CONTRÔLE PARLEMENTAIRE
CONVENTION SCOLAIRE ROMANDE 20.612

Rapport de la commission des affaires extérieures au Grand Conseil
relatif au
rapport annuel 2019 de la commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR)

(Du 13 novembre 2020)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les député-e-s,

1. INTRODUCTION

La commission des affaires extérieures a l'avantage de vous transmettre le rapport annuel 2019 de la commission interparlementaire Convention scolaire romande (CIP CSR).

Une délégation de sept député-e-s participe aux travaux de la commission interparlementaire Convention scolaire romande. Cette délégation est composée de :

M. Jean-Claude Guyot	président de la délégation (LR)
M. Jean-Paul Wettstein	(LR)
M[me] Sera Pantillon	(PVS)
M. Xavier Hüther	(LR)
M[me] Isabelle Weber	(LR)
M[me] Annie Clerc-Birambeau	(S)
M[me] Edith Aubron Marullaz	(LR)

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa séance du 13 novembre 2020, la commission des affaires extérieures a examiné le rapport de la commission interparlementaire Convention scolaire romande portant sur l'année 2019. Elle n'a formulé aucune remarque.

3. CONCLUSION

Sans opposition, le présent rapport a été adopté par la commission lors de sa séance du 13 novembre 2020.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs les député-e-s, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 13 novembre 2020

Au nom de la commission
des affaires extérieures :

Le président,
J. SPACIO

Le rapporteur,
J.-C. GUYOT

ANNEXE

Rapport annuel 2019 de la commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR)

Mesdames et Messieurs les Présidents des Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura,
Mesdames et Messieurs les députés,

Conformément aux dispositions précisées ci-dessous, la Commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CSR) vous invite à prendre connaissance de son rapport annuel.

Le bureau de la commission est composé des présidents des délégations cantonales, soit de Messieurs les députés :

Peter Gasser	BE	
Gaétan Emonet	FR	
Jean Romain	GE	
Vincent Eschmann	JU	
Jean-Claude Guyot	NE	Vice-président 2019
Jean-Louis Radice	VD	
Julien Dubuis	VS	Président 2019

Durant l'année 2019, le bureau a siégé à trois reprises et la CIP CSR s'est réunie deux fois en séance plénière.

Le bureau a entamé une réflexion sur le déroulement des séances plénières de la commission, en particulier celle du premier semestre. L'idée est désormais d'orienter les discussions de la commission sur les enjeux clés liés à la mise en place de la Convention scolaire romande dans le but de densifier cette séance plénière et de ne pas se limiter à des aspects essentiellement protocolaires.

1. CADRE LEGISLATIF

La Convention scolaire romande du 21 juin 2007 est entrée en vigueur le 1er août 2009. Elle institue un Espace romand de la formation qui s'intègre dans l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS). La CSR reprend ainsi les dispositions contraignantes de l'accord suisse tout en étendant l'engagement des cantons romands à d'autres domaines de coopération obligatoire.

L'activité de la commission découle du contrôle parlementaire d'institutions intercantonales généralisé, dès 2001 en Suisse romande, par « *la Convention relative à la négociation, à la ratification, à l'exécution et à la modification des conventions intercantonales et des traités avec l'étranger* », accord remplacé en 2011 par la Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantonales et des traités des cantons avec l'étranger (CoParl).

Le présent rapport annuel de la commission, à l'intention des parlements cantonaux, repose sur les dispositions contenues aux articles 20 à 25 du chapitre 5 de la CSR qui prévoient, en particulier, que la commission préavise le rapport annuel, le budget et les comptes de la Conférence intercantonale de l'instruction publique (CIIP).

2. RAPPORT D'ACTIVITES DE LA CIIP : ETAT DES LIEUX DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION SCOLAIRE ROMANDE (CSR)

2.1. Nouveau programme d'activité

Les conférences intercantonales travaillent, en principe, sur la base d'un programme d'activité adopté pour quatre ans. Au niveau de la formation, la CDIP[1] a réactualisé, en 2019, son prochain programme quadriennal, qui couvre les années 2020 à 2023. En fonction de ce nouveau programme

[1] Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique

de la CDIP, la CIIP a finalisé le sien pour la fin de l'année 2019, dans le but de garder une parfaite cohérence entre les deux. Les grandes orientations seront présentées à la commission interparlementaire lors de la première plénière de l'année 2020.

Au niveau financier, la CIIP a d'ores et déjà procédé à certaines économies, dans le budget 2020, afin de délimiter le périmètre financier du nouveau programme d'activité. Les réserves financières qui avaient été constituées pour soutenir certains projets sont désormais épuisées.

2.2. Suivi du dossier éducation au numérique

Au niveau des cantons latins

Suite à l'adoption, le 22 novembre 2018, d'un Plan d'action de la CIIP, l'éducation numérique constituera l'un des axes transversaux et prioritaires de ces prochaines années. Il appartiendra toutefois à chaque canton, au niveau de la formation des enseignants et des cadres d'une part, de l'équipement des établissements scolaires et des classes d'autre part, d'investir des montants à hauteur des ambitions cantonales et des besoins requis par cette évolution technologique. Ces décisions d'investissement ne peuvent être imposées par la CIIP, laquelle exprime tout au plus une ligne commune et des impulsions dans le but de donner une synergie intercantonale et de réaliser de possibles économies d'échelle. Les parlements cantonaux et communaux décident des budgets.

La finalité du plan d'action de la CIIP est que tous les élèves qui atteindront le secondaire II aient pu acquérir les connaissances requises à la fois dans la science informatique, l'usage des outils numériques et l'éducation aux médias[2]. Les travaux préparatoires à l'intégration de ces trois piliers dans le PER sont en cours et conduiront à des décisions de la CIIP durant l'année 2020. L'objectif de la CIIP est de trouver un compromis ou un dénominateur commun et de pouvoir élaborer une stratégie concertée au niveau de la Suisse latine.

Au niveau national

Après la détermination d'une stratégie nationale, la CDIP s'apprête également, de son côté, à adopter un plan d'action à l'échelle nationale.

Il s'agit, notamment, du projet FIDES (Fédération de services d'identités pour l'espace suisse de formation), qui a comme objectif de fournir un accès fédéré et sécurisé aux services en ligne utilisés. Les identités numériques actuelles ou futures, adoptées par les cantons dans le domaine de l'éducation seraient ainsi fournies et sécurisées à l'échelle suisse. Au niveau tertiaire, la Fondation Switch (fondation suisse à but non lucratif) offre déjà depuis de longue date aux étudiants, aux assistants et aux professeurs des hautes écoles, une adresse valable pour toute la durée de leur formation ou carrière. Il est souhaité l'équivalent pour la scolarité obligatoire, le post-obligatoire, les étudiants et les formateurs des HEP. Les adresses Educanet2 qui sont utilisées dans un certain nombre de cantons, seront abandonnées d'ici fin 2020, car dépassées sur le plan technologique.

La CIP CSR se propose de suivre très attentivement ce dossier de « l'éducation numérique » et sa concrétisation dans le PER en tenant particulièrement compte des trois éléments suivants :

- Le respect de l'autonomie cantonale pour ce qui est de la définition des besoins en équipement (pour les établissements et les élèves) et de la formation des enseignants.
- L'usage du numérique en tant qu'outil au service des objectifs de l'école. Il convient de ne pas en faire une fin en soi.
- La définition précise et le contenu donné à la notion de « science informatique ».

Le suivi sera fait annuellement lors de l'examen du rapport d'activité de la CIIP.

3. COMPTES 2018

Comme indiqué au point 2.1, la CIIP se trouve dans la dernière année de son programme quadriennal d'activité. Les comptes portent, dès lors, sur l'avant-dernière année de celui-ci (2018) et le budget 2020 quant à lui couvrira le lancement du prochain programme d'activité. Actuellement, la CIIP utilise pour certains projets ses dernières réserves financières spécifiques, qui seront totalement épuisées ou dissoutes dans le courant 2020. La budgétisation de 2018 était déficitaire, ce dépassement étant pris en charge par les réserves constituées précédemment. Le déficit a été

[2] Ces trois axes sont définis dans le plan d'action en faveur de l'éducation numérique de la CIIP https://www.ciip.ch/La-CIIP/Documents-officiels/Plans-daction

moindre que prévu, s'élevant à près de CHF 100'000, du fait de postes restés, pour un certain temps, vacants.

Le cas particulier de 2018 a été la décision du Grand Conseil neuchâtelois du 20 février 2018 relative à la Loi sur la Caisse de pensions pour la fonction publique du canton de Neuchâtel. La caisse est passée à la primauté des cotisations à partir du 1er janvier 2019, introduisant des mesures compensatoires transitoires. La part à la charge de la CIIP représentait CHF 810'808.-, somme non comprise dans le budget et qui devait être versée jusqu'au 3 janvier 2019. Cette part a pu être un peu réduite suite à la décision de la CIIP d'utiliser une réserve disponible auprès du Secrétariat général/IRDP et les cantons ont réussi à couvrir leur part du solde global durant l'exercice en cours.

Pour leur part, les deux secteurs des moyens d'enseignements bouclent l'année avec un très léger bénéfice. La CIIP attend, ces prochaines années, des retours sur investissements d'ouvrages en phase d'introduction.

La CIP CSR a pris acte des comptes 2018 de la CIIP.

4. BUDGET 2020 ET PLANIFICATION FINANCIERE

Comme mentionné, les réserves constituées pour couvrir certains projets seront épuisées d'ici la fin 2020. La CIIP ne peut plus maintenir les charges actuelles sur les quatre prochaines années sans réaliser des économies et/ou sans augmenter les contributions cantonales. La Conférence a travaillé sur les deux axes :

a. La CIIP a décidé d'accorder 2% d'indexation sur les contributions cantonales ordinaires (SG/IRDP) toute en rappelant qu'aucune indexation n'ayant été faite depuis 2016. Cette hausse reste modeste puisqu'elle se monte à CHF 106'000.

b. En examinant les différentes propositions d'économies qui lui ont été présentées, la CIIP en a retenu à hauteur de CHF 365'000. Elles touchent différents domaines, notamment ceux qui ne sont pas prioritaires, et il est également question de réduire quelque peu la voilure lors de certains départs de collaborateurs, en réévaluant leur poste avant tout réengagement. Il est prévu de mettre prochainement au concours un poste de collaborateur pour le domaine du numérique en réattribuant un poste existant et actuellement vacant.

Grâce à ces mesures, le budget est équilibré et fixe le périmètre du futur programme quadriennal.

La CIP-CSR prend acte du budget 2020 et de la planification financière 2021 – 2023 de la CIIP.

5. LA FORMATION DES ENSEIGNANTS ORDINAIRES A L'INTEGRATION ET L'ORGANISATION DE LA CLASSE ENTRE LES DIFFERENTS INTERVENANTS.

En novembre 2019, la CIP CSR a consacré sa séance plénière, qui s'est déroulée à Sion, à la thématique de la formation des enseignants ordinaires à l'intégration et à l'organisation de la classe entre les différents intervenants.

Trois invités ont partagé leurs connaissances et expériences :

- M. Romain Lanners, Directeur du centre suisse de pédagogie spécialisée,
- M. Guy Dayer, Chef de l'office valaisan de l'enseignement spécialisé,
- M^{me} Marie-France Fillettaz, enseignante spécialisée au sein de l'établissement primaire et secondaire d'Ecublens (VD)

Les éléments saillants de la discussion avec la commission sont résumés ci-après.

Une augmentation des élèves à besoin particulier ?

À la question de savoir si les élèves à besoins particuliers sont plus nombreux qu'il y a trente ou quarante ans ou est-ce qu'il y a davantage de diagnostics posés, Romain Lanners précise que de manière générale, les troubles génétiques n'ont pas augmenté avec le temps, le nombre est conséquemment plutôt stable. Le fait que l'école soit devenue plus spécialisée fait qu'elle devient plus exclusive. Pour l'éviter, il faudrait supprimer le « spécialisé » pour avoir à nouveau une école inclusive, ce vers quoi on tend. Mais il faut aussi aider les enseignants à acquérir les moyens pour y faire face. M. Lanners pense qu'il y a tout de même un peu plus d'élèves ayant des troubles du comportement. La cause provient peut-être du cadre éducatif à la maison qui est moins clair qu'à l'époque, l'éducation autoritaire n'est plus répandue. Le fait que certains parents rencontrent des problèmes au niveau de l'éducation a forcément un impact sur le comportement de leur enfant à l'école. Mais là aussi, il faut s'interroger sur la manière d'accompagner les parents dans leur rôle.

Globalement, les difficultés chez l'élève ne sont pas en augmentation. Les statistiques prouvent que le nombre d'élèves souffrant de troubles du spectre de l'autisme est stable, mais leur trouble est détecté plus précocement qu'à l'époque ; cette question reste toutefois très complexe.

La multiplication des intervenants dans la classe

Une députée juge que la construction de la collaboration et la collaboration en elle-même prennent du temps. Quand il y a cinq à sept intervenants qui viennent dans une classe pour quelques périodes, cela demande du temps d'adaptation et du temps aux enseignantes titulaires, ce qui les épuise.

Le Directeur du centre suisse de pédagogie spécialisée estime que la multiplication d'intervenants travaillant dans la classe peut être compliquée. Le fait que ce soit une aide individuelle n'est pas forcément une bonne chose, car les parents ont des attentes. Par exemple, si leur enfant bénéficie de deux heures de logopédie, pour eux c'est un droit. Alors que si leur enfant décroche après 20 minutes, les 40 minutes restantes peuvent paraître inutiles. Une réflexion pourrait être menée afin que les mesures de pédagogie mises à disposition de l'élève soient bénéfiques pour toute la classe au lieu d'avoir un élève pour un intervenant ; ce dispositif va en direction de la coéducation. Selon la recherche, mettre deux enseignants dans une même classe n'est pas nécessairement productif. Il faudrait aussi s'assurer de la bonne collaboration entre l'enseignant et le spécialiste. Le but est d'outiller les enseignants ordinaires pour qu'ils puissent avoir les clés de compréhension et/ou d'intervention et veiller à ce que la transmission du savoir, et la collaboration entre l'enseignant ordinaire et l'enseignant spécialisé se passent bien.

M. Dayer ajoute qu'il y a un champ de tension entre la quantité de mesures que le canton doit si possible amener et le qualitatif. Une partie des parents, des enseignants ou des directions d'écoles s'inscrivent beaucoup dans le quantitatif, ce qui ne rend pas la tâche facile pour l'enseignant qui souhaiterait limiter le nombre d'intervenants et cela pourrait sous-entendre qu'il veuille renoncer à certaines aides.

Dans quelles mesures le PER est-il compatible avec l'enseignement spécialisé ?

M. Dayer envisage le PER comme une vraie opportunité pour les élèves en difficulté ou pour ceux pour qui le programme doit être adapté, car il y a une cohérence entre les différents cycles. Les mêmes finalités existent pour des élèves de 1H que pour des élèves qui termineraient leur scolarité obligatoire. Cela permet aux praticiens d'avoir cette cohérence dans les objectifs. Quant à l'enseignant spécialisé, il a le devoir de trouver un objectif intermédiaire, mais toujours en restant dans le cadre. L'autre élément qui paraît être une opportunité pour tous les élèves et plus particulièrement pour les élèves de l'enseignement spécialisé est les fameuses capacités transversales. Finalement, l'école est là pour amener un certain savoir et quand elle se trouve dans une démarche d'école inclusive, il ne faut pas oublier toutes les autres compétences qui doivent être développées par les élèves qui apprennent « normalement », sans oublier les élèves avec des difficultés.

M^{me} Fillettaz explique que dans le cadre de l'enseignement spécialisé, le canton de Vaud utilise un PER adapté. Les directions des institutions spécialisées ont la volonté de réintégrer les élèves à besoins éducatifs particuliers. Ces élèves doivent travailler les différents domaines présents dans le PER par le biais de projets pédagogiques créés sur la base de ce PER adapté. Ce dernier est à disposition des enseignants spécialisés dans les institutions et lorsqu'un enseignant spécialisé travaille dans l'inclusion scolaire et propose un projet pédagogique, il est remarqué dans les petits degrés en tout cas, que pour les élèves avec de très grandes difficultés, les premiers apprentissages proposés sont la collaboration, à savoir : i) être capable de communiquer avec les autres, ii) avoir des stratégies, iii) des bons comportements pour entrer dans les apprentissages. Et puis, l'apprentissage du français, des maths est plutôt un support pour travailler ces capacités transversales.

L'inclusion des élèves à besoins particuliers engendre-t-elle des retards (ou autres conséquences) dans le programme des élèves dits « ordinaires » ?

M. Lanners précise qu'il y a de nombreuses recherches internationales consacrées à l'impact de l'inclusion sur tous les élèves de la classe. Ces études prouvent très clairement qu'aucun élève n'est freiné dans son développement et dans son apprentissage par un enfant qui a des besoins particuliers. Les parents craignent que l'enfant ayant des besoins particuliers dans la classe freine l'apprentissage de leur propre enfant, mais les résultats des recherches scientifiques prouvent que l'intégration d'élèves à besoins éducatifs particuliers dans une classe est un enrichissement et ne freine nullement le développement des autres. Il s'agit davantage d'un enrichissement au niveau des compétences sociales de côtoyer des élèves différents.

Les assistants d'intégration : une aide ?

M. Lanners confirme que parfois des assistants scolaires, respectivement des civilistes peuvent intervenir dans les écoles. La question est de savoir quelles tâches leur attribuer. Ils peuvent par exemple aider un élève qui a un handicap physique et qui a besoin d'aide pour aller aux toilettes, pour changer de salle de classe ou pour sortir ses affaires du sac d'école, mais qui peut suivre le programme scolaire. Dans ce cas, l'enseignant ne pourra pas aider cet élève, car il n'a pas le temps pour cela et que ce n'est pas son rôle. L'aide apportée par les civilistes est importante et permet à certains élèves avec des besoins particuliers de rester en classe. Imaginons un élève qui a un handicap physique important, mais aucun problème au niveau intellectuel pour suivre le programme scolaire. Sans ces éléments de soutien dans le quotidien, il ne pourrait pas suivre le programme scolaire.

M[me] Fillettaz développe davantage le rôle des assistants à l'intégration. Il faut savoir que depuis janvier 2019, ces derniers sont au bénéfice d'un cahier des charges conformes aux statuts du canton de Vaud. Des cours à la HEP sont destinés aux assistants d'intégration, lesquels choisissent ceux qu'ils trouvent pertinents. Ensuite, leur mission principale est d'accompagner les élèves dans leurs gestes quotidiens et non pas dans le domaine de l'adaptation des programmes et du travail. Il peut parfois arriver hélas que, par faute de moyens, les assistants d'intégration œuvrent comme enseignants spécialisés.

6. CONCLUSION RECOMMANDATION FINALE

La Commission interparlementaire de contrôle de la CSR recommande aux Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura, de prendre acte du rapport d'information de la CIIP, présenté conformément à l'art. 20 de la Convention scolaire romande.

Sion, septembre 2020

Julien Dubuis

Président CIP CSR 2019