Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
– d'un projet de décret portant adhésion à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS)
– d'un projet de décret portant adhésion à la convention scolaire romande (CSR)

(Du 23 avril 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Le présent rapport invite le Grand Conseil à ratifier l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) et la Convention scolaire romande (CSR).

Ces accords incarnent la volonté de coordonner et d'harmoniser les systèmes scolaires cantonaux afin d'assurer la qualité et la perméabilité du système éducatif suisse.

Sur le plan romand, l'harmonisation se traduit par des actes concrets, notamment la création d'un plan d'études romand (PER) qui s'inscrit pleinement dans l'objectif d'établir un Espace romand de la formation.

Le texte de l'accord et de la convention ainsi que le rapport explicatif les accompagnant se trouvent en annexe.

Le rapport qui vous est soumis met en exergue la « traduction » neuchâteloise des accords intercantonaux. Chaque thématique occasionnant des modifications importantes et nécessitant un développement est analysée sous les angles suivants:

- *Que préconise l'harmonisation?*
- *Qu'est-ce qui va changer dans la scolarité neuchâteloise?*
- *Quel est le calendrier de mise en œuvre?*
- *Quelles sont les incidences sur le personnel enseignant et administratif?*
- *Quelles sont les conséquences financières?*
- *Quelles sont les conséquences juridiques?*

Le rapport met également en évidence les caractéristiques de l'enseignement neuchâtelois en comparaison romande car les grilles horaires vont inévitablement se rapprocher. Il est ainsi proposé de faire un premier pas en direction de l'harmonisation en revoyant à la hausse le nombre d'heures d'enseignement car le canton de Neuchâtel est le plus faiblement doté en la matière.

Enfin, les conséquences financières globales sont évaluées en toute transparence tout en précisant qu'il s'agit d'estimations et que certains coûts ne peuvent pas être calculés à ce jour. Il est toutefois clair que l'essentiel des coûts supplémentaires provient du nombre d'enseignants supplémentaires qu'il faudra engager pour respecter les dispositions prévues par les accords et rapprocher la grille horaire neuchâteloise de la moyenne romande.

La ratification de ces accords n'est pas un acte anodin. Il s'agit d'une réforme fondamentale du système éducatif suisse plébiscitée par la population suisse et par le peuple neuchâtelois.

1. INTRODUCTION

Dans une perspective d'harmonisation du paysage éducatif suisse, acceptée à une grande majorité par le corps électoral au travers de la votation fédérale du 21 mai 2006 relative aux articles constitutionnels sur l'éducation[1], la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) d'une part, la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) d'autre part, ont élaboré deux projets d'accords scolaires intercantonaux étroitement imbriqués l'un dans l'autre: l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) et la Convention scolaire romande (CSR).

Ces deux accords qui incarnent la volonté de coordonner et d'harmoniser les systèmes scolaires cantonaux ont fait l'objet entre le printemps et l'automne 2006 d'une vaste procédure de consultation aux différents échelons régionaux et nationaux. En raison de leur forte imbrication, dans la mesure où le texte romand s'inscrit dans la logique du texte suisse, mais en le développant et en le rendant plus contraignant sur divers points, la CDIP et la CIIP ont veillé à une bonne concordance entre les deux projets et la conduite de la consultation.

Dans le canton de Neuchâtel, le DECS a également souhaité procéder à une large consultation relative à ces deux avants-projets, notamment auprès de l'ensemble des communes, partis politiques, syndicats, milieux économiques et partenaires habituels du domaine de l'éducation. Menée de mi-mars à fin août 2006, cette procédure a permis une première prise de température représentative, dégageant un fort consensus d'adhésion de principe, à l'exception de la prise de position du syndicat des enseignants SSP-EN.

Le gouvernement neuchâtelois dans sa réponse du 22 novembre 2006 à la CDIP et à la CIIP, reconnaît l'importance de ces textes majeurs, organisateurs de la scolarité obligatoire pour les décennies à venir. Il salue cette volonté d'harmonisation car ces accords permettent de développer une vision à long terme de l'école et d'en assurer le pilotage. Par ailleurs, ces textes donnent des réponses concrètes aux préoccupations des citoyennes et citoyens, en particulier des parents, en matière scolaire. Ils ont le

[1] L'application de l'accord de la CDIP et de la convention de la CIIP ne dépend certes pas de la révision des dispositions constitutionnelles relatives à l'éducation, mais ces dernières et les accords en question sont néanmoins harmonisés sur le plan du contenu. L'adoption de la Constitution révisée renforce de manière décisive les efforts des cantons en matière d'harmonisation. Dans ce cas, les accords de la CDIP et de la CIIP apportent une réponse concrète et immédiate à l'impératif de coordination intercantonale stipulé dans les articles constitutionnels, enlevant ainsi toute nécessité pour la Confédération de légiférer dans des domaines relevant d'abord des cantons.

mérite de rendre les objectifs transparents et de faire part à la société des performances des élèves.

Le Conseil d'Etat, dans le cadre de l'application des accords, s'est interrogé notamment sur l'ordre hiérarchique en matière d'enseignement des langues, sur la dotation horaire en première année d'école enfantine, sur l'offre des structures de jour, sur la formation des cadres scolaires, sur le coût des standards et des portfolios. A l'instar des autres cantons, il s'est surtout inquiété du délai de mise en application prévu initialement à quatre ans en demandant de le prolonger à six ans.

La version finale des accords contient tous les points essentiels qui figuraient dans le texte mis en consultation tout en tenant largement compte des observations principales formulées par les cantons, notamment sur le délai de mise en œuvre.

Les deux textes ont été approuvés à l'unanimité respectivement par l'assemblée générale de la CDIP le 14 juin 2007 et la conférence plénière de la CIIP les 21 et 22 juin 2007. Cette adoption ouvre la voie à la procédure de ratification des deux textes par les législatifs cantonaux.

2. LES ACCORDS: OBJECTIFS ET ENJEUX

2.1. Objectifs

L'objectif majeur est d'harmoniser la scolarité obligatoire afin d'assurer la qualité et la perméabilité du système éducatif suisse. Les deux accords visent à tirer le meilleur parti des principes du fédéralisme et de la subsidiarité propres au système scolaire suisse, dans la mesure où ne sont transférés au niveau intercantonal que des éléments nécessitant une harmonisation. Dans un système décentralisé, il s'agit de parvenir, en matière d'objectifs de contenu et en matière de structures, à un niveau de concordance tel que la qualité du système et sa perméabilité puissent être garanties sur l'ensemble du pays et à fortiori sur l'espace romand de la formation.

Au demeurant, les deux accords ne prétendent nullement viser à une uniformisation de l'école en Suisse. Le canton de Neuchâtel, comme les autres cantons, tient à juste titre à maintenir un certain nombre de spécificités dans son système éducatif. Il s'agit bien, dans l'un et l'autre cas, d'une forme de réinvention du fédéralisme scolaire suisse, un fédéralisme scolaire duquel on se serait efforcé d'éliminer tous les aspects contraignants et attentatoires aux intérêts des usagers et auquel on aurait ajouté la réalisation en commun d'objectifs, par exemple la définition de standards de formation pour les principales étapes de la carrière scolaire des élèves, la mise au point de tests de référence véritablement fiables et pertinents, la conduite d'un processus d'évaluation globale des prestations de l'école (monitorage du système d'éducation).

2.2. Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS)

En Suisse, la responsabilité majeure de la formation, tout particulièrement pour la scolarité obligatoire, incombe aux cantons. Ceux-ci collaborent toutefois entre eux dans un certain nombre de domaines. Grâce au Concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire, l'harmonisation des systèmes scolaires cantonaux au niveau suisse est devenue effective dans les domaines suivants: l'âge d'entrée à l'école obligatoire, la durée de l'école obligatoire, la durée de la scolarité jusqu'à la maturité,

ainsi que, après une modification de la Constitution fédérale, la date du début de l'année scolaire. Depuis les années 1990, d'autres accords permettent d'assurer la reconnaissance de diplômes cantonaux de fin d'études au niveau suisse, ainsi que, pour l'enseignement post-obligatoire, la mobilité des étudiantes et étudiants dans l'ensemble du pays. L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) modifie la teneur du concordat en vigueur et renforce les efforts d'harmonisation. Les enjeux principaux sont les suivants:

– il définit de façon unitaire les principales caractéristiques structurelles de la scolarité obligatoire (début de la scolarité, nombre et durée des degrés scolaires) actualisant ainsi le concordat de 1970;

– il identifie les finalités de l'école suisse au niveau de la scolarité obligatoire, notamment au niveau du statut et des degrés d'enseignement pour l'introduction des langues étrangères;

– il indique les instruments qui permettent d'assurer et de développer la qualité du système d'éducation à l'échelon national;

– il désigne en particulier l'instrument que constituent les standards nationaux de formation, standards à caractère impératif, et règle la procédure qui permet de déterminer ces derniers.

Si le concordat est ratifié par dix cantons jusqu'en 2008, sa mise en application devra être effective dès l'année scolaire 2014/2015 au plus tard.

Le rapport explicatif et le texte de l'accord, rédigés et édités par la CDIP, vous sont remis en annexe. Pour cette raison, le rapport du Conseil d'Etat ne reprend pas le détail de l'argumentation, ni le texte intégral de l'Accord.

2.3. Convention scolaire romande (CSR)

Par le Concordat scolaire de 1970, la CIIP est devenue l'une des quatre conférences régionales de la CDIP. Les trois autres conférences régionales sont toutes exclusivement germanophones (Conférence de la Suisse du Nord-Ouest - NW EDK - Conférence de l'Est de la Suisse - EDK OST - Conférence de la Suisse centrale - BKZ).

En 2003, la CIIP a adopté une « Déclaration sur les finalités et les objectifs de l'École publique ». Cette déclaration a été suivie en avril 2005 d'une déclaration politique visant à l'établissement d'un « Espace romand de la formation ». Dans le contexte national d'harmonisation de l'école obligatoire, les chefs de l'instruction publique de la CIIP ont souhaité que cet espace puisse jouir d'une assise suffisamment forte pour jouer un rôle déterminant dans la mise en place et l'application de la future coordination suisse, en étant lui aussi légitimé par le biais d'une convention intercantonale.

La Convention scolaire romande permet de:

– mettre en œuvre au niveau de la CIIP les tâches que le projet d'accord national, dans ses articles 7 et 8, délègue aux conférences régionales (développement et mise en œuvre de tests de référence basés sur les standards nationaux de formation, harmonisation des plans d'étude par un plan d'études romand (PER), coordination des moyens d'enseignement);

– fixer les domaines complémentaires à ceux déterminés par le projet d'accord suisse sur l'harmonisation de l'école obligatoire, dans lesquels les cantons signataires se fixent des objectifs communs (p. ex. précisions supplémentaires sur les degrés scolaires, formation continue des enseignant-e-s, formation des cadres scolaires, éléments d'harmonisation relatifs à d'autres degrés d'enseignement, etc.).

Le projet de la CIIP est donc intimement lié à celui de la CDIP. Pour une partie, il en constitue une application concrète à la partie francophone du pays, ce qui implique certaines redites par rapport au projet de la CDIP. Pour une autre partie, le projet de la CIIP va plus loin et contient des éléments particuliers supplémentaires et spécifiques à l'Espace romand de la formation. Ainsi, dans le cadre fixé par l'accord de la CDIP, la convention de la CIIP confirme et intensifie l'ensemble du dispositif de coordination scolaire romande, qui s'est progressivement construit depuis de nombreuses années. Ce projet définit une volonté politique harmonisée avec le cadre helvétique, et néanmoins spécifique à la Suisse romande.

Après ratification par trois cantons – dont au moins un bilingue – la convention entrera en vigueur dans un délai de six mois. Les cantons parties auront alors six ans pour mettre en œuvre les objectifs de coopération obligatoire.

Le rapport explicatif et le texte de la Convention, rédigés et édités par la CIIP, vous sont remis en annexe. Pour cette raison, le présent rapport du Conseil d'Etat ne reprend pas le détail de l'argumentation, ni le texte intégral de la Convention.

3. MODIFICATIONS DANS LE SYSTEME SCOLAIRE NEUCHATELOIS

3.1. Vue d'ensemble

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique les principales lignes de force des deux accords et les modifications qu'ils entraînent dans la scolarité neuchâteloise.

Thématique	Concordat HarmoS (CDIP)	Convention scolaire romande (CIIP)	Modifications de fond dans le système scolaire neuchâtelois
Domaines de coopération découlant de l'Accord suisse			
Finalités de la scolarité obligatoire	Formation de base (art. 3) dans les domaines suivants: - langues - mathématiques et sciences naturelles - sciences humaines et sociales - musique, arts et activités créatrices - mouvement et santé		Modification de fond de la législation et inscription des domaines de formation.

Thématique	Concordat HarmoS (CDIP)	Convention scolaire romande (CIIP)	Modifications de fond dans le système scolaire neuchâtelois
	Enseignement des langues étrangères (art. 4), avec une première langue enseignée au plus tard dès la 5ème année (aujourd'hui 3ème) et la deuxième au plus tard dès la 7ème année (aujourd'hui 5ème)		Introduction de l'enseignement de l'anglais en 5ème (futur 7ème) et 6ème (futur 8ème) année primaire
Harmonisation des structures	Scolarisation (art. 5) dès l'âge de 4 ans	Début de la scolarisation (art. 4) dès l'âge de 4 ans	L'école enfantine facultative (fréquentation de 80% en 1ère année enfantine et 95% en 2e enfantine) devient obligatoire (100% de fréquentation).
	Durée des degrés scolaires (art. 6)	Durée des degrés scolaires (art. 5): - degré primaire (1-8, avec 1er, 1-4, et 2ème cycle, 5-8) - degré secondaire I (9-11)	Le canton devra modifier ses cycles: actuellement l'école enfantine et l'école primaire comptent 7 années et l'école secondaire 4. Le statut de la 6ème année doit être revu
Harmonisation des objectifs	Standards de formation (art. 7)	Tests de référence sur la base des standards nationaux (art. 6.) Sous la responsabilité de la CDIP, la CIIP collabore à la réalisation des tests de référence destinés à vérifier l'atteinte des standards nationaux	Le canton de Neuchâtel est concerné au même titre que les autres cantons. Le travail de fond se fera sur le plan intercantonal
	Plans d'études, moyens d'enseignement et instruments d'évaluation (art. 8): coordination au niveau des régions linguistiques	Plan d'études romand (art. 7) Contenu du plan d'études romand (art. 8) en cours d'élaboration.	Les objectifs et contenus d'enseignement devront être harmonisés et adaptés au niveau romand, dans la limite d'une marge d'appréciation cantonale de 15% du temps total d'enseignement

Thématique	Concordat HarmoS (CDIP)	Convention scolaire romande (CIIP)	Modifications de fond dans le système scolaire neuchâtelois
		Coordination des moyens d'enseignement et des ressources didactiques (art. 9)	La coordination romande en la matière existe déjà à ce jour
	Portfolios (art. 9)	Portfolios (art. 10)	Mise en place par les cantons de portfolios nationaux ou internationaux recommandés par la CDIP
Aménagement de la journée scolaire	Horaires blocs et structures de jour (art. 11)		Le développement d'une offre de prise en charge des élèves en dehors du temps d'enseignement (structure de jour) relève des communes. Cette offre est facultative et, en principe, prise en charge financièrement par les parents.
Domaines de coopération régionale			
Formation initiale et continue des enseignants		La CIIP coordonne la formation initiale (art. 12) et continue (art. 13) des enseignant-e-s sur l'ensemble du territoire romand. *Coordination des offres de formation des HEP et de l'université de Genève*	Il convient de se préoccuper de maintenir une offre de formation continue complémentaire pour les maîtresses de l'école enfantine actuellement en emploi pour l'entier du cycle primaire 1.
Formation des cadres scolaires		La CIIP organise une offre de formation commune des directions d'établissements et des cadres de l'enseignement (art. 14) *Un appel d'offres a été lancé auprès de différentes institutions de formation de Suisse romande.*	*Rien de particulier pour Neuchâtel étant donné que la formation des cadres scolaires se fait depuis quelques années sur le plan romand*
Epreuves romandes		La CIIP organise des épreuves romandes communes à l'Espace romand de la formation, en vue de vérifier l'atteinte des	Articulation particulière à soigner avec le concept cantonal en matière

Thématique	Concordat HarmoS (CDIP)	Convention scolaire romande (CIIP)	Modifications de fond dans le système scolaire neuchâtelois
		objectifs du plan d'études (art. 15)	d'épreuves: épreuves bilan du degré 8, épreuves d'orientation du degré 6 et épreuves de référence aux degrés primaires notamment.
Profils de connaissance/ compétence		Pour la fin de la scolarité obligatoire, les cantons élaborent des profils de connaissance/compétence individuels destinés à documenter les écoles du degré secondaire II et les maîtres d'apprentissage (art.16)	Des bases légales devront être élaborées pour les épreuves de fin de cycles et plus particulièrement celles du degré 11. Un travail important devra être réalisé en collaboration avec les OROSP pour optimiser la lisibilité des résultats des élèves par les formations subséquentes.
Coopération intercantonale non obligatoire			
		La CIIP peut élaborer des recommandations dans tous les domaines relatifs à l'instruction publique, à la formation et à l'éducation qui ne sont pas expressément mentionnés dans la présente Convention (art 17).	

3.2. Détail des thématiques

Chaque thématique occasionnant des modifications importantes et nécessitant un développement (figure en grisé dans le tableau ci-dessus) est analysée sous les angles suivants:

- Que préconise l'harmonisation?
- Qu'est-ce qui va changer dans la scolarité neuchâteloise?
- Quel est le calendrier de mise en œuvre?
- Quelles sont les incidences sur le personnel enseignant et administratif?
- Quelles sont les conséquences financières?
- Quelles sont les conséquences juridiques?

3.2.1. Enseignement des langues: introduction de l'anglais

– *Que préconise l'harmonisation?*
L'Accord suisse (article 4.) prévoit que la première langue étrangère est enseignée au plus tard dès la 5e année de scolarité (actuelle 3e année primaire) et la deuxième au plus tard dès la 7e année (actuelle 5e année primaire). L'une des deux langues étrangères est une deuxième langue nationale et l'autre l'anglais. Le débat récent aux Chambres fédérales, dans le cadre de la Loi sur les langues, a confirmé le bien-fondé des options prises par la CDIP.

– *Qu'est-ce qui va changer dans la scolarité neuchâteloise?*
Le canton de Neuchâtel connaît déjà le régime de l'enseignement de la langue allemande en 3e année, ce qui correspond parfaitement aux exigences de l'Accord suisse. En revanche l'enseignement d'une deuxième langue étrangère, en l'occurrence l'anglais, n'intervient qu'en 7e année secondaire (pour les sections préprofessionnelles et moderne, l'enseignement au degré 7 sera effectif dès l'année scolaire 2009-2010).
L'introduction de l'enseignement de l'anglais en 5e et 6e année primaire va modifier la grille horaire et générer des coûts supplémentaires.

– *Quel est le calendrier de mise en œuvre?*
L'introduction de l'anglais en 5e primaire est programmée pour la rentrée scolaire 2012, en 6e primaire pour la rentrée scolaire 2013.

– *Quelles sont les incidences sur le personnel enseignant et administratif?*
L'introduction de l'anglais nécessite l'équivalent de 14 postes supplémentaires de travail (le tableau du point suivant « conséquences financières » met ce besoin en évidence).

En ce qui concerne l'introduction de l'anglais en 5e année primaire, suivie au degré 6, le canton souhaite s'appuyer dans la mesure du possible sur les ressources déjà existantes dans les classes neuchâteloises, soit les maîtres ayant déjà une bonne connaissance de l'anglais complétée par des formations complémentaires. Une enquête est déjà menée à ce sujet pour évaluer le nombre et le profil des enseignants concernés.

La formation de type « généraliste » des enseignants primaires devra certainement être repensée dans le sens d'un profil « semi-généraliste » des futurs enseignants, de manière à pouvoir disposer de maîtresses et maîtres spécialistes et compétents dans l'enseignement de ces deux langues étrangères. L'adaptation des programmes de formation de la HEP BEJUNE ne devrait en revanche pas se traduire par une augmentation de la contribution financière neuchâteloise à cette institution.

– *Quelles sont les conséquences financières?*
Financièrement, l'ajout de 4 périodes à la grille horaire, soit 2 périodes en 5P et 2 périodes en 6P représente:

Nb. de classes de 5e et 6e années	Nb de périodes (2 par degré)	Nb. de postes (estimation EPT)	Coûts estimés Etat 45% + Communes 55%
Total 200 classes *Détails:*	**Total 400 périodes**	**14 postes EPT**	**1'500'000 francs**
81 classes 5P	*162 périodes 5P*	*6 EPT en 5P*	*600'000 francs*
110 classes 6P	*220 périodes 6P*	*7.5 EPT en 6P*	*900'000 francs*

Le montant à charge de l'Etat est de 675'000 francs (45% de 1'500'000) puisque le financement des traitements des enseignants de la scolarité obligatoire relève des communes (55%) et de l'Etat (45%). Cette somme n'est évidemment pas ponctuelle, elle se répercute à chaque exercice budgétaire.

Par ailleurs, la formation complémentaire des maîtres généralistes déjà en place dans les classes neuchâteloises représentera aussi un coût; les frais inhérents à la formation comprennent les intervenants ainsi que les éventuels montants pour les remplacements et les déplacements.

Une coordination, en matière de formation, au sein de l'espace BEJUNE, d'ores et déjà prévue, devrait néanmoins réduire considérablement les coûts pour notre canton.

– *Quelles sont les conséquences juridiques?*
  Ces modifications appelleront une révision de la réglementation d'exécution mais seront sans incidence sur les lois scolaires.

3.2.2. Harmonisation des structures: scolarisation dès l'âge de 4 ans

– *Que préconise l'harmonisation?*
  L'âge de la scolarisation est fixé à quatre ans révolus: l'école est obligatoire pour tous les enfants qui ont atteint l'âge de quatre ans au 31 juillet. Contrairement à ce que prévoyait le concordat scolaire de 1970, les cantons ne peuvent plus avancer ou reculer de quatre mois la date de référence. L'avancement de l'âge d'entrée à l'école a pour conséquence que les années d'école enfantine sont intégrées dans le cursus scolaire normal et deviennent obligatoires.
  La CSR précise que la fixation du jour de référence n'exclut pas les cas de dérogations individuelles qui demeurent de la compétence des cantons.

– *Qu'est-ce qui va changer dans la scolarité neuchâteloise?*
  Dans le canton de Neuchâtel, l'école enfantine est aujourd'hui facultative: 80% des enfants fréquentent la 1ère année d'école enfantine et 95% la deuxième année.

  L'accord suisse fixe un certain nombre de principes pédagogiques et éducatifs à développer en particulier durant le premier cycle de l'école primaire (-2 / +2). Il s'agira donc de redéfinir quelque peu les lignes directrices du premier cycle dans le sens d'une cohérence et d'une continuité des apprentissages.

L'âge de référence pour l'entrée en scolarité obligatoire sera de 4 ans révolus au 31 juillet (actuellement au 31 août). L'application de ce changement va engendrer un surplus d'élèves entrant en scolarité estimé à environ 160 élèves, soit environ neuf classes.

- *Quel est le calendrier de mise en œuvre?*
  Il est prévu de rendre l'école enfantine obligatoire dans le canton de Neuchâtel dès 2011. Ce délai permet aux communes de prendre les dispositions nécessaires sur le plan des infrastructures.

- *Quelles sont les incidences sur le personnel enseignant et administratif?*
  En se basant sur un calcul strictement arithmétique (18 élèves par classe en moyenne), 25 enseignants à temps complet sont nécessaires, dans la configuration actuelle, si l'on veut rendre l'école enfantine obligatoire.
  La formation des enseignants primaires dans l'espace BEJUNE ne crée pas d'obstacle à une redéfinition des objectifs d'apprentissage dans la mesure où le plan de formation de la HEP prévoit déjà une spécialisation entre enseignement du premier cycle et deuxième cycle primaire.

  Sur le plan administratif, il faut prévoir un poste supplémentaire d'encadrement pour la gestion des dossiers des enseignants, le contrôle pédagogique et le suivi des élèves qui représente environ un coût de 100'000 francs.

- *Quelles sont les conséquences financières?*
  Le coût total de ces 25 postes est évalué au total à 2'100'000 francs, la part Etat se chiffrant, elle, à 945'000 francs. Si on ajoute à cela un poste administratif, nous parvenons à un montant final d'environ 1'050'000 francs.
  Précisons tout de même que nous n'avons pas évalué à ce stade le coût éventuel de locaux supplémentaires (la situation sera très différente d'un collège à l'autre). Ce coût sera à charge des communes atténué par une possible subvention de l'Etat en matière de constructions scolaires.

- *Quelles sont les conséquences juridiques?*
  Il s'agit de revoir en premier lieu la loi sur l'organisation scolaire en y intégrant tout ce qui a trait à l'école enfantine. La loi sur l'école enfantine du 17 octobre 1983 (RSN 401.1) et son règlement d'application seront abrogés.

3.2.3. Harmonisation des structures: durée des degrés scolaires

- *Que préconise l'harmonisation?*
  La durée de la scolarité obligatoire passe donc de neuf ans actuellement à onze ans. Le degré primaire, école enfantine ou cycle élémentaire inclus, dure huit ans et le degré secondaire I, dure en règle générale trois ans. Sur le plan romand uniquement, on précise que les huit années du degré primaire se composent de deux cycles (art. 5). De ce fait, la notion « d'école enfantine » disparaît dans la terminologie puisque les nouvelles structures l'intègrent dans le curriculum du degré primaire.

  Le passage au secondaire II - écoles de formation générale et de formation professionnelle - s'effectue à l'issue de la onzième année d'école, alors que le passage dans les écoles de maturité (académique) peut s'effectuer après la dixième année ou après la onzième année d'école.

  Ces principes structurels étant posés, il est clair que des élèves pourront progresser individuellement plus rapidement ou plus longuement à l'intérieur de cette structure.

– *Qu'est-ce qui va changer dans la scolarité neuchâteloise?*
Le nouveau découpage des cycles prévu dans HarmoS et dans la Convention scolaire romande inscrit de fait la sixième année dans le deuxième cycle primaire. Si rien ne contraint à scolariser les élèves de cette année-là dans les collèges primaires, il n'en reste pas moins que les responsabilités tant administratives –niveau communal- que pédagogiques –niveau cantonal- devront être modifiées pour ce degré.

– A ce stade de la réflexion, seule une réorganisation structurelle est prévue. Du moment que les procédures d'orientation des élèves en cours datent d'une vingtaine d'années, il n'est pas exclu de mettre en place des modalités nouvelles davantage adaptées aux futures structures de la scolarité obligatoire et d'instaurer à l'intérieur du deuxième cycle primaire (degrés 5 à 8) un cycle intégrant en 7ème et 8e une orientation continue sur deux ans. Le contexte actuel permet que cette option puisse voir le jour sans qu'il soit nécessaire que les élèves de ces deux années fréquentent les mêmes bâtiments scolaires. L'introduction de l'anglais contribuera à renforcer les rapprochements et les collaborations entre les enseignants de ces degrés et à légitimer la nature spécifique de ces deux années scolaires.

– Pour ce qui est du passage au secondaire 2, le nombre d'années nécessaires pour obtenir la maturité gymnasiale (HarmoS, art. 6 al. 4*: le passage dans les écoles de maturité gymnasiale s'effectue dans le respect des dispositions arrêtées par le Conseil fédéral et la CDIP, en règle générale après la 10e année*) reste flexible pour les cantons, étant entendu que le programme de maturité gymnasiale doit s'effectuer en quatre ans. Le programme et la structure neuchâteloise de la maturité gymnasiale ne sont donc pas remis en question par les deux accords, dans la mesure où l'enseignement en 9e année actuelle de l'école secondaire, dans les niveaux et options qui déterminent l'admissibilité au lycée cantonal, peut être considéré comme étant de type pré-gymnasial.

– *Quel est le calendrier de mise en œuvre?*
La place de la 6ème en particulier nécessite des réaménagements importants. Il n'est dès lors pas concevable de l'imaginer à court terme. La mise en œuvre est ainsi programmée pour la rentrée scolaire 2011.

– *Quelles sont les incidences sur le personnel enseignant et administratif?*
Le passage de la sixième année du cycle secondaire au cycle primaire aura des conséquences sur le statut et la classification du corps enseignant.

A ce stade de la réflexion, il est proposé un statut distinct pour les maîtres de 5e et 6e. De par la spécificité de ces deux années dites d'orientation, ces enseignants seraient au bénéfice d'un statut et d'une classification distincts de ceux des autres enseignants du cycle primaire. Dans ce cas, l'indice horaire et la classification de l'ensemble du corps enseignant actuellement en 5e année, seraient quelque peu réévalués, engendrant une augmentation des charges d'un montant de 255'000 francs.

Au niveau de l'encadrement, le passage de la sixième année dans le cycle primaire pose la question de l'allocation des ressources humaines (sous-directeurs/trices, directeurs/trices adjoints/tes), actuellement gérées par les directions des écoles secondaires et subventionnées par le canton. Il s'agira d'envisager la manière dont ces ressources seront transférées et affectées au suivi de ces classes. Si rien ne contraint à délocaliser les personnes concernées, leur statut et leur rôle devront être clarifiés en regard d'une certaine cohérence avec le système qui prévaut actuellement pour les classes du degré primaire.

– Actuellement, l'ensemble des périodes de direction pour l'école secondaire se monte à un total de 271, soit près de 10 postes complets (indice 28).
Une partie de ces ressources est affectée à l'actuelle 6e; une réorganisation de fond

est nécessaire.

– *Quelles sont les conséquences financières?*
Comme indiqué ci-dessus, le coût de réévaluation du statut des enseignants de 5e et 6e année équivaut à 255'000 francs.

Il est fort possible que certaines réorganisations engendrent des coûts supplémentaires non identifiables à ce stade.

– *Quelles sont les conséquences juridiques?*
Les changements susmentionnés impliqueront la révision d'un certain nombre de dispositions de la loi sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1984 (RSN 410.10). On pense en particulier aux articles suivants:

– L'article 2 alinéa 1 déterminant le nombre d'années de la scolarité obligatoire;
– L'article 9 définissant ce que l'on entend par écoles primaires et secondaires;
– L'article 17 concernant les conditions d'admission à l'école secondaire;
– L'article 24 relatif à la prolongation de la scolarité .
– La loi sur l'enseignement secondaire supérieur, du 19 décembre 1984 (RSN 410.131) ne requiert pas de modification en lien avec l'harmonisation scolaire.

3.2.4. Harmonisation des objectifs: standards de formation et portfolios

– *Que préconise l'harmonisation?*
A l'échelle helvétique, cette proposition est l'une des plus novatrices. Elle exprime la volonté de vérifier les résultats globaux atteints par le système scolaire à divers moments du parcours de formation des élèves. Cette volonté d'harmonisation des objectifs d'enseignement et des résultats qui doivent en découler s'inscrit dans une démarche de développement de la qualité appliquée au secteur de l'école obligatoire; cette exigence répond également aux attentes des parents, des degrés scolaires subséquents, des milieux professionnels et de la société en général au sujet du niveau et de la nature des connaissances et compétences acquises au terme de la scolarité obligatoire.

L'accord suisse prévoit la mise en place de standards nationaux de formation fixant les compétences - socle de base - qu'un élève doit avoir acquises à des moments précis de la scolarité obligatoire. Ces standards, que les cantons s'engagent à respecter, occupent une place centrale dans la politique d'harmonisation des systèmes scolaires cantonaux et dans l'exigence de résultats posée à ces systèmes.

Concrètement, l'accord suisse prévoit la définition de standards nationaux pour la langue 1 (le français), la langue 2 (l'allemand) et la langue 3 (l'anglais), les mathématiques et les sciences naturelles. Ils font l'objet de mesures à la fin de la quatrième année (actuellement 2P), de la huitième année (actuellement 6e) et de la onzième année (actuellement 9e année).

De leur côté, les autorités scolaires des cantons, notamment sur la base des standards précités, participent au développement d'un modèle d'évaluation permanente du système suisse d'éducation. Ce monitorage est appelé, à terme, à devenir un élément fondamental du pilotage du système éducatif sur les plans cantonal, régional et national.

Dans la perspective d'harmoniser les objectifs d'enseignement dans l'ensemble des cantons, l'accord suisse prévoit encore de mettre à disposition des élèves des portfolios, nationaux ou internationaux, attestant leurs connaissances et documentant leur processus d'apprentissage, en particulier leurs progrès individuels, dans le cadre scolaire ou en dehors du contexte scolaire.

Il est possible de faire un pas de plus vers l'harmonisation des exigences si l'on travaille au sein d'une région linguistique. C'est ce que propose la convention romande, qui prévoit explicitement l'organisation d'épreuves de référence communes à l'Espace romand de la formation et préconise la définition de profils de compétence des élèves en fin de scolarité obligatoire.

– *Qu'est-ce qui va changer dans la scolarité neuchâteloise?*
  Le développement et le suivi des standards, des épreuves et des profils, ainsi que l'activité de monitorage vont nécessiter un travail conséquent qui sera pour l'essentiel assumé par les conférences intercantonales (CDIP et CIIP). La participation des cadres et du corps enseignant des cantons sera bien entendu requise(elle l'est déjà).

  Au niveau des portfolios, une coordination est prévue avec les partenaires de l'espace BEJUNE.

– *Quel est le calendrier de mise en œuvre?*
  En ce qui concerne les standards de formation, le calendrier dépendra du rythme des travaux sur le plan intercantonal.

  L'introduction du portfolio européen des langues est prévue aux degrés 5 et 7 à la rentrée scolaire 2010 et aux degrés 6 et 8 à la rentrée scolaire 2011. La généralisation aux degrés 5 à 9 se fera en 2012.

  Une phase test auprès d'une dizaine de classes est prévue à la rentrée scolaire 2009. D'autres phases expérimentales auront lieu d'ici à 2012.

– *Quelles sont les incidences sur le personnel enseignant et administratif?*
  La formation des maîtres sera mise sur pied et coordonnée au sein de l'espace BEJUNE.

– *Quelles sont les conséquences financières?*
  Au coût relatif au matériel s'ajoutent la formation des maîtres (3 modules coordonnés dans l'espace BEJUNE) ainsi que le suivi des opérations (décharges éventuelles). Le matériel PEL II coûte actuellement env. Fr. 10.- par classeur-élève. Pour le début du déploiement (degrés 5 et 7 en 2010-2011), cela signifie environ 4000 exemplaires, soit 40.000 francs. Le même montant est à prévoir l'année scolaire suivante (introduction aux degrés 6 et 8). A la fin de la généralisation, au plus tard 2012-2013, les commandes concerneront uniquement le degré 5, soit 20.000 francs annuels, puisque l'outil reste propriété de l'élève jusqu'à la fin de sa scolarité obligatoire.

– *Quelles sont les conséquences juridiques?*
  Les modifications requises par la mise en place de standards de formation et de portfolios ne seront que de rang réglementaire. Elles seront cependant assez conséquentes, à l'instar des adaptations requises par les autres volets de l'harmonisation objets du présent rapport.

3.2.5. Harmonisation des objectifs: plan d'études commun romand

– *Que préconise l'harmonisation?*
Les cantons partenaires doivent se mettre d'accord sur un plan d'études unique et obligatoire. L'élaboration de ce plan d'études relèvera de la compétence de la CIIP. Depuis de nombreux mois, les cantons romands, à commencer par ceux de l'espace BEJUNE, suivis de Fribourg, du Valais, de Genève et tout récemment de Vaud se sont attelés à la réalisation d'un plan d'études romand (PER).

Les cantons disposeront d'une certaine marge de manœuvre (15% du temps total d'enseignement) dans l'aménagement de leur plan d'études en ce qui concerne l'enseignement par domaine.

Le PER facilitera l'organisation d'épreuves romandes communes à l'Espace romand de la formation. Il sera ainsi possible d'évaluer dans chaque canton et dans chaque région la manière dont les objectifs auront été atteints. Dans ce contexte, la Convention scolaire romande exprime une volonté de développement de la qualité du système éducatif, que l'on peut synthétiser dans la notion d'Espace d'excellence, conformément à la Déclaration de la CIIP de 2005.

– *Qu'est-ce qui va changer dans la scolarité neuchâteloise?*
Si l'introduction d'un nouveau Plan d'études n'engendrera aucune conséquence majeure au plan de l'institution scolaire, elle pourrait générer toutefois certaines modifications relatives à la grille-horaire. En effet, comme expliqué précédemment, les temps accordés aux champs disciplinaires seront différents d'aujourd'hui. Il conviendra dès lors d'adapter la grille horaire et les temps d'enseignement de chacune des disciplines aux impératifs définis par les standards notamment. Certes, la marge de manœuvre laissée aux cantons permettra cette souplesse mais l'introduction de "nouvelles" disciplines - formation générale notamment - occasionnera de toute manière certaines modifications.

– *Quel est le calendrier de mise en œuvre?*
L'introduction du PER se fera en plusieurs phases:

– la phase de consultation, d'octobre 2008 à mars 2009;

– la phase de finition et publication, d'avril à juin 2009;

– la phase d'information et de formation, d'août à décembre 2009;

– la phase d'introduction, en l'occurrence, rentrée scolaire 2010 pour le 1er cycle, rentrée scolaire 2011 pour le 2e cycle et rentrée scolaire 2012 pour le 3e cycle.

Les travaux sont actuellement en charge de la CIIP à qui a été remis le plan d'études et les cantons mettront tout en oeuvre pour coordonner leurs calendriers d'introduction du PER, à la rentrée 2010-2011 selon une procédure commune.

– *Quelles sont les incidences sur le personnel enseignant et administratif?*
Une formation, qui relève avant tout de l'information, sera organisée au sein de la HEP BEJUNE.

Il n'y aura pas d'incidence sur la dotation en personnel enseignant et administratif.
Il y aura quelques adaptations liées à la définition éventuelle d'une nouvelle grille-horaire. Si tel devait être le cas, il s'agirait bien sûr d'adapter les statuts et, partant, les traitements. Par exemple, les actuelles branches « physique, chimie et biologie » seront regroupées dans l'unique domaine sciences de la nature. Dès lors, des

formations continues complémentaires devront être mises sur pied pour certains enseignants.

– *Quelles sont les conséquences financières?*
  Les principaux coûts financiers liés à la rédaction du PER ont été engagés: 1,2 million pour les sept cantons, 170'000 francs pour Neuchâtel.

  Il faudra y ajouter toutefois les coûts liés à la finition du document et à sa publication (coût du document papier par cycle et par matière, soit quelque 110'000 francs) pour un total général de 280'000 francs.

– *Quelles sont les conséquences juridiques?*
  La mise en place du plan d'études commun romand sera sans incidence sur les lois cantonales en matière d'enseignement.

3.2.6. Aménagement de la journée scolaire: horaires blocs et structures de jour

– *Que préconise l'harmonisation?*
  L'Accord suisse indique que l'organisation du temps scolaire privilégie la formule des horaires blocs en même temps qu'il est proposé une offre appropriée de structures de jour. Cette proposition est exprimée de manière souple et générale parce que les besoins effectifs sont très différents d'une région à l'autre, tant en fonction des spécificités de la géographie physique que des caractéristiques urbaines ou rurales ou encore des activités économiques dominantes. Le principe général de cette proposition est que l'établissement scolaire, dans une perspective d'égalité des chances, ne peut pas ignorer les rythmes de vie des familles, en particulier l'activité professionnelle des parents, et doit tenir compte de cet élément dans l'aménagement de ses horaires.

  Dans les cantons concordataires, il convient de privilégier la formule des horaires blocs au degré primaire. Au degré secondaire I, l'organisation scolaire présente une densité et des contraintes qui compliquent la mise en place d'une solution semblable.

  Si les horaires blocs sont une mesure d'organisation scolaire, la garde d'enfants en milieu scolaire, en dehors du temps d'enseignement, constitue une mesure d'encadrement qui ne découle pas nécessairement du mandat assigné à l'école. Le recours à de telles structures implique généralement une participation financière des titulaires de l'autorité parentale.

– *Qu'est-ce qui va changer dans la scolarité neuchâteloise?*
  Il convient, comme le fait d'ailleurs le Concordat HarmoS, de bien distinguer la problématique des horaires blocs de celle des journées à horaire continu (ou structures de jour).
– En ce qui concerne les secteurs de l'école enfantine et primaire, la modification de la loi concernant les autorités scolaires, transférant des communes au canton la compétence de définir le cadre servant à l'établissement des horaires scolaires – décision du Grand Conseil du 6 décembre 2004 – a représenté une avancée majeure en matière d'harmonisation interne des horaires à trois moments sur les quatre que compte une journée d'école. Depuis lors, et fort des directives publiées dans le Bulletin électronique du Département de l'éducation, de la culture et des sports, l'établissement des horaires va dans le sens des exigences des horaires blocs[2] sans

[2] Les périodes blocs désignent une organisation horaire assurant à tous les élèves de l'école enfantine comme de l'école primaire le suivi de cinq matinées de cours d'au moins trois heures et demie chacune (en

pour autant atteindre complètement l'objectif. Compte tenu des efforts initiés par les communes lors des années scolaires 2006-2007 et 2007-2008 et des premiers enseignements tirés, la mise en œuvre complète et définitive des horaires blocs pourrait intervenir dans des délais raisonnables. Toutefois, une augmentation de la grille horaire est inéluctable pour pouvoir réaliser une réelle mise en place des horaires blocs. En effet, l'horaire actuel réduit de l'Ecole enfantine ne correspond pas aux besoins des familles.

– A propos de la journée à horaire continu[3] les quelques expériences réalisées en Suisse visant à mettre en oeuvre ce principe se sont heurtées à la disparité des demandes et des besoins des familles. Les diverses enquêtes menées dans le canton de Neuchâtel confirment l'analyse selon laquelle les familles souhaitent utiliser les possibilités d'accueil selon leurs besoins.

– Cette question doit être traitée dans le cadre de la révision de la Loi sur les crèches et les structures d'accueil parascolaires. Le Conseil d'Etat entend soumettre un projet à votre autorité dans le courant 2008.

– La question de la garde d'enfants en milieu scolaire – cantine scolaire y compris – n'incombe pas directement au secteur scolaire. L'organisation de telles structures nécessite le plus souvent l'intervention des autorités communales, en partenariat parfois avec le secteur privé.

– *Quel est le calendrier de mise en œuvre?*
  Raisonnablement, la mise en œuvre des horaires blocs sera réalisée pour la rentrée scolaire 2010-2011 pour autant qu'on augmente la grille horaire à l'école enfantine. En ce qui concerne l'installation de structures de garde d'enfants, force est d'adopter un calendrier en rapport avec les possibilités financières des communes.

– *Quelles sont les incidences sur le personnel enseignant et administratif?*
  L'incidence indirecte pour les horaires blocs est liée à l'augmentation du nombre de périodes en première enfantine (proposition esquissée au point 4 du présent rapport).

– *Quelles sont les conséquences financières?*
  L'incidence indirecte pour les horaires blocs est liée à l'augmentation du nombre de périodes en première enfantine (proposition esquissée au point 4 du présent rapport).
  Pour ce qui est des structures de jour, cette question, qui relève avant tout de la politique sociale, doit être abordée dans le cadre de la révision de la loi sur les crèches et les structures d'accueil parascolaire.

– *Quelles sont les conséquences juridiques?*
  La législation actuellement en vigueur, en particulier la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance, du 6 février 2001 et l'arrêté temporaire du Conseil d'Etat sur les structures d'accueil parascolaire, du 28 novembre 2007, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1er août 2008, suffisent à ce stade à couvrir la réalité exprimée dans cette rubrique.

---

principe), l'organisation des après-midi pouvant varier selon les degrés scolaires. Favorables à l'activité professionnelle des parents, les périodes blocs relèvent intégralement de l'organisation scolaire.

[3] Les journées à horaire continu désignent pour leur part une organisation combinée du temps d'enseignement en classe, du repas de midi surveillé et d'une offre d'encadrement , avant et/ou après le temps d'enseignement, pouvant comprendre des heures d'étude surveillées et/ou des activités parascolaires. Cette offre est proposée à tous les élèves, mais son usage demeure facultatif. Les journées à horaire continu relèvent principalement de la politique sociale.

3.2.7. Epreuves romandes

– *Que préconise l'harmonisation?*
La Déclaration de la CIIP du 15 avril 2005 prévoit des épreuves romandes dont le but est de mesurer l'atteinte des objectifs du PER à la fin de chaque cycle du degré primaire et à la fin du degré secondaire I. Ces épreuves sont exécutées par tous les élèves dans les disciplines choisies selon une planification établie par la CIIP.

Les épreuves romandes peuvent aussi servir de tests de référence pour valider les standards nationaux adoptés par la CDIP.

– *Qu'est-ce qui va changer dans la scolarité neuchâteloise?*
Ces épreuves romandes remplaceront les épreuves de références cantonales pour les degrés 4, 8 et 11. Le remplacement des épreuves d'orientation actuelles par une épreuve romande permettrait de disposer d'une plus grande validation des acquis.

– *Quel est le calendrier de mise en œuvre?*
L'introduction de ces épreuves se fera bien entendu en adéquation avec le plan d'introduction du PER et relève du champ de compétences de la CIIP. Cette dernière a lancé un projet visant la mise en place d'un dispositif permettant de créer lesdites épreuves.

– *Quelles sont les incidences sur le personnel enseignant et administratif?*
Des enseignants neuchâtelois seront sollicités pour participer à la rédaction de ces épreuves. La passation et la correction de ces épreuves seront sous la responsabilité des enseignants.

– *Quelles sont les conséquences financières?*
Le coût de cette opération relèvera du budget de la CIIP. Ces épreuves se substitueront aux épreuves neuchâteloises. Il en résultera de toute évidence une économie car la mise sur pied d'une seule épreuve romande, dont le coût est partagé par les cantons, sera plus avantageuse que la réalisation d'une épreuve cantonale.

A titre d'indication, le budget annuel cantonal pour les épreuves d'orientation est de 290'000 francs, celui établi en 2008 pour les épreuves bilan du degré 8 (épreuve supplémentaire) se monte, quant à lui à 200'000 francs.
Sachant qu'à terme, ces épreuves se construiront sur le plan romand, il est légitime d'estimer également le montant économisable pour le canton que nous pouvons raisonnablement chiffrer à 300'000 francs par an.

– *Quelles sont les conséquences juridiques?*
La loi sur l'organisation scolaire, en particulier en son article 17, devra être révisée le moment venu.

3.2.8. Profils de connaissance/compétence

– *Que préconise l'harmonisation?*
Les profils permettront de mieux présenter le passage de l'école obligatoire aux filières de l'école post-obligatoire (y compris la formation professionnelle) et le passage à la vie active. Ils serviront également à documenter avec précision les maîtres d'apprentissage et les écoles du secondaire II sur les capacités des élèves. On complète ainsi les résultats scolaires par des informations spécifiques sur des connaissances/compétences dans les diverses disciplines du plan d'études. Prévus en dernière année de scolarité obligatoire, les profils serviront à l'orientation scolaire et professionnelle et à renseigner les acteurs de la formation appelés à accueillir les jeunes issus de l'école obligatoire (transition).

– *Qu'est-ce qui va changer dans la scolarité neuchâteloise?*
  Il en résultera une meilleure coordination entre l'Ecole obligatoire et les formations subséquentes par la création de liens « pédagogiques » entre ces deux secteurs d'enseignement.

– Les écoles fourniront à l'avenir des outils adéquats permettant de remplacer les actuels tests de connaissances proposés par le secteur privé (Basic-check, par exemple).

– Il est à noter que l'établissement de profils de compétences à la fin de la scolarité obligatoire est un des objectifs visés dans le Plan d'action « Transition secondaire 1 – secondaire 2 » développé par le DECS depuis mars 2006. Le DECS n'a pas souhaité faire cavalier seul et a donc adapté sur ce thème son calendrier aux travaux qui seront réalisés sur le plan intercantonal.

– *Quel est le calendrier de mise en œuvre?*
  Le calendrier relève de la CIIP. Une organisation de projet ayant pour objectif la définition pour chaque élève d'un profil de connaissance/compétence a été établie.

– *Quelles sont les incidences sur le personnel enseignant et administratif?*
  Il n'y a pas d'incidence particulière.

– *Quelles sont les conséquences financières?*
  Il s'agit d'une tâche nouvelle dont sera chargée la CIIP et qui relève de son budget. Il est difficile d'estimer le coût de cette opération. La mise sur pied du dispositif aura un coût ponctuel, le suivi sera inscrit dans le budget de fonctionnement de la CIIP.

– *Quelles sont les conséquences juridiques?*
  L'introduction des profils de connaissances/compétence ne requerra pas de modification législative, uniquement une modification réglementaire.

3.3. Contrôle parlementaire

Les gouvernements soumettent chaque année aux parlements un rapport d'information, établi par le secrétariat général de la CIIP portant sur l'exécution de la Convention, le budget annuel et la planification financière ainsi que les comptes de la CIIP. Une Commission interparlementaire romande est instituée pour les préaviser avant qu'ils ne soient portés à l'ordre du jour des parlements. Elle peut également faire toute remarque ou proposition relative à l'application de la Convention.

Pour le canton de Neuchâtel, cela signifie concrètement que le Grand Conseil pourra désigner sept de ses membres en tant que délégués au sein de la Commission interparlementaire.

4. ENSEIGNEMENT NEUCHATELOIS EN COMPARAISON ROMANDE

La coordination et l'harmonisation des systèmes scolaires cantonaux, avec sur le plan romand la mise en place d'un plan d'études commun, nécessiteront un rapprochement des grilles horaires très disparates à ce jour.

Même si la grille horaire actuelle permet la ratification de l'accord et de la convention, force est de constater que le canton de Neuchâtel reste le plus faiblement doté en nombre de périodes d'enseignement en comparaison des autres cantons romands.

Le tableau suivant montre les écarts importants entre les cantons (IRDP, année scolaire 2006-2007, statistiques en minutes d'enseignement pour l'ensemble de la scolarité, degrés 1 à 9):

CANTONS	DEGRES 1 A 9
1. Valais	509'126
2. Tessin	503'700
3. Fribourg	492'100
4. Vaud	458'280
5. Berne	449'280
6. Jura	449'280
7. Genève	448'716
8. Neuchâtel	**447'525**

L'écart entre le canton le mieux doté, le Valais et Neuchâtel, le moins bien doté est de 61'601 minutes ce qui représente pour le Valais, 1026 heures d'enseignement de plus que Neuchâtel. Cela représente 114 heures (60 minutes) par année scolaire, en l'occurrence une année scolaire complète.

Les comparaisons intercantonales qui découlent des tests PISA positionnent le canton au cœur du classement intercantonal romand quand bien même la dotation horaire des élèves neuchâtelois est la plus faible, ce qui est plutôt positif d'un point de vue qualitatif (à titre de rappel, pour la lecture en 2000 et les maths en 2003, Neuchâtel était classé 4e sur 7 cantons).Un réaménagement de la grille horaire, dans le sens de la hausse, est inéluctable.

Les cantons les plus performants dans les tests comparatifs sont aussi ceux qui ont le nombre d'heures d'enseignement le plus élevé. Et ces cantons ne sont pas enclins à revoir leur grille horaire à la baisse. Sur la base de ce constat, le Conseil d'Etat est d'avis qu'il faut entreprendre un premier pas indispensable dans le sens de l'harmonisation, complémentaire à la stricte application de l'accord suisse et de la convention romande.

Ce premier pas se traduit par deux mesures importantes:

– Un alignement sur une grille « PER compatible » pour les degrés 1 à 9 (modèle bernois).

– La constitution de classes hétérogènes et l'augmentation du nombre de périodes d'enseignement pour les élèves de 1ère enfantine.

Alignement sur une grille « PER compatible » (modèle bernois)

Un tel alignement représente une augmentation de l'ordre de 11 périodes annuelles sur l'ensemble des degrés. Le canton de Berne (partie francophone) a rédigé une nouvelle grille horaire qui est « PER-compatible ». La comparaison Berne/ Neuchâtel montre que Neuchâtel compte une période de moins au 1er cycle, 3 périodes au 2e cycle et 7 périodes au 3e cycle.

Le tableau ci-dessous l'illustre:

Comparaison Berne/ Neuchâtel

	Années	NEUCHATEL	BERNE
1er cycle	1e enfantine	10,5	22
	2e enfantine	21	27
	1e	23	24
	2e	25	25
2e cycle	3e	26	27
	4e	28	28
	5e	28	30
	6e	30	30
3e cycle	7e	31-32	33
	8e	31	33
	9e	30-34	33

En termes financiers, cet alignement représente un coût global de 4,25 millions de francs dont 1,9 million à charge de l'Etat. Dans le but d'atténuer l'impact sur le budget, il est proposé d'étaler l'introduction de ces périodes supplémentaires sur trois années dès la rentrée scolaire 2010.

Ce coût est la résultante du nombre de postes d'enseignants supplémentaires nécessaires, estimé à 39 EPT, auquel il faut ajouter un poste d'encadrement administratif.

Constitution de classes hétérogènes et augmentation de la grille horaire en 1ère enfantine

Le système hétérogène consiste à placer dans la même classe des élèves des deux années enfantines. Ce système, préconisé par la CIIP, a l'avantage de pouvoir moduler le nombre de périodes d'enseignement sans modifier la charge horaire (25 périodes d'encadrement) et l'organisation administrative des classes.

Le principe de classe hétérogène allié à la nécessité de devenir « romando-compatible » conduit à une logique augmentation du nombre de périodes d'enseignement pour les élèves de 1re enfantine.

La comparaison romande actuelle pour la première enfantine en périodes/élève par semaine, (base IRDP 2006-2007) démontre que notre canton est faiblement doté en la matière.

Berne:.....22 à 27
Fribourg: .....non introduit mais en projet: 12-14
Tessin:.....32
Genève: 19
Vaud:.....20
Valais:.....9-10 et plus selon les régions
Jura:.....15,5
Neuchâtel:.....10,5

Le Conseil d'Etat propose de passer de 10,5 périodes hebdomadaires/élève à 16 périodes pour la première enfantine tout en maintenant les 21 périodes pour la deuxième enfantine.
Cette proposition a le mérite de:

– répondre aux besoins de l'harmonisation nationale et romande en rendant l'école enfantine plus attractive pour les parents, ce qui est l'un des objectifs d'HarmoS. Ce renforcement de l'école enfantine permettra de mieux définir l'empan qui sera dévolu aux structures d'accueil à mettre en place par les communes;

– faire un pas vers la mise en place des horaires-blocs définis par la CDIP;

– respecter les directives du DECS relatives à l'harmonisation des horaires;

– faciliter l'organisation du temps de travail des maîtresses enfantines;

– rendre évolutif ce dispositif qui débute avec une augmentation raisonnable de l'horaire/élève et des coûts mais qui, à terme, devrait voir augmenter l'attractivité de l'école enfantine pour faire passer l'horaire/élève à 18 puis à 21 périodes/élève.

Cette augmentation de la grille horaire nécessitera l'engagement de l'équivalent de 22 EPT enseignants.

Le coût global de cette opération est évalué à 2 millions de francs dont 900'000 à charge de l'Etat. Le passage à 16 périodes est planifié pour la rentrée scolaire 2010.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à le suivre sur cette voie en réalisant ce premier pas, certes coûteux mais hautement important pour l'avenir de la jeunesse neuchâteloise.

5. CONSEQUENCES FINANCIERES GLOBALES

Il est bien entendu indispensable de rappeler qu'il s'agit à ce stade d'estimations financières. Il est tout aussi important de préciser que nous n'avons pas connaissance du coût de certaines opérations en particulier sur le plan intercantonal.

Rappelons enfin que l'engagement d'enseignants, qui occasionne la quasi totalité des coûts, actionne la clef de répartition financière Etat/communes (55% communes / 45% Etat).

Dans un souci de transparence et de simplification, nous illustrons dans le tableau ci-dessous l'ensemble des coûts estimés pour les budgets à venir (part Etat uniquement).
Pour la bonne compréhension du tableau, il faut préciser que l'introduction d'une mesure à une rentrée scolaire a un impact limité à environ quatre mois sur le budget de l'année en question. A titre d'exemple, rendre l'école enfantine obligatoire représente un coût (part Etat) de 1.050.000 francs. L'introduire à la rentrée scolaire 2011 a un impact budgétaire sur le budget 2011 de 350.000 francs environ.

Le tableau est articulé en deux parties: le coût de l'application stricte des accords intercantonaux et le coût additionnel engendré par un réajustement de la grille horaire neuchâteloise.

Incidences sur les budgets à venir / ***Mesures***	Budget 2009	Budget 2010	Budget 2011	Budget 2012	Budget 2013	Budget 2014
Introduction de l'anglais				100'000	425'000	675'000
Scolarisation dès 4 ans			350'000	1'050.000	1'050'000	1'050'000
Durée des degrés scolaires			85'000	255'000	255'000	255'000
Standards et portfolios		40'000	40'000	20'000	20'000	20'000
PER		110'000				

Horaires blocs et structures de jour						
Epreuves romandes		- 300’000	- 300’000	- 300’000	- 300’000	- 300’000
Profils de connaissance / compétence						
Total (Harmos et CSR)		**- 160’000**	**175’000**	**1'125’000**	**1'450’000**	**1'700’000**
Alignement sur une grille PER compatible (modèle bernois)		210’000	840’000	1'470’000	1’900.000	1’900.000
Classes hétérogènes		300’000	900’000	900’000	900’000	900’000
Total final		**350’000**	**1'915’000**	**3’495’000**	**4'250’000**	**4’500’000**

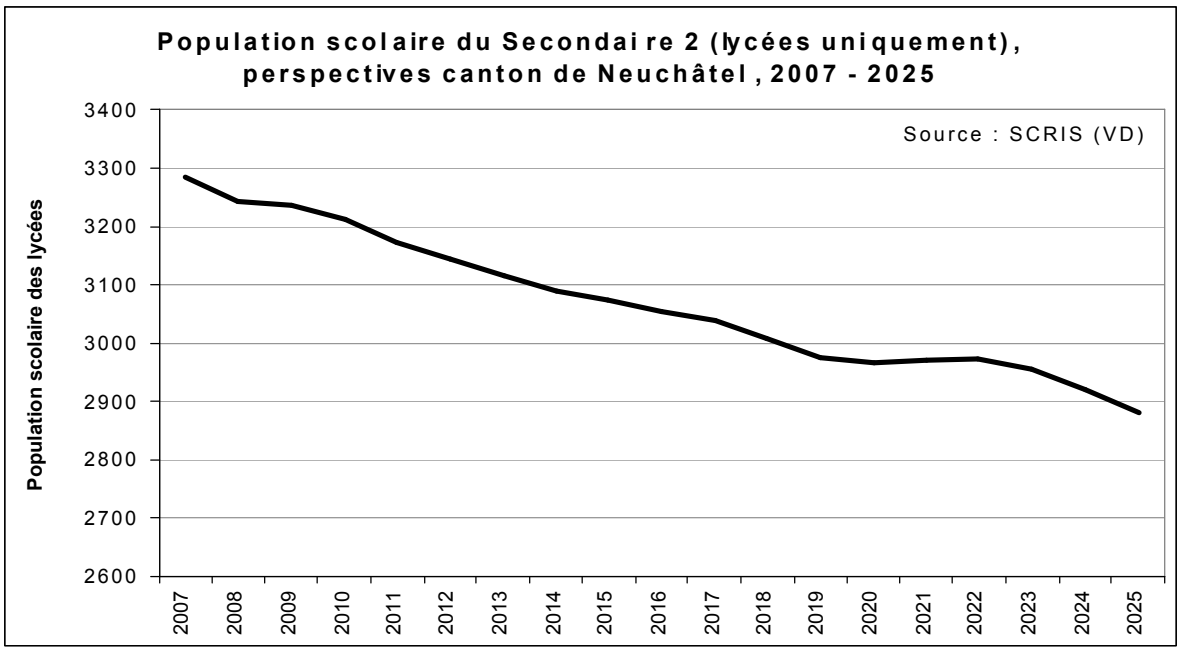
Les coûts directement induits par l’harmonisation scolaire national et romande ne sont pas spectaculaires. Ils sont un peu plus conséquents pour ce qui concerne la mise à niveau de la scolarité neuchâteloise. Ces réaménagements (augmentation de la grille horaire et classes hétérogènes) sont indispensables pour réaliser l’harmonisation romande et la mise en place des horaires blocs en particulier. Ces montants seront bien entendu fixés dans le cadre de la procédure d’établissement des budgets.

Il ne faut toutefois pas oublier que ces coûts sont en partie contrebalancés par la réduction des effectifs due à l’évolution démographique. En effet, la statistique montre une réduction des effectifs de l’ordre de 1000 élèves d’ici à 2016 au niveau de l’école obligatoire. En ce qui concerne le bourrelet démographique, ce dernier aura définitivement quitté le secondaire 2 à l’horizon 2009.

Evolution de la population scolaire, perspectives pour le canton de Neuchâtel

	années scolaires			différence	
Niveaux	2007/08	2016/17	2025/26	2007 à 2016	2007 à 2025
Obligatoire	17 680	16 671	15 785	**- 1 009**	- 1 895
Primaire	9 537	9 076	8 674	- 461	- 863
Secondaire 1	8 143	7 595	7 111	- 548	- 1 032
Obligatoire avec préscolaire	20 935	20 008	19 165	- 927	- 1 770
Préscolaire	3 255	3 337	3 380	+ 82	+ 125
Primaire	9 537	9 076	8 674	- 461	- 863
Secondaire 1	8 143	7 595	7 111	- 548	- 1 032

Source : office de la statistique, basé sur les perspectives du SCRIS



6. INCIDENCES GLOBALES SUR LA DOTATION EN PERSONNEL

Pour appliquer les accords intercantonaux, il faudra l'équivalent de 39 postes d'enseignants supplémentaires; 14 pour l'introduction de l'anglais en 2012 et 2013 et 25 pour répondre à la généralisation obligatoire de l'école enfantine.

Sur le plan administratif, cela nécessitera l'engagement d'un poste pour l'encadrement et le suivi des enseignants.

Pour faire un premier pas essentiel en direction du plan d'études romand, il faudra 22 enseignants supplémentaires pour passer de 10,5 à 16 périodes en première enfantine et 39 enseignants pour rapprocher la grille horaire de la moyenne romande pour les degrés 1 à 9.

Sur le plan administratif, un à deux postes seront vraisemblablement nécessaires.

7. INCIDENCES SUR LES COMMUNES

En ce qui concerne les communes, les coûts sont estimés globalement (ratification et alignement) à 0 francs pour 2009; 625.000 francs pour 2010; 2,65 millions de francs pour 2011; 4,6 millions de francs pour 2012; 5,5 millions de francs pour 2013 et 5,8 millions de francs pour 2014.

Formellement, ni le Concordat HarmoS ni la Convention scolaire romande ne contiennent de dispositions relatives aux autorités politiques chargées des affaires scolaires. Cette question relève de la stricte compétence des cantons.

Il n'en demeure pas moins que la réorganisation de l'enseignement obligatoire en trois cycles (primaires 1 et 2 et secondaire I) nécessite une réflexion approfondie sur les structures de pilotage de ces cycles, que ce soit au niveau des directions d'école ou de l'autorité politique.

Dans le canton de Neuchâtel, l'article 2 lettre b de la loi concernant les autorités scolaires (LAS) mentionne que « les autorités chargées des affaires scolaires sont (…) au niveau communal et intercommunal:

– la commission scolaire, pour les écoles primaires et secondaires communales,
– le comité scolaire, pour les écoles intercommunales. »

Cette division entre commission scolaire et comité scolaire n'est plus pertinente à la lumière de la verticalité prônée par HarmoS et la Convention scolaire romande. En d'autres mots, les deux conventions proposent une école obligatoire dont le cursus se déroule sur 3 cycles, il paraît logique que la conduite de ce cursus soit menée par une seule et unique autorité, quelle soit communale ou intercommunale.

L'institution de conseils d'établissement, communaux ou intercommunaux, compétents pour l'ensemble des trois cycles préfigure idéalement l'organisation future à mettre en place aux côtés des autorités chargées des affaires scolaires au niveau cantonal que sont le Conseil d'Etat et le Département de l'éducation, de la culture et des sports.

A l'heure où la commission législative du Grand Conseil est saisie d'un projet de loi des groupes radical, libéral-PPN, socialiste et UDC 07.115 sur le rôle des commissions scolaires, il paraît indispensable de préciser cette vision du Conseil d'Etat.

8. VOTE DU GRAND CONSEIL

L'application de l'accord HarmoS et de la convention scolaire romande nécessite un vote à la majorité qualifiée des trois cinquièmes, dans la mesure où elle générera des dépenses nouvelles renouvelables supérieures à 500'000 francs par année.

9. CONDUITE DES TRAVAUX SUR LE PLAN OPERATIONNEL

L'implémentation des mesures suivra la ratification des accords pour autant qu'ils le soient, bien entendu.

Toutes les mesures qui doivent être mises en œuvre sur le plan cantonal le seront en étroite collaboration avec les communes et avec les directions d'école.

Le DECS fera preuve de souplesse et ajustera sa planification si nécessaire aux travaux issus du dialogue avec les communes et également aux ressources financières dont disposera le canton.

Sur le plan pédagogique, les réformes seront travaillées avec le corps enseignant afin que ce dernier soit pleinement impliqué dans cette harmonisation scolaire.

10. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat invite votre Autorité à ratifier l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire et la convention scolaire romande.

Le canton de Neuchâtel, extraordinairement riche sur le plan de la formation, se doit de rester pleinement en phase avec l'évolution du système scolaire sur le plan national. Le potentiel exceptionnel dont dispose le canton au niveau du secondaire 2 et du tertiaire ne doit pas faire oublier le fait que le développement de la connaissance s'appuie sur un enseignement de base (école obligatoire) de qualité.

Dans le but de garantir cette qualité et sachant qu'il y a indiscutablement un lien entre les connaissances des élèves et le nombre de périodes d'enseignement, le gouvernement invite votre Autorité à donner son appui aux deux mesures qui permettent de se rapprocher de la moyenne romande.

Investir dans la formation, c'est un geste responsable et solidaire envers les générations futures.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 23 avril 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,	*Le chancelier,*
F. CUCHE	J.-M. REBER

Décret
portant adhésion à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 62 de la Constitution fédérale, du 18 août 1999;

vu l'article 56 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 23 avril 2008,

décrète:

Article premier Le canton de Neuchâtel adhère à l'accord intercantonal de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS), du 14 juin 2007.

Art. 2 [1]Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution du présent décret dont il fixe la date d'entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

Décret
portant adhésion à la convention scolaire romande (CSR)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 62 de la Constitution fédérale, du 18 août 1999;

vu l'article 56 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 23 avril 2008,

décrète:

Article premier Le canton de Neuchâtel adhère à la convention scolaire romande (CSR) de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), du 21 juin 2007.

Art. 2 [1]Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

[2]Le Conseil d'Etat pourvoit s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution du présent décret dont il fixe la date d'entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*