

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi portant adoption des nouvelles structures
de la scolarité obligatoire et adaptation cantonale à cette
réforme ainsi qu'à la terminologie HarmoS**

(Du 27 septembre 2010)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La scolarité obligatoire est amenée à subir, au cours des prochaines années, des changements fondamentaux en Suisse et dans notre canton. En effet, la décision du peuple et des cantons suisses d'harmoniser sur le plan intercantonal le domaine de la formation a poussé les cantons à conclure des concordats dont il s'agit maintenant d'assurer la mise en œuvre.

Pour le canton de Neuchâtel, ces concordats (concordat HarmoS et Convention scolaire romande) vont changer beaucoup de choses, que ce soit sur le plan pédagogique ou sur le plan organisationnel. Le présent rapport, rédigé conjointement par le Département de l'éducation, de la culture et des sports et une délégation de l'Association des communes neuchâteloises (ACN) dans le cadre d'un groupe de travail, a pour but de présenter les principaux changements qui attendent notre système scolaire et tout particulièrement de poser les jalons des réformes organisationnelles rendues nécessaires par l'harmonisation scolaire sur les plans national et romand.

L'une des questions préalables importantes à trancher dans le domaine scolaire est la question de la répartition des tâches entre Etat et communes. Cette question a fait l'objet de nombreuses réflexions entre le Conseil d'Etat et l'Association des communes neuchâteloises. Les différents partenaires sont arrivés à la conclusion que l'Etat et les communes pouvaient garder leurs compétences actuelles en la matière. Toutefois, les exigences du concordat HarmoS rendent nécessaire une régionalisation de l'école, c'est-à-dire la gestion de l'école sur un plan intercommunal, avec un monitoring cantonal. Ce qui ne signifie pas une perte de proximité : les bâtiments scolaires continueront à exister dans les différents villages, comme maintenant, mais la gestion devra se faire à un échelon intercommunal, avec une participation de chaque commune.

HarmoS implique une gestion de l'école obligatoire dans sa verticalité, de l'actuelle école enfantine à la fin de l'actuelle école secondaire du degré inférieur. Cela signifie que l'ensemble des écoles enfantines, primaires et secondaires d'une région devront être regroupées et placées sous une direction unique, avec à sa tête un organe politique

commun. Ces régions scolaires, appelées "cercles scolaires¹", devront comprendre au moins un centre secondaire, mais pourront aussi en regrouper plusieurs. Par contre, il ne sera plus possible pour une commune de ne s'occuper que de son école primaire, le principe de verticalité postulant une gestion globale de l'école obligatoire, de la première à la dernière année. La régionalisation de l'école obligatoire est donc un passage obligé, mais les communes restent compétentes pour définir les régions scolaires ainsi que leur organisation, dans les limites du droit cantonal.

La régionalisation de l'école obligatoire, par la réunion des communes en cercles scolaires, permettra une plus grande efficacité et une utilisation plus rationnelle des moyens financiers dans la gestion des ressources humaines et des effectifs scolaires. Cette régionalisation est donc une réforme organisationnelle importante qui fait partie intégrante des réflexions du Conseil d'Etat sur la réorganisation de nos collectivités publiques. C'est aussi un projet modèle dans le sens d'une bonne collaboration entre Etat et communes, puisque les tâches de chacun sont clairement définies et pourront être exercées dans un sain partenariat, en respectant les compétences actuelles des communes.

Le Conseil d'Etat invite donc le Grand Conseil à avaliser cette réforme organisationnelle liée à l'harmonisation scolaire intercantonale et ainsi à permettre aux communes de mettre sur pied les cercles scolaires d'ici la rentrée scolaire 2011 avec une période transitoire échéant à la rentrée scolaire d'août 2012.

1. INTRODUCTION

1.1. Niveau national

Les articles constitutionnels sur la formation constituent la pierre angulaire du futur espace suisse de formation. La révision constitutionnelle opérée vise principalement à contraindre la Confédération et les cantons à coordonner leur action et à coopérer dans le domaine de la formation, de l'école primaire à l'université. Ainsi, l'âge d'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et la reconnaissance des diplômes seront harmonisés dans tout le pays. Si les cantons ne parviennent pas à s'entendre, la Confédération pourra édicter les prescriptions nécessaires.

Tout en maintenant l'actuelle répartition des compétences, qui veut que les cantons sont les principaux responsables en matière d'éducation, la révision qui a fait l'objet de la votation populaire fédérale du 21 mai 2006 porte en elle des innovations importantes: elle renforce la coopération à la fois entre les cantons et avec la Confédération, elle répartit clairement les responsabilités, elle introduit l'obligation constitutionnelle d'harmoniser certains paramètres et elle crée les bases nécessaires pour de nouvelles formes de pilotage du système, un pilotage par objectifs.

Parmi les innovations introduites, *l'obligation expresse de coordination et de coopération* entre les cantons et entre les cantons et la Confédération, dans l'ensemble du secteur de la formation, devient un principe constitutionnel.

¹ **Le cercle scolaire**

Un cercle scolaire compte un ou plusieurs centre-s scolaire-s régional-aux. Il est composé de plusieurs communes et de plusieurs bâtiments scolaires. Il regroupe l'ensemble des élèves de l'école enfantine à la fin de la scolarité obligatoire.

Complémentarité entre les nouveaux articles constitutionnels et le concordat HarmoS:

Le nouveau concordat correspond parfaitement à l'idée sur laquelle se fondent les nouvelles dispositions constitutionnelles - idée d'un *pilotage par objectifs* et par résultats - en ce sens qu'il prévoit des instruments comme les standards de formation et les portfolios. De plus, il crée une base à long terme pour un *monitorage de la formation* à mener conjointement avec la Confédération et, eu égard à cette condition préalable indispensable pour piloter le système en connaissance de cause, préfigure ainsi le nouveau principe constitutionnel de la coopération Confédération/cantons.

En complément au nouveau concordat mis au point par la Conférence suisse des directeurs de l'instruction publique (CDIP), les cantons romands ont ouvert eux aussi une procédure de consultation sur leur projet de *Convention scolaire romande*. C'est sur la base de cette convention que la Suisse romande entend notamment introduire le *Plan d'études romand (PER)*, une des tâches dévolues aux régions linguistiques selon le concordat HarmoS, et progresser encore sur la voie de l'harmonisation.

Les nouveaux articles constitutionnels intègrent les notions suivantes:

- la volonté du peuple suisse de se doter d'un système scolaire reposant sur des fondements harmonisés, tout en permettant une mise en œuvre *in situ* et en laissant une large place aux particularités cantonales et linguistiques;
- l'obligation, pour les cantons, et pour une part la Confédération et les cantons, de réglementer de manière uniforme certains paramètres fondamentaux, ce qui vient donner davantage de poids aux projets d'harmonisation des cantons (concordat HarmoS et Convention scolaire romande);
- l'obligation, pour la Confédération et les cantons, de veiller ensemble à assurer la qualité et la perméabilité à l'intérieur du système d'éducation et de formation. Ils entretiennent à cet effet des instruments communs, tel le monitoring du système éducatif suisse.

1.2. Niveau neuchâtelois

Notre canton entend garantir durablement à tous les élèves, de l'école enfantine à la fin de la scolarité obligatoire, une offre scolaire de qualité tout en utilisant de manière efficiente les ressources publiques.

Il convient de trouver un équilibre entre l'évolution des effectifs, les infrastructures existantes, l'organisation des structures de pilotage de l'école et l'évolution pédagogique.

L'école obligatoire dispense l'instruction en favorisant notamment l'acquisition des connaissances nécessaires à l'intégration à la vie sociale et professionnelle. Elle contribue, en collaboration avec la famille, à l'éducation et à l'épanouissement de l'enfant par le développement de ses facultés, de ses goûts et de son sens des responsabilités. Elle atteint ces buts par un enseignement progressif, adapté aux capacités des élèves.

Le cadre actuel de référence est constitué par la loi sur l'organisation scolaire (LOS) du 28 mars 1984, les plans d'études, l'Accord intercantonal sur la scolarité HarmoS, la Convention scolaire romande, tous deux entrés en vigueur le 1^{er} août 2009 et la déclaration générale de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) sur l'école publique de janvier 2003.

Si les bases précitées ont été revues récemment, il n'en va pas de même pour celles qui touchent aux structures de pilotage (inspectorat et directions d'écoles). La récente

acceptation de la mise en place du Conseil d'établissement scolaire consultatif et son entrée en vigueur au 17 août 2009 constituent une étape visant à l'adaptation de l'appareil de conduite de l'école neuchâteloise. Dans sa prise de position du 7 mai 2008 sur le rapport de la commission législative au Grand Conseil, le Conseil d'Etat s'exprimait de la manière suivante: *"D'autres étapes, impliquant de nouvelles modifications structurelles, seront nécessaires afin de permettre aux organes décisionnels d'aborder les futures onze années de la scolarité obligatoire dans la verticalité, soit dans une vision cohérente d'un seul système"*.

Le service de l'enseignement obligatoire (SEO), officiellement créé en août 2000, s'inscrit déjà dans cette perspective d'une conduite verticale et cohérente des degrés préscolaire, primaire et secondaire 1. Des modifications doivent être apportées maintenant de manière concrète au niveau des structures communales et intercommunales. Depuis le début des années nonante, le secteur de l'enseignement obligatoire a passablement évolué et des adaptations sont nécessaires aujourd'hui.

Les conséquences découlant de la mise en place du concordat HarmoS (ci-après: le concordat)

Cycles et place de la 6^e

La scolarité obligatoire passera de neuf ans actuellement à onze ans. Le degré primaire, école enfantine ou cycle élémentaire inclus, dure huit ans et le degré secondaire 1, 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 du concordat). 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 peut s'effectuer après la dixième année ou après la onzième année d'école.

Le nouveau découpage des cycles prévu dans HarmoS et dans la Convention scolaire romande inscrit de fait la sixième année actuelle 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.

Au niveau de l'encadrement, le passage de la sixième année dans le cycle primaire va nécessiter un réaménagement de l'allocation des ressources humaines.

Anglais en 5^e

L'accord HarmoS (article 4 du concordat) prévoit que la première langue étrangère est enseignée au plus tard dès la 5^e année de scolarité (actuelle 3^e année primaire) et la deuxième au plus tard dès la 7^e année (actuelle 5^e année primaire). L'une des deux langues étrangères est une deuxième langue nationale et l'autre l'anglais. En 2007, le débat aux Chambres fédérales, dans le cadre de la loi sur les langues, a confirmé le bien-fondé des options prises par la conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

Le canton de Neuchâtel connaît déjà le régime de l'enseignement de la langue allemande en 3^e 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 pour le moment qu'en 7^e année secondaire. Le canton prévoit d'introduire l'anglais dès la 5^e année dès la rentrée scolaire 2013. De plus, l'ensemble du

concept cantonal de l'enseignement des langues est actuellement à l'étude au sein du Département de l'éducation, de la culture et des sports. Les questions telles que les échanges et séjours linguistiques, l'immersion et le bilinguisme feront l'objet d'une attention particulière.

2. CONSTATS

2.1. Conseil d'établissement scolaire consultatif

Au cours de l'année scolaire 2008-2009, les autorités scolaires cantonales et communales ont mis en œuvre les décisions inhérentes au projet de loi relatif aux commissions scolaires²; les prérogatives de celles-ci ont été supprimées. L'attribution des compétences décisionnelles en matière scolaire aux Conseils communaux a nécessité un certain nombre d'adaptations et a entraîné des modifications de fonctionnement. Grâce à la suppression des commissions scolaires, un désenchevêtrement au niveau communal a été réalisé.

2.2. Gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines se complexifie; il est nécessaire de regrouper un certain nombre de tâches (salaires, statistiques, planification, coordination de la mobilité des enseignants, par exemple). A terme, cette nouvelle gestion devrait permettre de générer des économies.

2.3. Regroupements de communes; professionnalisation des directions d'écoles

Les récentes décisions prises par plusieurs communes (Val-de-Travers et La Tène, par exemple) entraînent des modifications majeures au plan scolaire et des demandes nouvelles quant à la conduite des écoles.

Par ailleurs, plusieurs communes ont renforcé leurs collaborations en matière d'instruction publique. Un pas supplémentaire peut encore être franchi.

Le système actuel fait de postes partiels de secrétariat ou de décharges réparties entre les enseignants n'est plus à même de répondre aux défis actuels et futurs; l'appareil a atteint ses limites.

² Projet de loi du 20 février 2007 des groupes radical, libéral-PPN, socialiste et UDC (07.115). Loi portant modification de la loi sur les communes et de la loi sur les autorités scolaires (rôle des commissions scolaires).

2.4. Transfert de tâches au niveau intercantonal

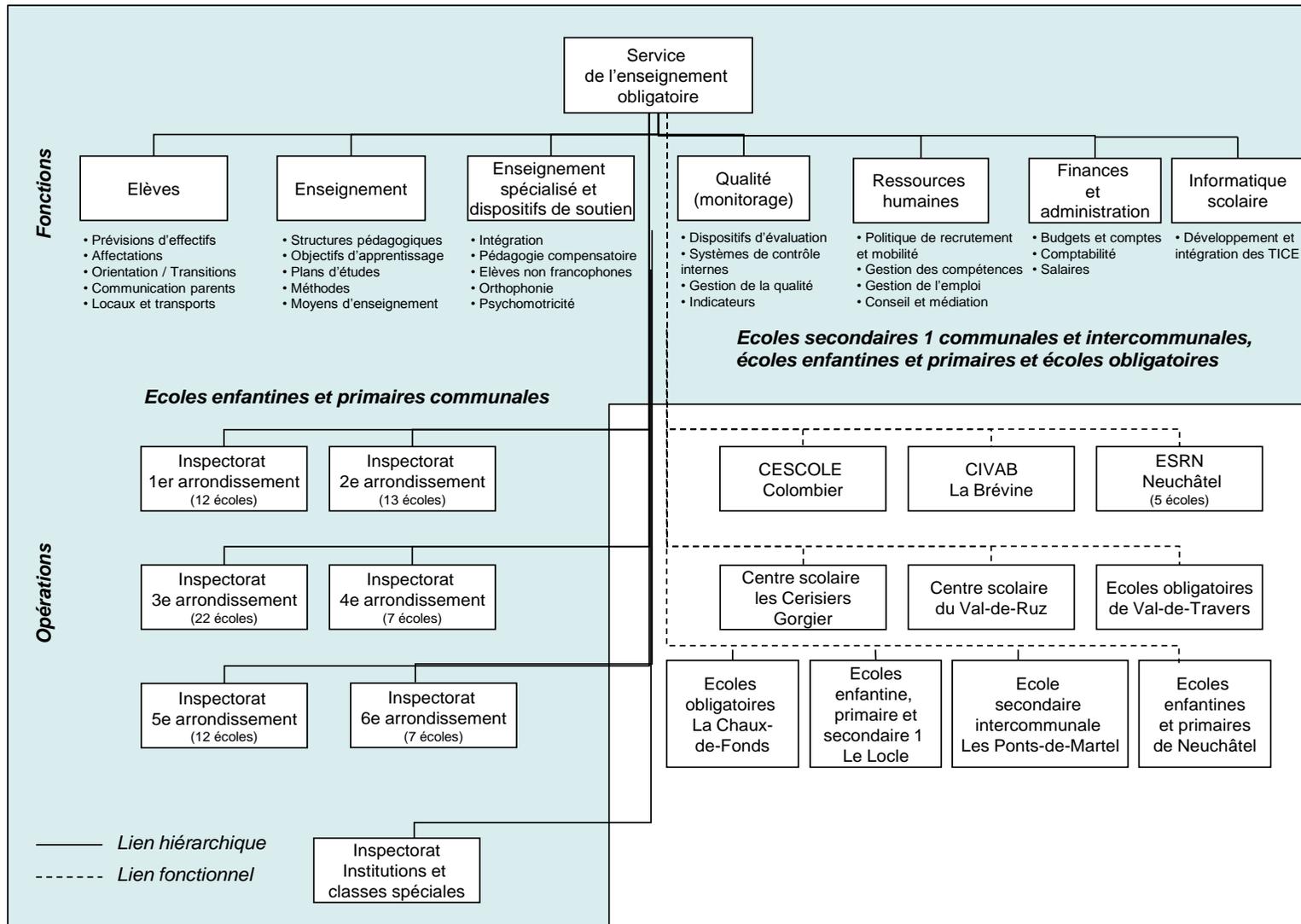
Le transfert de certaines tâches au niveau intercantonal entraîne également un déplacement des niveaux de décisions. Le choix des moyens d'enseignement ou la rédaction d'un plan d'études sont, par exemple, examinés par une commission intercantonale; depuis de nombreuses années, les communes n'ont plus à se prononcer dans ce domaine pédagogique. Ce transfert nécessite aussi une coordination renforcée au niveau cantonal.

2.5. D'un système hybride vers un système cohérent

Vu ses héritages en provenance du service de l'enseignement primaire et du service de l'enseignement secondaire, le service de l'enseignement obligatoire, récemment renforcé par l'informatique scolaire et l'office de l'enseignement spécialisé, doit constamment composer avec des données et des acteurs multiples (75 autorités différentes). En effet, il convient de rappeler ici que les écoles enfantines et primaires sont communales alors que les écoles secondaires sont pour la plupart intercommunales. Si les cadres du service (inspecteurs-trices) exercent une action sur les écoles communales non dotées d'une direction depuis le service, il n'en va pas de même pour les écoles du secteur secondaire 1, placées sous la responsabilité des directeurs secondaires engagés par des autorités communales. De plus, au niveau des écoles enfantines et primaires, le système de pilotage n'est pas le même dans les villes que dans les villages.

Le prix coûtant de l'élève et les sommes allouées à l'école varient d'une commune à l'autre; ceux-ci sont tributaires de plusieurs variables (âge des enseignants, nombre d'élèves, infrastructures à disposition, transports scolaires, etc.). De plus, le taux d'encadrement dans le domaine socio-éducatif de même que l'offre extra-scolaire ne sont pas les mêmes partout.

Le système actuel en un coup d'œil:



2.6. Exigences et augmentation des attentes sur la qualité de l'école

Les attentes de nombreux parents et de la société en général à l'égard de l'école ont augmenté. Le concordat HarmoS va dans le sens d'une meilleure harmonisation du cursus scolaire des élèves. La professionnalisation des directions d'écoles renforcera cette équivalence des prestations.

2.7. Responsabilités actuelles à différents niveaux

La situation actuelle dans le domaine des compétences scolaires est décrite dans la loi concernant les autorités scolaires (LAS) du 18 octobre 1983³ qui fixe les rôles des autorités chargées des affaires scolaires sous le chapitre 1; le règlement d'organisation du Département de l'éducation, de la culture et des sports précise certains éléments.

2.7.1. Au niveau cantonal:

Le Conseil d'Etat arrête l'organisation de l'année scolaire, l'organisation générale des horaires des écoles, les modalités d'appréciation du travail des élèves, les conditions de promotion, d'admission, de transfert et de passage au sein des écoles et les mesures d'orientation scolaire liées aux sections de l'école secondaire.

Le Département de l'éducation, de la culture et des sports exerce la direction et la surveillance directe de l'enseignement, conformément à l'art. 5 de la loi concernant les autorités scolaires (LAS); il décide des principes pédagogiques généraux et arrête les méthodes ainsi que les moyens d'enseignement; il encourage l'innovation pédagogique sous forme d'expériences et consulte selon les besoins, les conseils communaux et comités scolaires, les directions d'écoles, le personnel enseignant, les parents et les associations professionnelles. Il incombe au département désigné par le Conseil d'Etat, selon la loi concernant les autorités scolaires (LAS) de procéder à la nomination des membres de direction et du personnel enseignant sur proposition des communes, l'engagement restant du ressort communal.

Le service de l'enseignement obligatoire a pour mission générale de piloter le système scolaire et d'assurer la qualité de l'enseignement (art. 5 du règlement d'organisation du Département de l'éducation, de la culture et des sports); il assure en outre les missions spécifiques suivantes:

- programmer les contenus de l'enseignement, les objectifs d'apprentissage, les plans d'études cantonaux, les méthodes et les projets pédagogiques, les moyens d'enseignement;
- assurer le parcours et l'orientation de chaque élève en fonction de son profil scolaire et de son projet personnel;
- proposer le cadre des mesures d'aide et d'accompagnement pour les élèves en difficulté;
- organiser l'affectation des élèves dans les écoles, planifier les effectifs par secteur et par établissement;
- identifier les besoins et élaborer les budgets scolaires cantonaux;

³ RSN 410.23

- allouer les ressources financières aux établissements scolaires et assurer le contrôle de gestion;
- gérer les ressources humaines (personnel enseignant et membres de direction), en collaboration avec les autorités communales;
- assurer la surveillance générale de l'enseignement, exercer le contrôle pédagogique et évaluer la qualité des prestations fournies;
- informer et rendre compte aux parents et au public en général du fonctionnement de l'école;
- fournir une aide à la décision aux autorités scolaires.

2.7.2. Au niveau communal ou intercommunal:

Les conseils communaux, au sens de l'article 14 de la loi sur les autorités scolaires (LAS), assument la responsabilité de la gestion de l'école publique communale, dans le cadre de la loi mentionnée ci-dessus, et les prérogatives décisionnelles qui lui sont liées, les conseils d'établissement scolaire leur apportant aide et appui dans la gestion des affaires scolaires.

Les conseils communaux ont notamment les compétences suivantes:

- élaborer les règlements de l'établissement, sous réserve de l'approbation du Conseil général et de la sanction du Conseil d'Etat;
- décider de la promotion des élèves, en application de l'article 4, alinéa 1, lettre *d*;
- établir la liste des élèves astreints à fréquenter l'école et procéder au contrôle de la fréquentation;
- exercer les attributions qui lui sont conférées en matière de budget et de comptes par la loi sur les communes;
- présenter au Conseil général un rapport annuel de gestion;
- se préoccuper des questions d'ordre social concernant les élèves;
- prendre toutes les mesures utiles en matière d'hygiène (médecine scolaire et dentaire);
- se prononcer sur les conflits qui peuvent surgir dans la marche de l'établissement;
- prendre à l'égard des élèves toute décision de nature sociale ou disciplinaire.

Les comités scolaires ou comités scolaires régionaux ont des compétences analogues à celles d'un comité de syndicat intercommunal.

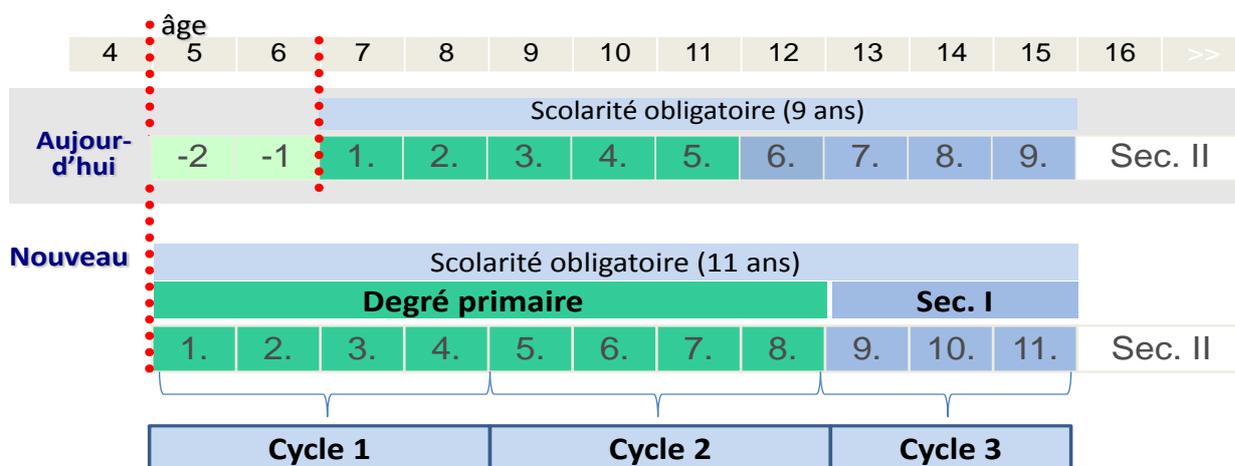
Il faut toutefois signaler que le système scolaire se complexifie. Dans les villages, nous atteignons vraisemblablement la limite d'un système de gestion, qui, certes a fait ses preuves, mais qui ne correspond plus aux exigences actuellement en vigueur. D'autres cantons, à l'instar de Vaud ou de Genève ont déjà modifié les structures de leurs autorités scolaires.

3. AVENIR: NOUVELLES STRUCTURES DE L'ECOLE OBLIGATOIRE NEUCHATELOISE

La "philosophie" de la **verticalité de l'école**, induite par HarmoS, incite à considérer l'enseignement obligatoire comme un tout, homogène, sans transition trop importante entre les secteurs préscolaire, primaire et secondaire 1. Ainsi, l'école neuchâteloise de demain se déclinera dans un processus unique et évolutif, défini en cycle primaire 1 (degrés -2 à +2 actuels), cycle primaire 2 (degrés +3 à +6 actuels) et cycle secondaire (degrés +7 à +9 actuels).

Harmonisation des structures

Age de scolarisation et durée des degrés (art. 5, 6 de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire - HarmoS)



La mise en place d'un pilotage vertical de la scolarité passe par la création de cercles scolaires composés de centres scolaires régionaux⁴; ces derniers regroupent les collèges existants.

Le cercle scolaire en résumé:

Un cercle scolaire est composé d'un ou plusieurs centre-s scolaire-s régional-aux. Il compte en principe plusieurs communes et plusieurs bâtiments scolaires. Il regroupe l'ensemble des élèves de l'école enfantine à la fin de la scolarité obligatoire. Une commune peut être membre de plusieurs cercles scolaires.

⁴ Le centre scolaire régional

Le centre scolaire régional constitue l'un des noyaux de base du cercle scolaire. Il est composé de l'ensemble des élèves depuis l'école enfantine jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Il compte plusieurs bâtiments scolaires.

Des ressources sont allouées au cercle scolaire en termes de postes de direction, de soutien pédagogique, de soutien spécialisé et de psychologie scolaire.

Une plus grande harmonisation entre les secteurs préscolaire, primaire et secondaire 1 doit contribuer à promouvoir des pratiques pédagogiques identiques visant à améliorer le parcours scolaire de chaque élève.

Par ailleurs, des pratiques pédagogiques cohérentes entre les secteurs d'enseignement permettent d'obtenir une meilleure vue d'ensemble du cursus scolaire des élèves et améliorent l'insertion socio-professionnelle.

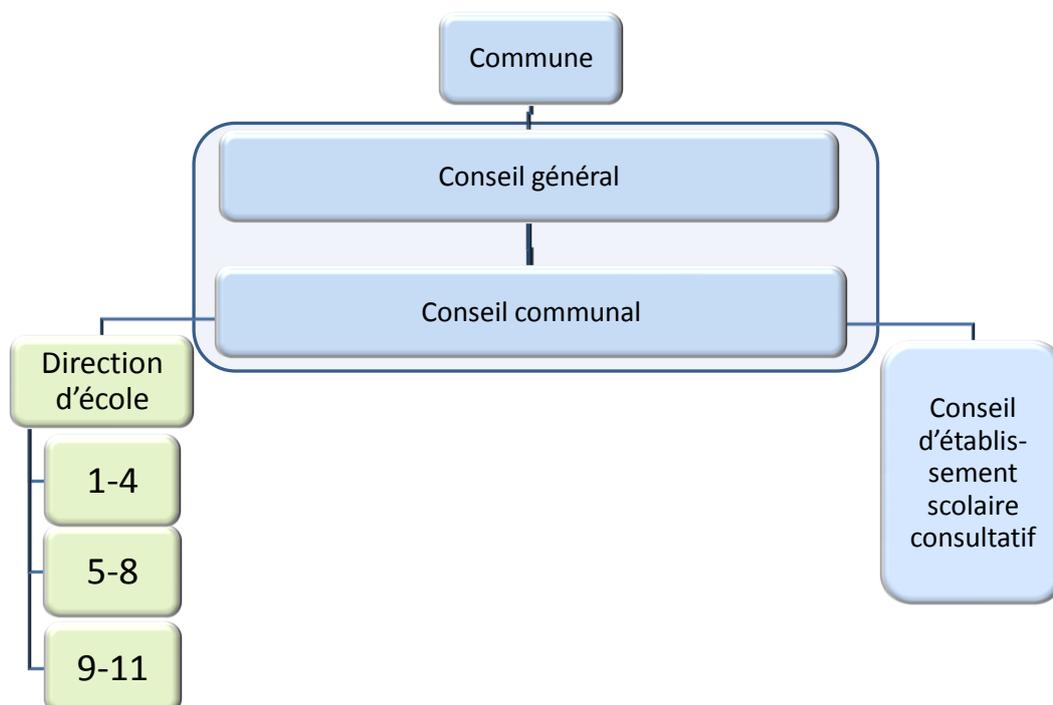
Le suivi de l'enseignement et la mise en place d'un système de qualité sont plus aisés.

Il s'agit donc de créer de nouvelles entités à même de chapeauter aussi bien l'école primaire que l'école secondaire.

La mise en place de la verticalité peut prendre différentes formes:

- **modèle 1: l'école est placée sous la direction du Conseil communal**, respectivement du dicastère de l'instruction publique. Une direction d'école est mise sur pied, et un conseil d'établissement scolaire (CES) consultatif appuie le Conseil communal et la direction et joue un rôle d'interface entre les autorités scolaires et la population;

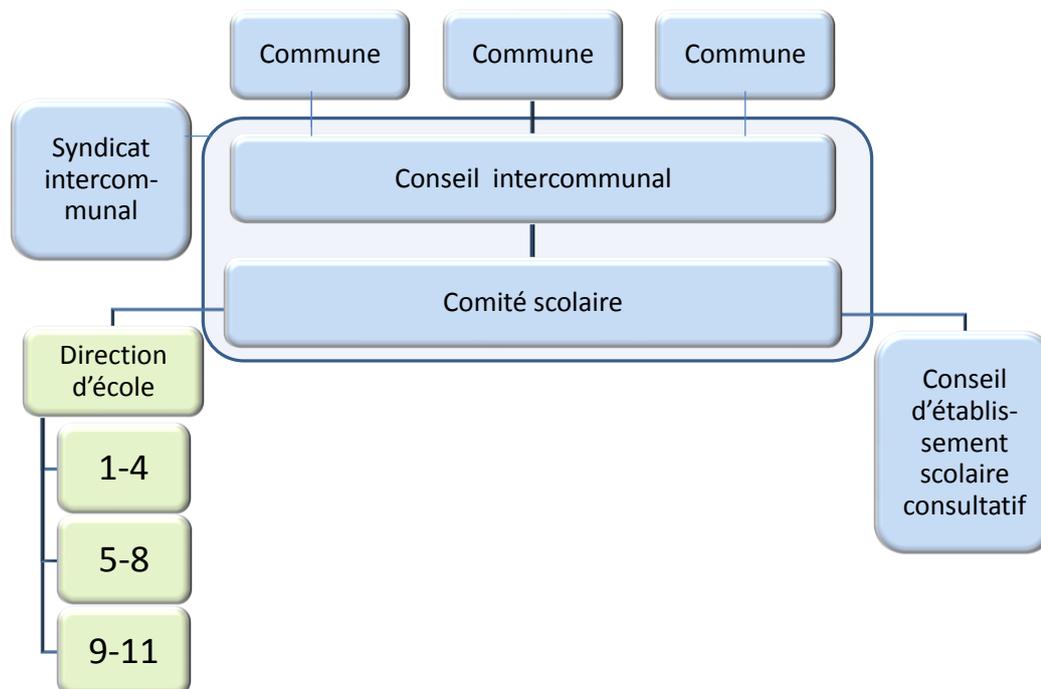
Exemple de structure de pilotage selon modèle 1



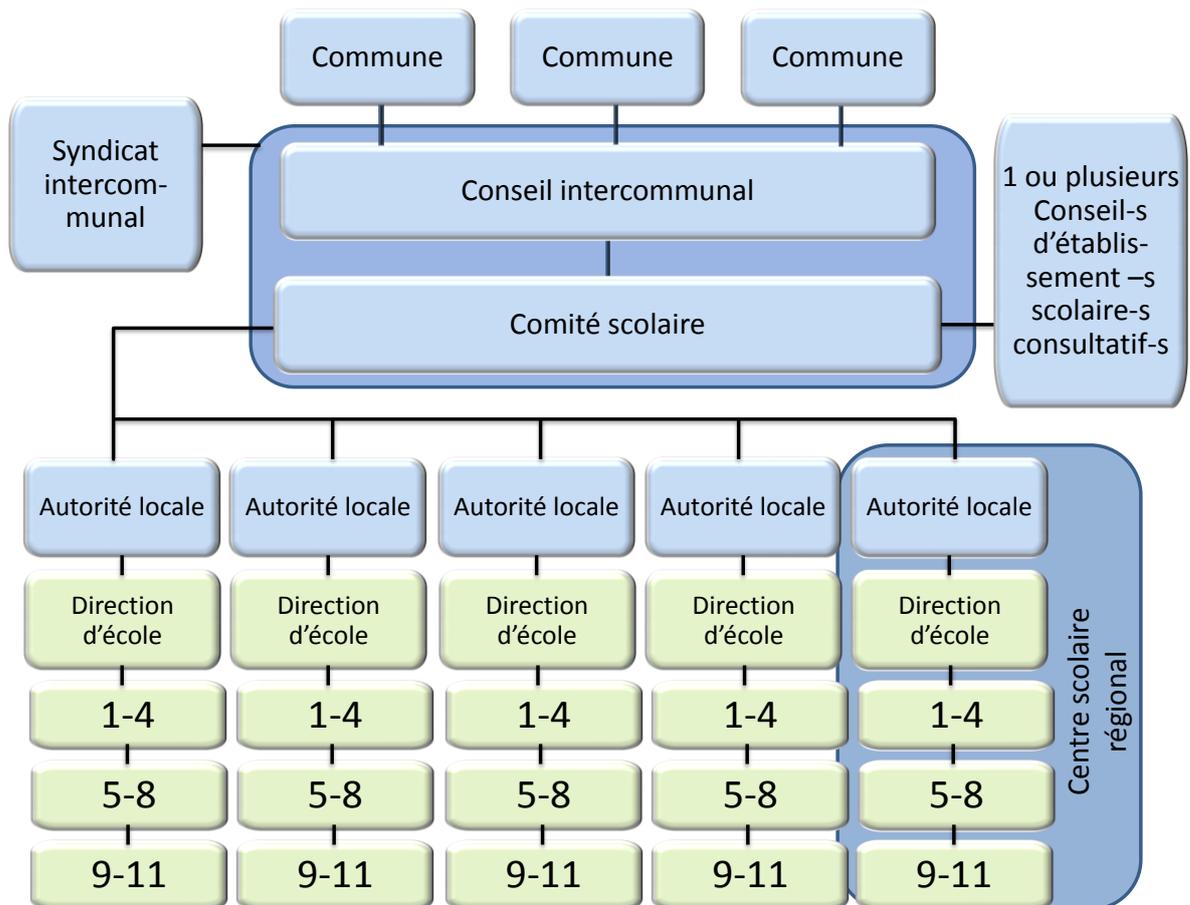
- **modèle 2: l'école est placée sous la responsabilité d'un comité scolaire, organe exécutif d'un syndicat intercommunal**. Une direction d'école est mise sur pied et un

ou plusieurs conseil-s d'établissement-s scolaire-s (CES) consultatif-s appuie-nt le comité scolaire et la direction et joue-nt un rôle d'interface entre les autorités scolaires et la population;

Exemple de structure de pilotage selon modèle 2



– **d'autres modèles sont possibles**, notamment par combinaison des deux variantes susmentionnées.



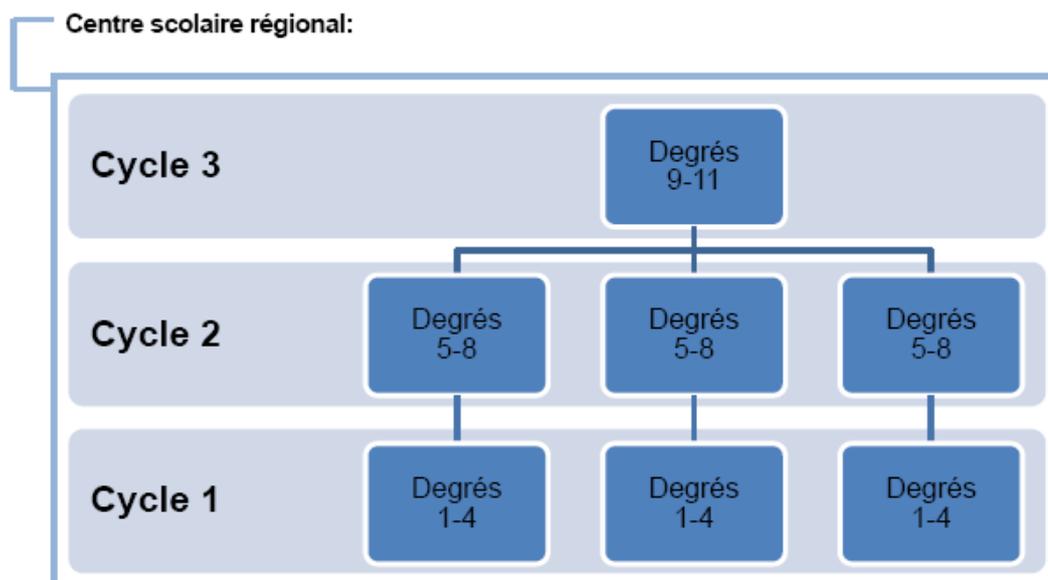
En plus de ces formes d'organisation des structures politiques de l'école, certaines communes peuvent passer des **conventions** avec une autre commune ou avec un syndicat intercommunal pour que tout ou partie de ses élèves soient pris en charge selon des conditions définies dans lesdites conventions.

Ces nouvelles structures prendraient la forme de syndicats intercommunaux.

Centres scolaires régionaux

Le centre scolaire régional constitue le noyau de base du cercle scolaire. Il est composé de l'ensemble des élèves depuis l'école enfantine jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Il compte plusieurs bâtiments scolaires.

Les élèves seront amenés à fréquenter le collège du centre scolaire régional le plus proche de leur domicile. Néanmoins, pour des questions d'organisation, l'autorité compétente pourra déroger à ce principe si la bonne marche de l'école ou l'organisation des classes le justifie.



Le centre scolaire régional est constitué d'écoles de proximité réparties sur plusieurs sites pour les cycles 1 et 2. Les élèves du cycle 3 sont répartis dans les centres secondaires actuels.

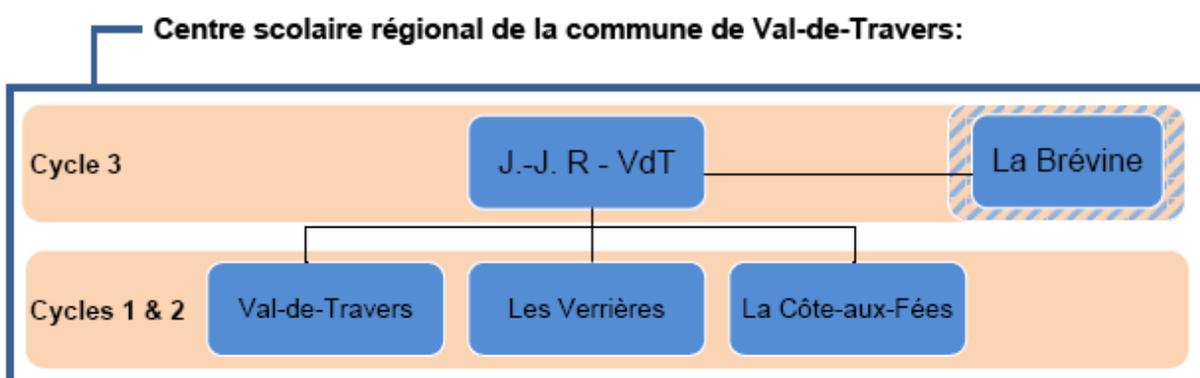
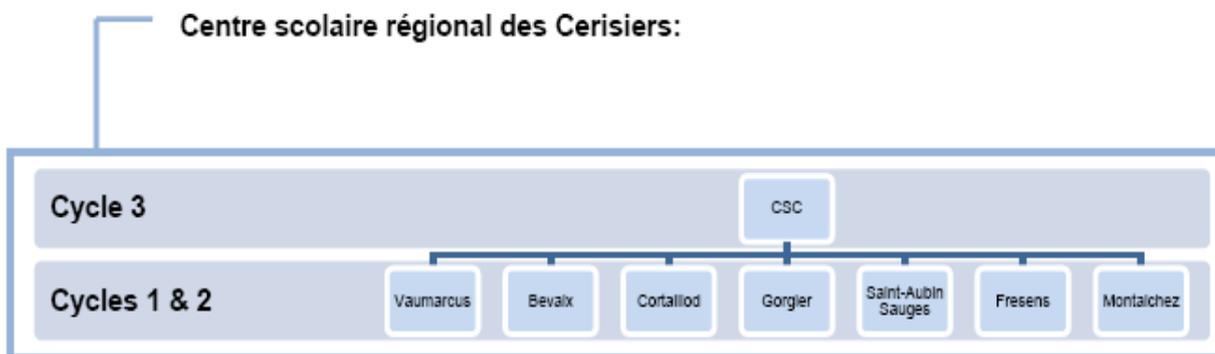
Ce projet constitue un pas supplémentaire vers le regroupement des communes car les collaborations sont inéluctables. Les communes partagent ensemble un certain nombre de ressources (direction de cycle, enseignants, locaux, etc.). A titre d'exemple, les coûts liés à l'introduction de l'anglais dès la 5^e année primaire seront inférieurs de 159.600 francs (parts Etat et communes) à ceux qui devraient être engagés en conservant les structures actuelles. Aujourd'hui, sans modification, chaque commune devrait engager son enseignant d'anglais. Les gains pédagogiques (plus grandes interactions possibles entre les élèves) et financiers (pour 3 petites communes, cela représente un gain annuel de plusieurs périodes d'enseignement) sont évidents. Sur l'ensemble du canton, ce regroupement représenterait une économie de 38 périodes d'enseignement à 4.200 francs par rapport au maintien de l'organisation actuelle qui nécessiterait 228 périodes.

Afin d'augmenter encore les synergies, les communes pourraient même être incitées à regrouper les élèves de 5^e année dans les centres primaires ou secondaires actuels, en fonction des disponibilités de locaux (tableau ci-dessous).

Chaque situation doit être examinée au cas par cas.

Organisation des classes liée aux regroupements des 5P dans les établissements scolaires régionaux			
Source : OCSTAT 31.10.2008	Nb. de classes à Fr. 120.000.-	Coûts Etat	Coûts Communes
Maintien de l'organisation actuelle	98,5 classes	5.319.000.-	6.501.000.-
Regroupements par cercles scolaires	95,0 classes	5.130.000.-	6.270.000.-
Différence	3,5 classes	-189.000.-	-231.000.-
Economie totale : Etat / Communes	3,5 classes	-420'000.-	

Exemple pour deux établissements:



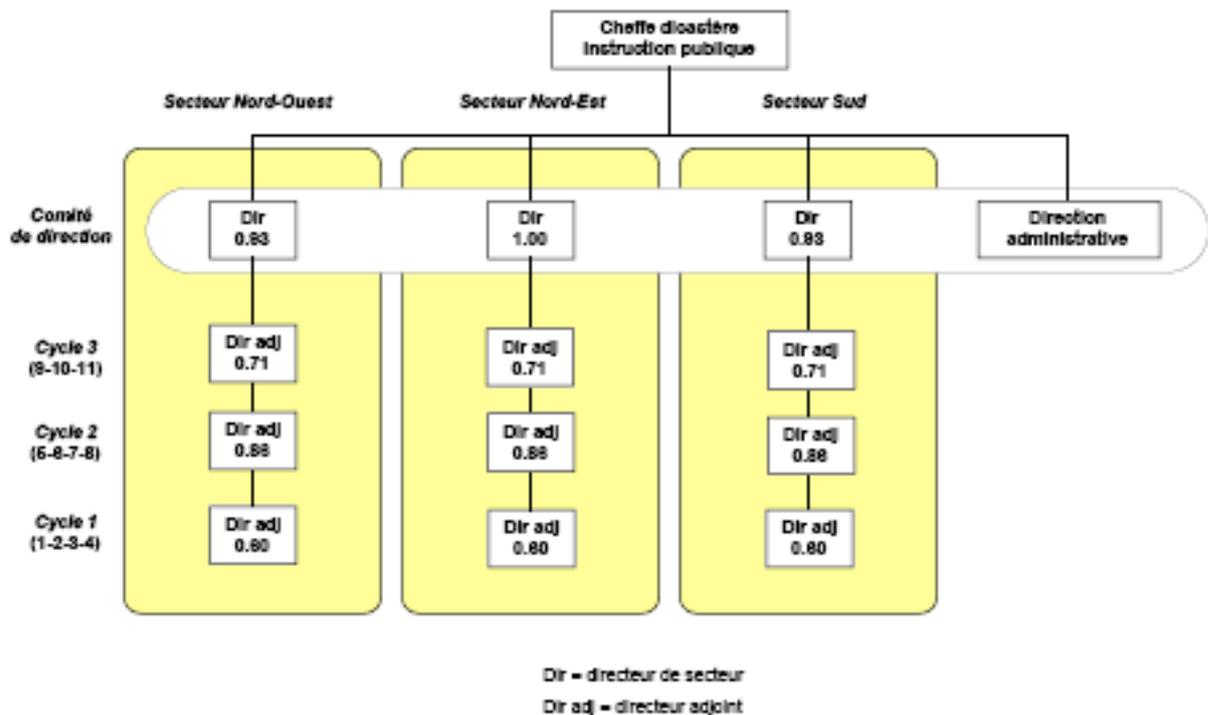
Le modèle ci-dessus est basé sur le bassin de recrutement "Val-de-Travers"; les écoles des degrés préscolaire, primaire et secondaire 1 du Val-de-Travers regroupent les 3 communes (Val-de-Travers, La Côte-aux-Fées et Les Verrières) ainsi qu'une partie des élèves de La Brévine. Le nombre total d'élèves est de 1.556 (année scolaire 2007-2008).

Détail d'un organigramme pour une structure de direction Exemple pour La Chaux-de-Fonds

La structure de l'école obligatoire de La Chaux-de-Fonds représente 9,37 équivalents plein temps (EPT) de cadres pour 4.601 élèves* et 323 enseignants (EPT).

*Effectifs au 17 août 2009.

Ville de La Chaux-de-Fonds - Ecole obligatoire - Organigramme août 2009



La structure mise en place, par exemple, à La Chaux-de-Fonds préfigure ce qui se fera dans les autres régions.

Quels cercles scolaires?

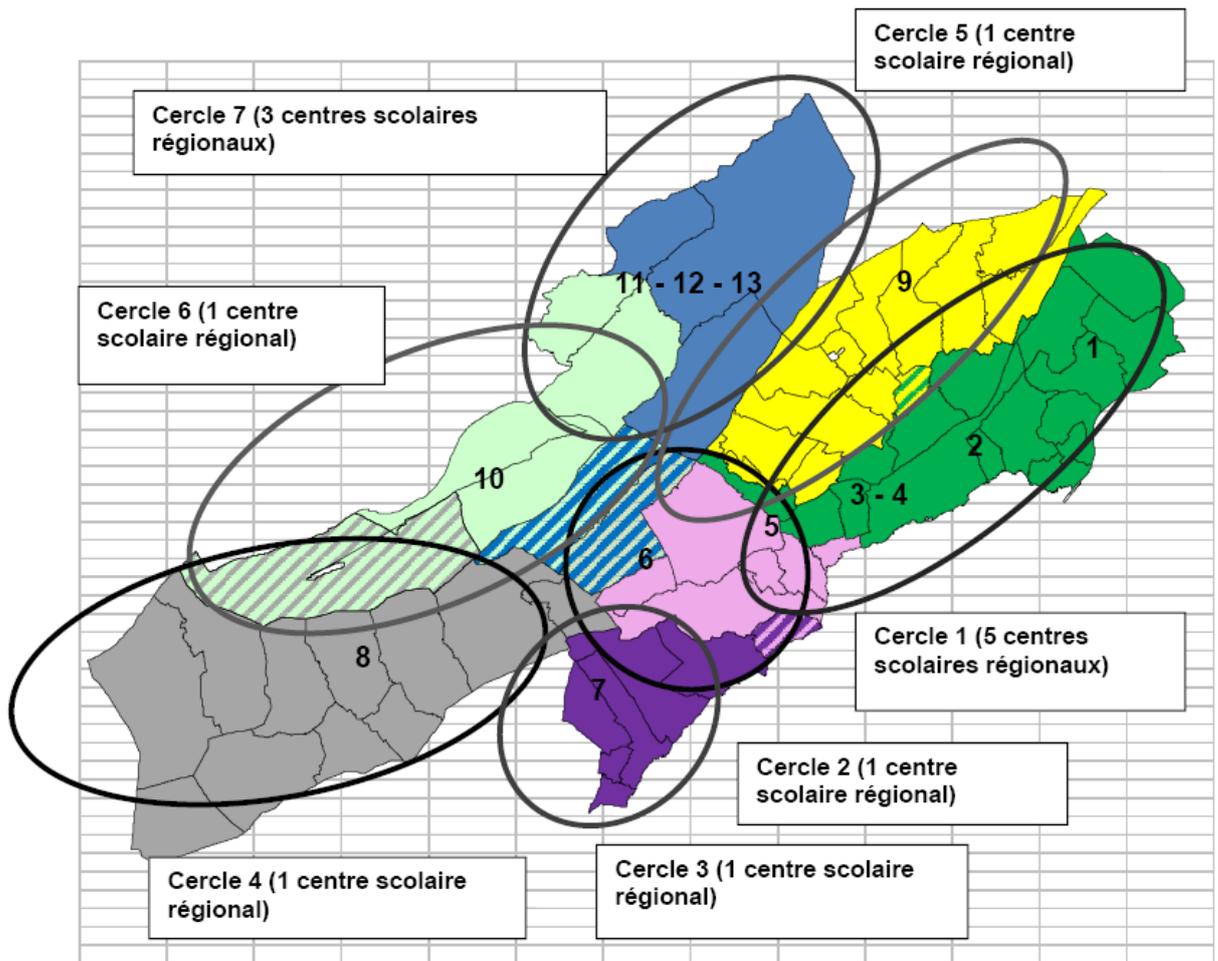
Une fois définis les organes des différentes régions scolaires, encore faut-il préciser ces dernières.

Le découpage ne peut faire abstraction de l'organisation scolaire actuelle, notamment au niveau secondaire, ainsi que des bâtiments actuels ("logique du béton"). Plusieurs options sont toutefois possibles dans certaines régions du canton, et **il appartient à chaque région de trouver la solution la plus rationnelle, économique et efficace**. Il est possible qu'une commune fasse partie de plusieurs régions scolaires si elle envoie ses élèves dans plusieurs écoles.

Il convient de souligner que la nouvelle organisation scolaire ne remet, en principe, pas en cause les bâtiments scolaires actuels, donc la proximité de l'école qui est importante pour de nombreuses régions du canton.

Exemple avec 7 cercles scolaires totalisant 13 centres scolaires régionaux

Cette variante est basée sur la situation des écoles secondaires actuelles ainsi que sur les résultats des discussions entre les différentes communes au moment de la rédaction de ce rapport :



Le découpage des cercles scolaires relevant de la compétence des communes, celui-ci ne sera pas inscrit dans la loi.

Exemple avec 7 cercles scolaires - 13 centres scolaires régionaux:

Nombre de cercles et de centres scolaires pour le canton (Base = effectifs au 17 août 2009)

Cercles	Centres scolaires régionaux	Communes	**Nbre d'élèves EE + EP + ES1 (Base = effectifs au 17 août 2009)
Cercle 1	1 / Centre des Deux-Thielles 2 / Bas-Lac 3 / Mail 4 / Terreaux 5 / La Côte	1 / Le Landeron, Lignièrès, Cressier, Cornaux 2 / Saint-Blaise, Enges, La Tène, Hauterive* 3 / Hauterive*, Neuchâtel*, Savagnier, Fenin-Vilars-Saules, Engollon* 4 / Neuchâtel*, Valangin 5 / Corcelles-Cormondrèche, Peseux, Montmollin, Neuchâtel*	7.374
Cercle 2	6 / CESCOLE	6 / Auvèmier, Boudry, Rochefort, Bôle, Colombier, Cortaillod*, Brot-Dessous	1.863
Cercle 3	7/ Les Cerisiers (CSC)	7 / Cortaillod*, Bevaix, Gorgier, Saint-Aubin-Sauges, Fresens, Montalchez, Vaumarcus	1.686
Cercle 4	8/ Val-de-Travers (J.-J. R. V-d-T)	8 / Val-de-Travers, Les Verrières, La Côte-aux-Fées, La Brévine*	1.420
Cercle 5	9 / Val-de-Ruz	9 / Cernier, Chézard-St-Martin, Dombresson, Le Pâquier, Fontaines, Fontainemelon, Les Hauts-Genèveys, Coffrane, Boudevilliers, Les Genèveys-sur-Coffrane, Villiers, Engollon*	1.811
Cercle 6	10 / Le Locle	10 / Le Locle, Les Brenets, Le Cerneux-Péquignot, La Brévine*, La Chaux-du-Milieu, Les Ponts-de-Martel*, Brot-Plamboz*	1.565
Cercle 7	11-12-13 / La Chaux-de-Fonds (3)	11-12-13 / La Chaux-de-Fonds, Les Planchettes, La Sagne, Les Ponts-de-Martel*, Brot-Plamboz*	4.880

* Les élèves de ces communes sont répartis dans différents centres scolaires régionaux selon les quartiers qu'ils habitent ou les sections qu'ils fréquentent.

** Ces effectifs sont issus du point de situation de la rentrée scolaire 2009-2010, fait au 17 août 2009; ils ne tiennent pas compte de l'augmentation prévisible due au caractère obligatoire de l'école dès 4 ans.

Selon cet exemple, le canton serait subdivisé en 7 cercles scolaires regroupant un ou plusieurs centre-s scolaire-s régional-aux d'environ 1.600 élèves pour chacun d'eux. A titre d'exemple, les 20.599 élèves comptés à la rentrée d'août 2009 seraient répartis dans 13 centres scolaires régionaux.

Cercles scolaires	EE Nb d'élèves	EP Nb d'élèves	ES1 Nb d'élèves	Totaux Nb d'élèves	Nb de centres	Nb élèves/centre	Dir. de cycles Projection 1 cadre pour 500 élèves
Cercle 1	1.197	3.360	697 Mail 438 C2T 461 BL 527 T 694 C	7.374	5	1.475	14,8
Cercle 2	297	763	803 CESCOLE	1.863	1	1.863	3,7
Cercle 3	291	782	613 CSC	1.686	1	1.686	3,4
Cercle 4	209	620	533 JJR 6 La Brévine 35 Les Verrières * 17 La Côte-aux-Fées*	1.420	1	1.420	2,8
Cercle 5	278	837	696 CSVR	1.811	1	1.811	3,6
Cercle 6	254	717	540 ESLL 27 La Brévine 27 Les Ponts-de-Martel, Les Brenets et Brot-Plamboz	1.565	1	1.565	3,1
Cercle 7	808	2187	1781 ESCF 104 Les Ponts-de-Martel et Brot-Plamboz	4.880	3	1.626	9,8
Totaux	3334	9266	7999/13 ESR	20.599	13	1.584	41,2 ²

*Les Verrières et La Côte-aux-Fées: mandat de prestation.

Remarques:

¹Ce tableau est à adapter en fonction du modèle qui sera retenu.

²Les équivalents plein temps (EPT) doivent faire l'objet d'une étude particulière. Chaque cercle scolaire serait doté d'une équipe de direction et le taux d'encadrement défini par le cercle scolaire. Le canton subventionnera 1 EPT pour 500 élèves.

4. CONSEQUENCES JURIDIQUES

4.1. Introduction

Les changements susmentionnés accompagnent les modifications législatives consécutives à l'adhésion à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS). Ils impliquent néanmoins la révision d'un certain nombre de dispositions de la loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984 (RSN 410.10).

La scolarisation dès l'âge de 4 ans engendrera dès 2011 l'abrogation de la loi sur l'école enfantine et de son règlement d'application. Tout ce qui a trait à l'école enfantine sera alors intégré dans la loi sur l'organisation scolaire. La mise en place des nouvelles structures de l'école amène également un léger toilettage de la loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 (RSN 171.1) et de la loi concernant les autorités scolaires (LAS), du 18 octobre 1983 (RSN 410.23).

L'introduction d'HarmoS va amener une refonte de l'organisation de l'école obligatoire et doit s'accompagner des modifications législatives adéquates.

Pour rappel, la fréquentation de l'école enfantine deviendra obligatoire et tous les enfants entreront à l'école dès l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet.

Le degré primaire inclura l'école enfantine et durera huit ans. Le degré secondaire, quant à lui, comprendra trois années. Le cycle primaire 1 sera composé des deux années enfantines ainsi que des deux premières années actuelles du primaire et le cycle primaire 2 réunira les classes de la troisième à la sixième. Enfin, le cycle 3 dit secondaire regroupera les degrés 7, 8 et 9. On ne parlera donc plus d'école primaire et secondaire du degré inférieur mais d'écoles de la scolarité obligatoire, notion regroupant les cycles 1, 2 et 3.

Le présent projet de loi vise à adapter les lois formelles scolaires afin de les mettre en adéquation avec l'organisation voulue par le concordat HarmoS; il ancre également le principe de la régionalisation de l'école.

4.2. Commentaires article par article

4.2.1 Modification de la loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984

Titre du chapitre premier

Les termes "organisation" et "principes" sont ajoutés à ceux de "champ d'application" et de "définitions". L'objectif est ici de faciliter la compréhension et l'utilisation de la LOS.

Article 1a (nouveau) – Définitions

Cette disposition du chapitre premier pose les notions de cycles introduits par le concordat HarmoS, de cercle scolaire et de centre scolaire régional. La scolarité obligatoire se compose ainsi de trois cycles d'une durée de quatre ans pour chacun des cycles 1 et 2 et de trois ans pour le cycle 3.

Cet article introduit également les notions de "cercle scolaire" et de "centre scolaire régional" dont il définit le lien étroit. L'organisation verticale des cycles est amenée par l'alinéa 5 qui précise que l'ensemble des élèves des cycles de la scolarité obligatoire d'une ou de plusieurs commune-s est regroupé dans un seul et même cercle scolaire.

Article 2 - Organisation

La note marginale a été ajoutée afin de rendre l'utilisation de la législation plus aisée.

L'alinéa 1 a été modifié dans l'optique de l'introduction de l'école enfantine obligatoire à 4 ans voulue par le concordat HarmoS. La scolarité obligatoire passe ainsi de neuf à onze années complètes d'études.

Article 3 – Principes

La note marginale a été ajoutée afin de rendre l'utilisation de la législation plus aisée.

Les notions "d'écoles primaires" et "secondaires du degré inférieur" cèdent leur place à la notion de cycle telle que définie dans le concordat HarmoS. La scolarité obligatoire se compose dès lors des cycles 1, 2 et 3.

Article 4 – Gratuité de la scolarité obligatoire

Cette disposition supprime la référence à l'article 26 LOS dont l'abrogation est proposée dans le présent projet de loi.

Titre du chapitre 2

Les notions "d'écoles primaires" et "secondaires du degré inférieur" sont remplacées par celle "d'écoles de la scolarité obligatoire".

Article 9 – Définition

Cet article n'étant plus conforme à la terminologie en usage et celle-ci étant expliquée à l'article 3, il est abrogé.

Article 10 – Buts

Les termes "d'écoles primaires et secondaires" sont supprimés et remplacés par l'expression "d'écoles de la scolarité obligatoire".

Article 12 – Normes d'effectifs

Les commissions scolaires ont été supprimées en juin 2009 et leurs compétences décisionnelles reprises par les Conseils communaux qui, épaulés par les Conseils d'établissement scolaires consultatifs, constituent aujourd'hui les autorités scolaires communales. Dans les organisations intercommunales, le pouvoir exécutif revient aux Comités scolaires.

L'article 12 remplace la référence aux commissions scolaires par une terminologie actuelle que constituent les notions "d'autorités communales ou intercommunales compétentes".

Article 13 – Scolarité obligatoire

La mise en place des cycles doit s'accompagner d'une verticalisation de l'école obligatoire. A l'heure actuelle, il arrive fréquemment que les écoles enfantines et primaires dépendent du Conseil communal alors que les centres secondaires sont placés sous l'égide d'un Comité scolaire. Cette disposition pose le principe de la verticalité de l'école obligatoire en instituant, pour les centres scolaires régionaux, une direction unique avec à sa tête un organe politique commun. Cette nouvelle organisation, déjà en place dans certaines communes du canton, vise à améliorer le suivi pédagogique des élèves, le passage entre les cycles et la gestion des écoles.

L'alinéa 2 renvoie quant à lui à la loi concernant les autorités scolaires (LAS) qui détermine et définit les compétences des autorités scolaires.

Article 15 - Statut des écoles

Cet article pose le principe du statut communal ou intercommunal des écoles de la scolarité obligatoire. Néanmoins, celles-ci ne sont en principe plus rattachées à une commune mais à un centre scolaire régional. C'est la régionalisation de l'école obligatoire.

Article 21 – Scolarité – âge d'entrée à l'école

HarmoS place l'âge d'entrée à l'école obligatoire à quatre ans révolus au 31 juillet au lieu de six ans révolus au 31 août. L'article 21 est modifié en conséquence.

Article 24 – Prolongation de la scolarité

La durée de la scolarité passant de neuf ans à onze ans avec HarmoS, les références aux dixième et onzième années sont remplacées par celles des douzième et treizième années.

Article 25 – Fréquentation de l'école obligatoire

La note marginale a été modifiée afin de supprimer la notion de ressort scolaire.

L'article 26 actuel qui fait référence à l'école secondaire est intégré dans la présente disposition. Le terme "d'école primaire" est ainsi remplacé par une référence à l'école du cercle scolaire qui regroupe les 3 cycles de la scolarité obligatoire.

Les élèves fréquenteront en principe l'école du cercle scolaire de la commune qu'ils habitent. Pour des questions d'organisation ou de bonne marche de l'école, les élèves pourront néanmoins être amenés à fréquenter un autre établissement scolaire. L'alinéa 2 de l'article 25 actuel est supprimé.

Article 26 – Enseignement secondaire

Cette disposition est abrogée car intégrée dans le nouvel article 25 qui englobe l'ensemble de la scolarité obligatoire.

Article 36 – Accès aux fonctions et titres légaux

Cet article a été modifié afin de supprimer la liste obsolète des titres y figurant. Ceux-ci évoluant rapidement, il n'est guère envisageable de les fixer exhaustivement dans une loi au sens formel.

Titre du chapitre 6

La notion de "systèmes de gestion" est ajoutée à celle de "dispositions financières".

Article 45 – Principe

Les termes "d'écoles primaires" et "secondaires du degré inférieur" sont remplacés par une référence aux écoles obligatoires des cycles 1, 2 et 3.

Article 55 – Subventionnement des transports d'élèves

Les transports des élèves primaires sont subventionnés à hauteur de 50% lorsque ces dépenses résultent de mesures d'organisation. Afin de garder l'esprit de la loi, la terminologie "d'élèves primaires" est remplacée par la notion "d'élèves des sept premières années de la scolarité obligatoire".

Article 58a – Gestion des traitements du personnel enseignant

Cet article traite de la généralisation d'un moyen de gestion des traitements du personnel enseignant à des fins de rationalisation et d'efficacité. Cette harmonisation vise non seulement une unité entre les établissements d'enseignement public (enseignement obligatoire et du postobligatoire) mais également avec le service des ressources humaines de l'Etat.

La quasi totalité des acteurs précités utilisent déjà le système SAP qui est suggéré dans la présente disposition.

Le département est le maître du fichier au sens de l'article 4 de la loi sur la protection des données (LCPD), du 30 septembre 2008. Cela signifie que le département est l'autorité qui décide du but et du contenu du fichier. Les centres régionaux utilisent les systèmes d'information mis à leur disposition et sont responsables des données qu'ils traitent et qu'ils extraient.

Article 58b – Gestion administrative des écoles

Cette disposition permet d'ancrer formellement le système de gestion CLOEE qui est actuellement utilisé dans toutes les écoles de la scolarité obligatoire. Le but visé ici est de garantir l'harmonisation de la gestion administrative des écoles et par conséquent de rationaliser celle-ci.

Le département est le maître du fichier au sens de l'article 4 de la loi sur la protection des données (LCPD), du 30 septembre 2008. Cela signifie que le département est l'autorité qui décide du but et du contenu du fichier. Les centres régionaux utilisent les systèmes d'information mis à leur disposition et sont responsables des données qu'ils traitent et qu'ils extraient.

Article 61 – Participation des parents

Ce n'est pas la commune siège de l'école qui peut demander aux parents le remboursement partiel de la contribution définie à l'article 59 LOS (*contributions communales et écolages*) mais la commune de domicile. Cette erreur est ainsi corrigée dans la nouvelle rédaction de l'article 61.

4.2.2 Modification de la loi sur les communes (LCO), du 21 décembre 1964

Article 17 – Incompatibilités absolues

Cette disposition abroge l'alinéa 5 qui précise que le conjoint, le partenaire enregistré au sens de la loi fédérale ou cantonale sur le partenariat, les personnes menant de fait une vie de couple, les parents et alliés jusqu'au deuxième degré d'un membre du personnel d'une école ne peuvent faire partie de la commission de cette école. Cette règle concernait les commissions scolaires qui ont été remplacées en 2009 par les Conseils communaux et les Conseils d'établissement scolaires. Cette incompatibilité n'est actuellement pas appliquée et on trouve des Conseillers communaux dont l'épouse est enseignante au sein de la même commune. En outre, de par le fait qu'il n'existe pas d'incompatibilité absolue entre les Conseillers communaux et les autres employés de la commune comme l'administrateur, il n'est pas cohérent d'avoir une telle restriction pour le seul corps enseignant.

Article 31 – Conseil d'établissement scolaire consultatif

Cet article offre une plus grande flexibilité aux communes en leur permettant de se doter d'un ou de plusieurs Conseil-s d'établissement scolaire-s consultatif-s et de l'-les organiser dans la verticalité.

Article 73 – Conseil intercommunal (composition)

Cette disposition doit permettre aux communes intéressées de créer ou de modifier les syndicats intercommunaux chargés de la gestion de l'école en réservant la fonction de membre du comité aux conseillers communaux en charge désignés par les Conseils communaux des communes membres. Comme cette question ne concerne pas que les comités scolaires, cette nouveauté a été intégrée sous la forme potestative, aussi pour les autres syndicats intercommunaux.

Article 77 – Comité (composition et durée du mandat)

Même remarque qu'à l'article 73.

Article 78a - Comité scolaire (composition et durée du mandat)

Même remarque qu'à l'article 73.

Article 78c - Conseil d'établissement scolaire consultatif (syndicats intercommunaux)

Cette disposition permet aux syndicats intercommunaux de bénéficier d'une plus grande flexibilité en leur permettant de se doter d'un ou de plusieurs Conseil-s d'établissement scolaire-s consultatif-s et de l'-les organiser dans la verticalité.

4.2.3. Modification de la loi concernant les autorités scolaires (LAS), du 18 octobre 1983

Titre du chapitre premier

Le terme "autorités scolaires" a été remplacé par ceux de "champ d'application", "définitions", "organisation" et "principes". L'objectif de cette modification est de faciliter la lecture et l'utilisation de ladite loi.

Article premier – Autorités

Les notions "d'écoles primaires" et de "secondaires du degré inférieur" ont été supprimées et remplacées par celle "des écoles de la scolarité obligatoire".

Article 4, al. 1, let. e - Compétences

Le terme "d'école secondaire" est remplacé par la notion de "cycle 3 de la scolarité obligatoire" qui ne regroupe pas la sixième année actuelle (huitième année selon HarmoS).

Articles 5 et 5a - Département

Le concordat HarmoS prévoit une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons dans le cadre du monitoring. Le canton devra ainsi créer les cadres structurels nécessaires et les standards qualitatifs et quantitatifs minimaux pour l'enseignement. Il en contrôlera la mise en œuvre dans les écoles.

Le monitoring cantonal est l'une des pierres angulaires du système de qualité HarmoS. Il permettra de mesurer la concrétisation des priorités comme, par exemple, les objectifs fixés par le Conseil d'Etat. Il nécessitera aussi une collaboration étroite avec les centres scolaires régionaux et les autorités intercommunales ou communales.

Les articles 5 et 5a permettent au département de mettre en place ce monitoring et de veiller à la bonne application du cadre cantonal découlant des compétences dévolues à l'Etat (pédagogie, informatique scolaire, statut des enseignants, etc.).

L'article 5 alinéa 1 reprend la formulation actuelle de la LAS qui prévoit que le département exerce la direction et la surveillance directe de l'enseignement dans la mesure où elles ne sont pas dévolues à un autre organe. Ses compétences en matière de surveillance de l'application du cadre cantonal sont néanmoins clarifiées. Elles s'inscrivent dans une logique d'appui aux écoles et doivent permettre l'analyse ainsi que

le développement du système scolaire en fonction des constatations effectuées dans les centres scolaires régionaux.

Article 17 - Engagement et nomination des membres de direction et du personnel enseignant

Cet article voit sa note marginale modifiée afin de faciliter l'utilisation de l'ensemble de la loi.

Art. 17a - Réduction ou suppression de poste d'un membre de direction ou du personnel enseignant

Les directeurs et le personnel enseignant de la scolarité obligatoire ont un statut cantonal. La loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, précise à son article 44 que le Conseil d'Etat doit prendre toutes les mesures utiles pour offrir à un-e collaborateur-trice dont le poste est supprimé, un emploi de nature équivalente. Afin de pouvoir assumer pleinement les responsabilités qui sont les siennes, le pouvoir exécutif cantonal doit être habilité, dans les cas où le dialogue et la concertation avec les autorités scolaires auraient échoué, à imposer à ces dernières l'engagement de la personne qui aura fait l'objet d'une réduction ou d'une suppression de son poste.

5. CONSEQUENCES SUR LA REPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES

5.1. Généralités

Dans le domaine scolaire, la situation actuelle des tâches entre l'Etat et les communes se caractérise par un certain enchevêtrement particulièrement dans le domaine financier. Il semble donc opportun, voire indispensable, de faire converger les réflexions relatives à la notion de région avec celles qui concernent les tâches respectives de l'Etat et des communes.

C'est donc uniquement par une vision qui juxtapose les enjeux transversaux (entre communes) et verticaux (entre l'Etat et les communes) qu'on peut espérer simplifier et rendre plus lisibles les processus de pilotage et de gestion du système scolaire neuchâtelois.

L'opportunité de conduire ces travaux dans une large perspective trouve aussi sa justification dans le processus d'harmonisation scolaire qui a été très largement soutenu par le peuple de notre canton. En effet, ce processus modifie les relations entre les différents niveaux compétents, à savoir les niveaux national, régional (Suisse romande et Tessin), cantonal, communal/établissement scolaire. Tout changement organisationnel au sein de notre canton doit donc être en cohérence avec le processus engagé au niveau intercantonal, en particulier au niveau des objectifs. Par exemple, les cantons signataires du concordat Harnos se sont engagés à s'efforcer de supprimer tout ce qui, sur le plan scolaire, fait obstacle à la mobilité nationale et internationale de la population. En toute logique, il convient de tenir compte de cet objectif lorsqu'on envisage de modifier l'organisation scolaire dans le canton.

5.2. Critères de redécoupage des domaines d'activité

Le redécoupage des activités a été examiné en fonction des critères et/ou des enjeux clé suivants:

- Perméabilité/mobilité: la réorganisation de la prestation va-t-elle améliorer la perméabilité du système scolaire et donc permettre la mobilité potentielle des élèves et des enseignants?
- Coordination: pour être correctement réalisée, la prestation doit-elle s'appuyer sur une forte coordination entre entités? Le concordat HarmoS oblige les cantons signataires à une coordination accrue entre cantons et au sein de chaque canton.
- Proximité: la proximité entre le lieu de production et le bénéficiaire de la prestation accroît-elle la satisfaction de ce dernier ou améliore-t-elle la qualité de la prestation ? L'opportunité de proximité est souvent considérée comme essentielle lorsque la prestation a une forte composante qualitative ou relationnelle, qu'elle doit s'appuyer sur une bonne connaissance du contexte local, ou encore qu'elle nécessite une réactivité élevée.
- Economie d'échelle/efficience: la réorganisation de l'activité va-t-elle permettre de réaliser des économies d'échelle et donc de réduire les coûts unitaires? La recherche d'économies d'échelle aboutit souvent à la mise en commun de ressources qui tendent à se spécialiser. Il convient de préciser que, contrairement à la centralisation, lors de la mutualisation des moyens, seul le lieu d'exécution de la prestation est regroupé et il n'y a pas de changement concernant les donneurs d'ordres.
- Homogénéité de l'offre/équité: la prestation doit-elle être fournie de manière semblable dans l'ensemble du canton? Y a-t-il un fort enjeu d'équité ou d'égalité de traitement au niveau de l'offre de prestations (cela peut concerner les élèves ou les enseignants)?
- Clarté des rôles et responsabilités: la réorganisation rend-elle plus claire les rôles et responsabilités des différentes entités concernées par la prestation?
- Technicité: la nature de l'activité nécessite-t-elle une technicité élevée?

L'examen de ces tâches conduit à proposer une réaffectation ou une réorganisation de certaines d'entre elles. La démarche ne vise pas la suppression de prestations mais permet d'éliminer les doublons.

5.3. Domaines d'activité

5.3.1 Domaine d'activité "élèves"

Dans le cadre fixé par la législation et les directives cantonales, toutes les questions relatives à l'organisation des classes, leur constitution, leur localisation et l'attribution des enseignants aux dites classes relèveront des prérogatives régionales.

D'autres thèmes comme les transports scolaires, la gestion des horaires et des activités sportives et culturelles, seront gérés par l'autorité communale. La politique des mesures d'aide et d'appui définie par le canton après consultation des régions est mise en œuvre par ces dernières.

Relevons enfin que, dans le cadre des travaux liés au 3^e volet de désenchevêtrement, un groupe de travail réfléchit, entre autres, à la problématique de la gestion des structures d'accueil préscolaires, parascolaires et de l'accueil familial de jour.

5.3.2 Domaine d'activité "enseignement"

L'ensemble de la pédagogie scolaire est placé sous la responsabilité du département. Plans d'études, choix méthodologiques et supports didactiques notamment sont des domaines de compétences cantonales. Conformément à la Convention scolaire romande, la conception du plan d'étude romand par exemple, relève du niveau intercantonal. Ainsi, la coordination et la planification des activités de déploiement de ce plan d'étude seront effectuées par le service de l'enseignement obligatoire.

Le champ de l'enseignement spécialisé est un secteur en forte évolution. L'entrée en vigueur de la RPT et celle du Concordat intercantonal sur la pédagogie spécialisée - pas encore ratifié par le canton de Neuchâtel - sont des balises qui vont structurer cette politique publique.

5.3.3 Domaine d'activité "ressources humaines"

5.3.3.1 Généralités

Il s'agit probablement du domaine le plus enchevêtré. Nous proposons un découpage plus clair, en procédant de la manière suivante:

Au niveau des communes et des directions d'établissement:

- Les communes engagent le personnel de direction d'établissement ainsi que le personnel enseignant et administratif sur préavis de la direction.
- Les directions d'établissement conduisent la procédure d'engagement des personnels enseignant et administratif. Elles assurent l'encadrement, la gestion de proximité, la mobilité des enseignants à l'intérieur du cercle scolaire, l'évaluation des prestations, le contrôle pédagogique, et le développement des compétences du personnel de l'établissement scolaire.

Au niveau de l'Etat:

- L'Etat est responsable de la définition des éléments d'une politique du personnel enseignant, tels que par exemple les valeurs, la politique de mobilité, la planification des postes. Il est aussi chargé de la définition du statut du personnel enseignant (mandat professionnel cadre, grille salariale, etc.), qui définit dans les grandes lignes les conditions de travail. L'Etat nomme, par le département désigné (DECS), le personnel de direction et le personnel enseignant.
- L'Etat assure le dialogue social avec les associations professionnelles et les syndicats d'enseignants.
- Il réalisera le monitoring des mouvements du corps enseignant (entrées-retraites-démissions) et des prévisions du nombre d'enseignants à former. En conséquence, sur la base des besoins ou excédents d'emploi de chaque établissement scolaire, l'Etat coordonnera les transferts d'enseignants. Il s'agit d'une nouvelle prestation.
- Le personnel est affilié à la caisse de retraite du canton (prevoyance.ne).

L'évaluation des prestations des directeurs sera réalisée conjointement par les communes et l'Etat (Département). D'une part, les dimensions liées au climat de l'établissement, aux relations avec les familles et les partenaires locaux, au fonctionnement du conseil d'établissement, à la gestion administrative et à la gestion des bâtiments seront évaluées par la commune. D'autre part, les dimensions pédagogiques (mise en place du plan d'études romand (PER), et des moyens d'enseignement,

cohérence des pratiques d'enseignement, performances scolaires des élèves de l'établissement, conduite de projet), quant à elles seront évaluées par le service de l'enseignement obligatoire.

Au niveau intercantonal:

- Les formations initiale et continue du personnel enseignant et des directions d'établissement sont réalisées au niveau intercantonal (HEP-BEJUNE, Formation en Directions d'institutions de formation - FORDIF). Les titres requis pour le métier d'enseignant sont reconnus au niveau intercantonal (CDIP).

La régionalisation permettra d'améliorer la gestion du personnel enseignant de la scolarité obligatoire et de rechercher des solutions en matière de mobilité, soit:

- une mobilité horizontale, par exemple entre les communes et les centres scolaires;
- une mobilité verticale, entre les degrés d'enseignement;
- une plus grande mobilité entre l'administration et l'enseignement.

Un regroupement d'une partie des forces administratives des écoles primaires et secondaires actuellement dispersées dans chaque centre permettra sans doute une économie d'échelle du nombre de postes et une simplification de la conduite, notamment au niveau de l'uniformisation des procédures, en termes d'efficacité, de planification et d'économies.

Le subventionnement des traitements des postes de direction par le canton sera calculé au prorata des effectifs de l'école, soit: en principe un poste à plein temps (1EPT) pour 500 élèves des degrés préscolaire, primaire et secondaire 1.

5.3.3.2 Conséquences sur la gestion des ressources humaines

Généralités

Les ressources humaines sont donc partagées entre les communes et l'État. Les autorités communales ou intercommunales engagent les enseignants, la nomination de ces derniers incombe en revanche au canton. De plus, le canton gère différents aspects des ressources humaines comme les offres publiques d'emplois, le développement de la politique de gestion du personnel, la coordination (intercantonale et entre degrés), la formation continue (en collaboration avec la HEP-BEJUNE), l'établissement des classes de salaire et des annuités de haute paie. Il veille également à l'application de la législation cantonale sur le statut de la fonction publique. La gestion et le développement des systèmes d'information *Cloée* (gestion administrative des écoles) et des ressources informatiques relèvent également des compétences cantonales. La gestion des remplacements et la saisie des salaires sont quant à elles partagées.

La gestion des traitements des enseignants est actuellement composée de 15 processus différents et organisée de la manière suivante:

Pour les écoles enfantines et primaires, les villes de Neuchâtel, Le Locle et La Chaux-de-Fonds gèrent le corps enseignant avec le logiciel SAP⁵ et pour les autres communes, le SEO assure la gestion du corps enseignant via le logiciel précité.

Pour le secondaire 1, il y a 4 systèmes informatiques de gestion des salaires différents et incompatibles. Cette situation ne permet pas d'avoir une réelle vue d'ensemble et complique la tâche des administrations de manière conséquente. Les saisies doivent

⁵ Systems, Applications, and Products for data processing

parfois être effectuées à double, ce qui augmente le risque d'erreurs. Cette situation empêche un contrôle et un développement efficaces des ressources humaines. Elle rendra en outre extrêmement difficile la transmission des informations qui seront exigées par l'Office fédéral de la statistique dès 2011 (ex: informations sur le statut des enseignants, etc.).

Généralisation du système SAP

Le recours au système de gestion des salaires SAP, qui est déjà utilisé dans un certain nombre de communes et par le canton, va être généralisé. La gestion des ressources humaines deviendra plus rationnelle et permettra l'obtention d'une vue d'ensemble du système en tout temps. Le risque d'erreur sera réduit, le contrôle des classes de traitements renforcé et l'extraction de données pour des recherches ou des statistiques plus facilement réalisable. La qualité et l'exploitation des données permettront de fournir des informations et des statistiques plus fiables, en vue des besoins en formation initiale notamment.

L'extension du système SAP dans les établissements d'enseignement public qui n'en sont pas encore dotés ou la délégation de la gestion des salaires du corps enseignant au canton, se feront au fur et à mesure de la mise en place des nouvelles structures de l'école.

Conséquences financières

cf. chapitre 7.2

5.3.3.3 La mobilité du corps enseignant

Actuellement, le personnel enseignant et les membres de direction sont engagés par le Conseil communal ou le comité scolaire régional qui propose par la suite leur nomination au département désigné par le Conseil d'Etat. Les autorités communales et cantonales coordonnent leurs procédures d'engagement et de nomination pour assurer la mobilité du personnel enseignant. Cette coordination doit faire l'objet d'une procédure d'exécution.

5.3.3.4 Les étapes du processus

1. évaluation des besoins en lien avec les effectifs d'élèves et les mouvements du personnel enseignant;
2. identification des excédents d'emploi et des postes vacants;
3. résolution par le cercle scolaire; si le cercle scolaire n'arrive pas à résoudre le problème, il s'adresse à un autre cercle scolaire pour coordonner les excédents; dans le cas où les cercles scolaires ne parviendraient pas à s'entendre, les subventions ne seront pas servies par l'Etat;
4. offres publiques d'emplois;
5. engagement par les communes.

La mise en place des nouvelles structures de l'école va accroître la mobilité du corps enseignant.

En cas de suppression de poste et conformément à l'article 44 de la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995, il ne sera pas versé d'indemnités à un-e enseignant-e qui refusera un poste de manière non fondée. Le Conseil d'Etat, prendra cependant toutes les mesures utiles pour offrir à l'intéressé-e un emploi de nature

équivalente. Afin de pouvoir assumer pleinement les responsabilités qui sont les siennes, le pouvoir exécutif cantonal aura la possibilité, dans les cas où le dialogue et la concertation avec les autorités scolaires auraient échoué, d'imposer à ces dernières l'engagement de la personne qui aura fait l'objet d'une réduction ou d'une suppression de son poste.

5.3.4 Domaine d'activité "finances"

- Le processus d'attribution des postes d'enseignement aux écoles pourrait être optimisé par la mise en place d'une méthode d'allocation plus fine, qui tiendrait compte du coût unitaire de l'élève (forfait par élève).
- La pratique actuelle de gestion des salaires des enseignants est particulièrement lourde et peu efficiente, avec des procédures qui diffèrent d'une commune à l'autre et des systèmes d'information qui ne permettent pas une consolidation des données. Une nette amélioration pourrait être obtenue en standardisant le processus opérationnel et en unifiant les différents systèmes d'information.

5.3.5 Domaine d'activité "logistique"

- Les subventions cantonales destinées au financement des bâtiments et infrastructures scolaires, ainsi que celles destinées aux transports scolaires doivent être intégrées au 3^e volet du désenchevêtrement des tâches Etat-communes, les communes restant responsables de la gestion de ces domaines en garantissant le maintien des écoles de proximité.
- La sélection ou la conception des moyens d'enseignement est transférée au niveau romand (CIIP – CSR).

6. NOUVELLE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES

6.1. Les acteurs du système éducatif

- **Conseil d'Etat:** exerce, comme par le passé, la surveillance de l'enseignement, de l'organisation et de la gestion des écoles. Il détermine les modalités de contrôle qui découlent de cette tâche.
- **Département de l'Education, de la culture et des sports:** définit la stratégie en matière de politique scolaire et la collaboration avec les communes. Il nomme les enseignants, sur proposition des autorités communales ou intercommunales.
- **Autorités communales ou intercommunales:** élaborent les règlements de l'école, engagent les enseignants et les membres de direction, proposent la nomination des directeurs et du personnel enseignant, décident de la promotion des élèves et contrôlent leur fréquentation, veillent à l'intendance des bâtiments scolaires, soit l'administration et l'encadrement technique de l'école. Elles négocient avec le DECS les stratégies générales relatives au bon fonctionnement de l'école.
- **Service de l'enseignement obligatoire:** maintient son rôle de surveillance du système scolaire neuchâtelois avec un accent plus décisif en termes de pilotage de la qualité du système. Il gère l'ensemble des aspects pédagogiques et du développement de la gestion des ressources humaines.

- **Directions des centres scolaires régionaux:** gèrent le bon fonctionnement des écoles, par cycle.

6.2. Les rôles, les missions et les prestations des différents acteurs du système éducatif

6.2.1. Pilotage de la scolarité obligatoire en Suisse, selon le modèle défini par la CDIP

Pilotage de la scolarité obligatoire en CH

Niveau	Tâche	Instrument	
 CDIP	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation des structures • Fixation de standards contraignants 	<ul style="list-style-type: none"> • Concordat HarmoS 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring CH de l'éducation
 Région linguistique	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination des contenus d'enseignement 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 plan d'études • Coordination des moyens d'enseign. 	<ul style="list-style-type: none"> • Tests de référence
 Canton	<ul style="list-style-type: none"> • Pilotage du système éducatif cantonal 	<ul style="list-style-type: none"> • Législation • Financement • Exécution 	<ul style="list-style-type: none"> • Monitoring cantonal • Evaluation externe des écoles
 Commune Ecole	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation et direction de l'école au niveau local • Mise en œuvre pédagogique 	<ul style="list-style-type: none"> • Autonomie partielle des écoles 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoévaluation

6.2.2. Monitoring cantonal

Alors qu'au niveau national les indicateurs sont établis par canton, le monitoring cantonal donnera une vision par centre régional, voire par école.

Le monitoring cantonal permettra de mesurer la concrétisation des priorités politiques, comme par exemple les objectifs fixés par le Conseil d'Etat en matière de politique intégrative des élèves en situation de handicap.

Les indicateurs du dispositif de monitoring décriront:

- les données d'entrée du système scolaire (ressources humaines, financières, infrastructures);
- les éléments de contexte (profil socio-économique de la population scolaire, langues parlées, etc.);
- les processus (processus d'évaluation et d'orientation des élèves, etc.);
- les résultats (niveau d'acquis des élèves, évaluation externe de la qualité des écoles, etc.).

La mise en place d'un monitoring cantonal, qui est une des pierres angulaires du système qualité défini par HarmoS, est de la responsabilité du service de l'enseignement

obligatoire. Il nécessitera une étroite collaboration avec les centres scolaires régionaux et les communes.

Le canton assume l'évaluation externe des écoles, le suivi du monitoring du système scolaire et propose toute modification législative au vu des développements de l'école.

Il assure le conseil pédagogique et administratif des autorités scolaires communales.

Par ailleurs, le service de l'enseignement obligatoire assure le lien entre le département et les cercles scolaires régionaux, le suivi et le **développement des dossiers et leur coordination au plan intercantonal**.

La mission recouvre en particulier:

- le monitoring du système;
- l'évaluation externe des écoles;
- le contrôle pédagogique général et la participation aux travaux des commissions;
- l'information des autorités scolaires communales, des parents et du public en général;
- la gestion de projets pédagogiques et administratifs au plan cantonal;
- la coordination intercantonale;
- l'appui aux directions d'écoles en cas de nécessité et sur demande;
- l'accompagnement de l'introduction de nouveaux moyens d'enseignement.

6.2.3. La direction du centre scolaire régional

La direction du centre scolaire régional assure la mise en œuvre sur le terrain de la politique éducative. Elle veille à la cohérence entre les cycles et met en œuvre des projets pédagogiques.

La direction du centre scolaire régional est chargée d'organiser son école en collaboration avec les communes. Elle est responsable de la gestion du personnel enseignant, met en œuvre la politique éducative de l'État dans son cycle et collabore avec les autres directions d'établissements scolaires régionaux.

Placée sous l'autorité du syndicat intercommunal ou du conseiller communal, elle collabore aux plans financier, pédagogique et des ressources humaines avec le Département de l'éducation, de la culture et des sports respectivement le service de l'enseignement obligatoire.

La direction garantit la qualité de l'école en vérifiant que les objectifs de l'enseignement sont atteints et, dans le cas contraire, prend les mesures qui s'imposent.

Elle organise, planifie, dirige et effectue les contrôles nécessaires pour assurer la bonne marche de son école.

La mission recouvre en particulier:

- le contrôle pédagogique de proximité;
- l'organisation des classes;
- la gestion des enseignants;
- l'organisation des transports;
- la mise en place des horaires;

- la gestion du matériel scolaire;
- la participation à la gestion des comptes scolaires communaux;
- la mise en oeuvre du projet d'établissement;
- la participation aux travaux des commissions cantonales;
- l'information des autorités scolaires locales et, le cas échéant, des parents et du public.

7. CONSÉQUENCES FINANCIERES

7.1. Coûts de la nouvelle structure

La mise en place de la nouvelle structure va générer dans un premier temps un coût supplémentaire comme suit:

	Economies réalisées		Coûts supplémentaires	
	Etat	Communes	Etat	Communes
7 postes de direction supplémentaires			263.304.-	789.912.-
Enseignement des membres de direction dans leur fonction (périodes d'enseignement comprises dans leur fonction)	28.000.-	95.000.-		
Sous-Total	28.000.-	95.000.-	263.304.-	789.912.-
Total Etat - Communes	123'000.--		1'053'216.-	

Coût supplémentaire pour l'Etat		235.304.-
Coût supplémentaire pour les communes		694.912.-
Total coût supplémentaire		930.216.-

A court et à moyen terme, l'adoption du nouvel arrêté sur l'organisation des classes, du 16 décembre 2009, qui entrera en vigueur en août 2010, générera une économie annuelle de 1.440.000 francs (648.000 francs pour l'Etat et 792.000 francs pour les communes).

Le probable regroupement des élèves de 5^e année pour l'anglais permettrait d'économiser un montant de 159.600 francs (71.820 francs pour l'Etat et 87.780 pour les communes). Cela représente 38 périodes d'enseignement.

Le regroupement des élèves de 5^{ème} année pour l'ensemble des cours permettrait encore une économie supplémentaire de 420.000 francs, soit 189.000 francs pour l'Etat et 231.000 francs pour les communes.

La réorganisation de la gestion des ressources financières et humaines va aussi permettre une économie pour l'Etat et les communes.

Afin d'économiser les coûts liés à la mise en place d'une structure de gestion (SAP, etc.), un cercle scolaire ou une commune peut confier un mandat de prestation au canton pour gérer les salaires.

Globalement, l'augmentation des coûts est compensée par l'ensemble des mesures qui sont prises.

7.2. Coût de la généralisation de SAP

Toutes les communes devront être connectées à SAP. Les nouvelles régions scolaires devront, en principe, être capables d'assumer la gestion de leur personnel et devront créer une entité chargée de gérer l'ensemble du personnel enseignant. La licence pour un tel système coûte 5.000 francs par ordinateur utilisé (montant unique et par poste). La maintenance est quant à elle d'environ 1250 francs par année et par ordinateur; il faut ajouter à cela les frais de dépannage et les questions à SAP qui sont facturées. Les coûts de la formation des collaborateurs (environ 1500 francs par jour de formation) et/ou de l'engagement du personnel qualifié sur SAP et dans la gestion des ressources humaines et financières (administrateur) doivent également être comptés. Les interfaces comptables de certaines communes devront être revues, car le système de salaires (SAP) n'est pas compatible avec les systèmes actuels de tous les centres du secondaire 1 (à l'exception des 3 villes).

Les régions devront donc être attentives aux coûts (installation et gestion du système SAP, engagement du personnel qualifié et formation continue, etc.) et trouver la solution la plus rationnelle sur le plan financier. Elles pourront par exemple confier cette mission au canton sous forme de mandat de prestations, comme le font déjà certaines communes aujourd'hui.

7.3. Redressement des finances

Si dans un premier temps, la mise en place de la nouvelle structure va générer un coût supplémentaire, celui-ci sera compensé par les mesures prévues aux points 7.1 et 7.2 du présent rapport.

8. REFORME DE L'ETAT

Le projet est une amélioration car une structure regroupant plusieurs communes permet de mettre en place une gestion plus efficace et rationnelle des ressources humaines et financières, en meilleure adéquation avec les effectifs scolaires. Le nombre d'interlocuteurs de l'Etat devrait ainsi diminuer, ce qui facilitera le travail du service de l'enseignement obligatoire. Les relations entre l'Etat et les cercles scolaires devraient être basées sur les principes prévus par la réforme de la gouvernance des partenariats, dans le rapport 10.002, redressement des finances et réforme de l'Etat, adopté par le Grand Conseil en février 2010. Ainsi, il devrait en résulter, à moyen terme, l'introduction d'un forfait par élève à la place du système de financement actuel.

Il s'agira de veiller à ce que les structures proposées s'inscrivent dans un projet pédagogique adapté à l'avenir de nos élèves, aux besoins de leurs familles et aux défis

de notre société. Il sera également nécessaire de moderniser les prestations scolaires, en les basant sur une conduite par objectifs et par prestations.

Les partenariats prévus dans le rapport 10.002 exigeront également des directions des compétences renforcées en matière de gestion des ressources humaines et financières. Il y aura lieu d'élargir le profil type du personnel de ces directions à d'autres catégories professionnelles.

9. CONSULTATION

Le présent rapport ainsi que le projet de loi portant adoption des nouvelles structures de la scolarité obligatoire et adaptation cantonale à cette réforme ainsi qu'à la terminologie HarmoS a été soumis à une consultation interne à l'administration à toutes les communes neuchâteloises, aux partis politiques, à la chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie, à l'union cantonale neuchâteloise des arts et métiers, aux comités scolaires, aux directions d'écoles, aux syndicats d'enseignants ainsi qu'à la fédération des parents d'élèves.

Environ trois quarts des 109 entités consultées ont répondu et, globalement, le projet a reçu un accueil favorable.

10. CALENDRIER

Nous vous proposons une entrée en vigueur de la loi à la rentrée scolaire d'août 2011 avec une période transitoire échéant à la rentrée scolaire d'août 2012.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Comme exposé ci-dessus, le projet de loi qui vous est soumis entraîne des dépenses nouvelles renouvelables inférieures à 500.000 francs. Dès lors, le projet de loi est soumis à la majorité simple des votants, conformément aux articles 110, al. 3 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC), du 22 mars 1993 et al. 4 de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980.

12. CONCLUSIONS

En conclusion, l'école neuchâteloise est amenée à faire face à d'importantes mutations eu égard notamment à l'harmonisation scolaire en marche sur le plan romand et national. Ces mutations auront notamment des conséquences sur l'organisation scolaire, les autorités scolaires actuelles ne pouvant répondre à l'ensemble des exigences liées à HarmoS. Les réorganisations nécessaires peuvent toutefois se faire en maintenant les compétences communales actuelles, par une régionalisation des autorités scolaires, le canton conservant, comme aujourd'hui, la haute surveillance sur le système.

Le présent rapport pose les bases de cette nouvelle organisation scolaire et s'inscrit dans un contexte en mouvement dont l'objectif est d'assurer aux élèves neuchâtelois une école de qualité garantissant l'égalité des chances tout en assurant une gestion optimale des ressources humaines et financières apportées par l'Etat et les communes. Nous vous invitons à entrer en matière sur le présent rapport et à adopter le projet de loi qui lui est attaché.

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

Neuchâtel, le 27 septembre 2010

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
C. NICATI

La chancelière,
M. ENGHEBEN

Loi portant adoption des nouvelles structures de la scolarité obligatoire et adaptation cantonale à cette réforme ainsi qu'à la terminologie HarmoS

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 27 septembre 2010,

décrète:

Article premier La loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984, est modifiée comme suit:

CHAPITRE premier

Champ d'application, définitions, organisation et principes

Définitions

Art. 1a (nouveau)

¹Les écoles du cycle 1 comprennent les quatre premières années de la scolarité obligatoire.

²Les écoles du cycle 2 comprennent les années cinq à huit de la scolarité obligatoire.

³Les écoles du cycle 3 comprennent les années neuf à onze de la scolarité obligatoire.

⁴Les cercles scolaires sont composés d'un ou de plusieurs centre-s scolaire-s régional-aux et comptent, en principe, plusieurs communes.

⁵Le centre scolaire régional constitue le noyau de base du cercle scolaire et regroupe l'ensemble des élèves des cycles de la scolarité obligatoire d'une ou de plusieurs commune-s.

Organisation

Art. 2, note marginale, al. 1

¹La scolarité obligatoire comprend onze années complètes d'études.

Principes

Art. 3 note marginale et al. 1

¹La scolarité obligatoire s'accomplit dans les écoles publiques, soit les écoles des cycles 1, 2 et 3.

Gratuité de la
scolarité
obligatoire

Art. 4

La scolarité obligatoire est gratuite pour les enfants qui fréquentent une école publique au sens de l'article 25.

Laïcité de
l'enseignement

Art. 5, note marginale

CHAPITRE 2 Les écoles de la scolarité obligatoire

Art. 9

Abrogé.

Buts *Art. 10, al. 1*

¹Les écoles de la scolarité obligatoire... (*suite inchangée*).

Normes d'effectifs *Art. 12*

Le Conseil d'Etat fixe les normes minimales et maximales des effectifs pris en considération pour l'organisation des classes, après avoir consulté les autorités communales ou intercommunales compétentes.

Scolarité obligatoire *Art. 13, note marginale, al. 1 et 2 (nouveaux)*

¹L'ensemble des écoles des cycles 1, 2 et 3 d'un centre scolaire régional sont regroupées et placées sous une direction unique, avec à sa tête un organe politique commun.

²Les autorités chargées de la surveillance et de la gestion des écoles de la scolarité obligatoire sont déterminées, ainsi que leurs compétences, dans la loi concernant les autorités scolaires (LAS), du 18 octobre 1983.

Enseignement *Art. 14*

Les écoles de la scolarité obligatoire dispensent un enseignement commun à tous les élèves d'un même degré scolaire, sous réserve des options d'essai, en huitième année, dite année d'orientation et, dès la neuvième année, un enseignement différencié dans les sections de maturités, moderne et préprofessionnelle.

Statut des écoles *Art. 15, note marginale, al. 1 et 2*

¹Les écoles de l'enseignement obligatoire sont rattachées à un centre scolaire régional et reçoivent les élèves d'une ou de plusieurs commune-s.

²Elles ont, en principe, un statut communal ou intercommunal ... (*suite inchangée*).

Art. 16
Abrogé

Admission *Art. 17, al. 1*

¹Les élèves promus de septième année sont admis en huitième année, dite année d'orientation.

CHAPITRE 4

Elèves

Scolarité – âge d'entrée à l'école	<i>Art. 21, al. 1</i> ¹ Les enfants âgés de quatre ans révolus au 31 juillet entrent en première année.
Prolongation de la scolarité	<i>Art. 24</i> Pour compléter leur formation, les élèves peuvent être autorisés à effectuer une douzième, voire exceptionnellement une treizième année, dans le cadre de la scolarité obligatoire.
Fréquentation de l'école obligatoire	<i>Art. 25, note marginale, al. 1 et 2</i> ¹ En principe, les élèves fréquentent l'école du cercle scolaire de la commune qu'ils habitent. ² L'autorité compétente peut déroger à l'alinéa 1 si des questions d'organisation ou de bonne marche de l'école l'exigent.
Enseignement secondaire	<i>Art. 26</i> <i>Abrogé</i>

CHAPITRE 5

Directeurs, personnel enseignant et personnel administratif

Accès aux fonctions et titres légaux	<i>Art. 36</i> Le Conseil d'Etat détermine les titres requis pour la nomination à un poste de directeur ou de membre du personnel enseignant.
--------------------------------------	--

CHAPITRE 6

Dispositions financières et systèmes de gestion

Principe	<i>Art. 45, al. 1</i> ¹ L'Etat contribue aux dépenses des communes en accordant une subvention à leurs écoles des cycles 1, 2 et 3.
Subventionnement des transports d'élèves	<i>Art. 55, note marginale</i> Lorsque des dépenses de transports d'élèves des sept premières années de la scolarité obligatoire... (<i>suite inchangée</i>).
Gestion des traitements du personnel enseignant	<i>Art. 58a (nouveau)</i> ¹ Sur l'ensemble du canton, la gestion des traitements du personnel enseignant est réalisée à partir d'un système informatique unique et identique à celui utilisé par l'Etat. ² Le département est le maître du fichier, au sens de la loi sur la protection des données (LCPD), du 30 septembre 2008, des données introduites par les centres régionaux.

Gestion administrative des écoles	<p><i>Art. 58b (nouveau)</i></p> <p>¹Sur l'ensemble du canton, la gestion administrative des écoles est réalisée à partir du système d'information mis à disposition par l'Etat.</p> <p>²Les développements et les processus d'utilisation du système d'information sont gérés par le bureau de l'informatique scolaire.</p> <p>³Le département est le maître du fichier, au sens de la loi sur la protection des données (LCPD), du 30 septembre 2008, des données introduites par les centres régionaux.</p>
Participation des parents	<p><i>Art. 61, al. 1</i></p> <p>¹La commune de domicile... (<i>suite inchangée</i>).</p> <p>Art. 2 La loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 est modifiée comme suit:</p> <p><i>Titre II</i> Autorités communales</p>
Incompatibilités absolues	<p><i>Art. 17, al. 5</i></p> <p>⁵Abrogé.</p> <p><i>Titre II bis</i> Conseil d'établissement scolaire consultatif</p>
Conseil d'établissement scolaire	<p><i>Art. 31</i></p> <p>La commune se dote d'un ou plusieurs Conseil-s d'établissement-s scolaire-s consultatif-s pour les cycles de la scolarité obligatoire.</p> <p>Titre VI Syndicats intercommunaux</p>
Conseil intercommunal A. Composition	<p><i>Art. 73, al 1, let. a</i></p> <p>¹Le Conseil intercommunal se compose de représentants des communes membres, soit:</p> <p>a) d'un conseiller communal en charge désigné par le Conseil communal, dans chacune des communes membres, si le règlement général ne réserve pas la fonction de membre du comité ou du comité scolaire aux conseillers communaux en charge désignés par les Conseils communaux des communes membres.</p>
Comité A. Composition et durée du mandat	<p><i>Art. 77, al. 2 (nouveau)</i></p> <p>²Le règlement général peut réserver la fonction de membre du comité aux conseillers communaux en charge désignés par les Conseils communaux des communes membres.</p>

Comité scolaire A. Composition et durée du mandat	<p><i>Art. 78a al. 2 et 3 (nouveau)</i></p> <p>²Le règlement général peut réserver la fonction de membre du comité scolaire aux conseillers communaux en charge désignés par les Conseils communaux des communes membres.</p> <p>³Le règlement général fixe le nombre des membres du comité scolaire.</p>
Conseil d'établissement scolaire: 1. Principe	<p><i>Art. 78c</i></p> <p>Tout syndicat intercommunal ou régional se dote d'un ou plusieurs Conseil-s d'établissement-s scolaire-s consultatif-s pour les cycles de la scolarité obligatoire.</p> <p>Art. 3 La loi concernant les autorités scolaires (LAS), du 18 octobre 1983 est modifiée comme suit:</p>
	<p><i>CHAPITRE premier</i></p> <p>Champ d'application, définitions, organisation et principes</p>
Principes	<p><i>Art. premier</i></p> <p>La présente loi a pour but de déterminer les autorités chargées de la surveillance et de la gestion des écoles de la scolarité obligatoire et de fixer leurs compétences.</p>
Compétences	<p><i>Art. 4, al. 1, let. e</i></p> <p>e) Les mesures collectives d'orientation scolaire destinées à fixer l'appartenance des élèves aux sections du cycle 3 de la scolarité obligatoire.</p>
Département	<p><i>Art. 5, al. 2 (nouveau)</i></p> <p>²Il assure la surveillance cantonale des centres scolaires régionaux en matière de scolarité obligatoire.</p> <p><i>Art. 5a (nouveau)</i></p> <p>¹Le département évalue la qualité des tâches accomplies par les différentes écoles.</p> <p>²Il présente un rapport à l'autorité communale ou intercommunale sur les résultats de son évaluation et propose, cas échéant, des mesures visant à améliorer l'accomplissement des tâches.</p>
Membres de direction et personnel enseignant 1. Engagement et nomination	<p><i>Art. 17, note marginale</i></p>
2. Réduction ou suppression de poste	<p><i>Art. 17a (nouveau)</i></p> <p>L'autorité de nomination compétente peut imposer aux autorités scolaires qui s'y opposeraient l'engagement d'un directeur ou d'un membre du personnel enseignant nommé qui a fait l'objet d'une réduction ou d'une suppression de poste.</p>

Abrogation **Art. 4** La loi sur l'école enfantine, du 17 octobre 1983, est abrogée dès la rentrée scolaire d'août 2011.

Référendum facultatif **Art. 5** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Entrée en vigueur **Art. 6** ¹Sous réserve de l'école obligatoire dès 4 ans qui entre en vigueur à la rentrée scolaire d'août 2011, les autorités scolaires disposent d'une période transitoire courant jusqu'à la rentrée scolaire d'août 2012 pour mettre en place les nouvelles structures prévues par la présente loi.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

GLOSSAIRE

Assist.	Assistant
BL	Centre scolaire du Bas-Lac
C	Centre scolaire de la Côte
CESCOLE	Centre scolaire secondaire de Colombier et environs
CIVAB	Classes intercommunales de la Vallée de La Brévine
CLEO	Conférence latine de l'enseignement obligatoire
CSC	Centre scolaire secondaire "Les Cerisiers"
CSVR	Centre scolaire du Val-de-Ruz – La Fontenelle
CVT	Collège du Val-de-Travers
CYP 1	1 ^{er} cycle primaire (selon HarmoS)
CYP 2	2 ^e cycle primaire (selon HarmoS)
CYS 1	1 ^{er} cycle secondaire (selon HarmoS)
C2T	Centre scolaire des Deux-Thielles
DECS	Département de l'éducation, de la culture et des sports du canton de Neuchâtel
Dir.	Direction
EE	Ecole enfantine
EP	Ecole primaire
EPT	Equivalent plein temps
ESLL	Ecole secondaire du Locle
ESCF	Ecole secondaire de la Chaux-de-Fonds
ESIP	Ecole secondaire intercommunale des Ponts-de-Martel
Insp.	Inspecteur
J.-J. R. V-d-T	Ecole Jean-Jacques Rousseau, Val-de-Travers
LAS	Loi concernant les autorités scolaires (LAS), 18 octobre 1983 (RSN 410.23)
LCo	Loi sur les communes (LCo), du 21 décembre 1964 (RSN 171.1)
LOS	Loi neuchâteloise sur l'organisation scolaire, du 28 mars 1994 (RSN 410.10)
Mail	Centre scolaire du Mail
Nb	Nombre
PER	Plan d'études romand
SEO	Service de l'enseignement obligatoire
SAP	Systèmes, applications et progiciels
T	Centre scolaire des Terreaux
TICE	Technologies de l'information et de la communication dans l'enseignement

TABLE DES MATIERES

<i>RESUME</i>	1
1. INTRODUCTION	2
1.1. Niveau national	2
1.2. Niveau neuchâtelois	3
2. CONSTATS	5
2.1. Conseil d'établissement scolaire consultatif	5
2.2. Gestion des ressources humaines	5
2.3. Regroupements de communes; professionnalisation des directions d'écoles	5
2.4. Transfert de tâches au niveau intercantonal	6
2.5. D'un système hybride vers un système cohérent	6
2.6. Exigences et augmentation des attentes sur la qualité de l'école	8
2.7. Responsabilités actuelles à différents niveaux	8
3. AVENIR: NOUVELLES STRUCTURES DE L'ECOLE OBLIGATOIRE NEUCHATELOISE	10
4. CONSEQUENCES JURIDIQUES	19
4.1 Introduction	19
4.2 Commentaires article par article	20
5. CONSEQUENCES SUR LA REPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES	25
5.1 Généralités	25
5.2 Critères de redécoupage des domaines d'activité	25
5.3 Domaines d'activité	26
6 NOUVELLE REPARTITION DES COMPETENCES	30
6.1 Les acteurs du système éducatif	30
6.2. Les rôles, les missions et les prestations des différents acteurs du système éducatif	31
7. CONSEQUENCES FINANCIERES	33
7.1 Coûts de la nouvelle structure	33
7.2 Coût de la généralisation de SAP	34
7.3 Redressement des finances	34
8. REFORME DE L'ETAT	34
9. CONSULTATION	35
10. CALENDRIER	35
11. VOTE DU GRAND CONSEIL	35
12. CONCLUSIONS	35
Loi portant adoption des nouvelles structures de la scolarité obligatoire et adaptation cantonale à cette réforme ainsi qu'à la terminologie HarmoS	37
ANNEXE: Glossaire	43