classe, qui a une grille horaire de 28 périodes, avec l'enseignant, qui lui n'enseigne ainsi que 27 périodes ?

Comment profiter au mieux de cette mesure pour la gestion des classes de VG au secondaire et quel bilan empirique peut-on tirer du suivi des élèves après l'introduction complète de la LEO ?

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures

*(Signé) Christian Kunze
et 27 cosignataires*

Suivant la recommandation unanime de la commission chargée de l'examiner, le Grand Conseil a renvoyé ce postulat au Conseil d'Etat lors de sa séance du 19 décembre 2017.

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat expose ci-après les résultats de l'étude demandée sur chacun des deux points spécifiques soulevés par le postulat.

1. *Décharges de fin de carrière : historique de cette mesure et bilan de sa mise en œuvre, comparatif avec les pratiques des autres cantons romands en la matière*

1.1 Historique

Lors de l'élaboration de la loi sur le personnel de l'Etat de Vaud (LPers), un accord général a été signé, le 28 janvier 2000, entre le Conseil d'Etat et la Fédération des Sociétés de fonctionnaires et du parapublic vaudois (FSF). Plusieurs améliorations ont été apportées au statut du personnel employé par l'Etat : une réduction du temps de travail, une 5^e semaine de vacances et le droit à trois jours de formation continue sur le temps de travail.

Pour le corps enseignant, un accord spécifique a été négocié le 10 avril 2001 entre le Conseil d'Etat et FSF : trois jours de « non-école » supplémentaires, un congé sabbatique avec la création d'un Fonds COSAB et l'octroi de six périodes de décharge de fin de carrière.

Les décharges de fin de carrière sont mentionnées comme suit dans la loi scolaire du 12 juin 1984 (LS), dont certaines dispositions restent en vigueur en vertu de l'article 149 de la loi du 7 juin 2011 sur l'enseignement obligatoire (LEO) :

Art. 76a LS **Décharges en fin de carrière**

¹Les maîtres ont droit à une diminution du nombre de périodes hebdomadaires, sous la forme de décharges, dans les dernières années scolaires précédant la date à laquelle ils prennent effectivement leur retraite.

²Pour une activité à plein temps exercée durant les sept dernières années précédant ce droit, le nombre total de décharges cumulé sur les trois dernières années scolaires est de six périodes hebdomadaires.

³Pour une activité à temps partiel exercée durant les sept dernières années précédant ce droit, le Conseil d'Etat fixe le nombre total de décharges par voie réglementaire.

⁴Le règlement précise les modalités liées à la procédure.

En outre, le règlement du 25 juin 1997 d'application de la LS a été complété par les articles 137a à 137d, maintenus par l'article 117 du règlement du 2 juillet 2012 d'application de la LEO (RLEO), qui précisent notamment et en substance les points suivants :

- la répartition des six périodes de décharge en fin de carrière, avec la possibilité de répartir le total des décharges sur les trois dernières années scolaires avant l'âge de retraite ;
- la procédure : demande au plus tard le 28 février, auprès de la directrice ou du directeur de l'établissement scolaire, et au moins trois ans et demi avant l'âge de la retraite ;
- en cas de difficultés organisationnelles de l'enseignement, la directrice ou le directeur cherche avec l'enseignante ou l'enseignant une autre solution. En cas de conflit, le service tranche ;
- le calcul est effectué sur la moyenne des taux d'activité sur les sept dernières années scolaires pour les membres du corps enseignant engagés à temps partiel.
- le traitement des situations des membres du corps enseignant qui enseignent dans plusieurs établissements scolaires, ou celles de ces personnes qui sont détachées dans une activité non enseignante.

1.2 Bilan de la mise en œuvre

1.2.1 *Quelques chiffres*

Depuis août 2014 et jusqu'en juin 2021, 1'520 membres du corps enseignant ont pris leur retraite et 6'986 périodes de décharge ont été attribuées. **Cela fait en moyenne, en tenant compte des temps partiels, 4,6 périodes attribuées par enseignante ou enseignant.**

Ce droit, offert aux enseignantes et enseignants, est donc largement utilisé. Une rapide comparaison intercantonale, synthétisée dans le tableau-ci-dessous, montre que tous les cantons romands prévoient des décharges en fin de carrière. En outre, s'il est compliqué de comparer les cantons entre eux en raison d'approches sensiblement différentes, on peut noter que le Canton de Vaud a, comparativement, une pratique plutôt restrictive des décharges de fin de carrière.

1.2.2 Quelques chiffres

Cantons	Décharges en fin de carrière	Bases légales
Neuchâtel	Une période hebdomadaire, dès l'âge de 55 ans révolus et 3 périodes hebdomadaires dès l'âge de 60 ans révolus pour les enseignants travaillant à temps plein.	Art. 21 du Règlement général du 21 décembre 2005 d'application de la loi sur le statut de la fonction publique de l'enseignement (RSten)
Genève	Pour le primaire, les enseignants ayant le statut de fonctionnaire peuvent bénéficier, dès l'âge de 57 ans, d'une décharge d'un demi-jour de travail tous les 15 jours .	Art. 7A du Règlement du 12 juin 2002 fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire B (RStCE)
Valais	Une période de décharge par semaine, dès l'âge flexible de la retraite, pour le personnel dont le taux d'activité est d'au moins 50%.	Art. 29A de l'Ordonnance du 20 juin 2012 concernant le traitement du personnel de la scolarité obligatoire et de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré général et professionnel (OTSO)
Fribourg	Une décharge est accordée aux enseignants engagés pour un an et plus à partir du début de l'année scolaire qui suit la date où ils ont 50 ans révolus. Les enseignants engagés à plein temps ont droit à une décharge de 2 unités hebdomadaires . Les enseignants à temps partiel ont droit à une décharge proportionnelle à leur taux d'activité , prise en compte dans le calcul de leur traitement.	Art. 23 du Règlement du 14 mars 2016 relatif au personnel enseignant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (RPens)
Jura	Dès le début de l'année scolaire qui suit celle au cours de laquelle l'enseignant atteint l'âge de 50 ans, le programme hebdomadaire à plein temps est déduit d'une leçon . Et de 2 leçons dès l'âge de 60 ans (taux d'activité de 90 à 100%) et respectivement de 1.25 leçons (taux d'activité entre 1 et 89%).	Art. 10 et 10a de l'Ordonnance du 13 juin 2006 concernant le programme horaire des enseignants de la scolarité obligatoire
Jura bernois	Une décharge horaire représentant quatre pour cent du degré d'occupation individuel est accordée aux membres du corps enseignant au début du semestre suivant la date à laquelle ils ont atteint 50 ans, 54 ans et 58 ans. Sur demande et à condition que le fonctionnement de l'école le permette, l'autorité d'engagement peut autoriser la direction d'école et celle-ci peut autoriser les membres du corps enseignant à cumuler leur décharge horaire. Les écarts autorisés en vertu de l'article 43, alinéa 1 et le bonus cumulé de la décharge horaire ne peuvent dépasser en tout plus de 50 pour cent de degré d'occupation.	Art. 48 de l'Ordonnance du 28 mars 2007 sur le statut du corps enseignant (OSE)

1.3 Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que le système d'octroi de décharges de fin de carrière offre la possibilité d'une transition adéquate vers la retraite. Cette transition permet non seulement de gérer l'aspect organisationnel du remplacement mais favorise aussi une discussion entre le personnel enseignant et sa direction d'établissement pour préparer au mieux la retraite. Les cas de désaccord sont rares. On constate en outre que le système est suffisamment souple pour que chaque enseignante ou enseignant, selon sa situation de santé et l'organisation de sa retraite, décide du modèle qui lui apparaît le plus adéquat (par exemple 2 périodes pendant 3 ans, ou encore 6 périodes de décharge la dernière année scolaire). Ce système est très apprécié du corps enseignant.

2. **Décharges pour maîtrise de classe**

Suite à l'introduction de cette mesure pour le primaire, comment articuler au mieux la gestion de la classe, qui a une grille horaire de 28 périodes, avec l'enseignant, qui lui n'enseigne ainsi que 27 périodes ?

Comment profiter au mieux de cette mesure pour la gestion des classes de VG au secondaire et quel bilan empirique peut-on tirer du suivi des élèves après l'introduction complète de la LEO ?

2.1 Rappel des bases légales et réglementaires

La maîtrise de classe trouve sa base légale à l'article 53 LEO, dont la teneur est la suivante :

¹ *De la 1^{ère} à la 6^{ème} année, aux conditions de décharges fixées par le règlement, le directeur désigne un enseignant à qui il attribue la maîtrise de classe.*

² *Dès la 7^{ème} année, le directeur désigne pour chaque classe un enseignant à qui il attribue la maîtrise de classe.*

³ *La maîtrise de classe des années 7 et 8 est confiée à un enseignant disposant des titres requis pour l'enseignement au degré primaire et qui assure au moins un mi-temps d'enseignement dans la classe dont il a la maîtrise.*

⁴ *Le titulaire de la maîtrise de classe est responsable du suivi de ses élèves, de l'administration et de la vie de la classe. Il assure notamment la coordination entre les enseignants ainsi que l'information des parents. »*

En outre, selon l'article 38 RLEO, « Pour accomplir les tâches prévues par la loi, le titulaire de la maîtrise de classe de la 1^{ère} à la 11^{ème} années bénéficie d'une période hebdomadaire de décharge de son temps d'enseignement. En cas de duo pédagogique, à la demande des enseignants concernés, le directeur peut répartir la période de décharge entre les deux enseignants. »

2.2 Etat des lieux, application au sein de la DGEO

2.2.1 *Introduction de la décharge de maîtrise de classe au primaire*

La décharge pour maîtrise de classe au primaire s'effectue selon les modalités suivantes :

- la période (ou demi-période) de maîtrise de classe est intégrée, en tant que décharge, au tableau de répartition de l'enseignement des maîtres concernés. Cette période est donc dûment rétribuée ;
- en cas de temps partiel, elle est ajoutée aux périodes d'enseignement attribuées afin d'être mensuellement payée au même titre que lesdites périodes ;
- en cas de temps plein, elle fait partie intégrante du 100% attribué et annoncé tel quel à l'Office du personnel enseignant (OPES). La période surnuméraire est en ce cas une période d'enseignement qui, conformément, à l'article 75c LS, peut être portée en déduction de la charge d'enseignement de l'année scolaire suivante (« gel-dégel »). Elle peut être intégralement récupérée dans le cadre de l'horaire de travail attribué aux enseignants concernés selon les modalités convenues par écrit entre le personnel enseignant et sa direction. En cas de conflit éventuel, un arbitrage est effectué par la Direction générale de l'enseignement obligatoire et de la pédagogie spécialisée (DGEO).

Il sied de noter que les contraintes engendrées par la décharge de maîtrise de classe pour les taux d'activité à 100% au primaire sont relativement rares, dans la mesure où une grande majorité du personnel enseignant de 1-6P travaille à temps partiel (88% des enseignantes et enseignants de 1P-6P).

Concernant le « gel-dégel », il convient de relever que cette méthode permet le dépassement temporaire du statut horaire, conformément à l'article 75c LS – maintenu par l'article 149 LEO – qui prévoit que deux périodes de dépassement peuvent être imposées et jusqu'à 4 périodes, avec l'accord de l'enseignant. Ces périodes sont portées en déduction de la charge d'enseignement de l'année scolaire suivante ou, exceptionnellement, rétribuées.

En synthèse, en 1P à 6P, la DGEO applique le « gel-dégel » pour le personnel enseignant à plein temps, et l'intégration de la décharge dans l'horaire pour le personnel enseignant à temps partiel. En 7P et 8P, il existe une marge de manœuvre au niveau de la répartition car l'enseignement est effectué non seulement par des maîtres ou maîtresses généralistes mais aussi par des maîtres ou maîtresses de disciplines spéciales et de disciplines académiques. De plus, la grille horaire de l'élève se monte à 32 périodes, ce qui nécessite en tous les cas de compléter l'horaire de l'enseignante ou de l'enseignant ayant la maîtrise de la classe.

2.2.2 Introduction de la décharge de maîtrise de classe au secondaire

De la 9^e à la 11^e année, on constate, en voie pré-gymnasiale (VP), une marge de manœuvre au niveau de la répartition des périodes d'enseignement et donc des décharges, car l'enseignement est effectué par des maîtresses ou des maîtres de disciplines académiques et de disciplines spéciales. Par ailleurs, l'enseignement de l'ensemble des disciplines principales, hormis les options spécifiques, y est dispensé à l'ensemble de la classe.

En revanche, des réflexions ont dû être menées concernant l'optimisation de la maîtrise de classe en voie générale (VG), en raison de la plus grande complexité organisationnelle qu'implique l'éclatement du groupe classe en niveaux en français, allemand et mathématiques, de même que pour les options.

En effet, les objectifs visés par la LEO en rapport avec la nature intrinsèque de la VG (renforcer la perméabilité des parcours scolaires en recourant à un enseignement adapté aux élèves) se sont heurtés à la diminution du nombre de périodes enseignées sous la configuration « classe », faisant alors émerger une configuration « groupes » difficilement conciliable avec l'indispensable maintien du rôle central de référent (auprès des élèves, des collègues et des parents) qu'assument les maîtresses et maîtres de classe.

Afin de pallier autant que possible ces conséquences, dès 2018, le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) a demandé aux établissements de la scolarité obligatoire d'adopter l'un des trois modèles organisationnels suivants :

- 1) le regroupement en une seule entité-classe des élèves de niveaux 1 et 2 en français et/ou en mathématiques : le ou la titulaire de la maîtrise de classe bénéficie alors d'un grand nombre de périodes avec ses élèves, tout en devant mettre en œuvre un enseignement différencié ;
- 2) la constitution en une classe homogène d'une entité composée de tous les élèves issus du niveau 1 ou du niveau 2, mais uniquement pour l'une des trois disciplines à niveaux : le ou la titulaire de la maîtrise de classe est alors l'enseignante ou l'enseignant concerné par l'enseignement de ladite discipline ;
- 3) la formation de divers groupes (modules) issus d'une entité pédagogique constituée de deux ou trois classes parallèles, et ce, pour les trois disciplines à niveaux : il se met alors en place un système de maîtresses ou maîtres-référents en charge de leurs élèves, accomplissant ainsi les tâches habituellement confiées aux titulaires de la maîtrise de classe.

Il est à relever qu'il est possible de combiner les modalités décrites sous 1 et 2, dans un même établissement.

Quelle que soit l'option choisie, l'objectif à atteindre impérativement par chaque direction d'établissement est de confier la maîtrise de classe à une enseignante ou un enseignant en charge **d'au moins 8 périodes** de cours au sein de sa classe.

Il est à noter que cette mesure figure dans le *Plan d'action pour la consolidation de la LEO en 11 mesures* que le DFJC a communiqué à l'occasion de la rentrée scolaire d'août 2020.

En ce qui concerne les élèves de VG, selon les statistiques relevées à ce sujet par la DGEO, le temps d'enseignement moyen avec la maîtresse ou le maître de classe est de 9 périodes hebdomadaires. De plus, les élèves en niveau 1 dans les trois disciplines à niveaux passent en moyenne davantage de temps (10 périodes hebdomadaires) avec leur maîtresse ou maître de classe que les autres élèves. La DGEO relève par ailleurs une plus grande stabilité au niveau cantonal depuis l'année scolaire 2018-2019, avec une légère augmentation du temps moyen d'enseignement partagé pour les élèves en niveau 1 dans les trois disciplines à niveaux. Ainsi, la mise en place progressive des modèles proposés semble permettre aux élèves les plus fragilisés de côtoyer davantage leur maîtresse ou maître de classe.

2.3 Conclusion

Le Conseil d'Etat constate que la maîtrise de classe en VG a bien évolué depuis 2016. La problématique a été analysée, des mesures ont été prises. La DGEO doit encore prendre un peu de recul afin d'évaluer le système mis en place. Pour l'instant, il n'est pas demandé une modification du cadre légal ou réglementaire à ce sujet.

3. CONCLUSION

Le présent rapport permet de constater que le système mis en place actuellement ne requiert aucun ajustement pour l'instant, que cela soit pour les décharges en fin de carrière ou pour les décharges pour maîtrise de classe.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 8 décembre 2021.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

A. Buffat