



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
en réponse
au postulat du député Andreas Jurt 14.168, du 1^{er} décembre 2014, "École obligatoire : Moins d'état-major de directions d'écoles, moins de paperasse et davantage de focus à l'enseignement"

(Du 14 novembre 2017)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

En date du 1^{er} décembre 2014, un postulat co-signé par 22 autres député-e-s a été déposé par le député PLR Andreas Jurt avec le titre suivant : "École obligatoire : Moins d'état-major de directions d'écoles, moins de paperasse et davantage de focus à l'enseignement".

Le Conseil d'État ne s'est pas opposé à ce postulat considérant qu'il représentait une opportunité de dresser un état des lieux. Le postulat a été accepté par le Grand Conseil lors de sa session du 25 mars 2015.

En 2008, le Grand Conseil a proposé et a décidé la suppression des commissions scolaires. En 2009, le Conseil d'État a annoncé sa volonté de cantonaliser la scolarité obligatoire. Le législatif cantonal, sous l'impulsion des communes, en a cependant décidé autrement en 2011 en régionalisant la scolarité obligatoire, consacrant ainsi un système où l'enchevêtrement des tâches entre l'État et les communes est important et où l'organisation de l'encadrement des écoles diffère d'un cercle scolaire à un autre.

Depuis plusieurs années, la scolarité obligatoire connaît de nombreux changements et vit des réformes très importantes ; il convient dès lors d'analyser son fonctionnement de manière globale.

De manière générale, au niveau suisse, Neuchâtel est l'un des cantons qui dépense le moins pour la scolarité obligatoire que ce soit par élève ou en montant effectif.

Les normes relatives au taux d'encadrement dans les écoles sont très différentes d'un canton à un autre. Les annexes 2 et 3 du présent rapport permettent de constater qu'il n'y a pas à Neuchâtel d'encadrement exagéré au niveau de la scolarité obligatoire par rapport aux autres cantons romands et que l'encadrement des écoles y est assez homogène.

Le Conseil d'État souligne l'importance d'une clarification des compétences dans un domaine scolaire très enchevêtré ainsi que la nécessité de mener à terme les travaux

actuellement en cours. Il souhaite alléger la législation cantonale afin que les cercles scolaires puissent organiser l'encadrement de leurs écoles avec plus d'autonomie et une plus grande flexibilité. Il juge nécessaire de stabiliser le système scolaire dans les années à venir, de rapprocher les processus de gestion, d'améliorer la communication, de mettre en place un cahier des charges cadre pour le personnel enseignant et de réduire les tâches administratives demandées au corps enseignant.

Dans ce contexte, l'annexe 1 permet une clarification de la répartition des compétences entre l'État et les communes en matière de scolarité obligatoire.

Les débats de votre Autorité qui se sont déroulés en date du 25 mars 2015 ont montré que les interrogations soulevées étaient bien plus larges que la seule question de l'organisation et du fonctionnement des directions, mêlant à la fois l'aide aux élèves relevant de besoins éducatifs particuliers, l'épuisement professionnel, les autorités scolaires ou le développement de la formation professionnelle. Quand bien même ces thématiques ne concernent pas toujours directement la question de l'encadrement des écoles, le présent rapport permet de présenter, voire de rappeler, les actions menées et les dispositifs mis en place pour répondre aux défis rencontrés.

Le Conseil d'État propose à votre Autorité de classer le postulat Andreas Jurt 14.168, du 1^{er} décembre 2014, "École obligatoire : Moins d'état-major de directions d'écoles, moins de paperasse et davantage de focus à l'enseignement".

1. INTRODUCTION

Le 25 mars 2015, votre Autorité acceptait par 67 voix contre 28 le postulat Andreas Jurt 14.168. Nous vous rappelons ci-après la teneur dudit postulat.

14.168

1^{er} décembre 2014

Postulat Andreas Jurt

École obligatoire : Moins d'état-major de directions d'écoles, moins de paperasse et davantage de focus à l'enseignement

La situation dans laquelle les enseignants travaillent se dégrade et le nombre de "burn-out", à Neuchâtel et en Suisse, augmente.

Le rapport 11.106 de janvier 2011 a traité le taux d'encadrement administratif pour arriver en un consensus de 1 EPT de direction pour 475 élèves. Ce poste est subventionné par le Canton. A titre de comparaison : VS, 1 poste de directeur pour 850 élèves (1^{er} canton romand dans les études PISA) et SH, qui est aussi très bien placé dans ce classement, n'a tout simplement pas de directeur mais un système d'inspection au niveau cantonal. Pour rappel, en 2011 également avec 100 voix contre 3, le rapport 10.006 "structures de l'école obligatoire neuchâteloise" a été plébiscité pour plus de "régionalisation" de l'école obligatoire.

Afin de garantir au mieux la mission première de nos enseignants, qui est celle d'instruire notre relève, ne serait-il pas plus judicieux d'investir dans l'enseignement proprement dit plutôt que dans une structure de conduite pléthorique (nombre de directeurs et surtout de sous-directeurs)? Je pense particulièrement au cercle scolaire de la commune de La Chaux-de-Fonds qui a servi de modèle pour le Canton. Cette question nécessite de revoir la structure organisationnelle et fonctionnelle de l'école obligatoire neuchâteloise afin de mieux utiliser nos enseignants. Notre objectif n'est pas de stigmatiser des personnes, mais de mettre

en évidence un problème d'organisation. Il ne s'agit pas d'engager davantage de professeurs, mais de mieux utiliser leurs compétences et qu'ils retrouvent un sens dans leur mission pédagogique.

Nous demandons au Conseil d'État de revoir à la baisse le taux d'encadrement (fonctions administratives et état-major des directions d'écoles) afin de renforcer ponctuellement le front dans les classes (surtout dans les cycles 1 et 2 et pour les élèves à besoins éducatifs particuliers [BEP])? Les premières années de formation scolaire sont les plus importantes pour imprégner les bases du savoir, sinon – à terme – le coût d'opportunités sera cher pour la collectivité. A titre d'exemple, constatons le nombre de jeunes qui se trouvent sans emploi étant dépourvus de formation. Quant à l'intégration des élèves BEP, elle ne peut réussir que si les moyens adéquats sont mis en œuvre.

Nous demandons au Conseil d'État, comment et dans quel délai il va résoudre ce problème de fond avec ses différents partenaires pour rectifier une organisation qui ressemble plus à un "mille-feuille", impuissant de s'attaquer aux vrais problèmes que nos enseignants rencontrent au quotidien? Notre problème primaire en matière d'éducation est organisationnel, induit par un manque de focus et orchestré par des états-majors de directions d'écoles surdimensionnés qui doivent, par définition, justifier leur raison d'être. Ce que les enseignants recherchent avant tout est une personne à qui ils peuvent se référer, capable d'apporter un soutien, une référence cantonale en matière de pédagogie par exemple. Un concept d'organisation apprenante connaît davantage de succès en matière de lutte contre le "burn-out". Trop d'échelons hiérarchiques augmentent le degré de complexité, réduisent le niveau de visibilité et le temps de réponse. Nous voulons une éducation qui forme des citoyens libres et qui est inspirée par la recherche de l'excellence où l'élève est au centre du processus.

Premier signataire : Andreas Jurt

Autres signataires : Mauro Moruzzi, Olivier Haussener, Claude Guinand, Laurent Schmid, Philippe Haeberli, Marc-André Nardin, Didier Boillat, Daniel Geiser, Michel Zurbuchen, Fabio Bongiovanni, Boris Keller, Caroline Gueissaz, Damien Humbert-Droz, Etienne Robert-Grandpierre, Mary-Claude Fallet, Jean-Bernard Steudler, Raphaël Grandjean, Daniel Ziegler, Hughes Chantraine, Baptiste Hurni, Fabien Fivaz et Théo Bregnard.

1.1. Le préavis du Conseil d'État

Dans sa prise de position devant le parlement lors de la session du 25 mars 2015, le Conseil d'État ne s'est pas opposé au postulat. Il a au contraire relevé qu'il constituait une occasion d'effectuer un bilan de la régionalisation et de manière plus générale de l'organisation de la scolarité obligatoire.

1.2. L'interpellation de la FAPEN

En date du 19 mars 2015, faisant suite au dépôt du postulat 14.168 par le député Andreas Jurt, la Fédération des associations de parents d'élèves du canton de Neuchâtel (FAPEN) a écrit aux membres de votre Autorité vous informant que, compte tenu des travaux actuels, elle ne remettait pas en cause l'état-major de directions d'école mais qu'elle demandait que soit réalisée une analyse de l'organisation du système scolaire dans son entier, en tenant compte de tous les acteurs de l'école (Service de l'enseignement obligatoire (SEO), directions d'école, conseillères communales et conseillers communaux en charge de l'école) et particulièrement des raisons qui empêchent la bonne prise en charge des situations critiques.

2. SITUATION

2.1. Le contexte intercantonal

2.1.1. La profonde modification de la scolarité obligatoire

L'école obligatoire, laïque et gratuite, instaurée dans le sillage de la République de 1848, n'a cessé d'évoluer au fil du temps, d'enrichir ses programmes en fonction des nouveaux besoins et de répondre le mieux possible aux attentes. Néanmoins, depuis un peu moins de dix ans, la scolarité obligatoire neuchâteloise vit des changements d'une ampleur jamais vue. Elle s'est attelée à la tâche avec beaucoup d'énergie afin d'offrir un enseignement de qualité et une harmonisation de l'école au niveau national, conforme aux vœux exprimés par le peuple en 2006, année durant laquelle un espace suisse de la formation a été mis en place pour augmenter la qualité des systèmes scolaires et offrir la possibilité aux élèves de se déplacer au niveau national. Le peuple et les cantons suisses ont accepté les nouveaux articles constitutionnels qui leur étaient proposés à une majorité écrasante (86%). La Constitution fédérale, ainsi modifiée, donne à la Confédération et aux cantons la mission de coordonner leurs actions et de coopérer en matière de formation, de l'école primaire à l'Université. Cela a notamment abouti à une harmonisation de l'âge d'entrée à l'école, de la durée de l'école obligatoire et de ses objectifs d'enseignement. Il en est de même de la reconnaissance des diplômes. Le concordat HarmoS définit également les trois niveaux de gouvernance de la scolarité obligatoire (l'intercantonal, le cantonal et l'établissement scolaire).

Notre société s'est complexifiée (familles monoparentales, immigration, intégration des élèves à besoins éducatifs particuliers, etc.) et l'école accueille une population de plus en plus hétérogène. De plus, les attentes portées sur l'école obligatoire provenant des parents, des autorités politiques et des milieux économiques sont nombreuses et se rapportent souvent à des enjeux politiques et de société comme le développement durable, la citoyenneté, l'égalité et la démocratie. Afin de s'adapter à cette donne, l'école met en œuvre un nouveau plan d'études romand (PER) qui demande un enseignement et un encadrement de plus en plus différencié et individualisé des élèves.

Avec la volonté de mettre en place un système de formation moderne et efficient, le canton de Neuchâtel a mené, en parallèle à la mise en place du concordat HarmoS, des réformes d'une ampleur quasi inédite, dont il est opportun de rappeler les grandes lignes.

Rappelons que jusqu'en 2008, sur le plan communal, il n'y avait pas un seul exécutif, mais deux, à savoir le Conseil communal et la commission scolaire ; cette dernière exerçant des compétences exécutives dans le domaine scolaire. Cette situation était problématique dans le sens où elle entraînait un certain nombre de difficultés, notamment en termes de contrôle de l'école par le Conseil général, de risque de conflits d'intérêts avec des commissions scolaires souvent composées de parents d'élèves devant gérer des situations de plus en plus complexes. Le Grand Conseil a dès lors souhaité procéder à un rééquilibrage des compétences entre les Conseils communaux et les commissions scolaires en donnant toutes les compétences exécutives au seul Conseil communal, les commissions scolaires gardant essentiellement un rôle consultatif. Ces dernières ont alors pris le nom de Conseil d'établissement scolaire.

Jusqu'en 2012 et l'introduction de la régionalisation de la scolarité obligatoire, les établissements scolaires du secondaire 1, ainsi que les écoles enfantines et primaires des villes étaient sous la responsabilité de directions professionnelles. Toutes les autres écoles de la scolarité obligatoire étaient gérées par des miliciens communaux avec l'expertise des inspecteur-trice-s d'écoles du service de l'enseignement obligatoire (SEO)

qui, à côté des divers dossiers cantonaux qu'ils-elles assumaient, appuyaient les autorités scolaires communales en termes d'organisation et de gestion. En outre, dans plusieurs communes, certain-e-s enseignant-e-s bénéficiaient également de décharges pour la réalisation de tâches administratives.

En 2011, la structure de la scolarité obligatoire a été considérablement modifiée par la mise en place du concordat HarmoS et de la régionalisation qui sont néanmoins deux réformes indépendantes l'une de l'autre. Si l'État et les communes ont alors conservé leurs compétences respectives, la nécessité d'avoir un cursus de l'élève homogène, sans rupture entre les degrés d'enseignement, a rendu nécessaire une réorganisation de la gestion de l'école afin que celle-ci puisse s'effectuer dans la verticalité. Les écoles enfantines, primaires et secondaires d'une région ont ainsi été regroupées et placées sous une direction unique, avec à leur tête un organe politique commun, consacrant ainsi la mise en place des cercles scolaires voulue par le législateur.

Le Conseil d'État exerce pour sa part, 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. Le Département de l'éducation et de la famille (DEF) nomme les enseignant-e-s, sur proposition des autorités communales ou intercommunales. Il définit la stratégie en matière de politique scolaire et la collaboration avec les communes. Les lignes pédagogiques sont clairement fixées au niveau cantonal, en parfaite cohérence avec les travaux intercantonaux.

Les autorités communales et intercommunales élaborent les règlements de l'école, engagent le personnel enseignant et les membres de direction et proposent leur nomination au DEF. Elles décident de la promotion des élèves et contrôlent la fréquentation des écoles, veillent à l'intendance des bâtiments scolaires, soit l'administration et l'encadrement technique de l'école. Elles négocient avec le DEF les stratégies générales relatives au bon fonctionnement de l'école.

L'école obligatoire est donc actuellement gérée au niveau intercommunal avec un monitoring cantonal. Dans ce cadre, le DEF, en collaboration avec les autorités scolaires régionales, travaille aux modalités d'évaluation de la qualité des tâches accomplies par les différentes écoles. Il s'agira de présenter un rapport à l'autorité communale ou intercommunale sur les résultats de son évaluation et de proposer, cas échéant, des mesures visant à améliorer l'accomplissement des tâches.

Il convient enfin de souligner que les charges en matière d'enseignement augmentent notamment moins que d'autres secteurs depuis vingt ans et sont particulièrement stables depuis 2008 (cf. annexe 4).

2.1.2. La structure de l'encadrement des écoles en Suisse romande et à Schaffhouse

L'encadrement des écoles est difficilement comparable d'un canton à un autre tant il peut y avoir de facteurs annexes qui l'influencent directement (fonctions administratives en appui des directions, structures socio-éducatives, structures PPLS¹, inspecteur-trice-s, décharges octroyées à des enseignant-e-s hors direction, etc.). Le concordat HarmoS ne prévoyant rien en matière d'encadrement des écoles, on constate dès lors une grande variété d'organisations entre les différents cantons. Cette diversité et les modes de calcul prévus en matière d'encadrement rendent impossible un comparatif précis entre cantons. En effet, au sein d'un même canton, selon le système de calcul retenu, l'encadrement

¹ PPLS : Psychologie, Psychomotricité et Logopédie en milieu Scolaire

peut énormément varier d'un établissement scolaire à un autre à cause de sa taille et des degrés concernés.

Vous trouverez dans l'annexe 2 du présent rapport les règles d'encadrement en vigueur en Suisse romande ainsi que dans le canton de Schaffhouse qui, tout comme le canton de Neuchâtel, voit ses écoles encadrées par des directions et des cadres de l'administration scolaire cantonale.

2.1.3. La scolarité obligatoire : vers un espace romand de la formation

Quand bien même les cantons suisses sont souverains en matière d'éducation, une coordination au niveau national s'est avérée nécessaire afin de permettre la mobilité des élèves et de leur famille ainsi que celle des membres du personnel enseignant. D'importants efforts ont été entrepris dans ce sens depuis plusieurs années. En 2006, l'acceptation par le peuple suisse, à une forte majorité, des nouveaux articles constitutionnels sur la formation a suscité une accélération sans précédent de l'harmonisation intercantonale.

L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS), la Convention scolaire romande (CSR) et l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée ont permis la réalisation d'un projet suisse d'école obligatoire alliant égalité des chances et qualité de la formation. Il en découle des modifications majeures pour les jeunes, les parents, les membres du personnel enseignant, les directions d'écoles, l'État et les communes. Ces réformes ont notamment permis de faire face à des situations toujours plus compliquées et de préparer les élèves à un monde qui évolue en permanence tout en profitant notamment des possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication.

Ces réformes se traduisent par la coordination des structures de l'école obligatoire, de sa durée, des plans d'études fondés sur des standards communs et des moyens d'enseignement uniformisés qui doivent favoriser entre autres l'intégration des élèves venus d'un autre canton ou de l'étranger.

Ainsi, les cantons romands se sont mis ensemble pour harmoniser et rationaliser la scolarité obligatoire là où c'est possible.

La coordination romande a d'abord porté sur la réalisation de moyens d'enseignement (mathématiques et allemand) et d'un premier plan d'études romand pour l'école primaire qui a précédé le PER. Ce processus s'est accéléré et intensifié avec la phase PECARO (Plan d'études cadre romand) qui a posé le cadre du PER.

La CSR, entrée en vigueur le 1^{er} août 2009, a ensuite contribué à clarifier le cadre de fonctionnement de la coordination romande en fixant des domaines de coopération obligatoire. Le PER, dont la concrétisation découle du concordat HarmoS, a été adopté par la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) le 27 mai 2010.

L'objectif ainsi visé au travers de la coordination romande est de permettre une vraie concrétisation de l'espace romand de la formation, un espace où l'harmonisation est renforcée par la mutualisation des moyens d'enseignement romands (MER) et des ressources didactiques, la mise en place d'outils d'évaluation cohérents avec le PER et les MER ainsi que le développement d'une formation initiale et continue des cadres scolaires. Ce sont là que résident les avantages - dont une partie sont financiers - d'une coordination.

Cette coordination s'est faite sur le plan national au niveau de la Conférence Suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et sur le plan romand par le biais de la CIIP. Le DEF et plus particulièrement le SEO sont alors passés à une dimension intercantonale de la scolarité obligatoire. En effet, ce nouvel espace romand de la formation a eu pour conséquence de solliciter davantage tous les cantons concernés dans des dossiers évolutifs comme le plan d'études, les moyens d'enseignement, les tests de référence, les profils de connaissances et de compétences. Cela a engendré la mise en place de commissions permanentes, de commissions de coordination, de groupes d'appui et de validation.

Les cantons fournissent donc depuis cinq ans un effort supplémentaire en termes de ressources humaines par le biais de personnes déléguées siégeant dans les entités précitées. La nécessité de travailler en coordination avec les autres cantons est également une réalité dans des sujets tels que les épreuves romandes communes, les standards nationaux, la formation des membres du personnel enseignant et de direction, l'intégration des élèves issus de l'immigration, le suivi de la scolarisation des élèves hors-canton avec par exemple le concept Sports-Arts-Etudes (SAE).

L'accroissement de la dimension intercantonale de l'école avec la coordination et les nouvelles missions qui en découlent ont amené une profonde modification des tâches du SEO qui y consacre aujourd'hui environ 2 équivalents plein temps (EPT).

2.2. L'encadrement

2.2.1. L'encadrement au niveau des cercles scolaires

Les effets de la mise en place du concordat HarmoS ainsi que la régionalisation de la scolarité obligatoire ont impliqué une modification conséquente au niveau de l'encadrement des écoles.

Avant la création des cercles scolaires en 2012, outre les membres de commissions scolaires de milice qui fournissaient un très important travail en étroite collaboration avec le SEO, les écoles étaient également encadrées par 34 équivalents plein temps (EPT)² de membres de direction, actifs dans les écoles du secondaire 1 et les écoles enfantines et primaires des villes. Le système qui a précédé la régionalisation, fait notamment de miliciens, d'inspecteur-trice-s du SEO, de membres de direction, de postes partiels de secrétariat ou de décharges réparties entre les enseignant-e-s, n'était plus à même de répondre aux défis actuels et futurs ; il avait atteint ses limites, notamment au niveau de la complexité des situations à gérer, des réformes à mettre en place et de la surcharge de travail chronique des cadres du SEO consécutive à un cumul de rôles joués par ceux-ci.

Ainsi et afin de répondre aux besoins, des ressources ont été allouées aux cercles scolaires en termes de postes de direction, de soutien pédagogique, de soutien spécialisé et d'orientation scolaire. L'encadrement des écoles a vu les miliciens des commissions scolaires être remplacés par des professionnels de l'éducation et de la pédagogie. L'école obligatoire compte aujourd'hui 45,5³ EPT de membre de directions composés de directeurs-trices et de directeurs-trices adjoint-e-s qui étaient subventionné-e-s par l'État à hauteur de 25% jusqu'au 31 décembre 2015.

² Chiffres 2010

³ Chiffres 2015

Par conséquent et suite à la régionalisation de la scolarité obligatoire, chaque cercle scolaire s'est doté d'une équipe de direction. Le cadre cantonal en matière de subventionnement du taux d'encadrement prévoyait 1 EPT de membre de direction pour 475 élèves. Ce taux déterminait le nombre d'EPT de membres de direction subventionnés dont un cercle scolaire pouvait bénéficier eu égard au nombre d'élèves qui le fréquentaient. Il ne comprenait pas la part d'enseignement que les membres de direction effectuent en général. Il convient de souligner qu'avant la régionalisation, il n'y avait pas de taux d'encadrement.

Le nombre d'EPT de membres de direction (sur l'ensemble du canton) :

<i>Avant la régionalisation (2010)</i>	<i>Après la régionalisation (2015)</i>
34 EPT*	45.5 EPT*

**Correspondant uniquement à la part de direction ; la part d'enseignement n'est pas comprise. Le nombre d'EPT peut varier légèrement d'une année à l'autre en fonction du nombre de périodes enseignées par les membres de direction (exemple : Mme X a, en 2010, 85% d'activité de direction et 15% d'enseignement. En 2011, elle a 90% de direction et 10% d'enseignement).*

Notons qu'outre les membres de direction, l'encadrement des écoles repose également sur d'autres fonctions administratives qui sont rémunérées à 100% par les communes, qui varient d'un cercle à l'autre, tels qu'un secrétaire général, un attaché scolaire ou un directeur administratif et dont la majeure partie existait déjà avant la régionalisation. De plus, dans les cercles scolaires, la prise en charge des élèves relevant de difficultés particulières repose également sur des assistantes socio-éducatives et assistants socio-éducatifs à charge des communes qui appuient les directions d'école.

Les cercles scolaires sont composés d'un ou de plusieurs centre-s scolaire-s régional-aux et comptent, en principe, plusieurs communes. Le centre scolaire régional constitue quant à lui 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. L'ensemble des écoles des cycles 1, 2 et 3 d'un centre scolaire régional sont alors regroupées et placées sous une direction unique, avec à sa tête un organe politique commun. Les cercles sont organisés de manière différente par le biais d'un syndicat intercommunal ou correspondent à une commune principale liée à d'autres communes par voie de convention. L'autorité scolaire régionale est présidée, soit par un-e conseiller-ère communal-e soit par le comité d'un syndicat composé de conseillers-ères communaux-ales.

Durant les cinq dernières années écoulées, certains cercles scolaires, par le biais des fusions de communes, ont assisté à une professionnalisation de l'autorité politique scolaire communale comme à Val-de-Travers (JJR-VDT) et à Val-de-Ruz (CSVR). Les cercles scolaires de La Chaux-de-Fonds (EOCF) et du Locle (CSLL) sont également sous la responsabilité d'un-e conseiller-ère communal-e alors que ceux de l'École obligatoire de la région de Neuchâtel (éorén), du Cercle scolaire de Colombier et environs (CESCOLE) et du Cercle scolaire régional "Les Cerisiers" (CSRC), organisés sous la forme de syndicats intercommunaux, sont sous l'égide d'un comité scolaire présidé par un-e président-e de milice. Il est important de préciser que les conseillers-ères communaux-nales concerné-e-s ne sont pas uniquement en charge des affaires scolaires mais également d'autres domaines comme par exemple, en fonction de l'organisation de leur dicastère, la mobilité, la santé, l'accueil parascolaire, etc.

L'annexe 3 du présent rapport présente la structure de l'encadrement de chaque cercle scolaire. Elle est le reflet exact des données fournies par les cercles scolaires⁴.

2.2.2. Les directions des centres scolaires

Les membres de direction sont engagés par les cercles scolaires communaux et intercommunaux qui constituent les autorités d'engagement. Leur statut est cependant cantonal et défini dans la loi sur le statut de la fonction publique (LSt), du 28 juin 1995. Ils sont nommés par le DEF qui est l'autorité de nomination.

L'organisation de l'encadrement des écoles ainsi que l'élaboration du cahier des charges des membres de direction sont du ressort des cercles scolaires. Le cadre cantonal prévoit que les membres de direction doivent assurer l'organisation et le bon fonctionnement de l'école qu'ils dirigent et représentent. Ils assument également la responsabilité pédagogique de leur établissement dans les limites fixées par le DEF.

D'après l'article 14 du règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique dans l'enseignement (RSten), du 21 décembre 2005, qui n'a pas été modifié dans le cadre de la régionalisation ou du concordat HarmoS, les missions des directions d'école comprennent notamment :

- a) le contrôle de la qualité et de la régularité de l'enseignement ainsi que de l'application des programmes, et du respect des règlements d'examens et de promotions en particulier ;
- b) le contrôle de la fréquentation de l'enseignement, ainsi que le maintien de l'ordre et de la discipline ;
- c) l'organisation de l'année scolaire et des horaires, ainsi que des sessions d'examens ;
- d) l'encouragement au perfectionnement et à la formation continue ;
- e) l'établissement et le maintien de contacts avec les parents, les autorités et les milieux intéressés à l'école ;
- f) la participation aux plans de développement du degré concerné et la coordination des secteurs d'enseignement ;
- g) l'organisation et la gestion d'activités scolaires, culturelles et sportives particulières ;
- h) l'établissement et le respect des budgets ;
- i) la gestion des ressources humaines ;
- j) la gestion administrative.

Il convient de préciser que le cahier des charges des membres de direction peut être très différent d'un cercle scolaire à l'autre et certaines des missions mentionnées ci-avant ou ci-après sont parfois transférées à un cadre administratif comme un-e secrétaire général-e ou un-e directeur-trice administratif-ve par exemple.

⁴ Informations transmises par les cercles scolaires

La répartition des tâches entre les directeurs-trices et les directeurs-trices adjoint-e-s est différente d'un cercle à l'autre. Ainsi, au niveau de la répartition des compétences, on peut, de manière schématique et non exhaustive, exposer qu'un-e directeur-trice d'école est directement subordonné-e au-à la chef-fe du dicastère de l'instruction publique et qu'il-elle est généralement chargé-e de/d' :

- a) organiser les centres scolaires et de planifier ses activités (répartir les heures d'enseignement, valider les horaires, gérer l'occupation des salles, valider la planification et l'organisation des activités culturelles, des camps et des activités sportives, etc.) ;
- b) gérer les ressources humaines ;
- c) assurer le suivi des élèves ;
- d) suivre les fonctions qui lui sont subordonnées (directeur-trice-s adjoint-e-s, enseignant-e-s, administrateur-trice-s du centre scolaire, personnel technique des bâtiments scolaires et assistant-e-s socio-éducatifs-ves) ;
- e) représenter le centre scolaire auprès des organismes régionaux ou cantonaux ;
- f) assurer l'organisation des transports scolaires ;
- g) assurer la gestion des bâtiments, du mobilier et du matériel ;
- h) établir le budget et d'en assurer la responsabilité de la gestion et de la comptabilité ;
- i) assurer l'organisation du secrétariat du centre scolaire ;
- j) assurer la réalisation et présenter le rapport annuel à la direction de l'instruction publique communale ou intercommunale.

Les directeur-trice-s adjoint-e-s sont directement subordonné-e-s au-à la directeur-trice et sont en règle générale en charge de/d' :

- a) contrôler et suivre l'enseignement (assurer le suivi de proximité des enseignant-e-s, de la mise en place des réformes et de la qualité de l'enseignement) ;
- b) transmettre les nouveautés en matière de programme ;
- c) répondre aux problèmes pédagogiques des enseignant-e-s et aux difficultés des élèves ;
- d) assurer les activités liées au passage, à la promotion et aux mouvements des élèves ;
- e) organiser la répartition des élèves dans les classes ;
- f) statuer sur des demandes d'orientation ;
- g) superviser les projets de cycle et d'établissement ;
- h) valider les activités pédagogiques ;
- i) assumer le suivi direct d'un ou plusieurs cycle-s ;
- j) assurer la mise œuvre des changements pédagogiques à l'échelle de l'établissement.

La description de la répartition des tâches qui est faite ici ne correspond pas à tous les cercles. De manière très générale, on peut dire que la direction adjointe gère les tâches de proximité avec les élèves, les parents et le personnel enseignant alors que la direction s'occupe de la gestion globale du centre scolaire. Les directions d'école, ainsi que l'autorité politique scolaire régionale, définissent la structure dont leur cercle scolaire a besoin et en deviennent les chefs d'orchestre.

Les fonctions de membre de direction sont particulièrement exigeantes dans la scolarité obligatoire où l'hétérogénéité est une réalité avec des élèves qui sont pris en charge quel que soit leur niveau scolaire, leurs difficultés, leur origine socio-culturelle, leurs situations familiales ou personnelle. Il s'agit de fonctions éprouvantes sur un plan émotionnel qui requièrent, outre des disponibilités fortes, un grand engagement et des compétences multiples (pédagogiques, psychologiques, managériales, administratives, de gestion, etc.).

L'école s'est en effet aujourd'hui complexifiée notamment par la variété des situations d'élèves précitées et ne peut plus être considérée uniquement du point de vue de l'enseignement. Les établissements scolaires regroupent des compétences variées (enseignant-e-s, service socio-éducatif, etc.).

La profession de membre de direction vit des changements importants depuis plusieurs années. Ceux-ci sont dus à l'évolution du contexte social et culturel ou sont de nature institutionnelle et politique. Ils ont entraîné des responsabilités accrues pour les directions.

La fonction de membre de direction a donc évolué et s'est grandement professionnalisée afin de tenir compte de la complexité grandissante de sa mission. Cette professionnalisation vise le développement de compétences liées à l'organisation du travail scolaire, au management opérationnel et stratégique, à la communication, au "leadership", au développement de la communauté d'apprentissage, à l'analyse ainsi qu'à l'intervention dans l'environnement social et institutionnel. L'avènement de la formation en direction d'institutions de formation (FORDIF), suivie au niveau romand et actuellement obligatoire pour tout membre de direction de la scolarité obligatoire, en est l'exemple.

Les directions d'école constituent un maillon essentiel puisqu'elles assurent la mise en œuvre opérationnelle des politiques scolaires cantonale et régionale, permettent le suivi des élèves sur l'ensemble de la scolarité, veillent à la coordination des pratiques entre les cycles et appuient le personnel enseignant. Elles assument au quotidien des tâches de proximité effectuées auprès des élèves et de leur famille.

2.3. L'aide aux élèves relevant de besoins éducatifs particuliers

Comme indiqué précédemment, l'école assiste à une complexification des situations d'élèves. Afin d'améliorer la prise en charge des situations des enfants relevant de difficultés particulières, l'État a notamment pris les mesures suivantes :

- L'augmentation du soutien pédagogique spécialisé (SPS) qui est une mesure phare de l'intégration des élèves relevant de besoins éducatifs particuliers. Depuis 2011, le SPS a plus que doublé dont une augmentation de plus de 60% depuis 2014 pour un montant de 1,3 million de francs. Le financement du SPS est assumé à 100% par l'État. Le développement du SPS continuera progressivement.
- L'intervention précoce en autisme (IPA) qui est une nouveauté introduite en août 2016. Cette intervention concerne les jeunes enfants âgés de quelques mois à 4 ans et vise à établir le plus tôt possible une indication de diagnostic de troubles du spectre

autistique. Elle permet une action aussi rapide que possible afin d'agir favorablement sur le pronostic d'évolution de l'enfant et donc notamment sur son intégration scolaire. Pour l'année 2016, le coût de l'IPA est de 400'000 francs. Son financement est assumé à 100% par l'État. Il s'agit d'une politique à long terme qui vise l'intégration professionnelle, économique et sociale.

- L'unité d'accueil temporaire (UAT) ouvrira ses portes au sein de la Fondation Les Perce-Neige à l'automne 2017. Il s'agit d'un lieu d'accueil temporaire pour des enfants ou des jeunes de 0 à 18 ans en situation de handicap. Cette structure, qui privilégie les situations les plus lourdes, a pour objectif de relayer momentanément les familles. Elle concerne des enfants et des jeunes en situation de polyhandicap, de troubles autistiques, d'handicap mental ou d'handicap physique grave. Ce nouvel outil d'importance dans le domaine de l'enseignement spécialisé permettra d'éviter les situations de rupture, voire de renoncer à des placements d'élèves dans d'autres cantons faute de structure de proximité adaptée. Le coût de l'UAT est assumé à 100% par l'État et est estimé à 300'000 francs par année.
- Le soutien immédiat et temporaire (SIT) sera mis en place dès la rentrée scolaire d'août 2017. Le SIT s'adresse aux élèves qui rejoignent l'école publique neuchâteloise et qui présentent des difficultés d'intégration scolaire d'importance majeure. Il s'adresse à des enfants pour lesquels un appui immédiat est nécessaire le temps d'évaluer les besoins et les mesures à mettre en place. Cette mesure, mise en œuvre dans des cas d'urgence, s'applique en principe aux élèves du cycle 1 mais peut également concerner les élèves en provenance d'un autre canton, de l'étranger ou d'une école privée. Le SIT est évalué à 440'000 francs par année, soit 200'000 francs à la charge de l'État et 240'000 francs à la charge des communes.

Il convient de rappeler que suite à l'introduction de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons le 1^{er} janvier 2008, les cantons ont repris à leur compte la responsabilité totale du domaine de la pédagogie spécialisée. En date du 29 janvier 2013, le Grand Conseil a adopté le décret portant adhésion à l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée du 25 octobre 2007. Celle-ci fait dès lors partie du mandat public de formation.

Cet accord a notamment pour but de promouvoir l'intégration des enfants et des jeunes en situation de handicap, préférant les mesures intégratives aux mesures séparatives. La responsabilité revient aux pouvoirs publics de créer des conditions de développement et de formation appropriées pour l'enfant et l'adolescent. Le renforcement des mesures intégratives en complément des mesures ordinaires de soutien, font se concentrer différentes mesures d'aide spécialisée sur le site de l'école ordinaire. Le renforcement des solutions intégratives en lieu et place des mesures séparatives exige de la part de l'école qu'elle adapte ses pratiques et ses compétences, s'ouvrant plus largement à la gestion des différences.

La prise en charge des élèves présentant des besoins éducatifs particuliers est donc une préoccupation constante de l'école. En juillet 2014, le Conseil d'État a promulgué un arrêté qui prévoit que des mesures d'adaptation soient mises en œuvre pour répondre aux besoins éducatifs particuliers avérés d'un élève de la scolarité obligatoire. Ces mesures s'adressent aux élèves qui rencontrent de grandes difficultés en matière de facultés d'apprentissage ou de réalisation, de compétences sociales ou de comportement et qui ne peuvent pas, plus ou seulement partiellement suivre le programme de l'école ordinaire. Ce nouveau concept a pour ambition de favoriser un développement adéquat des élèves à besoins éducatifs particuliers mais également d'harmoniser au niveau cantonal les conditions cadres nécessaires à assurer leur suivi.

Les directions des écoles sont responsables de la mise en œuvre de ces mesures dans le cadre fixé par le canton. Il s'agit pour elles d'une tâche conséquente qui a pour enjeu principal de tout mettre en œuvre pour neutraliser ou diminuer les désavantages rencontrés par les élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. Les directions sont, par voie de conséquence, des acteurs privilégiés pour intégrer ce changement de culture important dans chaque cercle scolaire.

Les mesures d'adaptations nécessitent la réunion de réseaux, la rédaction d'un projet pédagogique pour l'élève et l'utilisation d'un livret de suivi, ainsi que les tâches liées à la communication des mesures octroyées aux titulaires de l'autorité parentale et au corps enseignant. Elles doivent ensuite faire l'objet d'un suivi afin d'adapter les décisions prises suite à l'évolution de la situation.

L'accueil des élèves présentant des besoins éducatifs particuliers exige également des directions d'école le développement de collaborations avec les professionnel-le-s de l'enseignement spécialisé et les spécialistes susceptibles de signaler les besoins de l'élève, aux fins d'assurer l'articulation entre les ressources de l'école ordinaire et celles des prestataires spécialisés.

Dans les faits, la mise en œuvre des solutions retenues relève donc des directions d'école qui doivent associer les titulaires de l'autorité parentale à la procédure de décision relative à l'attribution de mesures d'adaptation. Il faut convenir ici que les directions n'ont en général pas reçu de formation spécifique concernant les élèves présentant des besoins éducatifs particuliers et que de telles compétences doivent être développées dans les écoles. En outre, la régionalisation de la scolarité obligatoire engendre par définition et dans les faits, des différences notables dans les ressources sur lesquelles peuvent s'appuyer les directions. Les cercles scolaires ont en effet créé les structures qu'ils jugent indispensables afin de répondre aux missions qui leur sont confiées. Pour rappel, les services socio-éducatifs relèvent des cercles scolaires qui en assument l'intégralité des coûts.

Conformément à l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée, une décision quant à l'attribution de mesures renforcées est prise lorsque les mesures disponibles dans le cadre de l'école ordinaire s'avèrent insuffisantes. L'effectif d'élèves concernés est estimé à 200⁵ pour l'année scolaire 2015-2016 pour un total de 13 centres scolaires.

Un concept cantonal en matière de pédagogie spécialisée est en cours d'élaboration suite à l'entrée en vigueur de la RPT et sur la base de dispositions constitutionnelles fédérales et cantonales, mais aussi en vertu de l'accord intercantonal sur la collaboration en matière de pédagogie spécialisée. Le SEO est chargé d'élaborer ce concept cantonal dans lequel il décrira les différentes mesures, ordinaires et renforcées. Il précisera notamment les procédures à suivre ainsi que le rôle des directions.

2.4. Le service de l'enseignement obligatoire (SEO)

2.4.1. La réorganisation et les missions du SEO

Le SEO est né de la fusion, en 2000, du service de l'enseignement primaire et du service de l'enseignement secondaire. Il a aujourd'hui pour champ d'activité les écoles de la scolarité obligatoire, les écoles spécialisées et les classes des institutions pour enfants et

⁵ L'effectif total des élèves de la scolarité obligatoire est de 20'387 (situation au 15 octobre 2015)

adolescents, l'orthophonie, la psychomotricité, ainsi que le Conservatoire de musique neuchâtelois (CMNE). Dans le cadre du pilotage du système scolaire, la responsabilité et l'action du service couvrent les domaines de l'éducation et de la formation durant l'école obligatoire.

Dans le domaine de la pédagogie, le SEO garantit la mise en œuvre de la politique scolaire définie par les instances fédérales ou intercantionales et par l'autorité cantonale, en assurant le lien avec les cercles scolaires. Il définit et alloue les ressources pédagogiques, l'équipement et les services informatiques. De plus, il promeut et conduit des projets spécifiques comme par exemple l'éducation routière, la promotion de la lecture, la gestion des situations critiques en milieu scolaire, l'utilisation de l'informatique en classe, etc.

Le SEO se situe à l'articulation entre le niveau politique et la mise en œuvre des décisions par les directions d'école. Dans le domaine de la scolarité, le SEO détermine le cadre garantissant le parcours scolaire des élèves ainsi que l'encadrement nécessaire à l'organisation de leur affectation. Il crée les conditions favorables permettant aux écoles de contribuer, en collaboration avec la famille, à l'éducation de l'enfant. En fonction de la situation de l'élève ayant des besoins particuliers, il promeut une scolarité en école ordinaire et, cas échéant, prend des décisions relevant de la pédagogie spécialisée.

Dans le domaine de la qualité et du monitoring, le SEO exerce la surveillance de l'enseignement et des établissements scolaires et propose des mesures dans une logique d'amélioration continue. Le SEO a en outre pour mission de fournir aux autorités cantonales une aide à la décision. Il appuie les autorités régionales et les directions d'école dans l'application du cadre cantonal et informe le public en général et les parents en particulier sur le système scolaire. Le SEO est aussi chargé d'exercer la surveillance des écoles et d'assurer la coordination des activités du CMNE.

Pour répondre aux différents défis, le SEO a connu ces dernières années une profonde réorganisation tant au niveau de ses missions que de sa structure. Il a notamment mis en place un office de l'enseignement spécialisé (OES) suite à la RPT⁶ et au transfert au canton du financement de la gestion de la pédagogie spécialisée qui relevait auparavant de la compétence de l'assurance-invalidité (AI). Il a également intégré la coordination des mesures dans le domaine de l'orthophonie et de la psychomotricité.

Pour répondre aux missions qui sont les siennes et sans nouvelles ressources, notamment au niveau du nombre de collaborateur-trice-s, le SEO a mis en place un secteur finances qui conduit la gestion financière et budgétaire dans les limites fixées par le cadre cantonal et en assure le contrôle. Il a également créé un secteur droit et ressources humaines qui a notamment pour mission de/d' :

- préparer les bases légales cantonales relatives à la scolarité obligatoire et au CMNE ;
- contrôler la légalité de la réglementation communale et intercommunale en matière de scolarité obligatoire en vue de sa sanction par le Conseil d'État ;
- favoriser l'application du cadre légal cantonal par les cercles scolaires ;
- offrir un support aux partenaires du SEO sur les questions juridiques et liées aux ressources humaines ;

⁶ RPT : Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons

- assurer la mise au concours des offres publiques d'emploi pour les enseignements obligatoire et postobligatoire ;
- assurer le processus de nomination du personnel enseignant et de direction ;
- déterminer les classifications des membres du personnel enseignant et de direction ;
- gérer la Gestion évoluée des remplacements (GER) et les fiches de remplacements ;
- assurer diverses autres tâches relevant de la compétence cantonale en matière de ressources humaines dans la scolarité obligatoire (suivi des retraites, suivi des primes de fidélités, etc.).

2.4.2. L'évolution du SEO au niveau des entités

CMNE	Conservatoire de musique neuchâtelois
SEAC	Service des affaires culturelles
SEP	Service de l'enseignement primaire
SES	Service de l'enseignement secondaire
SEO	Service de l'enseignement obligatoire
SJ	Service de la jeunesse
BIS	Bureau de l'informatique scolaire
OES	Office de l'enseignement spécialisé
OISO	Office de l'informatique scolaire et de l'organisation

Années	Rattachement des entités et restructurations								
1999			SEP	SES	(SJ)				(SEAC)
2000	SEO	=	SEP	SES	(SJ)				
2005	SEO	=	SEP	SES	Psychomotricité	Coordination Orthophonie			
2006	SEO	=	SEP	SES	Psychomotricité	Coordination Orthophonie	BIS		
2007	SEO	=	SEP	SES	Psychomotricité	Coordination Orthophonie	BIS	OES	
2015	SEO	=	SEP	SES	Psychomotricité	Coordination Orthophonie	OISO	OES	CMNE

2.4.3. L'évolution des EPT au SEO suite à la régionalisation

Entre les années 2011 et 2017, le SEO, sans tenir compte des entités qui lui sont rattachées, est passé de 24.78 EPT à 17.05 EPT⁷, soit une diminution de 31,2% de ses effectifs. Comme expliqué au chapitre 2.1.3., le SEO consacre aujourd'hui environ 2 EPT, sur les 17.05 EPT précités, à la coordination intercantonale et aux nouvelles missions qui en découlent.

Notons encore qu'en 1999, quatre chefs de service chapeautaient les entités qui sont actuellement placées sous la responsabilité d'un seul.

2.5. La répartition des compétences dans la scolarité obligatoire

Les réformes qui ont été engagées dans la scolarité obligatoire ont abouti à une adaptation de la répartition des compétences entre les niveaux communaux, cantonaux et intercantonaux.

Le présent chapitre présente cette répartition au travers de cinq domaines d'activité :

1. Les élèves
2. L'enseignement
3. Les ressources humaines
4. Les finances
5. La logistique

Pour chacun de ces domaines, des activités sont présentées dans l'annexe 1 avec le-s niveau-x qui en assument la responsabilité ainsi qu'avec leurs enjeux, respectivement les critères qui ont présidé à la répartition des compétences, à savoir si elles relèvent plutôt de la qualité, de la mobilité, de la coordination, de la proximité ou de l'homogénéité de l'offre et de l'équité.

2.6. Les difficultés rencontrées au niveau de la scolarité obligatoire

Ce chapitre vise à présenter, dans un esprit d'amélioration, des difficultés rencontrées dans le fonctionnement de la scolarité obligatoire. Il est clair que celles-ci ne relèvent pas de la responsabilité exclusive de l'État ou des cercles scolaires. Il convient également de préciser qu'elles n'ont pas de lien avec le fait qu'il y ait des directions d'école. Celles-ci, tout comme les autres professionnels de l'école obligatoire, constituent au contraire un élément clef pour améliorer le fonctionnement du système scolaire. En outre, certaines difficultés étaient préexistantes à la mise en place de la régionalisation de la scolarité obligatoire.

Au niveau régional, les différentes pratiques administratives et pédagogiques, les contraintes politiques locales ainsi que les écarts dans les ressources allouées à l'école (qui découlent plus de la répartition des financements entre le canton et les communes que de la régionalisation) génèrent des différences entre les cercles scolaires. Il est alors difficile de concrétiser des orientations développées par une politique cantonale ou intercantonale.

L'organisation actuelle de la scolarité obligatoire permet néanmoins d'avoir des approches différentes pour répondre aux spécificités locales. Ainsi, les modèles peuvent varier en fonction des besoins des cercles. Dans ce contexte, l'État doit néanmoins veiller au respect d'une équité pédagogique entre les élèves de tout le canton.

⁷ Toutes fonctions confondues (cadres et secrétariat)

Cette situation est un corollaire naturel de l'autonomie des cercles scolaires et existait déjà avant la régionalisation. L'encadrement des élèves, les pratiques pédagogiques, la prise en charge des élèves en difficulté scolaire et la manière de gérer le corps enseignant pouvaient déjà ainsi fortement varier en fonction des écoles. L'État travaille à harmoniser les pratiques dans les domaines de la scolarité obligatoire relevant de sa compétence.

L'école obligatoire, au vu de son fonctionnement actuel, rencontre un certain nombre de difficultés dont quelques exemples concrets peuvent être présentés ci-après :

- L'évolution démographique des régions amène les cercles scolaires à adapter leur organisation des classes chaque année. Pourtant des secteurs comme celui de l'enseignement spécialisé ne suivent pas toujours cette évolution. Lorsque les effectifs augmentent, des classes à effectif réduit s'ouvrent. A contrario, ces classes ont tendance à rester ouvertes au moment où les effectifs diminuent. Alors qu'un équilibrage des ressources entre les cercles scolaires pourrait être attendu, c'est une augmentation générale de ces classes qui est constatée à l'échelle cantonale. Une meilleure perméabilité du système notamment au niveau des ressources permettrait de mieux équilibrer celles-ci en fonction des besoins et d'allouer les ressources de manière plus efficiente.
- L'État reste un témoin sans possibilité d'action lorsque les cercles scolaires rencontrent entre eux des difficultés dans la facturation de certains écolages qui relèvent de la seule autonomie communale. Ainsi, même si les cercles scolaires se sont organisés en signant une convention de facturation relative aux écolages, il est constaté dans le cadre du concept Sports-Arts-Etudes que certains d'entre eux paient des montants parfois importants lorsque des élèves intègrent un centre régional de performance (CRP) situé dans un autre cercle scolaire.
- L'application du cadre cantonal par les cercles scolaires génère des différences qui peuvent déstabiliser le système. Le suivi des élèves à besoins éducatifs particuliers (BEP), par exemple, est représentatif de la régionalisation. Les documents mis à disposition par le canton ne sont pas systématiquement utilisés par les cercles scolaires et des adaptations régionales voient même le jour. Au final, l'information transmise par le canton ne correspond pas toujours aux pratiques proposées dans les cercles scolaires. Cette situation dessert l'appropriation du projet par les acteurs de l'école.
- L'État peine à recueillir les données fiables nécessaires à une conduite satisfaisante de la scolarité obligatoire. Le calcul du coût par élève en est un exemple. Alors que cette donnée permettrait d'améliorer l'organisation de la scolarité obligatoire, le canton et les cercles scolaires rencontrent des difficultés à établir ce coût notamment de par le fait que les cercles scolaires évaluent et comptabilisent les données financières selon leurs propres procédures.
- L'organisation actuelle de la scolarité obligatoire montre des limites dans la gestion de domaines spécifiques comme la gestion des ressources humaines par exemple lorsque des cas pointus se présentent aux centres scolaires. Ces cas sont souvent trop rares à l'échelle d'un cercle scolaire pour être traités de manière efficiente. Une collaboration et un appui fort du canton sur ce type de situations sans pour autant limiter l'autonomie des cercles scolaires sont fondamentaux pour que ces problèmes particuliers soient réglés dans le respect de l'équité et de la légalité.
- La communication demeure un point faible du fonctionnement de la scolarité obligatoire. En effet, avec l'organisation actuelle voulant notamment que l'État ne puisse pas communiquer directement avec le personnel enseignant, il arrive parfois, à

titre d'exemples, que des informations se perdent et n'arrivent jamais aux personnes concernées ou que les enseignant-e-s de deux cercles scolaires différents reçoivent l'information avec six semaines d'écart. Le canton et les cercles scolaires doivent travailler ensemble à améliorer cette communication en veillant au respect de la voie hiérarchique dans les centres scolaires et à ce que les rôles de chacun soient clairs et connus notamment de la part du personnel enseignant.

- Le statut du personnel enseignant de la scolarité obligatoire est compliqué. En effet, si les cercles scolaires sont les autorités d'engagement, soit les employeurs, le DEF constitue l'autorité de nomination. Cette situation génère un alourdissement et une complication des procédures juridiques (suppression de poste, sanction, octroi de congés de longue durée, etc.).

L'organisation actuelle a augmenté la professionnalisation de l'école obligatoire ce qui lui a permis de relever des défis qu'elle n'aurait pas pu réussir sans cet apport extrêmement important notamment au niveau de l'encadrement des écoles. Il n'en demeure pas moins que les problèmes de fonctionnement rencontrés actuellement doivent être corrigés. À cette fin, l'État doit notamment continuer à travailler à la mise en place d'un cadre cantonal clair pour les écoles et aider celles-ci dans son application. Ce dernier doit en revanche être strictement mis en œuvre par les cercles scolaires. Il est enfin fondamental que les cercles scolaires et le DEF travaillent dans un esprit de collaboration et de transparence afin que le fonctionnement de la scolarité obligatoire puisse être amélioré.

2.7. Les principaux travaux menés depuis 2008 ou en cours

La nécessité d'un encadrement scolaire suffisant, que ce soit au niveau des cercles scolaires ou du canton, doit également s'apprécier à la lumière des réformes mises en place, en cours ou à venir. En effet, en parallèle de leurs missions ordinaires qui sont les leurs dans la vie quotidienne des écoles, les acteurs concernés (enseignant-e-s, membres de direction, collaborateur-trice-s du SEO, etc.) œuvrent à la réalisation d'un nombre important de réformes. Jamais l'école neuchâteloise n'en a connu autant sur une si courte durée. L'analyse des travaux mis en œuvre depuis dix ans permet de visualiser l'étendue des chantiers qui ont déjà été menés, qui sont en cours d'introduction ou à venir :

1. la mise en place et le suivi du concordat HarmoS et de la convention scolaire romande (école obligatoire à 4 ans, nouvelle grille horaire, constitution des cycles, développement du demi-cycle 7-8, monitoring, évaluation du système, etc.) (depuis 2009) ;
2. la reprise de missions qui appartenaient à l'AI dans le cadre de la pédagogie spécialisée (depuis 2008) ;
3. la mise en œuvre du concordat sur la pédagogie spécialisée accompagnée de la mise en place d'un concept de pédagogie spécialisée (développement continu) ;
4. la rédaction et mise en œuvre du PER avec notamment l'introduction d'une nouvelle discipline qu'est la formation générale et la rédaction et l'introduction de nouveaux moyens d'enseignement (français, géographie, histoire, etc.) (depuis 2009) ;
5. la modification des démarches liées à l'évaluation des apprentissages de l'élève, notamment en lien avec le PER (depuis 2014) ;
6. la régionalisation de la scolarité obligatoire (entrée en vigueur en 2012) ;

7. la réforme des autorités scolaires - abolition des commissions scolaires et création des Conseils d'établissement scolaires (entrée en vigueur en 2008) ;
8. la révision du système de classification et de rémunération des membres de direction (entrée en vigueur en 2012) ;
9. la réforme de la politique salariale (entrée en vigueur prévue en 2017) ;
10. la clarification du statut du personnel enseignant et du cadre légal cantonal, la mise en place d'une mobilité professionnelle et l'amélioration du système de mise au concours des offres d'emplois (développement continu) ;
11. la rénovation du cycle 3 (entrée en vigueur progressive entre 2015 et 2017) ;
12. l'évolution de l'enseignement des langues (enseignement bilingue, concept cantonal des langues, PRIMA, langues et culture d'origine, etc.) (développement continu) ;
13. la prévention et la lutte contre l'illettrisme (développement continu) ;
14. la mise en place de mesures d'aide pour les élèves à besoins éducatifs particuliers (entrée en vigueur d'un nouveau concept en 2014) ;
15. la révision du concept de "Sports-Arts-Etudes" (entrée en vigueur d'un nouveau concept en 2015) ;
16. la mise en place d'épreuves cantonales de compétences pour les élèves de 8^e et de 9^e années (en vigueur depuis 2015) ;
17. la mise en place d'un cadre de référence des compétences professionnelles des enseignant-e-s (implantation, analyse/bilan du dispositif et adaptation) (entrée en vigueur en 2014) ;
18. le développement de la gestion des situations critiques en milieu scolaire (entrée en vigueur d'un concept élargi en 2016) ;
19. la mise en place d'outils et de recommandations propres à favoriser le mouvement à l'école (entrée en vigueur d'un nouveau concept prévue en 2016) ;
20. l'intégration des MITIC (Médias, Images, Technologies de l'Information et de la Communication), mise en place de diverses plateformes cantonales (portail RPN.ch, épreuves cantonales, "blogs", etc.) et d'outils informatiques administratifs pour la gestion des écoles (développement continu) ;
21. l'intégration des outils informatiques comme mesures compensatoires pour les élèves à besoins éducatifs particuliers.

Ces travaux ont été ou sont nécessaires afin que l'école puisse répondre aux défis qui sont les siens. L'étendue de cette énumération non exhaustive laisse apparaître que les professionnel-le-s de l'école ne sont pas uniquement aux prises avec une gestion ordinaire d'établissement scolaire mais bel et bien les acteurs centraux d'un train de réformes sans précédent. Ils doivent appliquer des normes fédérales, intercantonales suisses ou romandes, cantonales, régionales et répondre aux réalités locales tout en faisant les liens avec les familles.

Les professionnels de l'école sont également les acteurs d'une école qui veille à intégrer les élèves ayant des difficultés particulières dont les profils sont très variés (haut-

potentiel, dyslexiques, dysphasiques, ayant des traits autistiques, ayant une trisomie, etc.).

Il convient de noter que grâce à ces projets, le cadre scolaire a été redéfini et décrit dans les détails ; il n'a jamais été aussi clair. Les efforts de clarification et d'amélioration du système doivent donc perdurer afin que l'école puisse répondre à ses missions, de renforcer l'équité entre élèves et d'augmenter leurs chances de réussite.

La réalisation de ces travaux sans précédent est l'œuvre de tous les acteurs de la scolarité obligatoire, qu'ils soient cantonaux ou régionaux. Seul un étroit partenariat entre les deux niveaux précités peut permettre au système scolaire de s'améliorer et de répondre à ses défis.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Dans une vision plus large que la seule question de l'encadrement et dans une optique d'amélioration du système scolaire, le Conseil d'État estime nécessaire de prendre sept mesures, à savoir :

Mesure n°1 : Mener à terme les travaux en cours au niveau de la scolarité obligatoire et stabiliser le système

Le Conseil d'État réaffirme sa volonté de mener à terme les travaux lancés au niveau de la scolarité obligatoire qui permettront à l'école de répondre aux défis qui sont les siens, de gagner en équité et en clarté. Il s'agit notamment de poursuivre dans les travaux liés à la rénovation du cycle 3, à la prise en charge des élèves ayant des difficultés particulières, à l'épuisement professionnel et au renforcement de la formation professionnelle.

Le Conseil d'État souligne également que les différentes réformes qui ont touché et touchent encore la scolarité obligatoire n'ont pas impacté et n'impactent pas l'ensemble de l'école simultanément. Même s'il y a des entités qui sont plus particulièrement touchées comme les directions d'écoles ou le SEO, qui sont au cœur de tous les processus, tout ne change pas en même temps pour tout le monde. Une certaine stabilisation s'avère néanmoins nécessaire afin de permettre à la scolarité obligatoire de faire aboutir les réformes qui sont les siennes, d'évaluer celles-ci et de procéder aux améliorations qui sont nécessaires.

La stabilisation est d'ailleurs la ligne de conduite de la CDIP pour son prochain plan d'activités. Cette ligne de conduite semble être aussi parfaitement cohérente avec les économies actuellement demandées.

Mesure n°2 : Clarifier les compétences des acteurs dans la scolarité obligatoire

La structure de la scolarité obligatoire est très enchevêtrée entre les niveaux cantonal et communal. Le Conseil d'État souligne l'importance d'avoir une répartition claire des compétences entre les acteurs de la scolarité obligatoire afin d'en assurer le bon fonctionnement. Sur la base de l'annexe 1 du présent rapport, il élaborera un arrêté allant dans ce sens.

Selon l'art. 16 de la loi concernant les autorités scolaires (LAS), du 18 octobre 1983, les conseils communaux et les comités scolaires ont la faculté de déléguer une partie de leurs attributions aux directions d'école. Dans l'esprit précité, le Conseil d'État invite les

cercles scolaires à veiller à ce que cette délégation de compétences soit également claire et formalisée.

Mesure n°3 : Mise en place d'un cahier des charges cadre pour le personnel enseignant de la scolarité obligatoire

La législation détermine les tâches du personnel enseignant en précisant notamment qu'il assume l'enseignement, les travaux de préparation, de planification, de correction, d'évaluation et de contrôle qui s'y rapportent, les relations avec les parents ainsi que la participation à la gestion de la classe, à la marche de l'établissement et aux activités hors-cadre. Il y est également précisé que pour d'autres obligations liées à l'enseignement, un cahier des charges est établi par l'autorité scolaire régionale, après consultation du personnel concerné⁸.

Le cahier des charges constitue un outil indispensable à la gestion des ressources humaines. Il permet de connaître de manière précise et concise la position occupée, les responsabilités inhérentes au poste et décrit les activités exercées. À l'heure actuelle, il n'y a pas un cahier des charges officiel pour le personnel enseignant. Il existe un cadre cantonal de référence des compétences professionnelles des enseignant-e-s mis en place dans tous les cercles scolaires. Ce cadre de référence permet d'indiquer la ligne pédagogique et permet le contrôle de l'enseignement par les directions d'école.

Fort de ce constat, dans un esprit de clarification, d'harmonisation et non d'unification, le Conseil d'État souhaite mettre en place, en partenariat étroit avec les directions d'école et les associations professionnelles du personnel enseignant, un cahier des charges cadre. Ce document permettra d'avoir une clarification et une unité des attentes au sein du canton, rendant ainsi plus aisée la mobilité du personnel enseignant sur le territoire cantonal. Le cahier des charges cadre pourra ensuite être complété par les autorités scolaires régionales avec des tâches propres à chaque centre scolaire en fonction de leurs besoins et ce, après consultation du personnel concerné.

Mesure n°4 : Réduire les tâches administratives demandées au corps enseignant

Le Conseil d'État a décidé de lancer des travaux avec tous les partenaires (associations professionnelles du personnel enseignant, directions d'écoles et services du DEF concernés), dès le 1^{er} trimestre 2017, dont l'objectif est la réduction des tâches administratives demandées au corps enseignant.

Mesure n°5 : Améliorer la communication

Le bon fonctionnement du système scolaire tient notamment à la communication des informations à l'intérieur de celui-ci. Le système actuel ne donne pas entière satisfaction dans ce domaine et le processus de communication doit être revu afin de gagner en efficacité. Aujourd'hui, les communications du DEF aux membres du personnel enseignant transitent toujours par les directions d'école ce qui engendre une surcharge de travail pour celles-ci et un ralentissement de la transmission des informations. De plus les enseignant-e-s ne recevant pas ces dernières en même temps, en fonction du cercle scolaire dans lequel ils-elles sont en activité, il s'en suit un manque d'homogénéité dans la communication.

⁸ Art. 15 du règlement général d'application de la loi sur le statut de la fonction publique dans l'enseignement (RSten), du 21 décembre 2005

Le Conseil d'État souhaite, en partenariat avec les autorités scolaires communales et intercommunales et plus particulièrement les directions d'école, revoir le protocole de communication en vigueur dans la scolarité obligatoire afin que les membres du personnel enseignant puissent, dans certains cas bien précis, être informés d'éléments relevant de la compétence de l'État directement par le SEO. Afin de garantir un fonctionnement adéquat, les membres de direction devront néanmoins toujours être informés avant les enseignant-e-s afin qu'ils puissent effectuer, en amont, les travaux nécessaires à la réception de la communication.

Mesure n°6 : Rapprocher les processus de gestion

L'hétérogénéité des processus de gestion des écoles complique le pilotage du système scolaire neuchâtelois. La gestion des charges horaires du personnel enseignant, des allègements, des décharges, etc. doit être harmonisée afin d'améliorer l'efficacité globale du système scolaire. Cela doit permettre également de mettre les informations utiles à l'exécution des tâches cantonales à disposition du SEO.

Mesure n°7 : Modifier le statut des membres de direction

À l'heure actuelle, quand bien même l'État ne subventionne plus les traitements des membres de direction depuis le 1^{er} janvier 2016, les règles contraignantes en matière d'organisation des directions d'école de la scolarité obligatoire avec notamment deux fonctions uniques prévues, à savoir celles de directeur-trice et de directeur-trice adjoint-e sont fixées au niveau cantonal. Il en va de même des éléments qui constituent le statut des membres de direction, tels que les salaires, les vacances, la formation obligatoire, les règles relatives à la nomination, etc.

Le Conseil d'État souhaite corriger à terme cette situation et permettre aux communes d'avoir la faculté d'organiser l'encadrement de leurs établissements scolaires. En effet, la fin du subventionnement par l'État des salaires de membres de direction devrait permettre aux communes, qui assument désormais le 100% de leur traitement, de disposer d'une marge de manœuvre plus importante quant au statut de ceux-ci et une capacité d'action renforcée quant à l'organisation de l'encadrement des écoles. Les communes ont néanmoins demandé à pouvoir bénéficier du statut cantonal pour les membres de directions de la scolarité obligatoire durant une période transitoire afin qu'elles puissent s'organiser et élaborer des directives de référence concernant les salaires des membres de direction. Il s'agira notamment d'éviter une concurrence entre les cercles scolaires.

Une fois ce nouveau cadre communal en place, le Conseil d'État proposera au Grand Conseil une révision légale qui aura pour effet de libérer les communes des contraintes existantes en matière de statut, de salaires et de titres requis pour les membres de direction. Cet allègement de la législation cantonale permettra aux communes de gagner en autonomie et en flexibilité.

4. CONSÉQUENCES JURIDIQUES, FINANCIÈRES ET AU NIVEAU DES RESSOURCES HUMAINES

Le présent rapport n'a aucune conséquence **financière**. Il en va de même au niveau des **ressources humaines**.

Il n'a pas non plus de conséquences **juridiques** relevant de votre Autorité. Le Conseil d'État élaborera cependant, sur la base de l'annexe 1 du présent rapport, un arrêté qui

fixera clairement la répartition des compétences entre les acteurs de la scolarité obligatoire.

5. CONCLUSION

L'encadrement des écoles obligatoires neuchâteloises est dans la moyenne des autres cantons romands. Les coûts de la scolarité obligatoire sont pour leur part relativement bas en comparaison nationale. Ainsi l'encadrement répond aux exigences et doit faire face à des défis multiples, notamment de société, ainsi qu'à des réformes majeures tout en garantissant l'efficience et l'équité de traitement dans le suivi des élèves, des familles et des enseignant-e-s.

Les cercles scolaires ont ainsi des compétences propres concernant le taux d'encadrement. Comme l'État s'est retiré du subventionnement des postes de direction, il laisse à l'appréciation des autorités politiques des cercles scolaires l'organisation de cette dernière.

Au vu des éléments exposés dans le présent rapport et des mesures prévues, le Conseil d'État propose à votre Autorité de prendre acte du présent rapport et de classer le postulat Andreas Jurt 14.168, du 1^{er} décembre 2014, "École obligatoire : Moins d'état-major de directions d'écoles, moins de paperasse et davantage de focus à l'enseignement".

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

Neuchâtel, le 14 novembre 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Répartition des compétences dans la scolarité obligatoire

Domaine d'activité : ÉLÈVES (EL)			Niveau			Enjeux des activités							
	Libellé de l'activité	Descriptif de l'activité	Intercantonal	Canton	Cercle scolaire / établissement	Qualité	Mobilité	Coordination	Proximité	Homogénéité de l'offre / équité	Economie d'échelle / efficacité	Clarté des rôles et responsabilités	Technicité
EL 1	Pédagogie - Cadre	Définition du plan d'études, de l'évaluation des apprentissages des élèves, des moyens d'enseignement, du développement de l'informatique pédagogique, etc.	X	X		++	+++	+++		+++			++
EL 2	Pédagogie - Mise en œuvre	Mise en œuvre opérationnelle de la pédagogie dans les centres scolaires			X	+++			+++	++			++
EL 3	Normes	Définition des conditions de scolarisation des élèves (temps scolaires, structures pédagogiques, dotations par discipline, orientation)	X	X		++	+++	+++		+++			++
EL 4	Encadrement et orientation	Encadrement et orientation des élèves, relations avec les parents (activités effectuées par les enseignant-e-s et les directions d'établissement)			X	++		+	+++	++			++
EL 5	Orientation scolaire	Activités d'orientation scolaire réalisées par les psychologues en orientation, mesures d'assouplissement ⁹ , orientation des élèves venant de l'externe, avancements scolaires		X	X	++	+++	++	+	++			++

⁹ Domaine d'activité relevant de l'OCOSP (office cantonal de l'orientation scolaire et professionnelle) et du SEO

	Libellé de l'activité	Descriptif de l'activité	Intercantonal	Canton	Cercle scolaire / établissement	Qualité	Mobilité	Coordination	Proximité	Homogénéité de l'offre / équité	Economie d'échelle / efficacité	Clarté des rôles et responsabilités	Technicité
EL 6	Effectifs	Prévisions des effectifs d'élèves, ouverture et fermeture de classes (définition du cadre par le canton et application par les cercles scolaires)		X	X		+	+++	+	+++	++		+
EL 7	Classes - horaires	Affectation des élèves dans les classes, attribution des domaines d'enseignement aux enseignant-e-s, confection des horaires			X	++		+	+++	++			++
EL 8	Expertise et conseil dans le domaine du suivi de l'élève	Procédure d'évaluation standardisée (PES) pour les élèves à BEP et octroi des mesures renforcées, etc*.		X		+++		++			++		+++
EL 9	Sports	Camps sportifs (activités sportives extrascolaires)		X	X	++		+	+++				+
EL 10	Prévention routière	Éducation routière (financement cantonal)**		X		++		+		+++	++		
EL 11	Autres politiques de prévention	Santé - Violence - Culture - Financements cantonaux et communaux		X	X			++	+				
EL 12	Médecine scolaire	Prestations médicales et paramédicales (définition du cadre par le canton, organisation et financement par les communes)		X	X	++			++				+++
EL 13	Psychologie scolaire	Soutien ou orientation vers une thérapie psychologique, intervention dans les classes, conseil avec les enseignant-e-s ou d'autres intervenants, conseils éducatifs ou guidances parentales, etc.		X	X	++			+++	++			

*La description du fonctionnement des élèves concernés et la récolte des documents nécessaires à l'expertise sont effectuées par les cercles scolaires

**Dans certains établissements, les directions participent à la planification des passages du groupe éducation et prévention routière de la Police neuchâteloise

Domaine d'activité : ENSEIGNEMENT (ENS)			Niveau			Enjeux des activités							
	Libellé de l'activité	Descriptif de l'activité	Intercantonal	Canton	Cercle scolaire / établissement	Qualité	Mobilité	Coordination	Proximité	Homogénéité de l'offre / équité	Economie d'échelle / efficacité	Clarté des rôles et responsabilités	Technicité
ENS 1	Système qualité	Système qualité – Standards – Tests – Épreuves cantonales (à terme, romandes) – Concordat HarmoS	X	X		+++	+++	++		+++			++
ENS 2	Plan d'études Conception	Définition des contenus de l'enseignement (plan d'études romand – PER) – Convention scolaire romande	X	X		+++	+++	++		+++	+		++
ENS 3	Plan d'études Coordination	Coordination et planification des activités de déploiement du PER		X		+++	+++	++		+++			+
ENS 4	Plan d'études Mise en œuvre	Suivi de la mise en place effective du PER			X	+++	+++	++		+++			++
ENS 5	Régulation	Régulation des pratiques d'enseignement et d'évaluation des élèves			X	+++		+++	+++	+			+
ENS 6	Évaluations externes	Évaluations externes des établissements scolaires (à mettre en place)		X		+++					+	+	++

	Libellé de l'activité	Descriptif de l'activité	Intercantonal	Canton	Cercle scolaire / établissement	Qualité	Mobilité	Coordination	Proximité	Homogénéité de l'offre / équité	Economie d'échelle / efficacité	Clarté des rôles et responsabilités	Technicité
ENS 7	Enseignement spécialisé	Définition et mise à jour du concept cantonal de pédagogie spécialisée pour les 0-20 ans : bases légales, pilotage du système, définition des prestations, procédures, gestion des partenariats avec les écoles spécialisées et formations initiale et continue des enseignant-e-s, Évaluation des besoins et réalisation des prestations de pédagogie spécialisée (soutien pédagogique spécialisé, psychomotricité, orthophonie, soutien aux élèves malentendants, etc.) Regroupement du financement au niveau du canton	X	X		+++		+++		++	+++		+++
ENS 8	Cadre de référence	Définition du cadre cantonal de référence des compétences professionnelles des enseignant-e-s permettant d'indiquer la ligne pédagogique et d'harmoniser les attentes		X		+		+		+++		+++	++
ENS 9	Contrôle de l'enseignement	Contrôle de la qualité de l'enseignement sur la base du cadre de référence			X	+++			+++			++	++

Domaine d'activité : Ressources humaines (RH)			Niveau			Enjeux des activités							
	Libellé de l'activité	Descriptif de l'activité	Intercantonal	Canton	Cercle scolaire / établissement	Qualité	Mobilité	Coordination	Proximité	Homogénéité de l'offre / équité	Efficience déchetelle / Economie	Clarté des rôles et responsabilités	Technicité
RH 1	Politique RH en matière de personnel enseignant	Définition des ressources humaines dont la scolarité obligatoire a besoin		X		++	++	++		+++	+	+++	+
RH 2	Politique RH en matière de personnel administratif et technique ainsi que du personnel des services socio-éducatifs et médicaux des écoles	Définition des ressources humaines dont les cercles scolaires ont besoin			X	++	+		++	+		+++	+
RH 3	Dialogue social	Concertation État - associations professionnelles		X				+++		+++	+	++	
RH 4	Statuts du personnel enseignant et de direction	Définition des cadres statutaires* (politique salariale, etc.)		X		++	+++	+		+++	+	+++	+++
RH 5	Statuts du personnel administratif et technique ainsi que du personnel des services socio-éducatifs et médicaux des écoles	Définition des cadres statutaires du personnel			X	++	+		+	+		+++	+++
RH 6	Prévoyance	Personnel affilié à la Caisse de pensions cantonale (Prévoyance.ne)		X						+++	++	++	+++

*Le traitement des membres de direction n'est plus subventionné par le canton depuis le 1^{er} janvier 2017. À terme, le statut des membres de direction pourrait devenir communal (cf. mesure n°7 en page 22).

	Libellé de l'activité	Descriptif de l'activité	Inter cantonal	Canton	Cercle scolaire / établissement	Qualité	Mobilité	Coordination	Proximité	Homogénéité de l'offre / équité	Economie d'échelle / efficacité	Clarté des rôles et responsabilités	Technicité
RH 7	Classification	Déterminer le traitement des membres du personnel enseignant et de direction*		X		++		+++			++		+++
RH 8	Planification du personnel enseignant	Mouvements du corps enseignant (entrées-retraites-démissions), prévision du nombre d'enseignants à former		X	X		+++	+++			++		+
RH 9	Formation du personnel enseignant	Formation initiale et continue des enseignants (HEP-BEJUNE – reconnaissance des titres CDIP)	X	X	X	+++	++	++		++			+++
RH 10	Formation des directions	Formation initiale et continue des directions	X		X	+++	+++						+++
RH 11	Formation autres	Formation continue des autres personnels			X	+++	++						+++
RH 12	Gestion de l'emploi	Sur la base des postes alloués aux établissements, analyse des besoins et excédents d'emploi et coordination de la mobilité des enseignants		X	X		+++	+++					++

*Même remarque que pour l'activité RH 4

	Libellé de l'activité	Descriptif de l'activité	Intercantonal	Canton	Cercle scolaire / établissement	Qualité	Mobilité	Coordination	Proximité	Homogénéité de l'offre / équité	Economie d'échelle / efficacité	Clarté des rôles et responsabilités	Technicité
RH 13	Engagement du personnel	Engagement des enseignant-e-s et du personnel administratif et technique et des membres de direction			X	++	+		++				++
RH 14	Nomination	Nomination des enseignant-e-s et des membres de direction*		X		++	+++		++				++
RH 15	Encadrement du personnel enseignant	Encadrement, gestion de proximité, évaluation des prestations et contrôle pédagogique, appui du personnel et développement de ses compétences			X	++		+	+++			+	+++
RH 16	Soutien aux enseignants et aux directions	Prestation de soutien aux professionnels en difficulté des établissements scolaires – Prestation du CAPPES		X		++					++	+	++
RH 17	Expertise juridique et RH	Soutien et expertise aux établissements scolaires et aux autorités scolaires (réglementation, avis, etc.)		X		+++		+++			++	+	+++

*Même remarque que pour l'activité RH 4

Domaine d'activité : FINANCES (FIN)			Niveau			Enjeux des activités							
	Libellé de l'activité	Descriptif de l'activité	Intercantonal	Canton	Cercle scolaire / établissement	Qualité	Mobilité	Coordination	Proximité	Homogénéité de l'offre / équité	Economie d'échelle / efficience	Clarté des rôles et responsabilités	Technicité
FIN 1	Processus budgétaire – Postes personnel enseignant	Sur la base des prévisions d'effectifs d'élèves, identification des besoins en postes d'enseignant-e-s et allocation des ressources par établissement			X	+			+++	+++	+++	+++	++
FIN 2	Salaires	Versement des salaires			X	+++			+++				++
FIN 3	Comptes	Suivis financiers des dépenses, comptabilité			X				+++				++
FIN 4	Surveillance	Contrôle financier des lignes budgétaires « personnel enseignant »		X		++							++
FIN 5	Investissements	Planification des investissements Financement communal			X	++			++			++	
FIN 6	Biens, services, marchandises (hors matériel scolaire)	Gestion des biens, services et marchandises Financement communal			X				+++				
FIN 7	Matériels scolaires	Achats de matériels et moyens d'enseignement officiels* (financement cantonal)		X	X			++	++		+++	++	

*Les cercles scolaires gèrent leurs stocks, font les commandes au canton et financent du matériel complémentaire.

Domaine d'activité : LOGISTIQUE (LOG)			Niveau			Enjeux des activités							
	Libellé de l'activité	Descriptif de l'activité	Intercantonal	Canton	Cercle scolaire / établissement	Qualité	Mobilité	Coordination	Proximité	Homogénéité de l'offre / équité	Economie d'échelle / efficience	Clarté des rôles et responsabilités	Technicité
LOG 1	Infrastructures et équipements	Gestion et maintenance des biens immobilisés (bâtiments et équipements) – Financement communal			X	++			++			++	++
LOG 2	Normes de construction	Définition des normes de construction et de sécurité des bâtiments		X						++	+		+++
LOG 3	Transports	Organisation des transports scolaires – Financement communal			X				+++				
LOG 4	Choix des moyens d'enseignement	Sélection ou conception des moyens d'enseignement (CIIP – CSR)	X	X			+++	++		+++	+		++
LOG 5	Achat des moyens d'enseignement	Achats groupés des moyens d'enseignement et des fournitures scolaires - Financement cantonal		X				++		+	+++		

	Libellé de l'activité	Descriptif de l'activité	Intercantonal	Canton	Cercle scolaire / établissement	Qualité	Mobilité	Coordination	Proximité	Homogénéité de l'offre / équité	Economie d'échelle / efficacité	Clarté des rôles et responsabilités	Technicité
LOG 6	Informatique administrative	Gestion du système d'information scolaire CLOEE / EDT / Guichet unique (Elèves, horaires, évaluations, absences, enseignant-e-s) - Financement cantonal Autres logiciels administratifs complémentaires - Financement communal		X	X	++		+++	++	+++	+++		+++
LOG 7	Infrastructure du réseau pédagogique neuchâtelois	Équipement cantonal RPN (matériel et logiciels), télécommunication, systèmes centraux, support technique (financement cantonal) Équipement supplémentaire RPN avec redevance (financement communal)		X	X	++	+	++	+++	++	+++		+++
LOG 8	Statistique scolaire	Élaboration de la statistique scolaire (mémento, indicateurs, études spécifiques, etc.)		X		++		+			++		+++

TAUX D'ENCADREMENT EN VIGUEUR EN SUISSE ROMANDE ET À SCHAFFOUSE

Membres de direction

BE	Le nombre de postes de direction est exprimé en pourcentage du degré d'occupation. Sa dimension est calculée à l'aide de la formule suivante : <i>a. nbre d'élèves x 0.062 + b. nbre de leçons x 0.106 + c. nbre d'enseignants x 0.194.</i>
FR	1 EPT pour 544 élèves.
GE	1 EPT pour 400 élèves.
NE	1 EPT pour 475 élèves (<i>norme de subventionnement jusqu'au 31.12.2015</i>).
JU	Pour les membres de direction et dans chaque cercle, il y a des indemnités annuelles et des diminutions du temps d'enseignement qui sont prévues en fonction du nombre de classes. A titre d'exemple, dans le degré primaire, pour 2 classes, il y a une indemnité annuelle de 960 francs / an sans diminution du temps d'enseignement. Entre 34 et 36 classes, il y a une indemnité annuelle de 18.000 francs / an et 14 leçons de décharge par semaine. Au-delà de 36 classes, le cercle peut bénéficier de l'indemnité annuelle et de la diminution du temps d'enseignement pour une double fonction. Dans l'enseignement secondaire, entre 6 et 9 classes, il y a une indemnité annuelle de 9000 francs sans diminution du temps d'enseignement et avec 23 classes et plus, il y a 18.000 francs d'indemnité annuelle et 20 leçons de décharge par semaine.
VD	1 EPT pour 520 élèves aux cycles 1-2 ; 1 EPT pour 400 élèves au cycle 3. S'ajoute une dotation initiale de 0.5 EPT, résultat arrondi au dixième inférieur. En plus de la dotation de base, des dotations complémentaires peuvent être accordées en fonction des besoins reconnus et des ressources disponibles.
VS	Le nombre de postes de direction se base sur 5 critères : <i>a. nbre d'élèves ; b. nbre de périodes ; c. nbre d'enseignants ; d. sites ; e. périodes ES</i> , qui sont ensuite multipliés par un coefficient. De ce fait, l'encadrement varie énormément en fonction du cycle et de l'établissement scolaire concerné.

SH¹⁰

A la question "Est-ce qu'il y a des directions d'école dans le canton de Schaffhouse ?", ledit canton répond "oui". L'encadrement des écoles est en effet assuré par des directions d'établissement (*Schulleitungen*) qui ne dépendent pas du canton mais uniquement des communes. Des inspecteurs-trices de l'enseignement, qui sont des employé-e-s cantonaux-ales relevant du département de l'éducation, sont responsables de la qualité de l'enseignement, du développement de la scolarité obligatoire et de sa surveillance. Les autorités scolaires locales, constituées en principe de laïcs, ont également une responsabilité au niveau de la surveillance de l'enseignement. Les mêmes inspecteurs-trices scolaires sont également responsables de la mise en œuvre des différentes réformes avec le concours des directeurs-trices d'école et des membres du personnel enseignant. Le canton de Schaffhouse n'est pas en mesure d'indiquer un taux d'encadrement pour ses établissements relevant de la scolarité obligatoire car chaque commune met en place une structure qui lui est propre en fonction de ses besoins et des tâches locales à réaliser.

¹⁰ Réponse originale du canton de Schaffhouse :

1. Est-ce qu'il y a des directions d'école dans le canton de Schaffhouse ? *Ja, es hat Schulleitungen. Diese sind aber gesetzlich nicht kantonale verankert und ausschliesslich von den Gemeinden angestellt.*
2. Comment le suivi de la qualité de l'enseignement est-il organisé ? *Für die Unterrichtsqualität sind die Schulinspektorinnen und –inspektorinnen zuständig, die kantonale Angestellte in der Abteilung Schulentwicklung und Aufsicht sind. Einen Aufsichtsauftrag bezüglich Unterrichtsqualität haben aber auch die kommunalen Schulbehörden, die aber im Normalfall aus Laien bestehen.*
3. Qui fait en sorte que les réformes décidées par l'exécutif cantonal soient appliquées par les membres du personnel enseignant ? *Im Grundsatz sind für die Einführungen von Beschlüssen die bereits oben erwähnten Schulinspektorinnen und –inspektoren zuständig. Selbstverständlich versucht man die lokalen Schulleitungen und Lehrpersonen in die Prozesse miteinzubeziehen.*
4. Combien y a-t-il de cadres scolaires en fonction du nombre d'élèves (ex : 1 membre de direction à plein temps pour 475 élèves) ? *Darauf kann keine Antwort gegeben werden, da die Gemeinden die Schulleitungen entsprechend den lokalen Bedürfnissen und Aufgaben anstellen und so die Pensen festlegen.*

ENCADREMENT DANS LES CERCLES SCOLAIRES

Commentaires :

- Membres de direction : État au mois de novembre 2015 – Source : SAP/HR.
- Nombre d'élèves : État au 30 octobre 2015 – Sources : Cercles scolaires.
- EPT : Équivalent Plein Temps (= 100% de taux d'activité).
- Pour les postes de direction, seuls les EPT de direction sont indiqués, c'est-à-dire sans la part d'enseignement des membres de direction.
- Dans la rubrique *"Autres collaborateurs-trices s'occupant d'affaires scolaires dans le cercle ou la commune"*, les membres du personnel enseignant, les concierges, les chauffeurs de transports scolaires, les bibliothécaires, le personnel de l'OCOSP, les médecins et infirmiers scolaires ainsi que les collaborateurs administratifs (secrétaires) ne sont pas compris.
- Toutes les fonctions indiquées dans la présente annexe s'entendent aussi au féminin. Pour des questions de lisibilité des tableaux, le langage épïcène n'a malheureusement pas pu être systématiquement retenu.

1	Nombre d'élèves dans les années 1 à 11	Cercle scolaire de l'École obligatoire région Neuchâtel (éorén) → 5 centres scolaires						Total de toutes fonctions confondues (partie 1 + partie 2)
		Partie 1			Partie 2			
		Directeur s-trices	Directeurs-trices adjoint-e-s	Encadrement par les membres de direction (sans la part enseignement qui permet d'approcher un taux de 1 EPT pour 475 élèves)	Cadres scolaires administratifs (ex : secrétaire général, directeur administratif, attaché scolaire, délégué à l'éducation physique)	Collaborateurs -trices des services socio-éducatifs	Autres collaborateurs-trices s'occupant d'affaires scolaires dans le cercle ou la commune	
Centre du Mail	1601	1 EPT	2.86 EPT	16.19 EPT en 2015 réduit de 0,2 EPT en 2016 soit 1 EPT pour 442 élèves	1.8 EPT	2.1 EPT	2 EPT (Économat)	28.19 EPT soit 1 EPT pour 251 élèves
Centre du Bas-Lac	1051	0.86 EPT	1.5 EPT			1 EPT		
Centre des Deux-Thielles	1145	1 EPT	1.61 EPT			1.1 EPT		
Centre de la Côte	1609	1 EPT	2.64 EPT			2 EPT		
Centre des Terreaux	1663	1 EPT	2.72 EPT			2 EPT		
<i>Total membres de direction</i>		<i>4.86 EPT</i>	<i>11.33 EPT</i>					
<i>Total élèves</i>	7069							
<i>Effet de la régionalisation</i>	<i>Avant la régionalisation l'éorén comptait 8,55 EPT de membres de direction pour le secondaire et 3,25 EPT pour les écoles enfantines et primaires pour un total de 7500 élèves, soit 1 EPT pour 635.6 élèves. À cela s'ajoutaient les décharges pour les correspondants administratifs et maîtres principaux qui n'ont pas été quantifiées par l'éorén.</i>							
<i>Précisions de l'éorén</i>	<i>L'éorén a diminué de 0.2 EPT de membre de direction au 01.02.2016. Par ailleurs, les décharges de facteurs d'horaires n'ont pas été comptabilisées dans les EPT de membres de direction.</i>							

2	Nombre d'élèves dans les années 1 à 11	Cercle scolaire de Colombier et environs (CESCOLE) → 1 centre scolaire						
		Partie 1			Partie 2			Total de toutes fonctions confondues (partie 1 + partie 2)
		Directeur-trice	Directeurs-trices adjoint-e-s	Encadrement par les membres de direction (sans la part enseignement qui permet d'approcher un taux de 1 EPT pour 475 élèves)	Cadres scolaires administratifs (ex : secrétaire général, directeur administratif, attaché scolaire, délégué à l'éducation physique)	Collaborateurs-trices des services socio-éducatifs	Autres collaborateurs-trices s'occupant d'affaires scolaires dans le cercle ou la commune	
CESCOLE	1860	1 EPT	3.1 EPT	4.1 EPT soit 1 EPT pour 454 élèves	1 EPT	1 EPT	0 EPT	6.1 EPT soit 1 EPT pour 305 élèves
Effet de la régionalisation	1.6 EPT (postes de directeurs-trices adjoint-e-s uniquement) en plus. Aucun autre engagement supplémentaire.							
Précisions de CESCOLE	<p>L'accroissement du nombre de postes de directeurs-trices adjoint-e-s correspond aux charges supplémentaires assumées selon les nouveaux descriptifs de fonction.</p> <p>L'encadrement se détaille comme suit : 4.5 EPT de postes administratifs, 1 EPT de bibliothécaire, 4 EPT de concierges, 0.6 EPT d'infirmière scolaire.</p> <p>La gestion de l'ensemble des salaires et des assurances est assurée par la direction et l'administration du cercle. Il n'y a pas d'appui communal en parallèle.</p>							

3	Nombre d'élèves dans les années 1 à 11	Cercle scolaire Les Cerisiers (CSRC) → 1 centre scolaire						
		Partie 1			Partie 2			Total de toutes fonctions confondues (partie 1 + partie 2)
		Directeur-trice	Directeurs-trices adjoint-e-s	Encadrement par les membres de direction (sans la part enseignement qui permet d'approcher un taux de 1 EPT pour 475 élèves)	Cadres scolaires administratifs (ex : secrétaire général, directeur administratif, attaché scolaire, délégué à l'éducation physique)	Collaborateurs-trices des services socio-éducatifs	Autres collaborateurs-trices s'occupant d'affaires scolaires dans le cercle ou la commune	
CSRC	1584	0.93 EPT	2.59 EPT	3.52 EPT soit 1 EPT pour 450 élèves	1 EPT (administrateur)	1.32 EPT	0 EPT	5.84 EPT soit 1 EPT pour 271 élèves
Effet de la régionalisation	Depuis la création du cercle en 2011 : 1.37 EPT de plus pour la direction et 0.82 EPT de plus pour le Service socio-éducatif (SSE).							
Précisions du CSRC	<p>Au vu de l'augmentation des échanges avec les parents et les différents partenaires de l'école, le CSRC met en place une structure pour éviter une surcharge administrative des enseignant-e-s et leur permettre de se concentrer sur l'aspect pédagogique. Il est à relever que les exigences du PER et des diverses réformes sont très profitables aux élèves mais elles requièrent des ressources supplémentaires au niveau de la direction et du secrétariat. (exemples : cadre de référence, rénovation des filières et soutien des élèves en difficulté. D'autre part, le remplacement des commissions scolaires dans les communes a professionnalisé l'encadrement, mais a engendré une réorganisation interne pour reprendre les différents dossiers. En conclusion, les diverses réformes pédagogiques et structurelles sont bénéfiques pour la qualité de l'enseignement, mais impliquent une organisation différente et des ressources supplémentaires pour les cercles scolaires.</p>							

4	Nombre d'élèves dans les années 1 à 11	Cercle scolaire du Val-de-Travers (JJR-VDT) → 1 centre scolaire						
		Partie 1			Partie 2			Total de toutes fonctions confondues (partie 1 + partie 2)
		Directeur -trice	Directeurs -trices adjoint-e-s	Encadrement par les membres de direction (sans la part enseignement qui permet d'approcher un taux de 1 EPT pour 475 élèves)	Cadres scolaires administratifs (ex : secrétaire général, directeur administratif, attaché scolaire, délégué à l'éducation physique)	Collaborateurs -trices des services socio-éducatifs	Autres collaborateurs -trices s'occupant d'affaires scolaires dans le cercle ou la commune	
JJR-VDT	1330	1 EPT	1.75 EPT	2.75 EPT soit 1 EPT pour 484 élèves	0.50 EPT (administrateur)	1.1 EPT	0.45 EPT	4.8 EPT soit 1 EPT pour 277 élèves
Effet de la régionalisation	La mise en place du cercle scolaire coïncide avec les réformes découlant de la fusion des 9 communes, mais on peut évaluer à 1.5 à 2 EPT les nouveaux postes liés à la régionalisation.							
Précisions du JJR-VDT	Autres collaborateurs : 0.2 EPT effectué par un enseignant qui est responsable des camps, déchargeant ainsi la direction d'école. 0.25 EPT effectué par un autre enseignant qui est responsable de l'organisation des horaires des salles de sport et cours de natation au Centre sportif. De même, de nombreuses missions (organisation des transports scolaires, médecine dentaire et scolaire, organisation de manifestations de fin d'année) sont gérées depuis le dicastère, ce qui décharge la direction de l'école JJR. En outre, même s'il n'est pas demandé d'indiquer les EPT des collaborateurs administratifs, leur travail décharge également les directeurs sur le plan purement administratif. Au 1 ^{er} août 2017, il est envisagé de passer à 3 directeurs adjoints pour 1.8 EPT.							

5	Nombre d'élèves dans les années 1 à 11	Cercle scolaire du Val-de-Ruz (CSV) → 1 centre scolaire						
		Partie 1			Partie 2			Total de toutes fonctions confondues (partie 1 + partie 2)
		Directeur-trice	Directeurs-trices adjoint-e-s	Encadrement par les membres de direction (sans la part enseignement qui permet d'approcher un taux de 1 EPT pour 475 élèves)	Cadres scolaires administratifs (ex : secrétaire général, directeur administratif, attaché scolaire, délégué à l'éducation physique)	Collaborateurs-trices des services socio-éducatifs	Autres collaborateurs-trices s'occupant d'affaires scolaires dans le cercle ou la commune	
CSV	2218	1 EPT	3.8 EPT	4.8 EPT soit 1 EPT pour 462 élèves	1,15 EPT (0,6 de RH et 0,55 d'administratrice du dicastère) + 0,3 EPT pour les décharges des enseignants sports, culture, responsables matériel, etc.	1.6 EPT	1 EPT (prévention et médiation)	8.55 EPT soit 1 EPT pour 259 élèves
Effet de la régionalisation	L'effet de la régionalisation a été la création de 2 EPT de direction, d'1 EPT de secrétaire de direction, d'1,6 EPT de conseillers socio-éducatifs et de 0,2 EPT de prévention et médiation.							
Précisions du CSV	À la régionalisation se sont ajoutées la réorganisation liée à la fusion, l'augmentation du nombre d'élèves sur le cercle scolaire, ainsi que la reprise d'une partie des élèves scolarisés à l'éorén.							

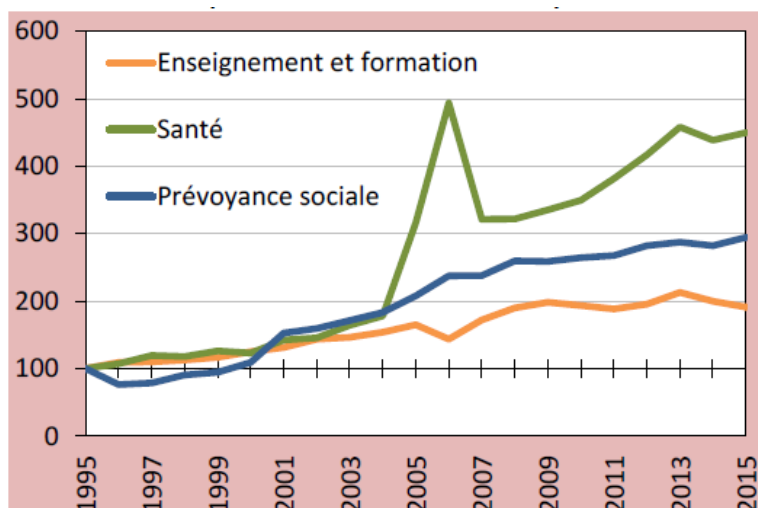
6	Nombre d'élèves dans les années 1 à 11	Cercle scolaire du Locle (CSLL) → 1 centre scolaire						Total de toutes fonctions confondues (partie 1 + partie 2)
		Partie 1			Partie 2			
		Directeur-trice	Directeurs-trices adjoint-e-s	Encadrement par les membres de direction (sans la part enseignement qui permet d'approcher un taux de 1 EPT pour 475 élèves)	Cadres scolaires administratifs (ex : secrétaire général, directeur administratif, attaché scolaire, délégué à l'éducation physique)	Collaborateurs-trices des services socio-éducatifs	Autres collaborateurs-trices s'occupant d'affaires scolaires dans le cercle ou la commune	
CSLL	1555	0.93 EPT	2.45 EPT	3.38 EPT soit 1 EPT pour 460 élèves	1 EPT (administratrice)	1.95 EPT	0.4 EPT (salaires-allocations familiales-remplacements-etc.)	6.73 EPT <i>soit 1 EPT pour 231 élèves</i>
Effet de la régionalisation	Aucun EPT n'a été créé suite à la régionalisation. Une diminution a touché l'encadrement précédent vu que le CSLL disposait de 1.5 EPT de direction pour les écoles enfantines et primaires et une direction pour l'école secondaire.							
Précisions du CSLL	Le nombre d'EPT mentionné semble difficilement comparable entre les cercles scolaires vu les organisations administratives différentes voir les dénominations différentes.							

7	Nombre d'élèves dans les années 1 à 11	Cercle scolaire de l'École obligatoire de La Chaux-de-Fonds (EOCF) → 3 centres scolaires appelés "secteurs"						Total de toutes fonctions confondues (partie 1 + partie 2)
		Partie 1			Partie 2			
		Directeur s-trices	Directeurs -trices adjoint-e-s	Encadrement par les membres de direction (sans la part enseignement qui permet d'approcher un taux de 1 EPT pour 475 élèves)	Cadres scolaires administratifs (ex : secrétaire général, directeur administratif, attaché scolaire, délégué à l'éducation physique)	Collaborateurs -trices des services socio-éducatifs	Autres collaborateurs -trices s'occupant d'affaires scolaires dans le cercle ou la commune	
Secteur Sud	1796	1 EPT	3.0122 EPT	10.4694 EPT soit 1 EPT pour 462 élèves	0.6667 EPT	2.4 EPT	0	18.89 EPT Soit 1 EPT pour 256 élèves
Secteur Nord	1436	1 EPT	2.1729 EPT		0.6667 EPT	2 EPT		
Secteur Ouest	1609	1 EPT	2.2843 EPT		0.6667 EPT	2 EPT		
Total élèves	4841							
Effet de la régionalisation	Pas d'effet signalé par l'EOCF.							
Précisions de l'EOCF	Pas de remarques transmises par l'EOCF.							

Coûts de la scolarité obligatoire

En 2017, la scolarité obligatoire représente pour l'État un budget de 94'751'000 francs ce qui représente une augmentation de 1'394'000 francs par rapport au budget de 2016. Cette augmentation provient principalement de l'anticipation de 3 classes supplémentaires d'accueil pour faire face à l'arrivée de réfugiés ainsi que les coûts de la mise en place des filières dans le cycle 3 (11^e année sur 2016-2017). Le 90% de ce budget est représenté par le subventionnement aux cercles des traitements et charges patronales du personnel enseignant. À ce montant de 94'751'000 francs, il convient d'ajouter en 2017, 40'268'000 francs pour l'Office de l'enseignement spécialisé (OES), 3'592'000 francs pour l'Office de l'informatique scolaire et de l'organisation (OISO), 153'000 francs pour le Centre de psychomotricité (CEPM) et 6'670'000 francs pour le Conservatoire de musique neuchâtelois (CMNE).

À la lecture du graphique ci-dessous, nous pouvons constater que les charges en matière d'enseignement augmentent notamment moins que celles d'autres secteurs depuis vingt ans et sont particulièrement stables depuis 2008.



NB : Dans le graphique ci-contre, la ligne du haut correspond à la santé, celle du milieu à la prévoyance sociale et celle du bas à l'enseignement et à la formation.

Source : Memento financier neuchâtelois, page 9, résultats des trois plus importants postes de charges depuis 1995 (indice base=100 en 1995)

L'art. 46 de la loi sur l'organisation scolaire (LOS), du 28 mars 1984, attribue aux communes les responsabilités financières inhérentes aux charges d'enseignement.

La régionalisation a conduit certaines communes à s'associer en syndicats intercommunaux afin de pouvoir répondre aux nouvelles exigences d'organisation de l'école en cercles scolaires. De ce fait, ces communes doivent participer financièrement aux frais de l'école dans la mesure du règlement constitutif du syndicat concerné dont elles font partie. Certains cercles ont lissé le coût de l'élève à un même prix pour toute la scolarité, d'autres ont établi un prix d'élève par cycle qui sera facturé à la commune de domicile de l'enfant. Cette organisation a notamment aujourd'hui comme corollaire qu'il n'est pas possible de définir, de manière précise, un coût par élève pour l'enseignement obligatoire par cycle et par cercle.

L'introduction d'un coût par élève pourrait permettre de corriger cette situation. La stratégie d'utilisation précise de ces données sera discutée dans le cadre des travaux menés entre les autorités scolaires communales et l'État. Il doit pour le moins permettre d'augmenter la transparence des données et d'avoir des structures de coûts claires. Ainsi, dans le cadre de la mise en place du nécessaire pilotage cantonal, des indicateurs décriront les données financières du système scolaire et plus particulièrement le coût par élève.

Ce dernier doit être défini afin qu'il puisse être comparable avec d'autres entités, notamment au niveau fédéral. Il est prévu de le décomposer en trois domaines :

1. l'enseignement, qui comprend les salaires, la caisse de pensions, les charges sociales, les remplacements, etc. (ce coût par élève diffère selon le cycle) ;
2. l'encadrement, qui comprend les salaires et les charges sociales de secrétariat, du personnel socio-éducatif, de la direction, des concierges, du médecin scolaire, etc. (ce coût est, en principe, ventilé sur les 11 années de scolarité) ;
3. les autres charges, correspondant au niveau cantonal à un montant comprenant notamment les moyens d'enseignement, l'informatique scolaire, les frais de fonctionnement de l'Administration cantonale neuchâteloise (ACN), etc. Pour les communes, ce montant comprend notamment les frais de transports et d'infrastructures avec par exemple l'entretien et les amortissements (ces coûts doivent également être ventilés sur les 11 années de la scolarité obligatoire).

Lutte contre la surcharge administrative et l'épuisement professionnel

Chaque centre scolaire s'organise de manière autonome au niveau administratif et met en place les processus qu'il juge adéquats. La communication des diverses informations communales, intercommunales ou cantonales avec le corps enseignant est, à titre d'exemple, une prérogative qui relève de la seule compétence des directions d'école.

Toute action de l'administration, y compris scolaire, se doit d'être proportionnelle. Il doit donc y avoir un rapport adéquat entre le but et le moyen. Il convient alors que les différents processus administratifs mis en place soient les plus légers et efficaces que possible afin de ne pas créer de surcharge de travail inutile. Afin de contribuer à la lutte contre la surcharge de travail et l'épuisement professionnel, il est également de la responsabilité de chaque acteur et actrice de la scolarité obligatoire de se remettre personnellement en question pour s'assurer que son action ou inaction ne génère pas des efforts disproportionnés et/ou inutiles à ses partenaires.

En 2014 et en 2015, des discussions et une enquête sur la question du stress chez les cadres scolaires ont été menées en collaboration avec l'Université de Neuchâtel.

En 2014 également, le Comité de la Caisse de remplacement du personnel des établissements d'enseignement public a estimé que l'évolution du nombre d'absences remplacées (+79% par affilié en dix ans) était préoccupante et qu'il était admis que cette évolution devait être considérée comme le signe d'une exposition accrue du corps enseignant à l'épuisement professionnel. Suite à ce préoccupant constat, un groupe de travail a été mandaté afin de réaliser un inventaire des ressources existantes dans le canton en matière de détection et de prévention-action par rapport au stress et à l'épuisement professionnel pour le personnel enseignant et les membres de direction. Ce groupe a également pour mission d'élaborer, d'ici fin 2016, un plan d'action consistant en une liste de mesures individuelles ou collectives, ponctuelles ou durables qui doit permettre de prévenir le phénomène de l'épuisement professionnel et d'en limiter l'impact lorsqu'il survient.

Le Conseil d'État a également renforcé le CAPPES¹¹ en engageant notamment une chargée de mission (0,3 EPT) qui se consacre, d'une part au projet de lutte contre l'épuisement professionnel (enquête, analyse des besoins et propositions de mesures de prévention) et d'autre part à l'accompagnement des personnes en situation d'épuisement. Le CAPPES, par ses prestations, inscrit ses activités dans un processus allant de la prévention à la postvention, en passant par l'accompagnement et la promotion de la qualité de vie. Il prend soin de la qualité de vie, promeut le vivre ensemble, améliore les relations et le climat scolaire, prévient la violence et gère les situations difficiles ou critiques.

¹¹ Centre d'accompagnement et de prévention pour les professionnels des établissements scolaires

Renforcement de la formation professionnelle

À la demande du député Andreas Jurt, le postulat touche indirectement la question de l'importance de la valorisation de la formation professionnelle. Le Conseil d'État a donc jugé opportun de rappeler les éléments qui suivent :

Une motion interpartis, adoptée en 2006 par le Grand Conseil neuchâtelois, a demandé au Conseil d'État d'étudier diverses pistes afin de soutenir l'apprentissage. En réponse, celui-ci lui a remis en septembre 2011 un important rapport consacré à l'avenir de la formation professionnelle, qui décrit un plan d'action détaillé doté d'objectifs ambitieux.

En huit ans, le taux d'élèves libérables choisissant la formation professionnelle devrait passer de 58 à 68% (moyenne suisse : 72%) et la proportion d'apprentissages en système dual de 57 à 80% (moyenne suisse : 88%). Selon les estimations faites au moment de la rédaction du rapport, la création de 400 places d'apprentissage supplémentaires devait permettre d'atteindre les objectifs fixés. Ce rapport a débouché sur un travail de concertation dirigé par un comité de pilotage que préside actuellement la cheffe du DEF.

En acceptant un projet de loi portant révision de la loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels (FFPP) et un projet de décret instituant des aides à la création de nouvelles filières de formation professionnelle duale dans les domaines techniques, votre Autorité a permis à l'État de se munir d'outils lui permettant d'implémenter des réformes structurelles importantes qui pourront à terme générer des économies et surtout augmenter encore la qualité de la formation dont les débouchés seront notamment plus proches des besoins des entreprises. En effet, en proposant des mesures pérennes et non pérennes visant à soutenir les entreprises formatrices et à donner les impulsions nécessaires à la création de nouvelles filières de formation professionnelle duale dans les domaines techniques, le plan d'actions pour l'avenir de la formation professionnelle peut continuer à déployer ses effets et notre canton reviendra progressivement à une situation plus proche de celle qui prévaut au niveau des autres cantons.

En résumé, le dispositif mis en place permettra d'/de :

- offrir des prestations supplémentaires aux entreprises formatrices (par exemple : financement complet des cours interentreprises pour toutes les entreprises neuchâteloises jusqu'à concurrence du prix moyen suisse) ;
- soutenir davantage les entreprises formatrices (par exemple : financement de mesures permettant l'appui et l'accompagnement des apprentis-e-s en difficultés) ;
- mettre en place un système de formation dans le domaine technique qui soit proche des besoins des entreprises grâce à un décret portant sur 6,5 millions de francs répartis sur cinq ans qui seront versés dès 2016 aux entreprises qui créeront des places d'apprentissage ;
- clore la dernière étape du plan d'actions pour l'avenir de la formation professionnelle validé en 2011 par le Grand Conseil.

Synthèse des positions des associations professionnelles du personnel enseignant (SAEN et SSP-RN Enseignants) et de la Fédération des Associations de Parents d'Elèves du canton de Neuchâtel (FAPEN)

Le Syndicat autonome des enseignant-e-s neuchâtelois (SAEN) relève que le nombre de membres de direction d'école n'est pas vraiment un problème en regard des enseignant-e-s et des élèves qu'ils encadrent dans les cercles scolaires à taille humaine. En effet, dans un cercle typique avec trois directeurs-trices adjoint-e-s pour les trois cycles et un-e directeur-trice, le nombre de membres de direction ne paraît pas exagéré. Les directions gèrent prioritairement les flux d'élèves et se vouent à des tâches administratives qui incomberaient totalement aux enseignant-e-s sans elles comme, par exemple, les relations compliquées avec des parents d'élèves intrusifs ou quérulents. Il observe que les cercles scolaires gérant environ 1'500 élèves semblent plutôt bien réussir leur mission offrant une autonomie à des établissements de taille humaine avec une cohérence dans la verticalité qui n'existait pas du temps de l'école communale. En revanche, il souligne que la donne change lorsque les entités sont plus grandes avec une couche administrative et politique supplémentaire qui en perturbe le bon fonctionnement. Il relève que la taille et l'organisation de l'encadrement de ces grands cercles génèrent des problèmes de dilution ou de concentration des responsabilités. L'abandon de toute participation financière du canton dans les traitements des membres de direction est également problématique car il accorde, au moins implicitement, plus de pouvoir aux conseillers-ères communaux-ales en charge de l'éducation au détriment du département. Pour le SAEN, il convient de concevoir de nouveaux canaux de communication qui doivent devenir des aides précieuses pour le personnel enseignant. Il s'élève avec vigueur contre le fait de libérer les communes des contraintes existantes en matière de statut, de salaires et de titres requis pour les membres de direction. Accorder ainsi plus de liberté aux communes revient à les inviter à engager des membres de direction dépourvus d'expérience d'enseignement, choisis pour leur compétence administrative, voire pour la modestie de leurs attentes salariales, ce qui est problématique notamment pour le contrôle de la qualité de l'enseignement, tâche difficile à gérer et trop souvent reléguée à l'arrière-plan quand tous les problèmes matériels (horaires, transports, salles, etc.) ont été réglés. La qualité de l'enseignement est un élément central. Les autorités ne doivent pas seulement chercher à l'évaluer mais également l'améliorer en offrant par exemple des actes de formation continue en phase avec les demandes des enseignant-e-s.

Le Syndicat des services publics, région Neuchâtel - Section enseignants (SSP-RN Enseignants) souligne que le peu de moyens à disposition est mis au service des postes de direction au détriment de l'encadrement des élèves. Il constate que dans le canton, le nombre d'élèves par classe n'a pas été diminué et qu'au contraire, l'encadrement des enseignant-e-s a augmenté, ce qui se traduit d'abord par une multiplication de séances pas toujours fertiles. Le SSP-RN Enseignants relève qu'il est permis de douter du fait que les membres du personnel enseignant se retrouvent mieux soutenus aujourd'hui qu'avant la régionalisation. Loin d'aider les enseignant-e-s, l'augmentation des postes de direction contribue à accentuer la pression et, bien sûr, à augmenter le nombre de burn-out. Il souligne qu'un meilleur encadrement, soit un nombre plus élevé d'enseignant-e-s correctement formé-e-s et payé-e-s qu'aujourd'hui, permettrait de réduire l'intensité des conséquences de certains problèmes. Les autorités politiques ont vu trop grand et trop vite et ont doté les écoles d'un corps directorial important, au détriment des enseignant-e-s et des élèves. Le SSP-RN Enseignant précise également que dans le système actuel, le pouvoir de décision est noyé et que les directions sont amenées à prendre des décisions pour des membres du corps enseignant qu'ils ne connaissent pas, pour des problèmes dont elles ne mesurent que peu les enjeux. Il en devient difficile de savoir qui décide, ni comment, ni pourquoi. Il relève que l'engagement de membres de direction détenteurs d'un titre universitaire se fait plus difficilement avec les conséquences que cela peut avoir notamment au niveau de la compréhension de certains problèmes spécifiques au cycle 3. Le SSP-RN souligne également l'importance d'avoir un cahier des charges pour le personnel enseignant face à une société qui se complexifie.

La Fédération des Associations de Parents d'Elèves du canton de Neuchâtel (FAPEN) relève la complexité du système actuel ainsi que l'enchevêtrement des tâches qui existe entre l'État et les communes. Elle souligne l'importance d'avoir un système scolaire harmonisé, de clarifier les rôles de chacun et la nécessité d'une bonne collaboration entre les différents partenaires de l'école obligatoire. La FAPEN défend un système cantonal qui simplifierait grandement toute l'organisation et supprimerait l'enchevêtrement actuel. Cela induirait une meilleure efficacité et des coûts inférieurs en évitant les doublons et en comblant les manques actuels. Un système cantonal serait par ailleurs beaucoup plus simple à comprendre et à aborder, et donc à améliorer. La FAPEN soutient fortement le fait que l'État doit notamment continuer à travailler à la mise en place d'un cadre cantonal clair et applicable dans les écoles et que celui-ci doit être strictement mis en œuvre par les cercles scolaires. La FAPEN salue la mise en place d'une communication plus directe et souligne l'importance de la question du contrôle de la surveillance objective du système scolaire par l'État, du contrôle de la qualité de l'enseignement par les directions et de définir un cahier des charges pour le personnel enseignant. En matière d'épuisement professionnel, elle relève que la prévention est bien entendu à renforcer pour éviter d'en arriver à la postvention. Elle met également en évidence le rôle central des directions en matière de prévention de l'épuisement professionnel car celles-ci sont en contact régulier avec leurs enseignant-e-s. La FAPEN s'inquiète du fait que libérer les communes des contraintes cantonales en matière de statut des membres de direction ne fasse qu'augmenter les différences d'une commune à l'autre et donc de jouer contre l'harmonisation cantonale au niveau scolaire.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	2
1.1. Le préavis du Conseil d'État.....	3
1.2. L'interpellation de la FAPEN.....	3
2. SITUATION	4
2.1. Le contexte intercantonal.....	4
2.1.1. La profonde modification de la scolarité obligatoire.....	4
2.1.2. La structure de l'encadrement des écoles en Suisse romande et à Schaffhouse.....	5
2.1.3. La scolarité obligatoire : vers un espace romand de la formation.....	6
2.2. L'encadrement.....	7
2.2.1. <i>L'encadrement au niveau des cercles scolaires</i>	7
2.2.2. <i>Les directions des centres scolaires</i>	9
2.3. L'aide aux élèves relevant de besoins éducatifs particuliers.....	11
2.4. Le service de l'enseignement obligatoire (SEO).....	13
2.4.1. La réorganisation et les missions du SEO.....	13
2.4.2. L'évolution du SEO au niveau des entités.....	15
2.4.3. L'évolution des EPT au SEO suite à la régionalisation.....	15
2.5. La répartition des compétences dans la scolarité obligatoire.....	16
2.6. Les difficultés rencontrées au niveau de la scolarité obligatoire.....	16
2.7. Les principaux travaux menés depuis 2008 ou en cours.....	18
3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT	20
4. CONSÉQUENCES JURIDIQUES, FINANCIÈRES ET AU NIVEAU DES RESSOURCES HUMAINES	22
5. CONCLUSION	23
ANNEXES DU RAPPORT	
Annexe 1 : Répartition des compétences dans la scolarité obligatoire.....	24
Annexe 2 : Taux d'encadrement en vigueur en Suisse romande et à Schaffhouse.....	34
Annexe 3 : Encadrement dans les cercles scolaires.....	36
Annexe 4 : Coûts de la scolarité obligatoire.....	44
Annexe 5 : Lutte contre la surcharge administrative et l'épuisement professionnel.....	46
Annexe 6 : Renforcement de la formation professionnelle.....	47
Annexe 7 : Synthèse des positions des associations professionnelles du personnel enseignant (SAEN et SSP-RN Enseignants) et de la Fédération des Associations de Parents d'élèves du canton de Neuchâtel (FAPEN).....	48