

Consultation sur la création des conseils d'établissements

Contribution de la Société pédagogique vaudoise

Préambule

La Société pédagogique vaudoise (SPV) prend acte du fait que les modifications légales liées au processus EtaCom et la mise en application de la Lpers conduisent à une coupure entre les acteurs politiques communaux et ceux de l'école, concrétisée notamment par la disparition annoncée des commissions scolaires. Cette coupure, notamment dans les communes rurales et les villes moyennes, est contre-productive. Elle ne peut que générer des méfiances et des tensions. L'école « au milieu du village » ne saurait être un obscur chaudron noir où se prépare une soupe concoctée par les seuls acteurs de l'établissement.

Dès lors, une solution doit être trouvée et apportée, et ceci d'une manière d'autant plus rapide que de nombreux échos font état d'une démotivation des autorités élues et engagées jusqu'alors dans la gestion partagée de l'école et à qui l'on promet une réponse depuis maintenant plus de 3 ans. Il s'agit d'éviter au maximum de prolonger le vide juridique de fait actuel qui maintient les commissions scolaires aux soins intensifs sans perspective potentielle de rémission.¹

C'est pourquoi la SPV soutient la volonté du DFJ de (ré-)ancrer l'école d'une manière dynamique au sein de la communauté locale représentée par le bassin de recrutement des établissements scolaires vaudois.

Cette volonté a été défendue par la SPV dès le début du processus EtaCom et, notamment, de la manière la plus récente, lors des échanges organisés en 2000 et 2001 par le DFJ et consacrés à la question de la collaboration école-famille.

Pourtant, le soutien à cette volonté ne consiste pas pour autant en un accord inconditionnel au projet proposé dans le cadre de cette consultation. Et ceci pour les 3 principaux motifs suivants :

1. Les modifications de la Loi scolaire présentées ici sous le couvert de la création du conseil d'établissement dépassent largement la seule question de cette instance. Il est proposé en fait un « paquet législatif », à la ficelle relativement lâche et dont le contenu reste un peu improbable. Les critères de choix de ce contenu semblant par ailleurs relativement aléatoires. Ces éléments offrent, sauf notre respect, un côté « brouillon » au projet qui en rend la lecture des impacts relativement difficile.
2. La SPV relève que la présence des autorités politiques locales au sein d'un Conseil d'établissement - dont la visée première est l'insertion du projet « éducatif » spécifique de l'établissement dans la vie locale - pose des nombreuses questions, dont celle des limites tant du domaine de compétence de chacun des acteurs du dit conseil que des prérogatives dévolues au conseil lui-même.

De fait, le conseil d'établissement ne peut avoir de véritable autorité décisionnelle, celle-ci relevant du conseil intercommunal et des municipalités sur toute mesure ou projet que le conseil d'établissement serait amené à proposer et qui induirait des décisions financières.

C'est donc la piste d'un conseil d'établissement à force de proposition et de consultation qui doit être explorée, afin que l'on ne trompe personne sur les compétences réelles données à ses futurs membres.

Pour mémoire, et sous réserve d'une mauvaise interprétation, au Québec (qui a mis en place récemment des conseils de ce type), il existe une dialectique établie entre les Commissions

¹ A ce propos, la SPV s'interroge sur le sort fait aux modifications des articles réglementaires récemment « négociées » avec les associations et qui prenaient en compte la disparition des commissions scolaires.

scolaires (pouvoir politique et financier local) et le Conseil d'établissement (lieu décisionnel et incitatif d'un certain nombre d'éléments de la mise en oeuvre de la politique scolaire).

D'une tout autre nature est le Conseil d'établissement proposé dans le projet vaudois qui réunit et le politique, les acteurs de l'école, les parents et des représentants de la vie associative et civile. Pour les futurs membres du Conseil d'établissement, la question de savoir d'où l'on parle se pose donc d'emblée. De même que le lieu effectif du pouvoir de décision au sein même du Conseil d'établissement. La dialectique évoquée plus haut est donc ici absente et interroge sur le dynamisme réel que pourrait générer le conseil.

Il apparaît à la SPV qu'*in fine*, c'est bien le principe du « qui paie commande » qui l'emportera et que, dans ce sens, le réel pouvoir du champ politique sera bien supérieur au quart dévolu à sa représentation.

Dans le sens exprimé ci-dessus, la SPV regrette qu'un seul modèle soit présenté à consultation et demande au DFJ quels autres chemins ont été investigués. Notamment ceux qui affirmeraient et maintiendraient le champ politique local dans ses prérogatives réservées, tout en proposant la création d'un conseil d'établissement « réduit » à 3 seuls tiers : famille-école-sociétés et corps constitués locaux.

3. Enfin, nous ne saurions conclure cette première approche sans rappeler de manière forte que les enseignant-es, en l'absence de cahier des charges clarifié, sont des employé-es d'Etat, relevant des services de l'enseignement et que ceux-ci ne sauraient accepter de devoir accomplir des missions non pertinentes dans le cadre des missions proposées par ce seul employeur. L'EMPL reste aussi trop flou et trop « ouvert » à ce propos et la SPV demande une clarification établie dans le sens des lignes et rappels exprimés ci-dessus.

Ce n'est donc pas un OUI, mais... que la SPV apporte à cette consultation, mais bien un OUI, à la condition que ... les éléments exprimés ci-dessus et plus bas soient pris en considération et réorientent le projet dans le sens demandé.

Commentaires apportés aux questions et articles de loi proposés à consultation

1. Situation générale

Question 1 Principe

Créer un organe nouveau pose en principe premier la question de sa pertinence, de ses prérogatives et compétences, mais aussi des opportunités de voir des acteurs s'y engager avec enthousiasme et volonté.

A ce stade, la visibilité concrète de l'action de ce conseil manque. Notamment de l'articulation potentielle avec le conseil intercommunal et son comité de direction, la conférence des maîtres et même avec la future commission du personnel. Séparer les objets dévolus aux compétences de ces organes apparaît dès lors comme un exercice passablement formel.

Il conviendrait donc, en parallèle, de documenter, de manière plus rigoureuse et précise, les modifications induites en particulier dans les dispositions réglementaires relatives au fonctionnement des conférences des maîtres.

Le risque d'une coquille vide existe bien : une fois décidés au sein du conseil d'établissement la déclinaison du temps scolaire, une éventuelle harmonisation des horaires (dont on ne saurait changer chaque année l'organisation) et la dévolution des deux demi-journée de congé, que restera-t-il réellement à décider ?

Encore une fois, le sentiment reste fort que le conseil d'établissement fonctionne ici « sur le papier », mais que le contenu réel du projet fait beaucoup trop l'impasse sur les contingences locales concrètes.

Question 2 Un conseil par établissement

Si l'on veut réellement que cet organe puisse renforcer l'ancrage local de l'école, un conseil par établissement semble la bonne articulation et le bon niveau organisationnel. Pourtant, des questions pragmatiques conduisent la SPV à relever les difficultés potentielles de représentation équitable et signifiante des membres du conseil d'établissement, tant en ce qui concerne les grandes villes, que pour les établissements scolaires éclatés sur de nombreux sites, bâtiments et communes. Se pose également la question des lieux où « cohabitent » des établissements primaires et secondaires, alors que les autorités politiques locales ne sont qu'une. Il s'agira dès lors de prévoir l'opportunité d'un « conseils des conseils », tout en relavant que créer un niveau de plus engendre une articulation nouvelle à définir.

A ce stade, et en tout état de cause, la SPV soutient néanmoins que ni Lausanne, ni les grandes villes, ne devraient déroger à cette règle et qu'à chaque établissement corresponde un conseil. Il est vrai que la représentation des autorités locales (notamment à Lausanne) y semble difficile, mais, quelle efficacité et quel sens réel pourrait-on donner à un seul conseil lausannois, au regard de son organisation par ailleurs déjà spécifique ?

2. Composition du Conseil d'établissement

Question 3 Composition

Nous avons, plus haut et en préambule, exprimé les réserves à propos de la présence des autorités locales dans le conseil d'établissement, mais sommes conscients que ne pas y voir figurer ces autorités conduirait à redéfinir l'entier du projet et à redonner une nouvelle vie aux Commissions scolaires.

Nous répétons pourtant qu'il s'agit là d'un mélange des genres susceptible d'effets pervers et d'« embrouilles » à ce jour difficilement mesurables (voir pt 2 du préambule).

La SPV rappelle, tel qu'elle l'a déjà évoqué en Commission consultative de l'enseignement, que le directeur d'établissement possède un statut particulier : il est notamment le supérieur hiérarchique direct des enseignant-es ! De plus, le Conseil de direction peut être amené à consulter le Conseil d'établissement (EMPL p.36). Il est donc surprenant que le directeur puisse être de ceux qui devront répondre aux questions qu'il aurait par ailleurs lui-même posées.

C'est pourquoi la SPV propose que le directeur d'établissement figure dans le Conseil comme invité de droit et permanent, avec voix consultative.

Sur un autre plan, la SPV relève qu'il est fondamental qu'au moins un-e représentant-e des communautés étrangères figure dans le Conseil. Le règlement devra l'indiquer formellement.

En ce qui concerne les enseignant-es, au-delà de la question de la superposition des mandats représentatifs (un collègue pouvant être par ailleurs entraîneur sportif local, parent d'un élève de l'établissement et membre de la Municipalité...), il s'agira, par voie réglementaire, de préciser à quel titre et selon quel procédure électorale la représentativité des maîtres pourra être assurée. Et, notamment quel retour devra être fait à la Conférence des maîtres de l'établissement avant toute prise de décision du conseil d'établissement.

3. effectif du Conseil d'établissement

Question 4 Effectif du Conseil d'établissement

Cet effectif semble pertinent. Pourtant se pose à nouveau la question de la représentativité, notamment du politique local. Qui représente les autorités communales dans le cas d'un établissement dont le bassin de recrutement est de 13 communes ? Comment ces représentants peuvent-ils engager l'ensemble des autorités représentatives de ces communes ? La question ne semble pas vraiment résolue et renvoyer au règlement communal et au sempiternel génie local est insuffisant.

Quel est le rythme de renouvellement des membres du conseil d'établissement. Identique à celui des autorités politiques ? Différencié ? Un représentant des parents peut-il continuer de siéger si plus aucun de ses enfants n'est élève dans l'établissement. Ces éléments devront être éclairés explicitement tant au niveau du règlement de la Loi scolaire qu'en celui des règlements même des conseils d'établissement.

4. Désignation des membres du conseil d'établissement

Question 5 les représentants des autorités communales et de la société civile sont désignés selon des modalités définies par le règlement communal.

Voir ci-dessus. La loi doit fixer des règles claires, assurant une représentation démocratique et équitable.

La SPV relève que parler de règlement communal n'a guère de sens dans la majorité des établissements. Il s'agira de mettre en place en un premier temps un règlement intercommunal et de préciser de quelle manière et par qui il sera adopté (conseil intercommunal ?).

Question 6 Désignation des parents

Au-delà du fait que l'on peine à réellement se convaincre d'une élection par les pairs et en particulier des modalités concrètes de celle-ci, il reste la question de la place des associations constituées de parents et du fait que rien ne semble empêcher que celles-ci fassent valoir une demande de représentation au titre d'un corps constitué de la société civile. Ce qui entraînerait alors un doublonnage de représentation.

Il s'agirait pour le moins d'assurer la présence d'un parent par cycle d'enseignement.

Les parents issus des communautés étrangères doivent également être représentés. Rien ne serait pire que la captation de la voix parentale par les seuls lettrés, dont les enfants bien souvent fréquentent dès le 7ème degré la voie la plus prestigieuse.

La SPV propose d'étudier l'opportunité de voir une partie de la représentation parentale issue des associations de parents et de réserver des places aux parents des communautés étrangères, les représentants de la « société civile », de même que ceux des autorités locales et des enseignants, étant par ailleurs parents...

5. Présidence du conseil d'établissement.

Question 7 Présidence du conseil d'établissement

La SPV propose la formulation suivante :

« Le Conseil d'établissement désigne son, sa président-e en son sein. »

En effet, si la désignation se porte sur le seul choix d'un membre des autorités locales, la présence des membres issus de la part des parents, de la société civile et des enseignants risque bien d'apparaître comme de pur alibi. Il s'agit d'abord de choisir une personne susceptible de s'engager et de pouvoir donner du temps à cet égard.

Les retours du Québec montrent qu'un des soucis premiers est la difficulté à trouver une culture commune et des connaissances du système scolaire à hauteur des exigences de la tâche. Cette mise à niveau des compétences doit être marqué par une volonté claire.

Dès lors, offrir la présidence à d'autres qu'aux seules autorités peut promouvoir de meilleure manière cette condition indispensable à la mise en oeuvre et au développement de travaux du conseil, où tous puissent être réellement acteurs et associés.

6. Rôle et compétences du conseil d'établissement.

Question 8 Compétences de l'établissement relevant des compétences cantonales

La SPV ne peut accepter que des compétences soient déléguées sans qu'elles ne soient négociées avec les partenaires.

Ces délégations doivent être de toute manière restrictives, et cadrées par les textes légaux et réglementaires.

En référence au point 7.4, page 35 et 36 de l'EMPL, et comme déjà exprimé plus haut, la SPV affirme que les enseignant-es, employé-es de l'Etat, n'ont pas, en principe, à accomplir de tâches communales. A tout le moins en l'absence de cahier des charges, il n'est pas question pour la SPV d'entrer en matière sur le fait que le Conseil d'établissement puisse notamment *décider les modalités de collaboration des enseignants aux manifestations parascolaires*. Les récentes prises de positions de l'UCV sont à ce titre éclairantes, de même qu'un certain nombre d'exemples concrets (inauguration de l'Union cycliste internationale à Aigle; « convocation » des enseignants sur un jeudi de l'Ascension lors d'une fête de village...)

La SPV demande formellement que ce champ de compétence soit abordé d'une manière plus respectueuse des relations effectives entre l'employeur-Etat et l'employé agent de celui-ci ; et qu'à tout le moins ces modalités de collaboration soient négociées avec les représentants des associations et syndicats d'enseignants

Questions 9 et 10 — Autonomie des établissements en matière d'horaire

Se référant notamment à la question 8, la SPV entre en matière à condition que des règles cadre cantonales soient émises et prévues dans le règlement et que le statut cantonal reste univoque, en termes de temps de travail des maîtres définis contractuellement.

Le mercredi après-midi permet le développement de la vie associative des enseignant-es, de l'engagement dans leur formation professionnelle, le travail en équipe et la concertation et offre aux familles et aux élèves un espace pour mener des activités propres (sports, musique, visites médicales, etc). Ce temps doit donc rester libre de cours.

« Ouvrir » le mercredi après-midi conduirait la SPV à refuser l'ensemble du projet. Cette position n'est pas négociable.

La déclinaison de l'horaire spécifique de l'établissement doit, en tous les cas, être validée par le département.

Des locaux doivent être mis à disposition de l'école par les communes. Procéder à des économies par le biais d'une utilisation permanente des locaux est inacceptable. En revanche, voir ceux-ci être utilisés par d'autres acteurs hors du temps scolaire peut être soutenu, et même promu.

7. Questions et commentaires relatifs à certains articles spécifiques du projet de loi

Art.14.-

La dérogation est-elle pertinente et effective dans le cas où le cycle est parcouru en 3 ans ?

Le tiers du montant qui « peut être mis à leur charge (les parents) » ne conduit-elle pas en elle-même à des inégalités de traitement ? Que se passe-t-il si la famille n'est pas solvable ?

Art.16.-

La SPV se réjouit du transfert de responsabilité au conseil de direction en cas de désaccord.

La SPV demande, tel que soutenu lors des débats de 2002, que ce transfert soit étendu à toute décision relative au parcours de l'élève (orientation en fin de CYT, prolongation de scolarité, notamment).

Art. 26 b.-

Le fait que les ECR soient dorénavant inscrites avec plus de pertinence dans la Loi scolaire, suite à l'adoption du Contre-projet à l'initiative sur les notes par le Grand Conseil, rend caduque l'organisation d'épreuves communes à l'établissement ou à la région.

La régulation et l'ajustement se feront grâce aux ECR. On ne peut multiplier à l'envi les épreuves de référence (quelles sont d'ailleurs *in fine* celles qui feront réellement référence ? établissement ? région ? ECR ? Balises PECARO ? Harnos ? PISA ?)

C'est pourquoi la SPV demande que soit supprimé l'alinéa relatif à ces épreuves d'établissement et de région, ce qui par ailleurs n'empêche nullement d'en organiser si les acteurs en ressentent le besoin.

Art 54.-

La SPV demande que la loi précise que les conditions cadre de l'attribution de l'enveloppe figurent dans le règlement.

Et que ce règlement précise

- les normes et les maxima en matière d'effectifs ;
- les normes en termes d'accompagnement et d'animation pédagogique ;
- le fait que des moyens spécifiques puissent être alloués en termes de « discrimination positive » pour répondre à des populations scolaires particulières.

Art.63.-

Cet article devrait faire allusion au **règlement sur les constructions scolaire.**

Art. 65.-

Le règlement du fonctionnement du conseil d'établissement doit être communal **ou intercommunal.**

Al.2

La SPV demande la suppression de cet alinéa (voir plus haut les commentaires relatifs à cette question).

Art 66.-

La formulation « concourt à l'insertion de l'établissement dans la vie locale » est particulièrement « caoutchouc ».

C'est pourquoi la SPV propose de la supprimer et de dire:

Le Conseil d'établissement permet l'échange d'informations et de propositions entre les autorités locales, les sociétés locales et les corps constitués intéressés à l'école, les parents d'élèves et les professionnels de l'école.

Il conviendrait par ailleurs d'être plus précis dans la définition du quart « société civile ». Parler de « la population » est insuffisant, conduisant par l'absurde à dire que les parents, les autorités et les enseignants n'en font pas partie.

A propos de la « société civile » ou de la « population », la SPV propose de faire figurer notamment la notion de « représentants des sociétés locales » liées d'une manière ou d'une autre à la vie de l'école (sociétés sportives ou musicales, scouts, par exemple).

En ce qui concerne la représentation des confessions, il s'agira de prendre garde à la mainmise d'activismes plus ou moins souterrains et identifiés (sectes ou mouvements islamistes, par exemple).

Art 66 a.-

Si la Commission scolaire pouvait décider de sanctions, c'est bien parce qu'en tant qu'autorité de nomination des maîtres, elle était en même temps garante de leur autorité. Comme on le sait, ce n'est plus le cas.

De plus, la présence de parents, d'enseignants et de membres de la société civile au sein du conseil d'établissement ne peut en aucun cas le transformer en « tribunal scolaire ». Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour mesurer les « embrouilles » que ces sanctions pourraient générer sur le plan local.

C'est pourquoi la SPV s'oppose formellement à ce que le conseil d'établissement, ou même son bureau, puisse opérer la moindre mesure « disciplinaire » envers les élèves. Celles-ci doivent relever, par ordre de gravité, des maîtres, du conseil de direction et du département. En revanche, que le conseil d'établissement puisse mettre en place des réseaux éducatifs est soutenu.

Art.67.-

On trouve plus haut les remarques de la SPV relatives à la composition du conseil d'établissement.

Le directeur doit être présent avec voie consultative.

Le règlement devra préciser qu'un représentant, à tout le moins, des communautés étrangères doit y figurer explicitement, de même que l'éducateur de rue s'il est présent sur le plan local.

Art.68.-

En référence à l'article 65.-, ce règlement doit être communal **ou intercommunal.**

Art.71.-

Le directeur assiste aux séances du conseil d'établissement avec voie consultative (cf art 65.- composition).

Art.94.-

La SPV propose l'ajout suivant :

Le règlement cantonal d'application de la loi détermine les attributions et les modalités d'organisation et de fonctionnement de la conférence des maîtres.

Art.101.-

La SPV demande le rajout de l'alinéa suivant.

Le mercredi après-midi est libre de cours.

Ainsi que la précision suivante :

Exceptionnellement, le département peut accorder des dérogations lorsque des difficultés d'organisation le justifient.

De plus, la question de l'harmonisation des horaires est une des attributions du conseil d'établissement parmi d'autres. **Cette attribution doit donc figurer dans le règlement. Ou alors, la loi doit décliner l'ensemble des attributions du conseil.**

Art 102.-

La SPV demande de préciser la déclinaison de la manière suivante :

Une enveloppe spécifique est attribuée aux établissements pour les cours facultatifs.

Art.119.-

Voir plus haut.

La SPV demande que l'alinéa c) soit décliné comme suit :

c) au département, qui peut infliger une sanction allant jusqu'à une exclusion temporaire de deux semaines.

Conclusion

Partagée entre un réel désir de pouvoir ancrer le projet « éducatif » de l'école dans la vie locale, de faire en sorte que l'école et les familles puissent trouver un champ de négociation et d'échanges collectifs, la défense forte d'un statut « cantonal » des enseignants, la volonté de trouver un contenu et des compétences claires et signifiantes du conseil d'établissement, celle de garder des relations

efficientes et productives avec les autorités politiques locales... et le souci de ne pas contribuer à complexifier encore plus l'ensemble du système, la SPV demande que cette consultation permette de faire émerger les écueils et de réorienter le projet de manière plus dynamique et convaincante.

Dès lors, tout en étant consciente que des réponses doivent maintenant être apportées aux communes la SPV, propose que l'on se permette un nouveau temps de réflexion, sans précipitation de mauvais aloi, afin de pouvoir proposer une définition du conseil d'établissement qui tienne réellement la route.

SPV/ juillet 2004