

**RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Florence Battschart-Narbel et consorts –
« Pour une prise en charge des camps et sorties scolaires » (19_POS_139)**

Rappel du postulat

Le présent postulat demande au Conseil d'Etat d'étudier les possibilités de modifier la Loi sur l'enseignement obligatoire (LEO) pour que le canton prenne en charge la reprise du financement par les parents des frais liés aux camps, courses d'école et voyages d'études.

Commentaire

Suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 décembre 2017, les camps et excursions scolaires, s'ils sont obligatoires, doivent être gratuits pour les parents, si ce n'est le coût de l'alimentation qui peut être facturé.

Dans sa réponse à interpellation 18_INT_104 « comment le canton va-t-il appliquer l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 décembre 2017 ? » relative à cette problématique, le Conseil d'Etat fait plusieurs constats :

- La LEO prévoit à son article 132 lit. f que les communes prennent en charge les frais en lien avec les camps, courses d'école et voyage d'études, sans les charges salariales des enseignants et accompagnants ;*
- L'Etat participe à ces frais en subventionnant les camps sportifs scolaires à raison de 2,2 francs par enfant / jour, sur la base du règlement d'application de la Loi sur l'enseignement physique et le sport (RLEPS) ;*
- La reprise du financement des parents par les communes leur coûtera environ 3, 7 millions de francs pour l'ensemble des camps et excursions scolaires.*

Les camps sportifs, camps d'été, sorties culturelles ou courses d'école sont extrêmement importants pour la cohésion d'une classe, la socialisation et l'intégration. Les souvenirs de ces moments restent souvent, pour les élèves, les meilleurs de leur scolarité ; c'est aussi le partage de moments conviviaux avec son enseignant-e et ses camarades. Enfin, c'est la possibilité de découvrir des activités que les élèves ne feraient pas avec leur famille.

En mettant à la charge des communes la reprise du financement par les parents des camps et autres sorties scolaires, le risque est grand d'avoir des disparités entre les communes s'agissant de l'offre de ces activités. Cela se ferait au détriment des élèves et de l'égalité.

Renvoi à une commission avec au moins 20 signatures.

*(Signé) Florence Battschart-Narbel
et 40 cosignataires*

Déposé le 30 avril 2019 et examiné le 6 septembre 2019 puis le 2 septembre 2020 par une commission qui a recommandé de le prendre partiellement en considération, ce postulat a été renvoyé au Conseil d'Etat par le Grand Conseil, dans sa séance plénière du 23 juin 2021, avec la modification suivante :

« Le présent postulat demande au Conseil d'Etat de présenter un état des lieux sur l'organisation et la prise en charge financière des camps, courses d'école, sorties scolaires et voyages d'étude, suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 décembre 2017 ».

Réponse du Conseil d'Etat

I. Préambule

En tenant compte de la modification apportée à l'objectif du présent postulat à l'occasion de sa prise en considération en raison des développements survenus depuis son dépôt, le Conseil d'Etat expose d'abord, ci-après, les évolutions survenues en matière d'activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire à la suite de l'arrêt du 7 décembre 2017 du Tribunal fédéral (chap. II), soit les modifications réglementaires qu'il a adoptées et les démarches mises en œuvre notamment en concertation avec les communes. Ce rappel lui permet de présenter ensuite l'état des lieux sollicité sur l'organisation et la prise en charge financière des camps, courses d'école, sorties scolaires et voyages d'étude (chap. III). Le Conseil d'Etat renvoie, pour le surplus, au rapport qu'il transmet parallèlement au Grand Conseil (RAP_678958) sur le postulat Jérôme Christen et consorts – *Motion en faveur de sorties scolaires vaudoises !* (21_POS_40), lequel se penche plus spécifiquement sur la question de la prise en charge des frais de déplacement des classes vaudoises.

II. Évolutions survenues en matière d'activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire depuis l'arrêt du 7 décembre 2017 du Tribunal fédéral

Modification du règlement d'application de la loi sur l'enseignement obligatoire

Le 20 mars 2019, le Conseil d'Etat a décidé de modifier, avec entrée en vigueur au 1^{er} août 2019, l'article 113 du règlement d'application de la loi sur l'enseignement obligatoire (RLEO ; BLV 400.02.1)¹, lequel porte sur les « Modalités de financement des courses d'école, camps et voyages d'études ». Dans sa version initiale, cet article prévoyait de fixer par voie de directive, d'une part, les modalités de financement des courses d'école, camps et voyages d'études et, d'autre part, le montant maximum de la contribution pouvant être demandée aux parents. Après modification, le RLEO a intégré les limites de cette contribution de CHF 10 à 16 francs par jour en fonction de l'âge de l'élève, telles que fixées par le Tribunal fédéral dans son arrêt cité par les postulants, tout en conservant le fait de déléguer à une directive la définition des modalités de financement de ces activités.

Mise sur pied d'un groupe de travail incluant des membres représentant les communes

En parallèle, consciente et attentive aux effets qu'il reviendrait aux communes d'anticiper en termes de budgets, la cheffe du département alors en charge de la formation – soit le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) devenu entretemps le Département de l'enseignement et de la formation professionnelle (DEF, ci-après : le Département) – avait mis sur pied un groupe de travail, composé de représentantes et de représentants des associations professionnelles et de parents, des communes et de l'Etat. Ce groupe avait pour mandat de proposer des modifications à la décision départementale n° 134 intitulée « Activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire » pour une mise en œuvre, dès la rentrée scolaire d'août 2019, des nouvelles contraintes induites par l'arrêt du Tribunal fédéral. Dans ce contexte, le groupe a été amené à examiner différentes pistes cherchant à réduire le coût de telles activités ; il a en particulier été chargé de conduire des réflexions pour optimiser et harmoniser l'offre et les prestations dans les différents établissements et communes, dans la perspective de la meilleure équité possible entre élèves du canton.

Une première rencontre de ce groupe de travail a eu lieu en date du 1^{er} mai 2019. À cette occasion, les participantes et participants ont privilégié les trois axes suivants :

1. valoriser la dimension pédagogique des courses, camps, excursions et visites culturelles ;
2. définir un socle minimal et un socle optimal des prestations à organiser ;
3. proposer les pistes d'économies possibles.

Le 13 mai 2019, un courrier a été envoyé aux communes et aux associations intercommunales vaudoises pour, à leur demande, leur communiquer formellement les conclusions du Conseil d'Etat quant aux modifications normatives, financières et organisationnelles qu'impose l'arrêt du Tribunal fédéral sur la gratuité, ainsi que son application pour la rentrée scolaire d'août 2019. Ce courrier annonçait également la constitution du groupe de travail, la tenue de sa première séance et les trois axes de travail retenus.

¹ De même que l'article 114 RLEO : « Frais relatifs aux fournitures et moyens d'enseignement à la charge des parents ».

Le groupe de travail s'est réuni à nouveau le 22 mai 2019. Pour les différents domaines du Plan d'études, les principales plus-values pédagogiques des différents types d'activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire ont été relevées, et un consensus est ressorti quant à la volonté de défendre des prestations au bénéfice des élèves, par exemple le caractère indispensable des camps. Lors de cette séance, une importante hétérogénéité a également été constatée entre les communes en termes de financement des activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire. Dans ce contexte, il a été suggéré que les travaux du groupe visent à fournir des socles minimum et optimum solides en matière d'activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire, sur lesquelles les communes pourraient se fonder pour établir leurs budgets.

Le groupe s'est réuni une dernière fois le 17 juin 2019. L'importance de conférer à la notion de socle le statut de recommandation plutôt que d'exigence a été relevée, ceci pour respecter le principe de l'autonomie communale. Il a également été suggéré une rédaction en termes larges, pour autoriser une certaine marge de manœuvre et permettre, par exemple, de compenser certaines prestations qui pourraient paraître manquantes par d'autres prestations mises en œuvre localement. Les débats ont également conclu à la conservation du seul socle minimal, lequel apparaissait utile aux communes pour l'établissement de budgets et leur défense auprès des Conseils communaux, aux directions pour indiquer une ligne à leur corps enseignant, et enfin aux parents pour leur permettre d'avoir conscience des prestations offertes. Toutefois, s'il est ressorti un consensus sur la rédaction d'un tel document et son intérêt dans la perspective d'une certaine harmonisation des activités proposées aux élèves, le groupe a fait le constat de la gageure qu'elle pouvait représenter en termes d'adhésion de toutes les parties. Dans ce contexte, les différentes versions de ce document sont restées à l'état de projet et aucune diffusion n'en a été faite à ce jour auprès des directions des établissements scolaires.

Refonte de la décision départementale « Activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire », suivie de deux versions amendées

En parallèle, et prenant en compte les éléments forts ressortis lors des séances du groupe de travail, des travaux de rédaction d'une nouvelle directive départementale ont été entrepris. Cette nouvelle directive a été entérinée le 18 juillet 2019, pour une entrée en vigueur au 1^{er} août 2019 simultanément à la modification de l'article 113 RLEO.

Conservant le titre « Activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire », cette directive n° 164 a toutefois fait l'objet d'une reformulation complète compte tenu de l'ampleur de la refonte, abrogeant ainsi l'ancienne décision départementale n° 134 du 4 avril 2014. En effet, outre évidemment l'actualisation des aspects du financement, cette révision complète a été l'occasion de réorganiser de manière plus logique les contenus de cette directive et d'uniformiser la granularité des indications y apparaissant – tant pour expliquer et préciser certains points cruciaux que pour évacuer certains détails superflus. De plus, un premier élan a été entrepris pour formellement encourager la prise en compte d'aspects pédagogiques en termes de développement durable quant au choix de la destination et du mode de transport. Par ailleurs, le caractère obligatoire de ces activités a été réaffirmé, d'une part dans le dessein de limiter d'éventuelles disparités de l'offre selon les communes, d'autre part pour interdire que d'aucuns sollicitent une part plus importante du financement auprès des parents sous couvert d'un caractère facultatif qu'ils auraient conféré à certaines activités.

Une première version amendée de la directive départementale n° 164 a été diffusée le 8 décembre 2021, avec entrée en vigueur immédiate. Pour la même raison qu'expliqué ci-dessus, elle a été l'occasion de préciser que cette directive s'appliquait également aux activités organisées par exemple dans le contexte d'un cours facultatif. Elle a par ailleurs intégré une mesure prise par le Département dans le contexte de l'adoption du Plan climat vaudois 2020 par le Conseil d'État, à savoir l'interdiction, sauf cas exceptionnel en lien avec un projet pédagogique très spécifique, du recours à l'avion pour tous les voyages d'études dès la rentrée scolaire d'août 2021.

Entrée en vigueur le 1^{er} août 2022, la version actuelle de la directive départementale n° 164 « Activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire »¹ a été adoptée le 16 juin 2022. Elle intègre un assouplissement en matière de montant pouvant être demandé aux parents pour des voyages d'études à caractère facultatif organisés pour des élèves suivant l'option spécifique de latin ou le cours facultatif de grec.

¹ Accès : www.vd.ch/def > Décisions du département > Décision départementale n° 164 « Activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire » (lien direct : www.vd.ch/page/1036418/#c2055523)

Dispositions spécifiques en lien avec la pandémie de COVID-19 et effets sur le long terme en matière d'activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire

Les mesures successives qui ont été prises dans le contexte de la pandémie de COVID-19 ont bien entendu eu des effets également en matière d'organisation de courses d'école, de camps, de séjours linguistiques et de voyages d'études. Si le détail de la chronologie de cet ensemble d'aspects ponctuels et limités dans le temps n'apparaît pas utile ici, relevons néanmoins la mesure ci-après qui a concouru à des évolutions en matière d'organisation, par les établissements, d'activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire.

En effet, en juin 2020, le Département a décidé que les voyages et sorties scolaires pourraient se dérouler exclusivement en Suisse tout au long de l'année scolaire 2020-2021. Outre l'objectif de tenir compte de la grande incertitude liée à l'évolution de la pandémie, ainsi que la volonté d'apporter un soutien au secteur touristique indigène durement touché par le semi-confinement du printemps 2020, cette mesure visait à favoriser les réflexions quant à des voyages plus locaux pour mieux prendre en considération les enjeux climatiques et de développement durable.

Parallèlement et dans le même esprit, cette fois-ci dans le cadre du Plan climat dévoilé le 24 juin 2020 par le Conseil d'État, le Département a pris une mesure complémentaire, comme indiqué plus haut, à savoir le renoncement du recours à l'avion pour l'ensemble des voyages d'études dès la rentrée scolaire d'août 2021. Quand bien même la directive départementale n° 164 maintenait son encouragement à tenir les activités sur le territoire suisse, à ce moment réapparaissait la possibilité de choisir des destinations européennes, ceci en raison de l'ensemble des plus-values pédagogiques que peuvent offrir les voyages d'études hors frontières.

A relever enfin qu'une nouvelle ressource a été diffusée par la Direction pédagogique de la Direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) en janvier 2023, toujours dans cette visée de soutien aux voyages d'études des classes tout en veillant à leur durabilité. Ce document, sous la forme d'une carte géographique et à titre d'exemple pour soutenir le corps enseignant, fait état de destinations européennes atteignables en train dans la journée, en partant tôt le matin. Il renvoie également au Guide des voyages d'études durables réalisé par le Département, et fournit encore différents liens pour consulter des horaires, de même que pour rechercher des tarifs intéressants.

III. État des lieux sur la prise en charge financière des sorties scolaires, des courses d'école, des camps, des séjours linguistiques et des voyages d'études

Pistes explorées dans la perspective de collecter des données

La Direction pédagogique de la DGEO tient un suivi des activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire effectuées par l'ensemble des établissements, ceci pour autant toutefois qu'elles impliquent une sortie hors du territoire suisse. En effet, il est dans ce cas exigé une autorisation départementale, en application de l'article 75 de la loi sur l'enseignement obligatoire (LEO ; BLV 400.02). Les quelques mesures qui pourraient être fournies, de surcroît sur cette seule partie des activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire, n'apporteraient en outre pas d'indications exploitables. En effet, pour la période non négligeable lors de laquelle des mesures ont été appliquées en lien avec la pandémie de COVID-19, les données n'auraient pas de caractère comparable. De plus, il n'était pas demandé aux établissements de renseigner le montant facturé aux parents avant l'année scolaire 2019-2020, correspondant à l'entrée en vigueur du nouvel article 113 du RLEO et de la version du 18 juillet 2019 de la directive départementale n° 164. Enfin, seul le montant demandé aux parents est désormais recueilli à cette occasion, n'offrant ainsi aucune indication quant au montant pris en charge par les communes.

La piste du logiciel de suivi des absences des élèves a également été explorée. En effet, cet outil permet de signaler les événements qui bouleversent l'horaire, desquels font partie les activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire. Lors de la conception de ce logiciel, il n'a toutefois été prévu ni d'exports, ni de monitoring, ni de sauvegarde des événements, ces données ne présentant pas d'intérêt particulier hormis leur utilisation première pour relever les éventuelles absences d'élèves. Il est à noter que s'ils devaient exister, de tels exports resteraient très indicatifs, puisqu'on pourrait connaître des quantités et des durées seulement pour autant que l'établissement ait saisi l'événement. Or un tel événement est renseigné dans l'outil essentiellement s'il désorganise la grille horaire de la classe en termes de corps enseignant. Ainsi, il peut par exemple apparaître superflu de renseigner certains événements en 1P-6P où les enseignantes et enseignants sont peu nombreux par classe. De la même manière, il est vraisemblable qu'un tel événement ne soit de manière générale pas non plus renseigné pour de courtes sorties, ni au degré primaire, ni au degré secondaire. Relevons de surcroît que la catégorie telle que définie

dans l'outil ne prévoit pas de détailler le type d'activité, qui englobe sans distinction les sorties, les camps, les joutes sportives, les activités culturelles, etc. – soit toutes les activités lors desquelles les élèves sortent du périmètre scolaire.

Enfin, le financement des activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire, outre la part dévolue aux parents, incombe principalement aux communes comme enjeu de leur politique locale. Dès lors, le Conseil d'État ne serait pas en mesure d'effectuer un état des lieux à ce sujet, à moins de collecter de la part de chaque commune les montants qu'elle prévoit à cet effet. Il s'agirait dès lors d'une démarche lourde – tant pour l'État que pour les communes – qui pourrait apparaître démesurée en regard de la raison de ce recueil.

Quelques indications en matière de prise en charge financière des activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire par le canton ou par d'autres entités

À la suite de l'entrée en vigueur de l'article 113 « Modalités de financement des courses d'école, camps et voyages d'études » du RLEO au 1^{er} août 2019, le poste du budget « Dédommagements – excursions, voyages scolaires et camps » a été passé de CHF 620'000.- en 2018 à CHF 2'000'000.- en 2019. Il s'agissait d'un transfert de charges visant à identifier tout ce qui concernait effectivement les sorties puisqu'il avait été changé de paradigme, l'ensemble des accompagnants ayant les titres requis étant désormais pris en charge par le canton.

La prise en charge du coût d'une activité scolaire collective hors bâtiment scolaire peut se répartir de manière diverse selon le type d'activité dont il s'agit :

- Parents : jusqu'à CHF 16.- par jour ;
- Canton – DGEO : coûts générés par les enseignantes et enseignants ainsi que les accompagnantes et accompagnant (non-enseignants mais ayant les titres requis pour être des accompagnants) ;
- Confédération (Movetia) : Movetia offre les subsides suivants aux classes qui effectuent un échange linguistique et se rencontrent au moins deux jours, pas nécessairement consécutifs :
 - CHF 5.- par jour et par élève
 - CHF 15.- par trajet et par élève, ce qui rembourse le forfait CFF à CHF 15.-
 - CHF 10.- par nuitée et par élève, si le logement n'est pas prévu dans les familles des correspondants
 - CHF 150.- par projet pour l'organisation

A titre d'exemple, pour une classe de 20 élèves, cela correspond au montant d'environ CHF 1'150.- pour un échange de 5 jours. Des informations complémentaires sont disponibles sur le site de Movetia¹.

- Communes : 80%

Prise en charge financières des camps sportifs scolaires

Les camps de sport font partie de l'éducation physique et sportive (article 10 de la loi sur l'éducation physique et le sport – LEPS ; BLV 415.01) et sont organisés par les établissements scolaires avec le soutien des communes (article 11 LEPS). Ils sont mis en place selon des directives émises par le Service de l'éducation physique et du sport (SEPS) qui fixent en particulier les modalités d'encadrement et de sécurité.

Plusieurs soutiens financiers propres à ces camps sportifs scolaires viennent compléter la part communale :

- La Confédération, par l'intermédiaire du mouvement Jeunesse+Sport (J+S), soutient les camps sportifs scolaires répondant à des critères propres avec un montant de CHF 16.- par jour et par élève.
- La Fondation du Fonds du Sport vaudois soutient les camps sportifs scolaires répondant aux critères J+S avec un montant complémentaire de CHF 5.80 par jour et par élève.
- Le SEPS apporte une contribution de CHF 2.20 par jour et par élève à tous les camps sportifs scolaires.
- L'État prend en charge les coûts générés par les enseignantes et enseignants, ainsi que par les accompagnantes et accompagnants non-enseignants, mais ayant les titres requis (LEO article 131 – Décision départementale n° 164).

¹ Accès : <https://www.movetia.ch/fr/programmes/national/echange-de-classes/echanges-de-classes-nationaux/deposer-une-demande-de-subventions>

- Une contribution des parents peut être demandée jusqu'à un montant de 16.- par jour pour les camps sportifs.

Notons encore que le SEPS assure la supervision et le suivi des camps sportifs scolaires en collaboration avec les directions d'établissement afin d'en garantir notamment la sécurité et la qualité générale.

IV. Conclusion

Le Conseil d'État souhaite saisir l'occasion de ce rapport pour réaffirmer son encouragement à l'organisation d'activités scolaires collectives hors bâtiment scolaire. En effet, celles-ci présentent un important potentiel en termes de plus-values pédagogiques qu'elles peuvent apporter à chaque élève, en lien avec les objectifs du Plan d'études, qu'il s'agisse des domaines disciplinaires mais également, et peut-être surtout, d'aspects liés à la formation générale ou aux capacités transversales qu'elles contribuent à développer.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 29 mai 2024.

La présidente :

C. Luisier Brodard

Le chancelier :

M. Staffoni