

Date de dépôt: 28 avril 2006

Messagerie

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 134 «Pour un cycle qui oriente»

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 20 février 2006 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 20 mai 2006 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 20 novembre 2006 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le | 20 août 2007 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 20 août 2008 |

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 15 février 2006, publié dans la Feuille d'avis officielle du 20 février 2006. De cette date courent une série de délais successifs qui définissent les étapes de la procédure en vue d'assurer le bon exercice des droits populaires.

Le premier de ces délais a trait au débat de préconsultation, qui doit intervenir dans un délai de trois mois suivant la publication de la constatation de l'aboutissement de l'initiative, conformément à l'article 119A de la loi portant règlement du Grand Conseil, du 13 septembre 1985 (B 1 01). En l'espèce, ce délai parviendra à échéance le 20 mai 2006, si bien que le Grand Conseil devra traiter cet objet au plus tard lors de sa session des 18 et 19 mai 2006. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat vous soumet le présent rapport.

A. VALIDITE DE L'INITIATIVE

1. Recevabilité formelle

1.1. Unité de la matière

L'exigence d'unité de la matière découle de la liberté de vote et, en particulier, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté, au sens de l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale. Cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient ainsi le citoyen à une approbation ou à une opposition globales, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises¹. Il convient de noter que cette dernière formulation n'est pas entièrement satisfaisante, dès lors qu'elle est susceptible de condamner toute initiative munie de plus d'une proposition. Il apparaît dès lors plus exact de se référer, même si elle est plus abstraite, à la notion d'unité de but.

En effet, selon la jurisprudence, il doit exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque ainsi qu'une unité de but, c'est-à-dire un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule

¹ ATF 131 I 126 cons. 5.2; 130 I 185; 129 I 366 cons. 2, très complet au sujet des règles régissant l'unité de la matière.

question soumise au vote². Ce principe est rappelé à l'article 66, alinéa 2 de la Constitution genevoise (ci-après Cst-GE).

L'unité de la matière est une notion relative, et elle doit faire l'objet d'un examen différencié selon le type de projet. En particulier, les exigences sont plus strictes pour un projet rédigé et pour une révision constitutionnelle que, respectivement, pour un projet sous forme de vœu et pour une révision législative.

En l'occurrence, l'IN 134, qui est entièrement rédigée mais constitue un projet de modification non de la Constitution mais de la loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940 (C 1 10; LIP), contient plusieurs propositions différentes, réparties en cinq articles de loi et 20 alinéas. Toutes les propositions visent à réorganiser le cycle d'orientation, en réglant différemment les filières et la durée (art. 52 et 53 LIP), le contrôle des connaissances (art. 53A LIP), ainsi que les normes de promotion (art. 53B LIP) et de redoublement (art. 53C LIP).

Les différentes propositions régissent ainsi la même matière, à savoir les études secondaires obligatoires (secondaire I)³. Même si l'on peut évidemment discuter le point de savoir si les différentes propositions entretiennent toutes un rapport de complémentarité nécessaire, on doit constater qu'il existe entre elles un rapport intrinsèque suffisant et une unité de but, au sens de la jurisprudence fédérale.

On peut dès lors admettre que l'IN 134 respecte le principe de l'unité de la matière.

1.2 Unité de la forme

En vertu de l'article 66, alinéa 1, Cst-GE, le Grand Conseil déclare nulle l'initiative qui ne respecte pas l'unité de la forme.

Les initiants doivent ainsi choisir la voie de l'initiative non formulée ou de l'initiative rédigée de toutes pièces, mais ne peuvent mélanger ces deux types d'initiatives.

En l'espèce, l'initiative se présente comme une initiative entièrement rédigée. Il apparaît dès lors que l'initiative respecte le principe d'unité de la forme.

² ATF 130 I 185 cons. 3 et 129 I 381 cons. 2.1, avec références.

³ Cf. art. 44 al. 1 phrases 1 et 2 LIP, selon lequel le cycle d'orientation regroupe les degrés 7, 8 et 9 de la scolarité obligatoire, et représente le secondaire I.

1.3 Unité du genre

Le principe de l'unité du genre, ou unité de rang, est posé par l'article 66, alinéa 1 de la Constitution genevoise, et veut que l'initiative soit de rang législatif ou constitutionnel, mais ne mélange pas ces deux échelons normatifs. Selon le Tribunal fédéral, cette règle découle du principe de la liberté de vote: le citoyen doit en effet savoir s'il se prononce sur une modification constitutionnelle ou simplement législative, et doit avoir le droit, le cas échéant, de se prononcer séparément sur les deux questions⁴.

L'IN 134 vise à insérer cinq dispositions nouvelles dans la LIP, et satisfait dès lors à l'exigence de l'unité de la forme en tant qu'initiative législative.

2. Recevabilité matérielle

2.1 Conformité au droit supérieur

2.1.1 Principes

A teneur de l'article 66, alinéa 3, Cst-GE, le Grand Conseil déclare partiellement nulle l'initiative dont une partie est manifestement non conforme au droit si la ou les parties qui subsistent sont en elles-mêmes valides; à défaut, il déclare l'initiative nulle.

Cette disposition codifie les principes généraux en matière de droits politiques, tels que dégagés par la jurisprudence du Tribunal fédéral, pour lequel les initiatives populaires cantonales ne doivent rien contenir de contraire au droit supérieur, qu'il soit international, fédéral ou intercantonal⁵. Cette règle découle notamment du principe de la primauté du droit fédéral prévue à l'article 49 Cst. En outre, lorsque, comme c'est le cas ici, l'initiative est de rang législatif, elle doit encore respecter la constitution cantonale, qui lui est supérieure.

Toujours selon la jurisprudence, l'autorité appelée à statuer sur la validité matérielle d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, l'initiative doit être déclarée valable et être

⁴ ATF 130 I 185 cons. 2.1, avec références.

⁵ Pour des cas d'application, voir les ATF 130 I 134 (initiative cantonale appenzelloise «pour 12 dimanches sans voitures») et 1P.383/2004 du 23 décembre 2004 (initiative cantonale vaudoise «pour une caisse vaudoise d'assurance maladie de base»).

soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité⁶.

De manière plus générale, pour juger de la validité matérielle d'une initiative, il convient d'interpréter son texte sur la base des principes d'interprétation reconnus. On doit se fonder au premier chef sur la teneur littérale de l'initiative, sans toutefois écarter complètement la volonté subjective des initiants. Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que des déclarations des initiants peuvent en effet être prises en considération. Parmi les diverses méthodes d'interprétation, on doit privilégier celle qui d'une part correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et conduit à un résultat raisonnable, et d'autre part apparaît, dans le cadre de l'interprétation conforme, la plus compatible avec le droit supérieur fédéral et cantonal⁷.

2.1.2 Répartition des compétences et droit dérivé

En matière d'instruction publique, la Constitution fédérale garantit en tant que droit (social) fondamental le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit⁸. S'agissant de la répartition des compétences, l'article 62 Cst. prévoit que l'instruction publique est du ressort des cantons (al. 1), et fournit quelques règles d'harmonisation scolaire extrêmement générales (al. 2⁹).

En l'état, le canton est donc compétent pour légiférer dans les matières traitées par l'initiative.

En outre, aucun instrument obligatoire du droit international public, ni aucune convention intercantonale ne pose d'entrave aux propositions développées dans l'initiative.

Il convient toutefois de mentionner l'évolution possible à court et moyen terme en matière d'harmonisation scolaire, dans la mesure où cette évolution pourrait affecter la conformité au droit supérieur déjà au moment où le Grand Conseil devra statuer sur la recevabilité de l'initiative.

⁶ ATF 128 I 190 cons. 4; 125 I 227 cons. 4a.

⁷ ATF 129 I 392 cons. 2.2 (traduction libre).

⁸ Art. 19 Cst.

⁹ Dont la teneur est la suivante: «*Les cantons pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Cet enseignement est obligatoire et placé sous la direction ou la surveillance des autorités publiques. Il est gratuit dans les écoles publiques. L'année scolaire débute entre la mi-août et la mi-septembre.*».

Le 21 mai 2006, plusieurs dispositions constitutionnelles fédérales seront soumises au peuple en matière d'éducation et de formation. Les nouveaux articles 48°, alinéa 1, et 62, alinéa 4, de la Constitution prévoient en substance qu'en l'absence de coordination intercantonale permettant d'harmoniser au niveau suisse l'âge de l'entrée à l'école et la reconnaissance des diplômes, mais aussi la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire, ou encore peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantionales.

Dès lors que l'initiative entend régler notamment la durée et les objectifs du secondaire I, une contrariété au droit supérieur pourrait apparaître au moment où la Confédération légifèrera ou qu'elle décidera d'étendre au canton de Genève une convention intercantonale à laquelle ce dernier a refusé d'adhérer, ce bien sûr en fonction du contenu des actes législatifs en cause.

Dans l'intervalle, la compétence cantonale demeure. En effet, tant que la Confédération n'épuise pas l'une de ses compétences, les cantons restent compétents pour légiférer en la matière¹⁰.

Le processus qui vient d'être décrit reste indépendant de l'adhésion volontaire du canton de Genève à des instruments de droit intercantonal. Or deux d'entre eux sont justement en cours d'élaboration, qui ont justement pour vocation une harmonisation de la scolarité obligatoire.

Le premier projet, présenté par la conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), concerne l'harmonisation de la scolarité obligatoire dans toute la Suisse (projet HarmoS). Cette convention, actuellement au stade de la consultation¹¹, entend dès lors obtenir l'adhésion des 26 cantons suisses, et c'est indubitablement à elle – au premier chef – que se réfère l'article 48a, alinéa 1, Cst. soumis au peuple.

La convention HarmoS constitue un socle en matière d'harmonisation. Par rapport au secondaire I qui est l'objet de l'initiative, cette convention ne contient que peu de règles liées aux types de filières possibles, au contrôle

¹⁰ Ulrich HÄFELIN / Walther HALLER, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 6^e éd., Zurich 2005, par. 1092; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I, Berne 1999, par. 980.

¹¹ La phase de ratification dans les cantons est prévue pour 2007. Voir pour plus de détails la page consacrée au projet sur le site Internet de la CDIP: http://www.cdip.ch/vernehmlassungen/harmos/mainHarmos_f.html).

des connaissances ou au redoublement. En revanche, la durée des degrés scolaires fait l'objet d'une réglementation: la durée du secondaire I est ainsi fixée à 3 ans, et les filières de 4 ans prévues par l'IN 134 (art. 52 al. 2 lit. b et c LIP) sembleraient dès lors difficilement compatibles avec le droit supérieur si la convention venait à entrer en vigueur dans le canton de Genève.

Un autre projet, plus ambitieux, est en cours au niveau romand. Il s'agit de la convention scolaire romande, qui est élaborée par la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin¹² (CIIP). Cette convention est elle aussi actuellement au stade de la consultation. Selon la CIIP, «*le plan d'études cadre romand (PECARO), dont la version finale est attendue en 2006, en sera le principal fondement*»¹³.

La convention romande et le PECARO vont plus loin que le projet HarmoS en manière d'harmonisation scolaire, puisque le plan d'études des cantons romands sera unifié, en ne laissant à chaque canton qu'une marge d'appréciation limitée à 15% du temps total d'enseignement par cycle au maximum¹⁴. On peut dès lors constater que, si les deux instruments intercantonaux romands entraient en vigueur à Genève¹⁵, les dispositions de la LIP prévues par l'initiative pourraient entrer en conflit avec eux, et donc, le cas échéant, s'avérer contraires au droit supérieur.

En conclusion, les dispositions de l'IN 134 sont en l'état conformes au droit supérieur, et devraient l'être encore au moment de la décision du Grand Conseil sur la validité de l'initiative. A moyen terme toutefois, les dispositions proposées par l'IN 134 se retrouveront probablement pour partie contraires au droit supérieur, suite à l'entrée en vigueur d'actes supracantonaux visant à l'harmonisation scolaire aux niveaux suisse et romand. La conclusion du présent rapport se fonde quant à elle exclusivement sur l'état du droit au moment de son adoption par le Conseil d'Etat.

¹² La convention ne sera toutefois soumise qu'à la ratification des cantons romands, le Tessin ayant d'ores et déjà renoncé à y adhérer.

¹³ Convention scolaire romande, rapport explicatif, p. 3 (disponible à l'adresse:

http://www.ciip.ch/ciip/pdf/CP0602_Rapport_Explicatif_CIIP.pdf).

¹⁴ Art. 11 et 12 du projet de convention romande.

¹⁵ La convention devrait être ratifiée dans les cantons romands tout au long de l'année 2008.

2.2. Exécutabilité

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il ne se justifie pas de demander au peuple de se prononcer sur un sujet qui n'est pas susceptible d'être exécuté. L'invalidation ne se justifie toutefois que dans les cas les plus évidents. L'obstacle à la réalisation doit être insurmontable: une difficulté relative est insuffisante, car c'est avant tout aux électeurs qu'il appartient d'évaluer les avantages et les inconvénients qui pourraient résulter de l'acceptation de l'initiative¹⁶.

S'agissant de l'IN 134, il n'y a pas d'obstacle d'ordre factuel insurmontable à la réalisation de l'initiative, si bien que celle-ci doit être considérée comme exécutable au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

B. PRISE EN CONSIDÉRATION DE L'INITIATIVE

L'initiative populaire 134 « Pour un cycle qui oriente » propose d'introduire, dans le chapitre III du titre III de la loi sur l'instruction publique du 6 novembre 1940 (RS/GE C 1 10) portant sur le cycle d'orientation, cinq articles concernant la durée (art. 52 nouvelle teneur), les enseignements (art. 53 nouvelle teneur), l'évaluation (art. 53A nouveau), la promotion (art. 53 B nouveau) et le redoublement (art. 53 C nouveau).

Contenu de l'initiative

Selon l'exposé des motifs, l'initiative poursuit trois objectifs principaux, promouvoir une pédagogie différenciée selon les élèves, introduire des notes qui reflètent la capacité de l'élève et garantir un encadrement spécifique pour les élèves en grande difficulté.

Pour promouvoir une pédagogie différenciée, l'initiative prévoit de modifier fondamentalement la structure du cycle d'orientation en introduisant une année de transition entre la 6e et la 7e qui devrait permettre la mise à niveau des élèves en grande difficulté, quatre niveaux homogènes de préorientation en 7e pour permettre à l'élève de s'adapter aux exigences de l'école secondaire, de consolider et d'approfondir ses connaissances et de faire son choix pour les filières qu'il suivra dès le 8e degré. Ces dernières sont au nombre de six, trois dirigeant les élèves vers une maturité professionnelle ou gymnasiale et trois autres vers des diplômes et des certificats de capacité. Les six filières sont caractérisées, notamment, par des branches principales spécifiques.

¹⁶ ATF 128 I 190 cons. 5, avec références.

Attendu que l'initiative ne prévoit aucune modalité de passage d'une filière à l'autre, il faut donc considérer que les élèves sont définitivement orientés dès le début de la 8e année et sur la seule base des résultats obtenus à la fin de la 7e année.

L'initiative introduit donc de fait une sélection précoce des élèves placés dans des filières imperméables à moins qu'ils ne réussissent un ensemble d'examens. Ce concept tranche radicalement avec la conception actuelle de l'enseignement secondaire I qui vise à l'acquisition de savoirs et de compétences scolaires faisant l'objet d'une validation utile à l'orientation.

L'enseignement secondaire actuel vise essentiellement à la promotion des élèves plutôt qu'à leur sélection.

En ce qui concerne le cursus de quatre années d'études débutant par une année de transition, il est destiné aux élèves qui, à la sortie de la 6e primaire, se trouvent en grande difficulté d'apprentissage. Or cette notion est trop floue pour pouvoir être interprétée de manière satisfaisante.

S'agissant du cursus de quatre années d'études dans une structure de relais, il faut relever d'une part qu'il n'est fait nulle mention de la possibilité pour l'élève de quitter cette structure et sous quelles conditions pour rejoindre la structure régulière et d'autre part que la compétence d'orientation dans cette structure appartient à la seule direction de l'établissement, sans qu'il soit fait mention d'une articulation quelconque avec les partenaires traditionnels de l'école, les parents, le corps enseignant, les équipes médico-psycho-sociales, etc.

Quant aux enseignements (art. 53 nouvelle teneur), l'initiative précise que la grille-horaire des quatre niveaux du 7e degré devrait comporter une initiation aux branches des filières des degrés 8 et 9, c'est-à-dire au moins 11 branches en plus des disciplines fondamentales. S'il est louable d'imaginer que les élèves puissent opérer des choix en connaissance de cause, en revanche la multiplicité de ces initiations réduirait le temps qui leur serait consacré à la portion congrue, à moins de demander aux élèves un pré-choix à l'entrée du 7e degré ou dans le courant de celui-ci, ce qui en augmenterait encore le caractère sélectif.

Pour atteindre son deuxième objectif - introduire des notes qui reflètent la capacité de l'élève - l'initiative prévoit de fixer le seuil de suffisance à 4 et d'introduire des branches principales ou disciplines dites du premier groupe. L'actuel seuil de suffisance est fixé à 3,5 sur l'échelle de 1 à 6. L'augmentation de ce seuil à 4 aurait pour conséquence première d'accroître le nombre d'élèves non promus du cycle d'orientation, phénomène accentué par l'introduction de branches principales ou de disciplines du premier groupe

pour lesquelles une moyenne-plancher ou un total de moyennes serait exigé. L'accroissement du nombre d'élèves non promus du cycle d'orientation aurait à son tour une influence sur les flux de transition vers le 10^e degré, en maintenant en scolarité obligatoire des élèves qui en auraient dépassé l'âge légal (et qu'advierait-il des élèves qui auraient déjà redoublé une fois, attendu que l'initiative ne prévoit qu'un seul redoublement possible au cycle d'orientation ?) ou en multipliant les dispositifs en dehors des trois filières de formation de l'enseignement secondaire post-obligatoire.

Toujours au chapitre de l'évaluation, celle du comportement au moyen de notes est réintroduite. Il convient de rappeler que le comportement de l'élève est évalué tout au long de la scolarité. Cependant, cette évaluation n'est chiffrée ni dans l'enseignement primaire, ni dans l'enseignement secondaire post-obligatoire. Introduire une exception pour le cycle d'orientation semble d'autant moins opportun que la note de comportement a été abandonnée dans pratiquement tous les systèmes de formation parce qu'elle ne peut être au mieux qu'un simple calcul tarifé – l'initiative est muette quant au tarif, aux principes et aux critères à appliquer – et au pire un facteur totalement contre-productif, les mauvais élèves qui accumulent dès le début de la période d'évaluation les mauvais points n'étant nullement stimulés à redresser leur comportement.

Pour atteindre son troisième objectif – garantir un encadrement spécifique pour les élèves en grande difficulté – l'initiative propose un cursus personnalisé en ce qui concerne la durée et le programme pour ces élèves. Il a déjà été dit dans ce rapport les problèmes posés par la définition même « d'élèves en grande difficulté » et par la sélection de ces élèves. Il convient d'examiner encore les mesures de redoublement préconisées par l'initiative et de relever que lorsque les filières sont autant cloisonnées et spécifiées, le passage de l'une à l'autre ne peut se faire que par le redoublement d'un degré. Il semble alors évident que les parents des élèves qui seront en échec dans les filières conduisant aux maturités professionnelles et gymnasiales ne vont pas demander le passage dans une filière conduisant à un diplôme ou un certificat de capacité, mais choisir la voie du redoublement. Mais l'initiative ne prévoit qu'un seul redoublement possible. Les questions suivantes se posent alors :

- Que devient l'élève qui redouble et qui est en échec ?
- Comment l'élève rattrape-t-il les disciplines spécifiques à la nouvelle filière et celle-ci lui est-elle imposée ?
- Qu'advient-il de l'élève qui, obligé d'accomplir son année de transition entre la 6^e primaire et la 7^e du cycle d'orientation, ne la réussit pas ? Vers quoi est-il « orienté » ?

Toutes questions auxquelles l'initiative n'apporte aucune réponse.

Mise en place et évolution du cycle d'orientation

C'est au début des années 1920 qu'un député, membre du parti radical, posa les bases d'une école pour la fin de la scolarité obligatoire qui, d'une part, éviterait une spécialisation trop hâtive et, d'autre part, favoriserait l'accès aux études longues d'élèves doués, mais de condition modeste.

Au début des années 1960, un conseiller d'Etat socialiste prit en charge la création du cycle d'orientation, école de culture générale pour les trois derniers degrés de la scolarité obligatoire, accueillant dans différents établissements, mais sous un même toit tous les élèves auparavant scolarisés dans des écoles différentes, avec des programmes disparates, leur destin scolaire pratiquement scellé dès la fin de l'enseignement primaire.

Le 19 juin 1964, le Grand Conseil – à l'unanimité – vota la loi instaurant le cycle d'orientation. Ce vote fut le point de départ d'une formidable aventure, puisque tout fut à construire : les plans d'études, les programmes, les méthodes et, bien sûr, les bâtiments. Pendant le premier quart de siècle de son existence, le cycle d'orientation n'a cessé de croître numériquement et quatorze (!) nouveaux bâtiments durent être érigés entre 1960 et 1975. Parallèlement à cette expansion, la dimension pédagogique de l'aventure a constamment occupé tous les esprits. C'est que la pédagogie n'est pas une science exacte, le contexte économique et social évolue constamment, la technologie progresse au galop et les élèves du cycle d'orientation sont toujours dans une période délicate de leur développement : l'adolescence.

L'adaptation du système est donc inévitable et la réflexion pédagogique permanente. Au cycle d'orientation, le débat ne s'est jamais tari, d'abord principalement à propos de sa structure (par exemple, la réforme dite II qui a permis à trois établissements d'être organisés en classes hétérogènes, mais qui n'a jamais été généralisée), puis surtout sur la pédagogie. Dès le milieu des années 1980, en effet, il est apparu que pour adapter l'école aux changements de la société, s'attaquer aux contenus de l'enseignement et à la relation pédagogique constituait une piste plus fructueuse qu'un nième débat sur les structures.

Le 2 décembre 1984, le peuple genevois donna dans ce contexte un signal très clair en refusant à la fois l'initiative libérale « L'école, notre avenir » qui prévoyait notamment d'inscrire dans la loi les sections du cycle d'orientation et le contre-projet du Conseil d'Etat.

Les récentes adaptations réalisées au sein du cycle d'orientation dès les premières années du 21^e siècle et résultat d'une réflexion qui a officiellement

démarré en 1989 ne constituent assurément pas une fin en soi, mais bien une nouvelle étape de l'adaptation permanente inévitable de l'école moyenne, devenue selon la terminologie internationale, le secondaire I. Les premières années 2000 représentent en outre pour le cycle d'orientation genevois une nouvelle phase d'expansion numérique. La barre des 13 000 élèves est franchie pendant l'année scolaire 2003-2004, en l'espace de cinq ans, plus du tiers des 1800 enseignants est renouvelé et treize directions d'établissement sur dix-neuf voient arriver une nouvelle personne à leur tête.

Quelles sont alors les caractéristiques du cycle d'orientation actuel ? Comme il demeure, selon la loi, une école de culture générale qui s'inscrit dans un parcours de formation cohérent des élèves confiés à l'instruction publique, il continue à s'adresser à tous les élèves dans la continuité de leur formation primaire et doit donc utiliser et valoriser le bagage de connaissances, d'expériences, de compétences, de représentations que ces élèves possèdent déjà. Assuré par des maîtresses et des maîtres spécialistes de leurs disciplines, l'enseignement vise d'une part à faire découvrir progressivement aux élèves des savoirs, questions, démarches, méthodes et aptitudes propres à ces disciplines et d'autre part à mettre en évidence les liens qui les unissent afin de permettre à l'élève de s'approprier des savoirs cohérents, d'en intégrer de nouveaux et de donner du sens à ses apprentissages.

Le cycle d'orientation a fait le choix de fixer les mêmes objectifs d'apprentissage pour tous les élèves. Cette démarche ne signifie pas que l'on attend des niveaux de performance et de maîtrise semblables à la sortie du cycle d'orientation, mais que l'on aura tenté de développer au maximum les potentialités de chaque élève. Ces « mêmes objectifs d'apprentissage pour tous les élèves » signifient en outre qu'aucun élève n'est d'entrée de jeu exclu de certains apprentissages, mais qu'au contraire, dans une volonté d'intégration, il peut avoir accès à toutes les disciplines enseignées, certaines d'entre elles, particulièrement importantes dans la société actuelle, étant alors généralisées : l'anglais, la physique, l'éducation citoyenne, l'information scolaire et professionnelle, l'éducation aux médias, etc.

Pour rendre possible cette ambition, le cycle d'orientation encourage la différenciation pédagogique qui consiste à diversifier les manières d'enseigner en prenant en compte les aptitudes et les rythmes d'apprentissage différents selon les élèves. Structurellement, cela a conduit à répartir les élèves non plus dans des sections caractérisées par des disciplines spécifiques, mais dans des regroupements différenciés par les effectifs d'élèves autorisant une prise en charge plus individuelle en fonction des difficultés rencontrées. Ce faisant, le cycle d'orientation a respecté la volonté

populaire qui, en 2001, a rejeté un projet de loi demandant l'extension à tout le 7e degré de l'organisation en classes hétérogènes.

Encore une fois, la pédagogie n'est pas une science exacte et toute innovation doit être évaluée, d'autant plus, dans le cas du cycle d'orientation, que le paysage de la formation à Genève, en Suisse et dans le monde s'est considérablement modifié et en fort peu de temps. Il suffit de mentionner, par exemple, la création des HES, celle des maturités spécialisées, la réforme de la formation commerciale de base, etc.

C'est le service de recherche en éducation (SRED) qui a été chargé d'évaluer les récentes adaptations du cycle d'orientation, en privilégiant trois axes de recherche qui en recouvrent, en fait, les aspects les plus importants:

1. Le climat d'établissement ;
2. Les transitions (de la 6e primaire vers le cycle d'orientation, à l'intérieur du cycle d'orientation et de ce dernier vers l'enseignement secondaire post-obligatoire) ;
3. La généralisation de l'enseignement de l'anglais.

Les résultats de ces études, croisés avec d'autres indicateurs comme les enquêtes PISA et les évaluations communes du cycle d'orientation, permettront de déterminer ce qu'il convient de conserver, de rejeter ou de modifier.

Le rapport du SRED sur le climat d'établissement est disponible, de même que deux des trois rapports sur les transitions, le troisième étant en cours de rédaction. Quant au rapport sur la généralisation de l'enseignement de l'anglais, il est en phase de relecture avant publication. Celle-ci interviendra d'ici la fin de la présente année scolaire.

D'ores et déjà, le conseiller d'Etat en charge du département de l'instruction publique a engagé des travaux dans deux domaines.

Un premier mandat a été confié en mai 2005 à une « Commission générale de la formation de l'enseignement secondaire I » (CO1), présidée par une enseignante et composée de représentantes et de représentants des directions d'établissement du cycle d'orientation, des autres services et directions générales du département de l'instruction publique, des associations professionnelles d'enseignants des trois ordres d'enseignement, des associations de parents d'élèves des trois ordres d'enseignement et de conseils et experts externes provenant de la sphère politique et du domaine de la recherche. Cette commission est chargée de formuler des propositions concrètes réalisables progressivement dès la rentrée scolaire 2006 dans les quatre domaines suivants:

- Les communautés éducatives (les établissements du cycle d'orientation, leur autonomie de gestion, les conseils d'établissement, le rôle de la direction générale).
- Le contenu de l'enseignement et l'évaluation (connaissances à acquérir, équilibre de la formation, connaissance des textes de référence, du fait religieux, fondements de l'éducation à la citoyenneté et au développement durable, évaluation commune, conditions de passage du 9e au 10e degré).
- La lutte contre l'échec scolaire (prise en charge différenciée des élèves en difficultés, redoublement).
- L'organisation scolaire (consolidation des apprentissages, différenciation progressive des profils, organisation unique des classes pour l'ensemble des établissements, pertinence des cours à option).

Le rapport final de la CO1 est attendu d'ici à la fin du printemps 2006.

Un second mandat est confié aux quatre directions générales du cycle d'orientation, de l'enseignement secondaire post-obligatoire, de l'office de la jeunesse et de l'office pour l'orientation et la formation permanente et continue. Il est intitulé « Améliorer l'orientation, la formation et le suivi des élèves en difficultés » et recouvre les quatre axes suivants :

- *établir de manière précise et exhaustive la carte de l'offre existante dans le canton pour les élèves en difficulté incluant à la fois les prestations intérieures et extérieures au département de l'instruction publique;*
- *analyser les modalités existantes d'orientation et de suivi de ces élèves et inventorier les problèmes posés;*
- *proposer la mise en place d'une plate forme d'orientation et de suivi individualisé des élèves en prévoyant notamment des formes d'accompagnement ou de tutorat tout au long du parcours de formation;*
- *prévoir une co-responsabilité des quatre directions générales qui permet de prendre en compte non seulement les aspects pédagogiques mais également l'ensemble des ressources et compétences de l'élève et également ses difficultés spécifiques, et ceci de manière longitudinale.*

Des pistes concrètes sont déjà dégagées et des réalisations sont attendues pour la rentrée scolaire 2007.

L'Espace romand de la formation, l'Harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) et la Convention scolaire romande

Les cantons membres de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de Suisse romande et du Tessin (CIIP) ont renforcé leur collaboration depuis plusieurs décennies déjà. Dernièrement, ils ont adopté une « Déclaration sur les finalités et les objectifs de l'École publique » (2003), suivie d'une Déclaration politique annonçant la création d'un véritable « Espace romand de la formation » (avril 2005).

Un projet de Convention intercantonale a été élaboré, sera soumis à la ratification des cantons romands et instituera cet « Espace romand de la formation »; le plan d'études cadre romand (PECARO), dont la version actualisée est attendue en 2006, en sera le principal fondement.

En parallèle, les efforts d'harmonisation scolaire se développent au niveau suisse : projet d'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP); révision des articles constitutionnels sur l'éducation, telle que proposée par le Parlement fédéral – en collaboration avec la CDIP – et soumise au peuple suisse en votation populaire le 21 mai 2006.

Dans ce contexte national d'harmonisation de l'école obligatoire, les responsables romands de l'instruction publique souhaitent que « l'Espace romand de la formation » jouisse d'une assise suffisamment forte pour jouer un rôle déterminant dans la mise en place et l'application de la future coordination suisse.

Les effets de la Convention scolaire romande seront les suivants :

– Harmonisation des plans d'études cantonaux

L'accord suisse demande aux régions d'harmoniser leurs plans d'études. La Convention romande permet à la CIIP de mettre en œuvre cette obligation, en lui donnant la compétence d'adopter un plan d'études cadre (PECARO). Les cantons romands le mettent en œuvre avec une marge d'appréciation à hauteur de 15 pour cent au maximum du temps total d'enseignement par cycle de formation.

Cette délégation de compétence des cantons à un organe intercantonal implique une ratification par les parlements cantonaux concernés. D'autre part, une commission interparlementaire romande suivra la mise en œuvre du plan d'études cadre, ce qui permet un renforcement démocratique en matière de politique scolaire.

– *Tests de référence*

L'organisation de tests de référence communs aux cantons romands permettra à chaque canton d'évaluer l'ensemble des élèves sur la base de critères communs; et ainsi de fournir des indicateurs utiles au pilotage du système scolaire. Il s'agit d'un élément essentiel pour l'atteinte des objectifs qualitatifs de l'Espace romand de la formation.

– *Profils de compétence*

Les profils de compétences établis en fin de scolarité obligatoire compléteront les dispositifs certificatifs de chaque canton en ajoutant à l'appréciation globale et unique dans une discipline des indications plus fines sur les capacités de l'élève.

Ils permettront ainsi de mieux assurer le passage de l'école obligatoire aux filières de l'école post-obligatoire et serviront à documenter avec précision les maîtres et maîtresses d'apprentissage ou les écoles du secondaire 2 sur les capacités des élèves.

– *Formation des enseignants*

La Convention scolaire romande entraînera une coordination non seulement des contenus de formation des enseignant-e-s, mais aussi de l'offre de formation continue, avec un échange de pratiques et d'expériences, et ainsi un gain en qualité et en efficacité.

– *Formation des cadres scolaires*

En ce qui concerne la formation des directrices et directeurs d'établissement et d'autres cadres scolaires, la Convention scolaire romande impliquera une formation commune romande, modularisée selon les fonctions des différents cadres scolaires.

– *Coordination des moyens d'enseignement et des ressources didactiques*

La Convention scolaire romande permettra de renforcer la coordination romande dans le domaine des moyens d'enseignement et des ressources didactiques. Cette coordination, qui jouit déjà d'une longue tradition en Suisse romande, constitue à la fois un outil important d'harmonisation scolaire et une possibilité d'obtenir les meilleurs moyens à des conditions avantageuses.

– *Coopération facultative / recommandations*

Outre les domaines précités de coopération obligatoire, la Convention scolaire romande donne à la CIIP un outil de coordination plus léger pour l'ensemble des domaines de la formation, sous la forme de recommandations à l'intention des cantons romands.

Quant au nouvel accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS), sa teneur est la suivante :

- *Il définit de façon unitaire les principales caractéristiques structurelles de la scolarité obligatoire (début de la scolarité, durée des degrés scolaires), actualisant ainsi le concordat de 1970;*
- *il identifie les finalités de l'école suisse au niveau de la scolarité obligatoire;*
- *il dépeint les instruments qui permettent d'assurer et de développer la qualité du système d'éducation à l'échelon national;*
- *il désigne en particulier l'instrument que constituent les standards nationaux de formation, standards à caractère contraignant, et règle la procédure qui permet de déterminer ces derniers.*

Le cycle d'orientation actuel et les travaux en cours d'évaluation de recentrage et d'adaptation s'inscrivent parfaitement dans un mouvement qui anime tous les systèmes scolaires cantonaux et en particulier ceux des cantons romands. Toute l'évolution tend vers une intégration optimale de tou-te-s les élèves dans le système de formation et donc vers le rejet de toute sélection précoce. Il serait pour le moins malvenu que Genève ne s'intègre pas à ce mouvement provoquant ainsi une marginalisation totalement néfaste aux jeunes filles et aux jeunes gens fréquentant l'école publique en général et le secondaire I en particulier.

C. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat constate que l'initiative ne repose sur aucune étude de coût, ni de faisabilité. Il relève, par exemple, que l'instauration d'une année de transition entre le 6e et le 7e degrés pour certains élèves, d'une structure de relais pour d'autres, de quatre niveaux dans le 7e degré et de six filières dès la 8e année ne serait sans doute pas réalisable dans chaque établissement du cycle d'orientation et engendrerait de ce fait des déplacements d'élèves inopportuns. Il relève en outre que tous les problèmes soulevés par les initiants, à savoir :

- l'acquisition par tous les élèves des connaissances fondamentales en français et en mathématiques;
- la consolidation et l'approfondissement des fondements de la culture générale scolaire;
- la prise en charge précoce des élèves en difficultés;
- l'accueil des élèves non francophones;

- les classes-ateliers;
- la structure du cycle d'orientation et son harmonisation sur l'ensemble des 19 établissements;
- l'évaluation du travail et du comportement des élèves;
- les évaluations communes;
- les conditions de passage et de promotion de l'enseignement primaire vers le cycle d'orientation, à l'intérieur du cycle d'orientation et du cycle d'orientation vers l'enseignement secondaire post-obligatoire;
- la notion de redoublement,

sont déjà pris en charge par le département de l'instruction publique et font l'objet de travaux bien engagés et de mandats précis confiés à des instances largement représentatives de l'école et de ses partenaires ou impliquant directement les directions générales et les services.

Le Conseil d'Etat rappelle enfin que la sélection précoce induite par l'initiative marginaliserait l'école genevoise dans l'Espace romand de formation et par rapport à l'harmonisation de l'école en Suisse.

Conclusion

Conscient que l'organisation actuelle du cycle d'orientation doit être améliorée, le département de l'instruction publique a mandaté la commission CO1 à cet effet. Ses travaux représentent un gros investissement de la part de ses membres et le Conseil d'Etat regrette que l'initiative 134 ait été lancée alors même que cette commission avait été installée et donc sans attendre le résultat de ses travaux. Il constate en outre que cette initiative qui se centre sur des questions de structure est réductrice, les enquêtes internationales les plus récentes et les plus sérieuses démontrant que la structure scolaire n'est pas l'élément déterminant dans les performances des élèves. Il observe enfin que l'acceptation de cette initiative marginaliserait le canton de Genève dans le concert du système de formation helvétique.

En conséquence, le Conseil d'Etat appelle l'école genevoise et tous ses partenaires à se mobiliser autour des travaux entrepris à l'instigation du conseiller d'Etat en charge du département de l'instruction publique, d'autant plus qu'il vient d'apprendre qu'une autre initiative a été récemment lancée, envisageant une organisation du cycle d'orientation diamétralement opposée à celle que préconise l'initiative 134.

Le résultat des travaux de la commission CO1 pourra servir de base à un contreprojet à destination du Grand Conseil.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à constater que l'initiative 134 est recevable, à refuser sa prise en considération et à lui opposer un contreprojet.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger

Annexe : Texte de l'IN 134 « Pour un cycle qui oriente »

Initiative populaire **«pour un cycle qui oriente»**

Les soussignés, électrices et électeurs du canton de Genève, en vertu de l'article 65B de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847, et des articles 86 à 94 de la loi sur l'exercice des droits politiques, du 15 octobre 1982, appuient la présente initiative formulé tendant à la révision de la loi sur l'instruction publique (LIP), du 6 novembre 1940 (C 1 10), en vue de l'inscription dans la loi d'un cycle qui oriente.

Article 1

La loi sur l'instruction publique (LIP), du 6 novembre 1940, est modifiée comme suit:

Art. 52 Durée (nouvelle teneur)

¹ Le cycle d'orientation a pour mission de permettre à chaque élève de consolider et d'approfondir ses connaissances de base en français et en mathématiques, et d'acquérir les fondements de culture générale qui lui permettront d'entreprendre dans les meilleures conditions sa formation post-obligatoire.

² Il oriente les élèves, selon leur profil, vers:

- a) un cursus de trois années d'études: les septième, huitième et neuvième années de la scolarité obligatoire;
- b) un cursus de quatre années d'études, débutant par une année de transition; ce parcours est destiné aux élèves qui, à la sortie de la 6e primaire, se trouvent en grande difficulté d'apprentissage;
- c) un cursus de quatre années d'études au maximum dans une structure de relais, destiné aux élèves dont le profil est tel que la scolarisation ordinaire se révèle inapte à répondre à leurs besoins; l'intégration de l'élève dans cette structure au cours de sa scolarité relève de la compétence de la direction de l'établissement;
- d) des classes d'accueil en 7e, 8e ou 9e années, destinées aux élèves ayant le statut de non-francophones, dans le but de les intégrer progressivement dans les classes ordinaires;
- e) des classes-ateliers qui accueillent, pour un an, dans un encadrement approprié, les élèves en échec scolaire grave; l'intégration d'un élève dans cette structure au cours de sa scolarité relève de la compétence de la direction de l'établissement.

³ Les programmes d'étude sont définis par un règlement spécifique.

⁴ Les modalités d'application de la structure de relais sont définies dans un règlement spécifique.

Art. 53 Enseignements (nouvelle teneur)

¹ Le cycle d'orientation établit son action sur le principe de filières homogènes couvrant les années de 8^e et 9^e et regroupant les élèves sur la base de leurs connaissances acquises à la fin de la 7^e, afin de garantir dans chaque filière une progression adaptée et efficace des apprentissages.

² Les élèves de 7^e sont répartis en quatre niveaux homogènes de préorientation, en fonction de leurs résultats de 6^e primaire. L'organisation des classes permet des transferts d'un niveau à l'autre pendant l'année scolaire afin d'assurer la meilleure progression possible pour chaque élève. Afin de faciliter l'orientation, la grille horaire des quatre niveaux de préorientation comporte une initiation aux branches des filières des 8^e et 9^e degrés.

³ L'année de transition, au sens de l'article 52, alinéa 2, lettre b, est destinée à retarder la sélection et à renforcer les bases des élèves dont les résultats, à la fin de la 6^e primaire, sont nettement insuffisants. Sa grille horaire est fondée prioritairement sur les trois branches de promotion de l'école primaire: Français I, Français II, Mathématiques. Le passage par la classe de transition prépare les élèves à répondre aux critères d'orientation définis à la fin de la 6^e primaire.

⁴ Le cycle d'orientation est organisé, à partir de la 8^e année, en filières différentes caractérisées par des programmes annuels, des branches principales communes et une ou plusieurs branches principales spécifiques. Les élèves y sont admis en fonction des résultats obtenus à la fin de la 7^e année.

⁵ Trois filières orientent les élèves vers des études menant à une maturité professionnelle ou gymnasiale:

- a) filière langues vivantes;
- b) filière littéraire;
- c) filière scientifique;

⁶ Trois filières orientent les élèves vers des diplômes et des certificats de capacité:

- a) filière d'orientation vers les professions commerciales, administratives, de la santé et du social;
- b) filière d'orientation vers les professions techniques et informatiques;
- c) filière d'orientation vers les arts et métiers.

Art. 53A Evaluation (nouveau)

¹ Le travail de l'élève fait l'objet d'une évaluation continue, chiffrée de 1 à 6, et certifiant les connaissances acquises. Le seuil de suffisance est fixé à 4,0. L'évaluation aboutit à des moyennes par branche au dixième et à une certification trimestrielle et annuelle. Les branches principales communes et les branches spécifiques de chaque filière sont réunies sous la dénomination de disciplines du premier groupe. Elles sont déterminantes pour la promotion.

² Le comportement de l'élève est évalué à l'aide d'une note chiffrée de 1 à 6. Cette note apparaît dans le carnet trimestriel et annuel et constitue un élément d'appréciation dans les décisions qui concernent la scolarité de l'élève.

³ La direction générale du cycle d'orientation prévoit pour les trois degrés des épreuves communes cantonales annuelles ou bisannuelles.

⁴ Le but des épreuves communes est:

- a) de contrôler le niveau des connaissances atteint par les élèves à l'aide de barèmes cantonaux préétablis;
- b) d'établir au moins une fois par année une évaluation certificative externe à la classe;
- c) de fournir aux maîtres, aux élèves et aux parents une référence externe à la classe.

Art. 53B Promotion (nouveau)

¹ Les normes de promotion sont conçues de manière à donner à l'élève et à ses parents un pronostic réaliste quant aux chances de réussite dans le degré suivant. Elles sont fixées dans un règlement spécifique.

² La promotion dans le degré suivant de la filière est déterminée en fonction de la moyenne générale annuelle, des notes obtenues dans les disciplines du premier groupe et des résultats aux épreuves communes cantonales.

³ Les parents qui souhaitent que leur enfant passe, à la fin d'une année, dans une autre filière, peuvent en faire la demande. L'élève doit alors obtenir l'aval de la direction de l'établissement et réussir un ensemble d'examens.

Art. 53C Redoublement (nouveau)

¹ Pour les élèves qui suivent le cursus de trois ans, le redoublement d'une année peut être accordé une fois.

² Pour les élèves ayant bénéficié de l'année de transition, le redoublement n'est pas possible. En cas d'échec l'élève est réorienté.

³ Un recours contre la décision relative au redoublement peut être interjeté auprès de la direction générale du cycle d'orientation par l'élève concerné ou

son représentant légal dans un délai de 30 jours. La procédure est définie dans un règlement spécifique.

Art. 2 **Entrée en vigueur**

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.