

Date de dépôt: 10 janvier 2007

Messagerie

## Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la validité et la prise en considération de l'initiative populaire 138 «S'organiser contre l'échec scolaire et garantir une formation pour tous les jeunes »

- |   |                         |
|---|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le .....   | <b>17 novembre 2006</b> |
| 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, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>17 février 2007</b>  |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, <b>au plus tard le</b> .....  | <b>17 août 2007</b>     |
| 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, <b>au plus tard le</b> ... | <b>17 mai 2008</b>      |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, <b>au plus tard le</b> .....   | <b>17 mai 2009</b>      |

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le Conseil d'Etat a constaté l'aboutissement de cette initiative par un arrêté du 15 novembre 2006, publié dans la Feuille d'avis officielle du 17 novembre 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 17 février 2007, si bien que le Grand Conseil devra traiter cet objet au plus tard lors de sa session des 25 et 26 janvier 2007. C'est en vue de ce débat que le Conseil d'Etat vous soumet le présent rapport.

## A. VALIDITÉ 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 soumises<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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.

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 question soumise au vote<sup>2</sup>. 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.

L'on a ici affaire à un projet rédigé, mais qui concerne une modification de niveau législatif, si bien que l'examen de l'unité de la matière doit s'effectuer sans se montrer particulièrement strict, les exigences en la matière étant moins élevées que pour une révision de rang constitutionnel<sup>3</sup>.

L'IN 138 entend amender la loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940 (C 1 10 - LIP) sur trois points. Un nouvel article 7C LIP entend donner des moyens supplémentaires afin que, dans chaque école ou établissement scolaire, des équipes d'enseignants puissent organiser un soutien spécial aux élèves en difficulté, en sus de ce qui est prévu aujourd'hui. Un nouvel article 44, alinéa 4, LIP vise quant à lui à garantir la reconnaissance des acquis aux élèves ayant suivi une ou plusieurs années de formation dans l'une ou l'autre des filières du secondaire II. Enfin, un nouvel article 53A LIP souhaite réorganiser le secondaire I, en introduisant un enseignement identique pour tous les élèves au 7<sup>e</sup> degré, et en prévoyant un enseignement donné en classe intégrant tous les élèves avec niveaux et options aux 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> degrés.

Ces trois propositions ont en commun de concerner l'instruction publique infra-universitaire, ce qui leur permet de pouvoir être toutes trois intégrées au sein de la LIP, sans sortir du champ d'application de cette dernière.

Pour ce qui est de l'unité de but, ces trois propositions se rattachent à une idée centrale – certes assez large – qui est d'améliorer la qualité de l'instruction publique.

Il résulte de ce qui précède que, s'agissant d'une initiative législative, l'IN 138 peut être considérée comme respectant le principe de l'unité de la matière.

---

<sup>2</sup> ATF 130 I 185 cons. 3 et 129 I 381 cons. 2.1, avec références.

<sup>3</sup> ATF 129 I 366 cons. 2.2; 99 Ia 638 cons. 5.

## **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<sup>4</sup>.

En l'espèce, l'IN 138 se présente comme une initiative entièrement rédigée. Il apparaît dès lors qu'elle respecte le principe d'unité de la forme.

## **1.3 Unité du genre**

Le principe de l'unité du genre, ou unité de rang, est posé par l'article 66, alinéa 1, Cst-GE, 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 questions<sup>5</sup>.

L'IN 137 vise à insérer trois nouvelles dispositions dans la LIP, et satisfait dès lors à l'exigence de l'unité du genre 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 intercantonal<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Voir à ce sujet l'ATF 1P.531/2006 du 8 novembre 2006, en particulier le cons. 4.

<sup>5</sup> ATF 130 I 185 cons. 2.1, avec références.

<sup>6</sup> Pour des cas d'application récents, voir les ATF 130 I 134 (initiative cantonale appenzelloise «pour 12 dimanches sans voitures») et

Cette règle découle notamment du principe de la primauté du droit fédéral prévue à l'article 49 Cst.

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 soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité<sup>7</sup>.

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 cantonal<sup>8</sup>.

### 2.1.2 Répartition des compétences

La constitution fédérale a été modifiée sur ce point en mai 2006, avec l'acceptation par le peuple d'une série de nouveaux articles sur la formation. Sont donc notamment entrés en vigueur le 21 mai 2006 les articles 61a à 67 Cst.

Selon l'article 62, alinéa 1, Cst., l'instruction publique est du ressort des cantons; l'alinéa 4 de cette disposition prévoit néanmoins une compétence subsidiaire de la Confédération pour légiférer si les efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge de l'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre.

L'IN 138 s'inscrit dès lors en principe dans le cadre d'une compétence des cantons.

---

1P.383/2004 du 23 décembre 2004 (initiative cantonale vaudoise «pour une caisse vaudoise d'assurance maladie de base»).

<sup>7</sup> ATF 1P.129/2006 du 18 octobre 2006, cons. 3.1; ATF 128 I 190 cons. 4; 125 I 227 cons. 4a.

<sup>8</sup> ATF 129 I 392 cons. 2.2 (traduction libre).

### 2.1.3 Conformité au droit fédéral et intercantonal

L'article 44, alinéa 4, LIP proposé par les initiants a la teneur suivante: *«Dans le but d'offrir à chacun la possibilité d'une formation englobant les formations en apprentissage et faisant l'objet d'un certificat, l'enseignement secondaire II garantit la reconnaissance des acquis aux élèves ayant suivi une ou plusieurs années de formation dans une ou l'autre de ses filières. A cette fin, des normes claires, cohérentes et transparentes sont édictées pour favoriser et permettre le passage d'une filière à une autre».*

Il est ainsi garanti, de manière générale, entre les différentes filières du secondaire II, une reconnaissance complète d'une ou plusieurs années de formation effectuée dans l'une ou l'autre filière. Ceci signifie donc qu'un élève ayant accompli un an, voire deux ans, de collège (avec succès), peut se voir valider cette année ou ces deux ans comme années d'apprentissage, ou d'école de culture générale.

Bien que subsidiaire en matière d'interprétation du texte<sup>9</sup>, l'argumentaire des initiants confirme cette compréhension de la proposition précitée, puisqu'il s'agirait selon ce texte de *«réorganiser le 10<sup>e</sup> degré pour qu'il soit mieux articulé aux besoins des élèves sortant du 9<sup>e</sup> degré. Les différentes filières doivent être suffisamment perméables et reliées entre elles pour permettre des réorientations tout le long de l'année. Ceci exige, entre autres, d'améliorer la concertation entre l'école et les milieux professionnels».* En d'autres termes, les initiants cherchent à ce que les années effectuées dans le post-obligatoire soient validées pour elles-mêmes, et non seulement la fin de formation, sanctionnée par un diplôme.

Or une telle perméabilité entre les filières professionnelles et les autres nécessite d'en vérifier plus avant la compatibilité avec le droit fédéral.

En effet, la Confédération possède en matière de formation professionnelle une large compétence, qui lui est attribuée par l'article 63 Cst.<sup>10</sup>. Du point de vue technique, il s'agit d'une compétence générale, dite encore compétence concurrente non limitée aux principes<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Cf. supra, A.2.1.1.

<sup>10</sup> Lequel a peu changé dans le cadre des nouveaux articles sur la formation. Il a ainsi été dit par le rapporteur de commission du Conseil national, lors du débat aux chambres fédérales: *«Bei der Berufsbildung besitzt der Bund bereits heute eine umfassende Regelungskompetenz. Daran wurde nichts geändert»* (BO CN 2005 1388, intervention Randegger).

<sup>11</sup> Herbert PLOTKE, *Schweizerisches Schulrecht*, 2<sup>e</sup> éd., Berne et al. 2003, 106; Jean-François AUBERT / Pascal MAHON, *Petit commentaire de la*

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral – rendue à propos de la conformité au droit supérieur d'initiatives cantonales genevoises –, «*en vertu du principe de la force dérogatoire du droit fédéral (art. 49 al. 1 Cst.), les cantons ne sont pas autorisés à légiférer dans les domaines exhaustivement réglementés par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils peuvent édicter des règles de droit qui ne violent ni le sens ni l'esprit du droit fédéral, et qui n'en compromettent pas la réalisation*»<sup>12</sup>.

Or le domaine de la formation professionnelle a été exhaustivement réglé par la Confédération<sup>13</sup>. Celle-ci a en effet édicté une loi fédérale<sup>14</sup>, une ordonnance fédérale générale d'application<sup>15</sup>, d'autres ordonnances touchant des domaines spécifiques, et de très nombreuses ordonnances fédérales réglementant l'apprentissage des différentes professions<sup>16</sup>.

La LFPr et l'OFPr règlent notamment la procédure de qualification initiale<sup>17</sup>, qui possède des liens évidents avec la validation des acquis. Les diverses ordonnances réglementant l'apprentissage contiennent un plan d'études, avec une durée minimale de formation (en heures) pour les différentes composantes de ce plan d'études<sup>18</sup>. Enfin, selon les directives de l'OFFT, ces ordonnances doivent aussi régler les questions de perméabilité: «*les passerelles vers d'autres filières de formation doivent être mentionnées*

*Constitution fédérale de la Confédération suisse du 11 avril 1999, Zurich 2003, par. 7 ad art. 63 Cst.*

<sup>12</sup> ATF 1P.129/2006 du 18 octobre 2006, cons. 3.1 *in fine*.

<sup>13</sup> Selon Tobias JAAG, *Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich*, 3<sup>e</sup> éd., Zurich 2005, par. 4053, la formation professionnelle est très largement (*weitgehend*) réglée par la Confédération, seule l'exécution de la législation fédérale appartenant aux cantons.

<sup>14</sup> Loi fédérale sur la formation professionnelle, du 13 décembre 2002 (RS 412.10; LFPr).

<sup>15</sup> Ordonnance fédérale sur la formation professionnelle, du 19 novembre 2003 (RS 412.101; OFPr).

<sup>16</sup> RS 412.101.220; il existe actuellement, selon l'Office fédéral de la formation et des technologies (OFFT) plus de deux cents professions réglementées, et 22 ordonnances sont en consultation.

<sup>17</sup> Art. 33 ss LFPr; 30 ss OFPr.

<sup>18</sup> A cet égard, il est évident qu'une personne n'ayant pas suivi de formation professionnelle pendant une année ou plus, mais se voyant valider néanmoins cette année, ne parviendra normalement pas à récupérer le nombre d'heures voulu sur les deux ou trois autres années de sa formation professionnelle initiale.

*dans l'ordonnance sur la formation et en principe définies*»<sup>19</sup>. C'est dire que les cantons ne sont, dans le domaine de la reconnaissance et de la validation des acquis, pas entièrement libres de légiférer, le législateur fédéral ayant adopté des règles exhaustives en la matière.

Cela ne signifie toutefois pas encore que l'IN 138 viole le droit supérieur. Il est en effet possible, selon le principe de l'interprétation conforme évoqué ci-dessus, de considérer que l'article 44, alinéa 4, LIP ne déploiera d'effets que dans la mesure où le droit fédéral le permet. Seront ainsi possibles des passerelles entre les filières gymnasiale et de culture générale; s'agissant de la filière professionnelle, la reconnaissance des acquis sera possible si cela ne contrevient pas aux lois et ordonnances fédérales.

Pour le surplus, l'IN 138 ne contient pas de règles contraires au droit supérieur en vigueur, ni du reste aux projets – du moins tels qu'en l'état – de conventions intercantionales fondées sur les nouveaux articles 48°, alinéa 1, et 62, alinéa 4, Cst., à savoir la convention d'harmonisation scolaire (HarmoS), la convention scolaire romande et le plan d'études cadre romand (PECARO). Par ailleurs, ces derniers instruments n'en sont qu'à leur phase d'élaboration, et n'entreront pas en vigueur avant que le Grand Conseil ne se prononce sur la recevabilité de l'IN 138. Il convient de rappeler à cet égard que 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.

## **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'initiative<sup>20</sup>.

S'agissant de l'IN 138, cette dernière engendrerait certaines difficultés, notamment dans la mesure où le contexte budgétaire et la volonté d'assainir les finances publiques permettraient difficilement de dégager les moyens supplémentaires prévus par l'initiative; de plus, une validation complète des

---

<sup>19</sup> OFFT, *Manuel sur les formations professionnelles initiales: Elaboration pas à pas d'une ordonnance sur la formation professionnelle initiale*, 3<sup>e</sup> éd., Berne 2006, 16.

<sup>20</sup> ATF 128 I 190 cons. 5, avec références.

acquis engendrerait incontestablement de délicats problèmes d'application. Malgré ces difficultés, il n'y a toutefois pas d'obstacle d'ordre factuel absolument 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.

Moyennant l'interprétation conforme de l'article 44, alinéa 4, de l'initiative décrite plus haut, l'IN 138 s'avère ainsi recevable.

## **B. PRISE EN CONSIDÉRATION**

### **1. Contenu de l'initiative**

L'initiative pose trois objectifs principaux: accorder aux élèves en difficultés dans le secondaire I et dans le secondaire II un suivi pédagogique différencié en octroyant aux équipes d'enseignant-e-s des ressources supplémentaires allouées et contrôlées par une commission ad hoc nommée par le département de l'instruction publique, introduire dans le secondaire II un système de reconnaissance des acquis afin qu'en cas de changement de filière d'étude, le bagage acquis et certifié soit valorisé, lutter contre une forme de discrimination engendrée par la structure scolaire en organisant le secondaire I en classes intégrant tous les élèves.

L'initiative ne se centre donc pas uniquement sur le secondaire I (cycle d'orientation), mais s'étend à l'articulation entre l'école primaire et le cycle d'orientation et entre celui-ci et l'enseignement secondaire post-obligatoire. En outre, à l'intérieur du secondaire II, elle préconise une clarification des passages possibles d'une filière d'étude à l'autre par édicition de normes cohérentes et transparentes.

### **2. Position du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat est bien conscient qu'il faut venir en aide aux élèves en difficulté; c'est, d'ailleurs, une préoccupation partagée à Genève depuis des décennies par tous les gouvernements et tous les parlements qui se sont succédé. Dans le contexte d'un resserrement constant des exigences à l'entrée des écoles et des formations du degré tertiaire, resserrement associé à la disparition des emplois sans formation spécifique, l'aide aux élèves en difficultés a pris ces dernières années une importance accrue que l'évolution de l'enseignement, tant dans les degrés primaires qu'au cycle d'orientation visait à développer.

Dans l'enseignement primaire, la possibilité s'est accrue de cibler l'aide aux élèves en difficultés, notamment au travers d'appuis spécifiques.

En ce qui concerne plus particulièrement le cycle d'orientation, le concept de différenciation pédagogique a été développé qui consiste à différencier les manières d'enseigner en prenant en compte les aptitudes et les rythmes d'apprentissage différents selon les élèves. Ce concept était mis en cohérence avec l'organisation même du cycle d'orientation en regroupements d'élèves différenciés non plus en fonction des disciplines enseignées, mais en fonction, précisément, des difficultés (ou des facilités!) d'apprentissage des élèves.

Bien qu'il ait été prévu que cette adaptation du cycle d'orientation fût évaluée par le service de la recherche en éducation (SRED) dans le but de faire évoluer l'enseignement au secondaire I, y compris dans son organisation, en fonction des résultats constatés, deux initiatives ont été coup sur coup déposées et ont abouti, qui concernent la structure du cycle d'orientation. Sur ce point, les deux initiatives sont contradictoires, l'initiative 134 demandant la répartition des élèves en filières quasi imperméables, l'initiative 138 préconisant quant à elle l'intégration de tous les élèves dans les mêmes classes, c'est-à-dire dans des classes hétérogènes, terme que les initiants n'emploient cependant pas.

Il se trouve que les études internationales les plus récentes, en particulier celles qui se sont basées sur l'exploitation des enquêtes internationales PISA, ont démontré que la structure de l'école n'est pas une variable déterminant la réussite ou l'échec à ces tests. Parmi les pays et les cantons suisses les mieux ou les moins bien classés en fonction des résultats à l'enquête PISA coexistent autant de systèmes à regroupements différenciés qu'intégratifs.

Il apparaît donc que le débat sur la structure du secondaire I n'est pas productif, constat fait déjà dans les années 1980 par le chef du département de l'instruction publique qui avait ordonné que l'on se concentrât plus sur le contenu que sur le contenant, d'où les travaux entrepris dès 1989 et qui ont abouti à l'adaptation encore en vigueur au cycle d'orientation.

S'agissant des moyens supplémentaires dont les initiants demandent qu'ils soient octroyés au soutien pédagogique pour les élèves en difficultés, il convient de rappeler que la situation présente des finances de l'Etat n'autorise pas que des moyens supplémentaires soient massivement dégagés. En outre, une répartition des ressources existantes ou nouvelles par une commission ad hoc engendrerait assurément des coûts de fonctionnement nouveaux. La gestion des crédits alloués doit faire partie intégrante de la mission des directions d'écoles.

Cette mission comprend également l'organisation de mesures d'appui en faveur des élèves en difficulté. Il est certes toujours possible de revoir ces

mesures, de les mettre mieux en cohérence entre écoles, voire entre ordres d'enseignement. Il est également possible de redéfinir et d'optimiser les tâches des personnels en charge de l'orientation, de l'assistance pédagogique et de l'aide psychologique, personnels prévus à l'article 54 LIP. Cette gestion, en ce qui concerne l'enseignement secondaire I et II doit rester de la compétence des directions générales et des directions d'établissement afin de correspondre au mieux aux besoins locaux. La confier à une commission ad hoc ne ferait qu'ajouter de la complexité aux processus d'analyse et de décision.

En outre, en ce qui concerne l'enseignement primaire, la mise en place voulue par le département de l'instruction publique de réelles directions d'école avec, précisément, des compétences définies dans l'attribution des ressources, notamment en fonction du contexte économique, social et culturel de chaque école, en concertation avec le personnel et les parents, va tout à fait dans le sens des initiants, sans surajouter une structure administrative.

Quant à la nécessité de clarifier les passages possibles d'une filière à l'autre de l'enseignement secondaire post-obligatoire, notamment sur la base d'une reconnaissance des acquis des élèves, il convient de relever qu'existe la Commission des transferts et passerelles (et, pour les aspects très opérationnels, la commission restreinte, constituée d'un-e doyen-ne représentant chaque centre de concertation de l'enseignement secondaire post-obligatoire et d'un-e représentant-e du service de la scolarité de la direction générale de l'enseignement secondaire post-obligatoire) qui est active dans le domaine des coulissements d'élèves entre les différentes filières.

La pratique de cette commission est de gérer les réorientations au sein de l'enseignement secondaire post-obligatoire. Les possibilités de transfert sont résumées dans une brochure revue chaque année et mise à disposition des équipes de direction ainsi que des maître-sse-s responsables de classe ou de groupe. La philosophie poursuivie jusqu'à présent correspondrait plus à une réflexion sur les prérequis nécessaires pour rejoindre telle ou telle école. Cependant, dans certains cas très précis, la commission a recours au concept de validation d'acquis. Par exemple, des notes acquises dans la filière gymnasiale peuvent être prises en compte par l'Ecole de culture générale lors d'un transfert, pour valider des cours dispensés dans un degré inférieur comptant tout de même pour l'obtention du certificat.

Il est tout à fait envisageable que cette manière de faire se développe à l'avenir. Cependant, trois questions doivent absolument être prises en compte:

Tout d'abord, la validation des acquis est plus difficile à appliquer dans le cas d'élèves peu scolaires dont les résultats sont faibles; et, dans un tel cas de figure, *a fortiori* dans un parcours scolaire, les portfolios de compétences sont insuffisants pour justifier une validation d'acquis à caractère justement très scolaire.

Ensuite, il faut s'assurer que la dispense donnée soit réellement équivalente. Par exemple, considérer comme acquis des cours de français à un-e collégien-ne transféré-e à l'Ecole de commerce risque de nier la dimension «français commercial» enseignée à l'Ecole de commerce.

Enfin, si l'on abuse de cet outil, le risque existe de favoriser un horaire scolaire trop morcelé qui pourrait être défavorable à l'intégration de l'élève. Si, en effet, la validation signifie allègement ou suppression de cours, la dérive vers une perte de sens dans la cohérence de la formation constitue un danger réel.

La réflexion à ce propos engagée au sein de l'enseignement secondaire post-obligatoire – réflexion qui s'articule également autour des projets de l'attestation fédérale en deux ans et de la nouvelle organisation de la filière professionnelle en sept pôles – vise d'une part à limiter les parcours d'élèves trop longs et parfois chaotiques (perte de sens, démotivation, abandon de projet, dégradation du sentiment d'efficacité personnelle, etc.) et d'autre part à faciliter des changements d'orientation en évitant à la fois certaines procédures d'admission un peu lourdes (examens, par exemple) ou, dans d'autres cas, des redoublements pas toujours efficaces ou utiles.

Lorsque ces travaux seront achevés, il est d'ores et déjà prévu que des consignes et directives claires soient édictées, comme le souhaitent les initiants.

Le Conseil d'Etat constate que l'initiative sollicite des ressources financières supplémentaires dans un contexte de redressement catégorique des finances de l'Etat. Elle préconise par ailleurs la création d'une nouvelle structure de gestion et d'administration, génératrice de complexification administrative, ce qui irait à l'encontre du souci manifesté clairement par le Conseil d'Etat de simplification des procédures, conduisant à une meilleure gestion des finances publiques et à une efficacité accrue. Enfin, le Conseil d'Etat relève que, pour le cycle d'orientation, les initiants prônent une organisation structurelle en regroupements indifférenciés d'élèves, c'est-à-dire en classes hétérogènes dont l'extension au 7<sup>e</sup> degré a été clairement refusée par le peuple lors de la votation de mars 2001.

Le Conseil d'Etat rappelle que la prise en compte des difficultés que les élèves peuvent rencontrer constitue une préoccupation constante du département de l'instruction publique qui a ouvert plusieurs chantiers directement en rapport avec cette préoccupation :

réorganisation de l'enseignement primaire,

refonte du cycle d'orientation,

mandat confié par le secrétaire général du département de l'instruction publique 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, la formation professionnelle et continue portant précisément sur l'amélioration de l'orientation, la formation et le suivi des élèves en difficultés.

Le résultat de ces différents travaux pourra servir de base à un contreprojet à destination du Grand Conseil.

En outre, sur le plan suisse, la Conférence des directrices et directeurs de l'instruction publique (CDIP) a fait de l'amélioration de la transition entre la scolarité obligatoire et le degré secondaire II une priorité dans son programme de travail actualisé le 22 juin 2006 dans la perspective qu'à terme, les 95% de la même classe d'âge obtiennent une certification de fin d'études secondaires II. Le département de l'instruction publique genevois est étroitement associé à ces travaux.

## **C. CONCLUSION**

Bien conscient du fait qu'il faille se mobiliser contre l'échec scolaire et permettre à tous les jeunes d'accéder à une certification de fin d'études secondaires II, le département de l'instruction publique est d'ores et déjà profondément engagé dans une restructuration et de nombreux travaux qui visent ce double objectif, tout en tenant compte du contexte financier dans lequel le Conseil d'Etat doit inscrire son action.

Le Conseil d'Etat prend en compte le fait que la perméabilité des voies de formation à l'intérieur de l'enseignement secondaire II, perméabilité pouvant reposer sur la reconnaissance officielle des acquis des élèves, fait l'objet de travaux déjà engagés, rappelle son plan de redressement des finances publiques incompatible avec l'octroi de moyens financiers supplémentaires et relève que la structure d'organisation du cycle d'orientation préconisée par les initiants ne respecte pas la volonté populaire exprimée clairement en 2001. En conséquence, il estime que l'Initiative 138 est inopportune.

Sur la base du résultat des différents chantiers engagés et rappelés ci-dessus, le Conseil d'Etat se réserve la possibilité de soumettre au Grand Conseil un projet de loi valant contreprojet à la présente initiative.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à déclarer recevable l'IN 138 et à refuser sa prise en considération, tout en prenant acte de ce que le Conseil d'Etat se réserve la possibilité de soumettre à votre Grand Conseil un projet de loi valant contreprojet à cette initiative.

#### AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :  
Robert Hensler

Le président :  
Charles Beer

## **Initiative populaire «S'organiser contre l'échec scolaire et garantir une formation pour tous les jeunes»**

Les soussignés, électrices et électeurs dans le canton de Genève, en application des articles 64 et 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, proposent le projet de loi suivant:

### **PROJET DE LOI modifiant la loi sur l'instruction publique (C 1 10)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit:

#### **Article 1**

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

#### **Art. 7C Soutien pédagogique pour les élèves en difficultés (nouveau)**

<sup>1</sup> Afin de favoriser l'accès à la formation pour tous, des moyens supplémentaires sont mis à disposition des équipes d'enseignants pour leur permettre d'organiser dans le cadre de leur école ou établissement un suivi des élèves éprouvant des difficultés dans l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire I et II. Ce suivi pédagogique est différencié, ciblé, conçu dans la durée et coordonné au besoin entre les ordres d'enseignement. Les équipes pédagogiques mènent leur action en étroite collaboration avec les partenaires de l'école (notamment les parents, les assistants sociaux et les conseillers en orientation).

<sup>2</sup> L'allocation de ces moyens est placée sous le contrôle d'une commission nommée par le département. Cette commission est chargée de promouvoir l'échange d'informations et la collaboration entre les équipes enseignantes de l'enseignement primaire et secondaire I et II, de suivre l'utilisation des moyens, d'en évaluer l'efficacité et d'établir périodiquement l'estimation du montant des ressources allouées au soutien des élèves en difficultés. Un règlement du Conseil d'Etat précise la composition et le fonctionnement de cette commission.

**Art. 44, al. 4 (nouveau)**

<sup>4</sup> Dans le but d'offrir à chacun la possibilité d'une formation englobant les formations en apprentissage et faisant l'objet d'un certificat, l'enseignement secondaire II garantit la reconnaissance des acquis aux élèves ayant suivi une ou plusieurs années de formation dans une ou l'autre de ses filières. A cette fin, des normes claires, cohérentes et transparentes sont édictées pour favoriser et permettre le passage d'une filière à une autre.

**Art. 53A Organisation (nouveau)**

<sup>1</sup> Au terme de la scolarité primaire, les élèves promus sont inscrits d'office dans le 7<sup>e</sup> degré du cycle d'orientation.

<sup>2</sup> L'enseignement donné au 7<sup>e</sup> degré est identique pour tous les élèves.

<sup>3</sup> Aux 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> degrés, l'enseignement est donné en classe intégrant tous les élèves avec niveaux et options.

<sup>4</sup> L'organisation des 7<sup>e</sup>, 8<sup>e</sup> et 9<sup>e</sup> degrés, ainsi que les conditions d'admission et de promotion des élèves dans ces degrés, sont fixées par le règlement.

**Article 2 Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet de l'année suivant son adoption.

\* \* \*

**Argumentaire****Trois Constats****1) Orientation et formation - système incohérent**

Les élèves de 6<sup>e</sup> primaire subissent un saut organisationnel important en entrant au Cycle d'Orientation. En sortant du CO, le même phénomène se reproduit avec les filières du post-obligatoire. Les différentes parties du système éducatif sont davantage juxtaposées qu'articulées entre elles révélant un manque de cohérence du système.

A 15 ans, à Genève, de trop nombreux jeunes ne maîtrisent pas assez la langue écrite pour connaître leurs devoirs de citoyen-ne et exercer leurs droits. Ces jeunes-là sont les plus exposés à une exclusion du système scolaire dès que celui-ci n'est plus obligatoire (dès 15 ans révolus) et, par extension, du monde de l'emploi. A la fin de la scolarité obligatoire des centaines de jeunes sont promus mais admis nulle part. Au Post-Obligatoire des jeunes, en échec dans la filière qu'ils ont choisie, se voient interdire par

des règlements des possibilités de réorientation. Nombreux sont ceux qui arrêtent toute formation une année ou deux après le cycle d'orientation et se contentent de petits travaux sans qualification.

## 2) Echec scolaire et insertion - système inadapté

La sélection sociale s'opère sur la base des résultats scolaires en éliminant progressivement, degré après degré, les élèves les plus en difficulté. Au CO, le système est devenu binaire : les élèves en difficulté en niveau A sont transférés dans un niveau B dont la seule particularité est de regrouper des classes à effectif moins grand. Plus aucun projet pédagogique ne peut se développer pour combattre l'échec scolaire, les baisses de budget ayant supprimé ces possibilités. Ces mêmes baisses budgétaires font progressivement augmenter le nombre d'élèves par classe rendant plus difficiles les suivis individualisés.

Pour les élèves sortant du CO

- les écoles qui offraient des débouchés aux élèves promus du 9<sup>e</sup> degré en niveau B augmentent leurs exigences d'entrée afin de se profiler comme des écoles de plus haut niveau offrant un accès aux Hautes Ecoles Spécialisées. Conséquence : plus de 400 élèves sortent maintenant promus du CO sans pouvoir entrer dans une école régulière.
- les élèves non promus de 9<sup>e</sup> du CO ne trouvent pas de débouchés.
- une bonne partie des places d'apprentissage disponibles ne correspondent pas aux attentes des élèves et de leurs parents ou exigent des compétences scolaires trop élevées (voire 18 ans) pour des élèves de 15 ans. Dès lors, seuls 5 ou 6 % des élèves sortant du CO entrent en apprentissage en entreprise.

De plus, un certain nombre d'élèves entrent régulièrement au post-obligatoire dans les différentes filières, mais ils se heurtent à l'obstacle constitué par les exigences, nouvelles pour eux, d'une école de niveau supérieur bien plus spécialisée que le CO. N'arrivant pas à s'adapter assez vite, ces élèves-là régressent alors à grande vitesse voire décrochent scolairement et sortent de toute formation.

## 3) Réduire les buts de l'école - système illégal

L'école obligatoire doit permettre à tous les élèves d'acquérir des savoirs solides, des compétences, le sens des responsabilités et de la solidarité.

Rappelons que la loi prévoit que le cycle d'orientation « vise à développer l'ouverture d'esprit, la faculté de discernement, l'autonomie, la solidarité, toutes compétences qui contribuent à l'éducation citoyenne ». « Il assure un

équilibre dans le développement des différentes aptitudes (intellectuelles, manuelles, physiques et artistiques) des adolescents, qui leur permet de trouver du sens dans leurs apprentissages et leur donne progressivement les éléments de choix pour leur parcours de formation ».

Or, des tendances fortes font pression sur l'école pour que celle-ci se réduise à la transmission de quelques savoirs fondamentaux, notamment pour les élèves les plus faibles. S'il est absurde, scandaleux et illégal que l'école genevoise n'arrive pas à garantir l'acquisition de ces savoirs fondamentaux par tous les élèves de 15 ans, il est tout aussi absurde, scandaleux et illégal de vouloir réduire les buts de l'école à quelques savoirs utilitaristes. L'école ne doit pas cautionner une quelconque baisse de niveau mais faire en sorte que tous les élèves acquièrent une bonne culture générale.

**Cette initiative formulée à pour objectifs d'assurer la cohérence de notre système scolaire, de l'adapter aux réalités actuelles et de faire de la lutte contre l'échec scolaire une priorité en s'organisant contre l'échec et les difficultés d'insertion de certains jeunes grâce à :**

1) Des moyens supplémentaires de soutien pédagogique

Afin de favoriser l'accès à la formation pour tous, des moyens supplémentaires (tels que des ressources humaines complémentaires, des moyens pour de la formation et des échanges de pratique) sont mis à disposition des équipes d'enseignants pour leur permettre d'organiser dans le cadre de leur école ou établissement un suivi des élèves éprouvant des difficultés dans l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire I et II. Ce suivi pédagogique est individuel, ciblé, conçu à long terme et coordonné au besoin entre les ordres d'enseignement. Les équipes pédagogiques mènent leur action en étroite collaboration notamment avec les parents, les assistants sociaux et les conseillers en orientation.

L'allocation de ces moyens est placée sous le contrôle d'une commission nommée par le département. Cette commission est chargée de promouvoir l'échange d'informations et la collaboration entre les équipes enseignantes de l'enseignement primaire et secondaire I et II, de suivre l'utilisation des moyens, d'en évaluer l'efficacité et d'établir périodiquement l'estimation du montant des ressources allouées au soutien des élèves en difficultés. Un règlement du Conseil d'Etat précise la composition et le fonctionnement de cette commission.

## 2) Une réorganisation nécessaire du Cycle d'Orientation

Les regroupements actuels du CO ont montré leurs limites et les regroupements B constituent de véritables ghettos sans réelles perspectives, ni pendant le CO, ni après la 9<sup>e</sup> année. Le constat objectif et chiffré du suivi du parcours de ces élèves est amer et atteste que tous les élèves du regroupement B sont en échec programmé. Il convient donc d'ouvrir pour ces élèves des perspectives durant le CO et de soutenir ceux qui en ont le plus besoin (25 à 30 par CO) par une approche pédagogique ciblée, coordonnée et à long terme grâce aux ressources offertes par les moyens supplémentaires de soutien pédagogique ; ce qui ne supprime évidemment et en aucun cas les autres formes de soutiens scolaires auxquels ont droit tous les élèves (cours d'appui par exemple).

Le cycle d'orientation est réorganisé afin qu'il admette tous les élèves promus de 6<sup>e</sup> primaire dans des classes de 7<sup>e</sup> intégrées à l'instar d'autres cantons comme le Valais ou le Tessin et qu'il assure une orientation progressive des élèves pendant les degrés 8 et 9 en proposant des enseignements différenciés plutôt que des regroupements a priori dans des filières hiérarchisées qui classent les élèves et transforment les différences en inégalités.

## 3) Une meilleure articulation entre l'orientation et la formation des jeunes jusqu'à l'obtention d'un certificat secondaire.

Réorganiser le 10<sup>e</sup> degré pour qu'il soit mieux articulé aux besoins des élèves sortant du 9<sup>e</sup> degré. Les différentes filières doivent être suffisamment perméables et reliées entre elles pour permettre des réorientations tout au long de l'année. Ceci exige, entre autres, d'améliorer la concertation entre l'école et les milieux professionnels.

Dans le but d'offrir à chacun la possibilité d'une formation englobant les formations en apprentissage et faisant l'objet d'un certificat, l'enseignement secondaire II garantit la reconnaissance des acquis aux élèves ayant suivi une ou plusieurs années de formation dans une ou l'autre de ses filières. A cette fin, des normes claires, cohérentes et transparentes sont édictées pour favoriser et permettre le passage d'une filière à une autre.