

Date de dépôt : 1^{er} décembre 2008

Rapport

de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) (C 1 06.0)

Rapport de majorité de M^{me} Janine Hagmann (page 1)

Rapport de minorité de M. Antoine Bertschy (page 29)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Janine Hagmann

Mesdames et
Messieurs les députés,

Préambule

Le Grand Conseil est invité à se prononcer sur trois projets de loi du Conseil d'Etat qui, en substance, proposent aux parlements des 26 cantons suisses de concrétiser, par l'adhésion à trois accords intercantonaux, l'harmonisation du système éducatif suisse pour la scolarité obligatoire, donc aux degrés primaire et secondaire 1, ainsi que la collaboration des cantons dans le domaine de la pédagogie spécialisée qui concerne la population des jeunes de 0 à 20 ans. Il s'agit plus précisément de :

- a) l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (niveau national, CDIP), dit concordat HarmoS (ou accord HarmoS);
- b) la convention scolaire romande - CSR (niveau régional, CIIP);
- c) l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (niveau national CDIP).

En matière de politique de l'éducation, inscrite dans l'évolution du contexte social, économique et culturel qui imprègne ce début de millénaire, le Grand Conseil doit au fond déterminer si le processus d'harmonisation scolaire tel qu'il est préconisé par les conférences suisse et romande des directeurs de l'instruction publique répond aux besoins, aux préoccupations et aux exigences exprimées régulièrement par les citoyennes et citoyens genevois en matière scolaire :

- une école obligatoire plus lisible dans ses structures et ses objectifs, plus rigoureuse et exigeante dans les contenus qu'elle enseigne à tous les élèves et plus cohérente dans l'évaluation de leurs compétences et connaissances au terme des onze premières années de scolarité;
- une école qui recherche en permanence à promouvoir par des mesures adaptées l'égalité des chances et le soutien aux jeunes qui sont en difficulté;
- une formation scolaire de base à l'échelle nationale mieux adaptée aux réalités et aux exigences des filières de l'enseignement postobligatoire et de l'entrée dans le monde professionnel;
- une école qui soit en mesure de rendre compte régulièrement à la population de ses évolutions et de ses résultats et de rechercher en permanence l'efficacité dans l'utilisation des ressources;
- une école capable enfin d'intégrer le mieux possible avec des modalités adaptées les élèves qui nécessitent des mesures particulières pour répondre à des besoins spéciaux.

L'harmonisation de la scolarité obligatoire à l'échelle de notre pays et de notre région linguistique, mais aussi l'harmonisation des pratiques d'enseignement et d'évaluation de l'école publique genevoise, permettra-t-elle d'avancer vers ces objectifs qui actualisent ceux décrits à l'article 4 de notre loi sur l'instruction publique et d'améliorer ainsi la formation des élèves de notre canton ? La réponse est oui.

En effet, la très large majorité des membres de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture (ci-après la commission) est convaincue – à une voix près – qu'aussi bien l'harmonisation de la scolarité obligatoire que la collaboration accrue des cantons dans le domaine de la pédagogie spécialisée concrétisent une avancée nécessaire et bienvenue sur les plans national, régional et cantonal en matière de politique de l'éducation et de la formation. Dans le débat scolaire actuel qui mériterait à la fois plus de hauteur et d'humilité le processus d'harmonisation permet d'élargir le débat scolaire et de prendre conscience des enjeux pour les années à venir.

Ce processus d'harmonisation de la scolarité obligatoire engagé dans les 26 cantons suisses répond d'abord à la volonté très claire exprimée en mai 2006 par la population suisse et genevoise lorsqu'elle a été appelée à se prononcer sur la révision des articles constitutionnels sur la formation. Il s'inscrit aussi dans la phase actuelle de développement des projets conduits par le Département de l'instruction publique concernant notamment les priorités à la maîtrise de la lecture au terme du cycle élémentaire, au renforcement des exigences pour l'apprentissage des langues étrangères, à une transition plus transparente entre le primaire et le cycle d'orientation, à la mise en place d'une organisation de l'enseignement primaire qui permet d'assurer une mise en œuvre, sur le terrain, dans les établissements scolaires, avec leur direction, de ces priorités.

La commission a relevé en premier lieu avec satisfaction la qualité des travaux conduits avec intensité et ambition par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique – la CDIP – et par la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin – la CIIP – qui ont adopté respectivement l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire – ci-après le **concordat HarmoS** – et la **convention scolaire romande** – la CSR – en juin 2007.

Les commissaires ont relevé également le souci de transparence du Conseil d'Etat par leur lecture des arguments développés dans les exposés des motifs à l'appui des projets de loi projet de loi 10350 et projet de loi 10351 l'autorisant à adhérer à ces accords et sa volonté de transparence quant aux enjeux et aux conséquences de la mise en œuvre des dispositions intercantionales, y compris par des projections et des estimations sur le plan financier selon les exigences de planification quadriennale (PFQ).

Le présent rapport de majorité porte uniquement sur le **projet de loi 10350 – le concordat HarmoS** – et vise volontairement la concision pour mettre en évidence les principales questions soulevées et les enjeux majeurs pour l'école genevoise relevés lors des séances des 15 et 29 octobre, et celle du 5 novembre 2008 par les membres de la commission, sous la présidence de M. François Gillet.

Les travaux ont bénéficié des interventions de M. Charles Beer, Conseiller d'Etat en charge du département de l'instruction publique (ci-après DIP) et du directeur de projet chargé de l'harmonisation scolaire et délégué aux affaires intercantionales pour le DIP, M. Frédéric Wittwer.

Les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M. H. Demain. Qu'il soit remercié de son travail efficace.

Vote d'entrée en matière sur le projet de loi 10350

Pour :	3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L
Contre :	1 UDC
Abstention :	1 UDC, 1 MCG [adopté].

La commission est entrée en matière et a suivi la démarche logique et cohérente sur le plan politique proposée par le Conseil d'Etat consistant à traiter simultanément et solidairement les trois accords qui forment ce « triptyque », dont le centre est constitué par le concordat HarmoS. Le volet régional – celui de la convention scolaire romande – en constitue l'application ou la traduction concrète dans l'espace linguistique francophone indiquant une volonté affirmée de faire valoir, d'une part, la spécificité culturelle de l'espace romand de formation et, d'autre part, d'instaurer une commission interparlementaire qui pourra suivre ainsi régulièrement les développements et échéances de l'harmonisation de la scolarité obligatoire (cf. à ce sujet le rapport sur le PL 10351). Le troisième volet décrit quant à lui pourquoi, comment et sur quelles bases communes les cantons ont élaboré des objectifs et des instruments partagés à l'échelle nationale pour assurer une meilleure lisibilité et surtout des mesures équitables en matière de prise en charge des élèves handicapés ou ayant des besoins particuliers (cf. le Rapport sur le PL 10353).

1. HarmoS : la question de la gouvernance et du contrôle démocratique

Faut-il interpréter le processus d'harmonisation scolaire comme la conséquence d'une volonté de centraliser, voire d'uniformiser la gouvernance de l'éducation en Suisse, particulièrement pour les degrés primaire et secondaire ?

Le système de formation décentralisé que nous connaissons tient effectivement compte des caractéristiques historiques, institutionnelles et culturelles des cantons et de leur autonomie.

Les arguments qui verraient dans le concordat HarmoS une forme de centralisation des décisions politiques majeures par l'assemblée de la CDIP et donc, par conséquent, un déficit de contrôle démocratique, voire un transfert de compétences vers la Confédération pour la scolarité obligatoire, se heurteraient d'abord à la légitimité populaire clairement exprimée en mai 2006 (à 85,6% pour la Suisse avec l'unanimité des cantons) et donc aux dispositions de la Constitution fédérale dans le chapitre de la formation. Celle-ci stipule, il est utile de le rappeler, en son nouvel article 62 que « *si les*

efforts de coordination n'aboutissent pas à une harmonisation de l'instruction publique concernant la scolarité obligatoire, l'âge d'entrée à l'école, la durée et les objectifs des niveaux d'enseignement et le passage de l'un à l'autre, ainsi que la reconnaissance des diplômes, la Confédération légifère dans la mesure nécessaire ». En somme, si les cantons, après une très large consultation de tous les milieux concernés par l'école obligatoire et la rédaction d'un nouveau concordat scolaire avec ce nom à consonance mythologique – HarmoS – adopté à l'unanimité des 26 directeurs de l'instruction publique (quelle que soit leur appartenance politique) ne parviennent pas à se mettre d'accord, la Confédération serait autorisée à légiférer et il ne serait dès lors plus question d'harmonisation mais bien d'une forme de centralisation.

Aller à l'encontre d'une adhésion au concordat HarmoS reviendrait aussi à prolonger une réalité actuelle de notre pays en matière scolaire dans lequel, en passant d'un état cantonal à l'autre, les structures, les objectifs et finalités de l'enseignement à l'école primaire et au secondaire 1, les plans d'études, le temps passé à l'école, les données statistiques et les indicateurs, les instruments de pilotage et de contrôle de la qualité des prestations publiques d'enseignement - mais aussi les résultats à des enquêtes internationales comme PISA - sont encore à tel point différents, disparates, divergents, dilués, disharmonieux, qu'à terme cette diversité incomparable et souvent incompréhensible pour les parents fait courir un risque politique majeur au détriment des jeunes et des familles, mais aussi, au-delà, à l'économie (comme le relève avec pertinence le dossier d'*économiesuisse* sur HarmoS).

En effet, qui n'a pas éprouvé qu'un système scolaire trop confiné dans des particularités cantonales ou régionales, peu lisible, peu transparent, risque non seulement de conduire à une dispersion des ressources, mais aussi de mettre à mal le principe d'égalité des chances. Or, comme le rappelle le commentaire de la CDIP (PL 10350, p. 48) : « *L'un des objectifs visés en Suisse aujourd'hui est que, par-delà leur scolarité obligatoire, tous les jeunes puissent acquérir un certificat de formation professionnelle ou générale du degré secondaire II* ». La CDIP a même déclaré qu'en 2015 il faudra avoir atteint en moyenne suisse 95% de jeunes d'une classe d'âge avec une certification reconnue du secondaire postobligatoire. Cette ambition et cet objectif clair nécessitent de se mettre d'accord sur l'essentiel.

C'est pour ces raisons politiques majeures que la CDIP a commenté et mis en avant le principe de **perméabilité**, d'une part, qui signifie, par exemple, la possibilité de voir son parcours de formation reconnu, certifié et comparable dans tout le pays (et ailleurs, à l'étranger) et qui doit aussi permettre aux familles de changer de domicile, dans un autre canton, sans devoir faire

rattraper aux enfants des pans entier du programme scolaire (voire redoubler une année pour raccrocher); ou alors, autre exemple, d'être contraint de renvoyer un enfant de 4 ans révolus venu de Zurich à la crèche, en arrivant à Lucerne ou à Fribourg par exemple, puisque l'école publique ne comporte encore aujourd'hui qu'une seule année enfantine, donc uniquement pour les enfants de 5 ans dans plusieurs cantons ! La diversité cantonaliste atteint clairement ses limites.

La CDIP a également mis en exergue, d'autre part, l'exigence de **qualité** de la formation qui doit permettre à notre pays, malgré des résultats honorables aux enquêtes PISA sur le plan international, de mieux utiliser, avec plus d'efficacité et de transparence, les ressources que la population accepte d'investir dans la formation à tous les degrés, du primaire au tertiaire. Une exigence de qualité basée sur des instruments tels que les standards suisses de formation, des tests de référence, des mesures, des indicateurs, un véritable monitoring du système éducatif qui permettra d'éclairer les débats et décisions politiques. En ce sens, le développement de la qualité ne se limite pas (ou plus) à une intention généreuse dans les lois scolaires cantonales mais se dote d'outils communs et partagés entre les cantons.

Ce n'est du reste qu'en 2006 que le tout premier *Rapport suisse sur l'éducation* a pu être publié avec, comme l'a précisé le représentant du DIP au cours des travaux, des données encore souvent mal consolidées vu les disparités entre chaque canton dans leur définition et leur saisie. En parcourant un tel document, chaque élu politique peut prendre la mesure des écarts et des divergences qui révèlent les limites de 26 systèmes scolaires juxtaposés et coordonnés de manière minimale depuis des décennies, malgré la première étape fondatrice et déterminante qui, en 1970, aura permis de donner une base juridique à la CDIP, institution de droit public, dans le cadre du concordat scolaire.

Le **concordat HarmoS** traduit ainsi dans ses différentes dispositions le nouvel article 61a de la Constitution fédérale « Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et à la perméabilité de l'espace suisse de formation ».

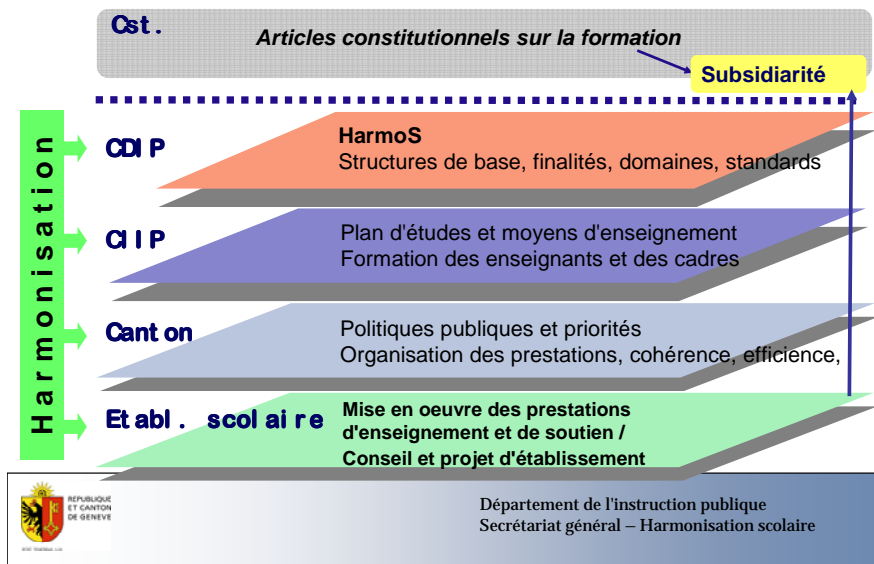
Pour résumer, le fédéralisme coopératif dans le domaine si éminemment politique de l'éducation et de la formation au niveau de la scolarité obligatoire se déclinera en terme de gouvernance sur la base des articles révisés de la Constitution fédérale, puis :

- 1) au plan national par les dispositions du **concordat HarmoS** acceptées par les 26 responsables de Département de l'instruction publique et soumises au vote des parlements cantonaux : l'une d'elle prévoit

explicitement, à l'article 8, que « *la coordination des plans d'études et la coordination des moyens d'enseignement sont assurées au niveau des régions linguistiques* »;

- 2) au plan régional, par les dispositions de la **convention scolaire romande**, en particulier l'article 7 qui prévoit en toute logique que « *La CIIP édicte un plan d'études romand* ». Les cantons de la Suisse alémanique sont du reste engagés dans une démarche analogue à celle de la CIIP.
- 3) Au plan cantonal, par des **projets de loi** qui permettent, en sollicitant auprès du parlement l'autorisation **d'adhésion** du canton, de déployer des enjeux plus spécifiques en fonction des écarts plus ou moins grands entre les lois scolaires cantonales et les axes préconisés pour l'harmonisation de la scolarité obligatoire;
- 4) enfin, par des projets de loi modifiant la LIP, assortis d'**objectifs stratégiques et de plans de réalisations** pour les six prochaines années pour le DIP et l'ensemble des établissements de l'école publique dans le cadre des priorités politiques du Conseil d'Etat et, bien entendu, des budgets annuels votés par le Grand Conseil.

Niveaux du fédéralisme coopératif en interaction



Un tel dispositif institutionnel permettra indéniablement d'actualiser de façon équilibrée et raisonnable la gouvernance du système éducatif à tous les niveaux, tout en préservant les compétences et les marges de manœuvre cantonales et donc les avantages d'un système fortement décentralisé. C'est ici qu'il convient de rappeler par ailleurs que le financement du domaine de l'éducation et de la formation est financé en Suisse dans une proportion de 87% par les cantons/communes et donc de 13% par la Confédération (principalement pour les hautes écoles et la formation professionnelle).

La commission a ainsi examiné au cours de ses travaux la question cruciale du contrôle démocratique par les parlements cantonaux sur le processus d'harmonisation scolaire, car, si la convention scolaire romande fait explicitement référence dans son chapitre 5 au « contrôle parlementaire », soit au rapport sur les activités de la CIIP (article 20 - CSR) et aux compétences de la commission interparlementaire instaurée à cet effet (article 21 - CSR), rien de tel n'est prévu à l'échelon de la CDIP (car il n'existe pas de « convention des conventions » au niveau national). Cependant, la commission a pris acte que les dispositions principales du concordat HarmoS sont reprises telles quelles par la CSR en son article 3

« Domaines de coopération découlant de l'accord suisse », à savoir le début de la scolarisation, la durée des degrés scolaires, les tests de référence sur la base des standards nationaux, l'harmonisation des plans d'études, les moyens d'enseignement et les ressources didactiques, et l'attestation des connaissances et des compétences des élèves au moyen de portfolios nationaux et/ou internationaux recommandés par la CDIP.

La CSR précise en outre dans son rapport explicatif que *« toute modification ultérieure de ladite liste [des domaines de coopération établis au niveau suisse] devra être approuvée par l'ensemble des parlements cantonaux concernés »*. Il a enfin été rappelé que les rubriques relatives aux ressources allouées par le canton de Genève à la CDIP et à la CIIP apparaissent de façon explicite dans les budgets et les comptes d'Etat (mais également dans le « rapport explicatif » de la CIIP) à l'appui de la convention scolaire romande.

La commission a donc estimé que le Grand Conseil disposait des garanties formelles indispensables pour exercer les compétences législatives qui lui reviennent. Elle s'est également référée aux dispositions prises au printemps 2006 lorsque les avant-projets d'accords suisse et romand sur la scolarité obligatoire avaient donné lieu à l'instauration d'une commission interparlementaire romande ad hoc, dont on trouve, en annexe des projets de lois 10350 et 10351, la synthèse des amendements acceptés et des remarques.

Les présentations par le représentant du DIP et les échanges en commission ont permis de relever, en regard de la situation genevoise, les principaux enjeux, les risques identifiés et les liens avec les projets stratégiques actuellement conduits par le DIP en regard des dispositions des accords intercantonaux, le tout assorti du calendrier prévu tel qu'il figure dans le projet de loi du Conseil d'Etat. Les explications qui suivent vont tenter de résumer ce parcours très dense des travaux de la commission.

2. HarmoS et CSR : les structures de la scolarité obligatoire

Alors que les structures par degrés et cycles préconisées par le concordat HarmoS et la convention scolaire romande n'entraînent visiblement aucun changement structurel pour l'école obligatoire genevoise puisqu'elle comporte actuellement, dans la Loi sur l'instruction publique les écoles enfantines et les écoles primaires (art. 21) et le cycle d'orientation (art. 44), les réponses du DIP, en complément des motifs exposés par le Conseil d'Etat, sur les enjeux et les modalités liés à l'obligation scolaire à quatre ans révolus au 31 juillet – et ses conséquences prévisibles pour l'instruction publique genevoise – ont

permis aux membres de la commission de clarifier des aspects essentiels dans la perspective de l'harmonisation

Les travaux n'ont pas porté, il faut clairement le préciser ici, sur le principe même de l'obligation scolaire à quatre ans, auquel aucun membre ne s'est ouvertement opposé au cours des travaux, alors qu'il constitue dans certains cantons un enjeu politique largement exploité par celles et ceux qui s'opposent à l'harmonisation scolaire pour des raisons que, sans doute, le rapport de minorité annoncé développera le cas échéant.

Comme l'indique le Conseil d'Etat, le taux de scolarisation dans notre canton est supérieur à 95% pour les enfants de quatre ans et à 97% pour ceux de cinq ans (il est de 86% à quatre ans en moyenne en Suisse). Grâce à l'offre proposée et développée par le DIP depuis des décennies, mais aussi par l'enseignement privé, on peut affirmer que, sur la base des faits, l'obligation scolaire à quatre ans est soutenue par une très large majorité de la population. Elle a du reste fait l'objet de deux projets de loi de la part du groupe radical d'une part (PL 9816) et du groupe démocrate-chrétien de l'autre (PL 9859) qui seront traités en temps utile dès lors que les accords intercantonaux entreront en vigueur et donneront lieu aux modifications voulues dans la loi sur l'instruction publique.

Deux aspects de la mise en œuvre ont particulièrement retenu l'attention dans le cadre des travaux :

- 1) les effets du changement de la date de référence prescrite par le concordat HarmoS (qui passera, pour Genève du 31 octobre au 31 juillet);
- 2) les modalités de fréquentation de l'école obligatoire pour les élèves de quatre et cinq ans.

La fin de la « dispense simple »

Le concordat sur la coordination scolaire de 1970 prévoyait que « L'âge d'entrée à l'école obligatoire est fixé à six ans révolus au 30 juin. Les cantons conservent la possibilité d'avancer ou retarder la date limite de quatre mois » (art. 2, lettre a). L'obligation scolaire à 4 ans révolus a incité les membres de la CDIP (et de la CIIP) à fixer pour des raisons de cohérence, principalement sur le plan pédagogique comme le rappelle le Conseil d'Etat, une date de référence contraignante pour déterminer le début de la scolarité obligatoire, soit le 31 juillet.

Comme Genève (contrairement par exemple au canton de Vaud qui a maintenu jusqu'à ce jour la date du 30 juin sans avancer cette limite) a accordé ce qui a été désigné par la « dispense d'âge simple » la possibilité

d'être scolarisé en école enfantine jusqu'au 31 octobre, la mise en œuvre de l'harmonisation aura un impact à la fois pour le cycle primaire 1 (ou cycle élémentaire) mais aussi, en amont, pour le domaine et les institutions de la petite enfance, puisque les enfants nés entre le 1^{er} août et le 31 octobre 2008, par exemple, ne seront pas dans 4 ans scolarisés en 1^{re} année.

L'exposé des motifs du Conseil d'Etat explique en résumé sur ce point que :

- La nouvelle date de référence contraignante au 31 juillet provoquera momentanément un léger sous-effectif pour l'enseignement primaire. Elle aura des conséquences inverses sur les effectifs de la petite enfance.
- A la rentrée 2007, cela aurait représenté près de 1000 élèves qui n'auraient pas été accueillis (soit 25% de l'effectif de 1^{re} enfantine).
- Après 3 ans de mise en application du concordat HarmoS, l'effectif total des classes retrouvera le niveau initial.
- L'échelonnement par paliers tel qu'il peut être prévu par le DIP dans l'introduction de la nouvelle date de référence (à partir de 2010, réduisant la marge actuelle progressivement d'un mois par année) permettra d'atténuer encore l'impact de la mesure sur les effectifs.

Les réponses aux questions des membres de la commission ont dès lors porté principalement sur les modalités d'informations précises que le DIP devra assurer auprès des parents, des communes et des institutions de la petite enfance et sur une anticipation optimale sur le plan de la gestion des effectifs, selon le plan échelonné décrit dans l'exposé des motifs du Conseil d'Etat (PL 10350, pp. 25 et suivantes).

Selon les explications fournies par le représentant du DIP, la commission cantonale de la petite enfance, de même que la délégation de la Ville de Genève, puis l'ensemble des communes et tous les partenaires ont été et seront informés, puis étroitement associés à la gestion prévisionnelle et à la mise au point des mesures permettant une transition coordonnée suite au changement de la date de référence.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat s'est engagé à remettre au Grand Conseil un rapport (RD) d'ici la fin de l'année civile reprenant l'ensemble des constats et des orientations dans le domaine de la petite enfance comme le prévoit la loi sur la petite enfance et sur l'accueil familial à la journée. Les éléments liés aux effets de la mise en œuvre de l'harmonisation de la scolarité obligatoire y seront déployés et commentés de façon plus détaillée.

A ce stade, il faut retenir que la commission a admis et soutenu le caractère contraignant de la date de référence tel qu'il est formulé dans le

concordat HarmoS et la CSR en invitant le Conseil d'Etat à éviter toute logique de dérogation en la matière afin de faire en sorte de respecter la nécessité de constituer des volées de même âge moyen sur l'ensemble du territoire suisse et donner sur ce plan tout son sens et sa réalité à l'harmonisation. Les membres de la commission ont noté à cet égard que les enfants les plus jeunes d'une volée actuelle, ceux qui sont nés entre août et octobre précisément, présentent un taux d'échec supérieur au cours de leur scolarité.

Temps partiel au cours de la première phase de scolarisation

Revenant sur les délibérations antérieures, lorsqu'elle avait examiné les projets de lois « cousins » des groupes radical et démocrate-chrétien évoqués plus haut soutenant l'obligation de la scolarité à quatre ans, la commission a également interrogé le département de l'instruction publique sur les conditions favorables pour des enfants de quatre ans d'un début de scolarisation « en douceur » non seulement sur le plan pédagogique quant aux objectifs d'acquisition des apprentissages scolaires et de progression dans leur maîtrise, mais aussi quant aux modalités de fréquentation de l'école durant les premiers mois, voire la première année.

La CDIP à l'article 5, alinéa 2, du Concordat HarmoS précise à ce sujet qu'« au cours de ses premières années de scolarité, l'enfant progresse sur la voie de la socialisation et se familiarise avec le travail scolaire complétant et consolidant en particuliers les apprentissages langagiers fondamentaux. Le temps nécessaire à l'enfant pour franchir cette première étape de la scolarité dépend de son développement intellectuel et de sa maturité affective; le cas échéant, l'enfant bénéficie de mesures de soutien spécifiques. » Dans le commentaire il est indiqué qu'« Il ne s'agit pas simplement d'avancer l'âge d'entrée à l'école mais bien d'assouplir, dans l'esprit d'un encouragement individuel, cette première étape de la scolarisation. »

Le cycle primaire 1 (ou cycle élémentaire) dans ses objectifs et ses modalités ne diffère pas sensiblement de la situation actuelle, si ce n'est que, à son terme, au bout des quatre ans prévus, seront établis les premiers standards suisses de formation (tout particulièrement dans la maîtrise de la langue locale) et que, par conséquent, les attentes fondamentales sur le plan des connaissances et des compétences du futur plan d'études romand seront également fixées pour la fin de la 4^e année (l'actuelle 2^e primaire). Le Conseil d'Etat rappelle du reste clairement la nécessité d'assurer au terme de ces quatre années une maîtrise consolidée dans l'apprentissage de la langue française (lecture et écriture), qui constituent, chacun en conviendra, les clefs de la réussite pour la suite.

La Conférence romande poursuit par ailleurs les travaux qui intègrent ces questions aussi bien dans la perspective d'un cadre commun en vue d'établir une dotation horaire un tant soit peu harmonisée par cycle, autorisant, cependant, des modalités différenciées de prise en charge à temps partiel durant la première année d'école obligatoire à quatre ans. Selon les expériences conduites dans l'école publique genevoise et dans celle des autres cantons, il apparaît en effet indispensable qu'une souplesse et une différenciation sur ce plan puissent être rendues possibles en fonction des demandes des familles, des contextes sociaux et géographiques, et enfin des besoins sur le plan pédagogique. Des possibilités de scolarisation à temps partiel seront ainsi mises en place de façon coordonnée en évitant une trop grande hétérogénéité des temps d'accueil. Des directives précises, pour le cycle primaire 1 (ou cycle élémentaire), qui prévoit quatre années pour les élèves de quatre à sept ans, autoriseront justement une meilleure prise en compte dans la durée des rythmes d'apprentissage des règles de la vie scolaire et des connaissances et compétences attendues. Les membres de la commission ont ainsi convenu, dans l'attente des dispositions harmonisées qui seront retenues par les cantons romands, de réserver en temps opportun, au moment où le Conseil d'Etat proposera les modifications de la loi sur l'instruction publique, le sort des deux projets de loi sur la scolarité obligatoire à quatre ans.

3) HarmoS et CSR – Les finalités de la scolarité obligatoire

Une formation de base pour tous les élèves

Le principe de perméabilité tel qu'il est invoqué dans la Constitution fédérale, qui, il faut le reconnaître, paraît difficile à saisir à première vue, prend tout son sens dès lors que la coordination entre les cantons fixe dans les dispositions du concordat HarmoS non pas seulement, comme en 1970, les structures élémentaires de la scolarité – le contenant –, mais aussi les contenus de l'enseignement qui constituent l'essentiel d'une formation scolaire. L'avancée sans doute la plus significative sur la voie de l'harmonisation se trouve donc au chapitre II du concordat HarmoS : celui qui, en définissant les cinq domaines d'une formation de base pour tous les élèves, décrit les contenus – le champ de connaissances et de compétences – que chaque élève devra parcourir et maîtriser au terme de sa scolarité obligatoire. Pour notre pays et notre canton, il s'agit d'un véritable défi que les cantons romands en particulier s'efforcent de relever et de concrétiser tant bien que mal depuis des décennies par des programmes-cadres, des recommandations et des moyens d'enseignement communs.

Dans un système éducatif décentralisé, il s'agit en effet de parvenir par la ratification du concordat HarmoS « à un niveau de concordance tel que la qualité du système et sa perméabilité puissent être garanties sur l'ensemble du pays ». Les articles 3, 4, 7 et 8 du Concordat précisent ce qu'il faut entendre concrètement par « harmonisation des objectifs d'enseignement ». La convention scolaire romande (CSR) quant à elle est chargée, selon l'article 8 du Concordat HarmoS, d'élaborer pour la région linguistique francophone un **plan d'études commun** (le plan d'études romand - PER dont un **projet** est actuellement soumis à consultation par la CIIP), ainsi que des **moyens d'enseignement**, basés sur les **standards suisses de formation**.

Le compte-rendu des échanges qui ont eu lieu en commission sur les standards de formation et le projet de plan d'études romand est plus longuement décrit dans le rapport sur le projet de loi 10351 autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à la convention scolaire romande.

Le chapitre II du concordat HarmoS a donc trait aux finalités de la scolarité obligatoire et précise ce que l'ensemble des cantons doivent assurer comme formation de base à tous les élèves (art. 3) en définissant les cinq domaines de formation rappelés dans l'encadré ci-dessus. Ce principe d'une formation de base commune (« Grundbildung » ou « culture générale ») durant les 11 années de la scolarité obligatoire constitue un point déterminant pour accroître la crédibilité aux yeux des parents, mais aussi des entreprises et des écoles du degré secondaire 2, de ce qu'enseigne et vérifie l'école obligatoire.

Le principe même de structurer les champs des savoirs à enseigner pendant la scolarité obligatoire par domaines et non plus seulement par « branches » ou « disciplines » vise également à décloisonner l'enseignement en considérant la nécessité d'une culture générale en référence au concept de « littératie » utilisé par l'OCDE et qui englobe les connaissances et les compétences à transmettre aux élèves. Une telle vision permet de structurer de manière cohérente, sans rupture, sans décalages méthodologiques, l'apprentissage pour les jeunes de quatre à quinze ans.

Autrement dit, l'harmonisation de la scolarité obligatoire exige des cantons qu'ils organisent le parcours de formation de manière à assurer à tous les élèves un enseignement de qualité – une qualité évaluée – dans les cinq domaines précités qui coïncident avec **les standards** et **les plans d'études** régionaux (donc aussi avec les instruments d'évaluation et de régulation du système tels que les **tests de référence** et les **épreuves romandes**).

C'est dans ce contexte que les dispositions relatives à l'enseignement des langues ont été intégrées par la CDIP suite aux consultations de 2006 sur

l'avant-projet avec, pour Genève et les cantons romands, un changement de taille en regard de la situation actuelle : le début de l'apprentissage de l'anglais dès la 5^e primaire actuelle, soit pendant deux années dans le degré primaire et trois années au cycle d'orientation pour arriver à un seuil de maîtrise équivalent à celui de l'allemand au terme de la scolarité obligatoire.

L'introduction de l'apprentissage de l'anglais dès l'âge de 10 ans est prévue en 2012. Les membres de la commission ont pris acte avec satisfaction des précautions et des mesures qui figurent dans l'exposé des motifs du Conseil d'Etat et qui ont été développées par le représentant du DIP concernant la nécessité de s'assurer de la motivation, de la formation et du niveau de compétences attesté des maîtres et maîtresses du degré primaire qui enseigneront l'allemand et l'anglais : il vaut la peine de citer ce passage de l'exposé des motifs du gouvernement (p. 22) *« Pour éviter absolument les erreurs stratégiques passées en matière de conception et de moyens d'enseignement, de dispositifs de formation des enseignants et de reconnaissance des acquis, de coordination entre primaire et secondaire I, liées à l'introduction de l'allemand dans les écoles primaires genevoises, en particulier pour disposer à temps d'un corps enseignant formé et motivé pour l'enseignement de l'anglais aux élèves dès l'âge de dix ans (et pour une durée de 5 ans dans le cadre de la scolarité obligatoire), des programmes de formation initiale et complémentaire seront mis sur pied par le DIP avec la CIIP, assortis de stages à l'étranger, pour le renforcement des compétences linguistiques en allemand et en anglais. Par ailleurs, les standards nationaux (art. 7 - HarmoS) et les portfolios nationaux ou internationaux (art. 9 - HarmoS et 10 - CSR) doivent garantir que les élèves parviennent à un niveau de maîtrise attesté. Il en va du reste de même pour la langue « locale », le français... »*. Dont acte.

La question de la dotation horaire et de la répartition hebdomadaire du temps scolaire

Pour le canton de Genève, les structures et les finalités de la scolarité obligatoire telles qu'elles figurent dans le concordat HarmoS n'entraînent pas de bouleversements majeurs si l'on fait référence au taux de scolarisation à quatre ans, à l'organisation actuelle des degrés primaire et secondaire I ou encore aux plans d'études en vigueur, si ce n'est l'introduction de l'enseignement d'une seconde langue étrangère – l'anglais – dès la 5^e primaire, comme on vient de le voir. Cette dernière exigence voulue par l'harmonisation scolaire qui, enfin, marque la volonté dans notre pays plurilingue d'une plus grande efficacité pédagogique, renforce le constat indiscutable mis en évidence par le Conseil d'Etat : les élèves genevois

passent moins de temps à l'école pour apprendre que leurs camarades de tous les autres cantons romands sauf du canton de Neuchâtel. De plus, Genève est le seul canton où le temps scolaire est réparti sur quatre jours (huit demi-journées) au lieu de quatre jours et demi (neuf demi-journées). C'est le seul canton à ne pas appliquer, pour des raisons historiques sur lesquelles il n'est pas utile de revenir ici, ce que l'on appelle l'horaire romand.

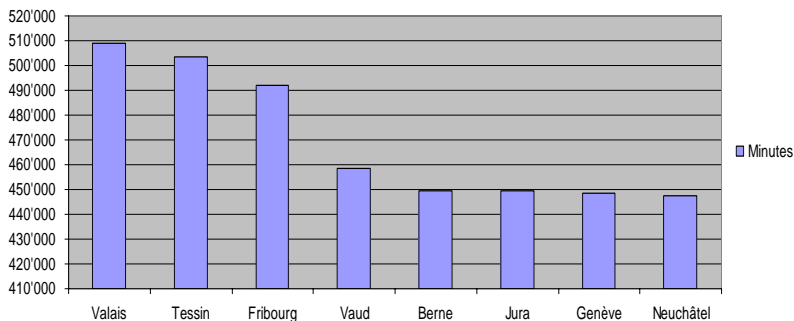
Le concordat HarmoS ne prescrit rien sur la répartition du temps scolaire dans la semaine. Il fait référence en revanche, au chapitre V, à l'aménagement de la journée scolaire en préconisant de privilégier la formule des « horaires-blocs » et une offre de prise en charge appropriée en dehors du temps d'enseignement : conditions qui sont déjà largement remplies par le canton de Genève grâce à l'offre parascolaire sous l'égide du Groupement intercommunal pour l'animation parascolaire – le GIAP.

Dans son exposé des motifs, le Conseil d'Etat a présenté de façon détaillée la nécessité incontournable, à partir d'un réaménagement prioritaire et adapté de la dotation horaire dévolue à l'enseignement en classe, de revoir ensuite l'ensemble de la répartition de l'offre publique dans les domaines para- et périscolaires de manière à aller dans le sens d'un accueil continu à la journée pour répondre aux besoins des familles et de la société. C'est dans cette perspective que le Grand Conseil sera appelé à se prononcer par la suite sur le fond et les modalités de l'initiative 141 « Pour un accueil continu à la journée ».

La commission a pris connaissance des données à disposition et des travaux en cours au niveau de la CIIP sur la question de la dotation horaire en lien avec les exigences du futur plan d'études romand basé sur les standards suisses de formation. Il convient de fournir aux cantons des éléments plus précis d'appréciation du temps réel passé par les élèves à l'école pour l'enseignement régulier. Les comparaisons sont – il est vrai – moins simples à mettre en évidence dès lors que les périodes d'enseignement (de 45' ou de 50'), les notions de « temps d'accueil » et de « surveillance », les grilles-horaire en fonction des sections ou regroupements (dans le secondaire 1), les « études surveillées » correspondent à des normes et des critères très différents d'un canton à l'autre. Toujours est-il qu'un calcul consolidé a été réalisé par l'Institut romand de recherche et de documentation pédagogique (IRDP) et que le résultat comparatif du temps consacré à l'enseignement se présente à l'heure actuelle comme suit :

Temps consacré à l'enseignement (degrés 1 à 9)

Source : IRDP



Avec une population scolaire qui présente notamment un taux d'élèves dont le français n'est pas la langue maternelle bien plus élevé que dans les autres cantons, est-il raisonnable dans notre canton de Genève (dont les résultats aux enquêtes internationales comme PISA sont aussi les moins bons), de maintenir une telle différence qui correspond, comme il a été rappelé par le Conseil d'Etat, à quelque 120 périodes d'enseignement de moins par année scolaire en comparaison avec le canton du Valais (PL 10350, pp. 35 et suivantes) ? La commission estime que la mise en œuvre de l'harmonisation de la scolarité obligatoire ne peut pas faire l'économie du traitement de cette question cruciale de dotation horaire et soutient la position du Conseil d'Etat qui vise à augmenter le temps scolaire dans l'enseignement primaire.

Le représentant du DIP a indiqué comment, par une large enquête téléphonique auprès des familles ayant un ou plusieurs enfants dans l'école primaire et par une consultation ensuite de l'ensemble des partenaires de l'école, mais aussi de l'économie, du monde associatif, des milieux culturels et sportifs – et ils sont nombreux – des données fiables, des tendances et des positions seront disponibles au printemps 2009 dans le but de rétablir une offre adaptée d'enseignement public qui soit « harmonisée par le haut » avec celle des autres cantons. Comme l'annonce clairement le Conseil d'Etat, il est

vraisemblable que cet aspect de l'harmonisation scolaire entraîne une modification substantielle de l'organisation du temps passé à l'école sur 4 jours et demi (comme c'était le cas jusqu'en 1997) avec l'instauration du mercredi matin d'école (au lieu du samedi matin), pour, en somme, garantir aussi sur le plan de la quantité une plus grande équité et une prise en charge adaptée en terme de prestations publiques que l'Etat, et l'instruction publique en particulier, doit à sa population.

Il va de soi qu'une augmentation qui équivaut à quatre périodes d'enseignement dans la grille-horaire des élèves (qui passerait dans l'enseignement primaire, de façon harmonisée avec le cycle d'orientation, de 28 à 32 périodes hebdomadaires) entraînera un coût qui a été estimé par le Conseil d'Etat dans le cadre du PFQ et qui figure à titre d'indication dans l'annexe du projet de loi 10350. Il s'agit bien d'une conséquence directe du processus d'harmonisation dont Genève peut profiter et même si elle entraîne un investissement supplémentaire. Il est donc à la fois logique et bienvenu que le Conseil d'Etat en ait informé le Grand Conseil même si, en considérant le projet de loi 10350, il s'agit à ce stade d'autoriser formellement le gouvernement à adhérer au concordat HarmoS et à la convention scolaire romande et de donner au DIP les moyens de poursuivre ses études et enquêtes en vue d'augmenter le temps scolaire et d'actualiser des modalités qui doivent permettre aux parents de mieux concilier les exigences professionnelles et l'éducation de leurs enfants.

4. HarmoS : le développement de la qualité des prestations dans les établissements scolaires

Enfin, les travaux de la commission se sont conclus par l'examen des articles du chapitre IV du concordat HarmoS. Les articles 7 à 10 édictent les dispositions prises par les cantons dans le cadre politique de la CDIP pour que le terme « qualité » (de la scolarité obligatoire) ne se limite pas, dans les faits, à une simple déclaration d'intention, mais qu'au contraire elle puisse prendre corps dans l'ensemble du système suisse de formation à tous les niveaux de son organisation : des offices de la Confédération (comme l'OFFT ou l'OFS par exemple) jusque dans les établissements scolaires. Ces derniers constituent, en fait le lieu, l'unité administrative où les prestations d'enseignement, d'éducation et de culture sont dispensées, et donc organisées, observées, régulées, évaluées, contrôlées grâce, comme le représentant du DIP l'a montré, à la mise en place de véritables projets d'établissement qui correspondent à une forme de « cahier des charges » assortis d'objectifs précis; et de conseils d'établissement qui permettent d'associer et de faire participer activement parents, enseignants, personnel et partenaires des

établissements. Le tout sous la conduite et la responsabilité de directrices et directeurs d'établissement qui, à cet égard, sont les garants, sur le terrain, à proximité, du développement de la qualité des prestations et de l'instauration d'une culture de coopération et d'évaluation. A Genève et en Suisse.

Au niveau national, l'instrument véritablement novateur qui concrétise la volonté politique de mesurer l'évolution et la qualité de la scolarité obligatoire et donner les moyens et les mesures nécessaires à son pilotage s'appelle « standards de formation ». Ces derniers visent à déterminer les différents seuils d'exigences dans les différents domaines principaux de la formation obligatoire : langues, mathématiques et sciences expérimentales. Ces standards en cours d'élaboration sont soumis à consultation puis validés par les deux tiers au moins des membres de la CDIP.

Comme les plans d'études par région linguistique sont élaborés de façon coordonnée à l'échelon régional, les travaux de rédaction des standards et des plans d'études (romand et alémanique) tiennent directement compte et intègrent l'articulation entre les uns et les autres, puisque les plans d'études sont basés sur les standards. Les équipes et consortiums travaillent donc en étroite collaboration et interdépendance afin que ces instruments de l'harmonisation scolaire soient ajustés de façon lisible et cohérente.

Deuxième débat

Titre et préambule **SCA.**

Article 1 **SCA.**

Article 2 **SCA.**

Article 3 **SCA.**

Amendement de la commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture

Afin de donner toute garantie de suivi par le Grand Conseil en termes d'évaluation et de contrôle de la mise en œuvre des accords intercantonaux sur les plans genevois, romand et suisse, la commission a ajouté, en guise d'amendement, un nouvel article aux trois projets de loi.

Pour le projet de loi 10350 sur l'adhésion au concordat HarmoS, un **article 3 (nouveau)** est proposé. Sa teneur est la suivante :

« L'application de cette loi fera l'objet d'un rapport présenté par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord intercantonal ».

Vote de cet amendement (l'article actuel 3 devient article 4) :

Pour :	3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 UDC, 1 MCG
Contre :	–
Abstention :	– [adopté].

En conclusion

Grâce à l'implication des membres de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture dans le cadre de la Commission interparlementaire instaurée en 2006 au moment de la consultation sur les avant-projets d'accords intercantonaux de la CDIP et de la CIIP, grâce aux nombreuses questions qu'ils ont posées et aux réponses apportées par M. le conseiller d'Etat Charles Beer et son représentant M. Frédéric Wittwer durant les séances qu'elle a consacrées à l'examen des projets de lois 10350, 10351 et 10353 avec des exposés des motifs et des commentaires très complets du Conseil d'Etat, le processus à la fois complexe, audacieux, mais ô combien nécessaire d'harmonisation de la scolarité obligatoire a été examiné avec toute la hauteur et la rigueur requises, de même qu'une prise en compte détaillée des enjeux et des conséquences pour le canton de Genève.

L'école est et restera encore au cœur des débats politiques qui, comme souvent, sont animés et peuvent faire l'objet de récupération à des fins plus politiciennes (*comme c'est visiblement le cas de l'UDC à l'échelon national qui s'est emparée d'HarmoS bien tardivement en jouant sur les sensibilités et les peurs à en croire les affiches qui guident les campagnes politiques dans quelques cantons alémaniques*).

Aujourd'hui, quatre cantons alémaniques SG, GL, SH et ZH ont adhéré au concordat HarmoS et quatre cantons romands JU, VD, NE VS (dont un canton bilingue : le canton du Valais) qui ont en plus adhéré à la convention scolaire romande. (BE attend la fin du délai référendaire, 6 décembre) La Suisse romande est du reste à l'avant-garde de l'harmonisation par tradition et volonté politique de franchir un pas décisif en ce début de millénaire pour intensifier la coopération et améliorer résolument la formation des jeunes romands.

Les conditions seront donc réunies pour que le concordat HarmoS et la convention scolaire romande soient ratifiés par la CDIP, respectivement par la CIIP en 2009 et les cantons qui auront adhéré à temps disposeront du temps et des moyens nécessaires à la mise en œuvre des dispositions figurant dans les accords.

Pour notre canton, l'harmonisation de la scolarité obligatoire constitue un projet stimulant et raisonnable qui doit permettre au débat sur l'école de

bénéficier d'arguments étayés, de comparaisons utiles, d'une remobilisation des acteurs de l'éducation sur de nouvelles bases mieux référées et documentées. Mieux comprises par la population.

HarmoS n'est pas un code secret : c'est au contraire une ouverture sensée et nécessaire pour l'école genevoise. Le Conseil d'Etat doit pouvoir adhérer à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire.

Vote d'ensemble du projet de loi 10350 tel que modifié

Pour : 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 R, 3 L, 1 MCG

Contre : 1 UDC

Abstention. : – [adopté].

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les députés, une très large majorité de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture vous recommande de suivre ses conclusions et d'accepter le projet de loi 10350.

Projet de loi (10350)

autorisant le Conseil d'Etat à adhérer à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) (C 1 06.0)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 19, 48, 48A et 62 de la constitution fédérale, du 18 avril 1999;
vu l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire, du 14 juin 2007, adopté par la Conférence suisse des directrices et directeurs de l'instruction publique;
vu les articles 99, 161 et 162 de la constitution de la République et canton de Genève, du 24 mai 1847,
décrète ce qui suit :

Art. 1 Adhésion

Le Conseil d'Etat est autorisé à adhérer, au nom de la République et canton de Genève, à l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire, du 14 juin 2007.

Art. 2 Dispositions d'application

Le Conseil d'Etat édicte dans les formes prescrites les dispositions nécessaires à l'application de la présente loi.

Art. 3 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

L'application de cette loi fera l'objet d'un rapport présenté par le Conseil d'Etat au Grand Conseil, quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord intercantonal

Art. 4 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire

C 1 06

du 14 juin 2007

I. But et principes de base de l'accord

Art. 1 But

Les cantons concordataires harmonisent la scolarité obligatoire

- a) en harmonisant les objectifs de l'enseignement et les structures scolaires, et
- b) en développant et assurant la qualité et la perméabilité du système scolaire au moyen d'instruments de pilotage communs.

Art. 2 Principes de base

¹ Respectueux de la diversité des cultures dans la Suisse plurilingue, les cantons concordataires appliquent le principe de la subsidiarité dans toutes leurs démarches en faveur de l'harmonisation.

² Ils s'efforcent de supprimer tout ce qui, sur le plan scolaire, fait obstacle à la mobilité nationale et internationale de la population.

II. Finalités de la scolarité obligatoire

Art. 3 Formation de base

¹ Durant la scolarité obligatoire, tous les élèves acquièrent et développent les connaissances et les compétences fondamentales ainsi que l'identité culturelle qui leur permettront de poursuivre leur formation tout au long de leur vie et de trouver leur place dans la vie sociale et professionnelle.

² Au cours de la scolarité obligatoire, chaque élève acquiert la formation de base qui permet d'accéder aux filières de formation professionnelle ou de formation générale du degré secondaire II, cette formation comprenant en particulier les domaines suivants:

- a) langues: une solide culture linguistique dans la langue locale (maîtrise orale et écrite) et des compétences essentielles dans une deuxième langue nationale et dans une autre langue étrangère au moins,
- b) mathématiques et sciences naturelles: une culture mathématique et scientifique, permettant de maîtriser les notions et les procédures mathématiques essentielles ainsi que de saisir les fondements des sciences naturelles et techniques,
- c) sciences humaines et sociales: une culture scientifique permettant de connaître et de comprendre les fondements de l'environnement physique, humain, social et politique,
- d) musique, arts et activités créatrices: une culture artistique théorique et pratique diversifiée, orientée sur le développement de la créativité, de l'habileté manuelle et du sens esthétique, ainsi que sur l'acquisition de connaissances relatives au patrimoine artistique et culturel,
- e) mouvement et santé: une éducation au mouvement ainsi qu'une éducation à la santé axées sur le développement des capacités motrices et des aptitudes physiques et favorisant l'épanouissement physique et psychique.

³ La scolarité obligatoire favorise chez l'élève le développement d'une personnalité autonome, ainsi que l'acquisition de compétences sociales et du sens des responsabilités vis-à-vis d'autrui et de l'environnement.

Art. 4 Enseignement des langues

¹ La première langue étrangère est enseignée au plus tard dès la 5e année de scolarité et la deuxième au plus tard dès la 7e année, la durée des degrés scolaires étant conforme à ce qui est stipulé à l'art. 6. L'une des deux langues étrangères est une deuxième langue nationale et son enseignement inclut une dimension culturelle; l'autre est l'anglais. Les compétences attendues dans ces deux langues au terme de l'école obligatoire sont de niveau équivalent. Dans la mesure où ils prévoient, en plus, l'enseignement obligatoire d'une troisième langue nationale, les cantons des Grisons et du Tessin peuvent déroger à la présente disposition en ce qui concerne les années de scolarité fixées pour l'introduction des deux langues étrangères.

² Une offre appropriée d'enseignement facultatif d'une troisième langue nationale est proposée durant la scolarité obligatoire.

³ L'ordre d'enseignement des langues étrangères est coordonné au niveau régional. Les critères de qualité et de développement de cet enseignement s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale adoptée par la CDIP.

⁴ En ce qui concerne les élèves issus de la migration, les cantons apportent, par des mesures d'organisation, leur soutien aux cours de langue et de culture

d'origine (cours LCO) organisés par les pays d'origine et les différentes communautés linguistiques dans le respect de la neutralité religieuse et politique.

III. Caractéristiques structurelles de la scolarité obligatoire

Art. 5 Scolarisation

¹ L'élève est scolarisé dès l'âge de 4 ans révolus (le jour de référence étant le 31 juillet).

² Au cours de ses premières années de scolarité (enseignement préscolaire et primaire), l'enfant progresse sur la voie de la socialisation et se familiarise avec le travail scolaire, complétant et consolidant en particulier les apprentissages langagiers fondamentaux. Le temps nécessaire à l'enfant pour franchir cette première étape de la scolarité dépend de son développement intellectuel et de sa maturité affective; le cas échéant, l'enfant bénéficie de mesures de soutien spécifiques.

Art. 6 Durée des degrés scolaires

¹ Le degré primaire, école enfantine ou cycle élémentaire inclus, dure huit ans.

² Le degré secondaire I succède au degré primaire et dure en règle générale trois ans.

³ La répartition des années de scolarité entre le degré primaire et le degré secondaire I telle que prévue aux al. 1 et 2 peut varier d'une année dans le canton du Tessin.

⁴ Le passage au degré secondaire II a lieu après la 11e année de scolarité. Le passage dans les écoles de maturité gymnasiale s'effectue dans le respect des dispositions arrêtées par le Conseil fédéral et la CDIP¹, en règle générale après la 10e année.

⁵ Le temps nécessaire, à titre individuel, pour parcourir les différents degrés de la scolarité dépend du développement personnel de chaque élève.

¹ Soit actuellement l'ordonnance du conseil fédéral du 16 janvier 1995 et le règlement de la CDIP du 15 février 1995 sur la reconnaissance des certificats de maturité gymnasiale (RRM). Recueil des bases légales de la CDIP, ch. 4.3.1.1./RS 413.11

IV. Instruments de développement et d'assurance qualité

Art. 7 Standards de formation

¹ Aux fins d'harmoniser les objectifs de l'enseignement dans l'ensemble du pays sont établis des standards nationaux de formation.

² Ces standards de formation peuvent être de deux ordres, à savoir:

- a) des standards de performance fondés, par domaine disciplinaire, sur un cadre de référence incluant des niveaux de compétence;
- b) des standards qui déterminent des contenus de formation ou des conditions de mise en œuvre dans l'enseignement.

³ Les standards nationaux de formation sont construits et validés scientifiquement sous la responsabilité de la CDIP. Ils doivent faire l'objet d'une consultation au sens de l'art. 3 du concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970².

⁴ Ils sont adoptés par l'Assemblée plénière de la CDIP à la majorité des deux tiers de ses membres, parmi lesquels doivent figurer les représentantes ou représentants d'au moins trois cantons à majorité linguistique non germanophone. Ils sont révisés par les cantons concordataires selon une procédure analogue.

Art. 8 Plans d'études, moyens d'enseignement et instruments d'évaluation

¹ L'harmonisation des plans d'études et la coordination des moyens d'enseignement sont assurées au niveau des régions linguistiques.

² Plans d'études, moyens d'enseignement et instruments d'évaluation, ainsi que standards de formation sont coordonnés entre eux.

³ Les cantons collaborent au sein des régions linguistiques à la mise en œuvre du présent accord. Ils peuvent prendre les dispositions d'organisation nécessaires à cet effet.

⁴ La CDIP et les régions linguistiques se concertent au cas par cas pour développer des tests de référence sur la base des standards de formation.

Art. 9 Portfolios

Les cantons concordataires veillent à ce que les élèves puissent attester de leurs connaissances et compétences au moyen des portfolios nationaux ou internationaux recommandés par la CDIP.

² Recueil des bases légales de la CDIP, ch. 1.1

Art. 10 Monitoring du système d'éducation

¹ En application de l'art. 4 du concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970³, les cantons concordataires participent avec la Confédération à un monitoring systématique, continu et scientifiquement étayé de l'ensemble du système suisse d'éducation.

² Les développements et les performances de l'école obligatoire sont régulièrement évalués dans le cadre de ce monitoring. La vérification de l'atteinte des standards nationaux de formation, notamment au moyen de tests de référence au sens de l'art. 8, al. 4, fait partie intégrante de cette évaluation.

V. Aménagement de la journée scolaire

Art. 11 Horaires blocs et structures de jour

¹ Au degré primaire, la formule des horaires blocs est privilégiée dans l'organisation de l'enseignement.

² Une offre appropriée de prise en charge des élèves est proposée en dehors du temps d'enseignement (structures de jour). L'usage de cette offre est facultatif et implique en principe une participation financière de la part des titulaires de l'autorité parentale.

VI. Dispositions finales

Art. 12 Délais d'exécution

Les cantons concordataires s'engagent à respecter les caractéristiques structurelles de la scolarité obligatoire telles que définies au chapitre III et à appliquer les standards de formation tels que définis à l'art. 7 dans un délai maximal de six ans après l'entrée en vigueur du présent accord.

Art. 13 Adhésion

L'adhésion à cet accord est déclarée auprès du Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

Art. 14 Dénonciation

Toute dénonciation de cet accord doit être déclarée auprès du Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. Elle prend effet à la fin de la troisième année civile qui suit la dénonciation de l'accord.

³ Recueil des bases légales de la CDIP, ch. 1.1.

Art. 15 Abrogation de l'art. 2 du concordat scolaire de 1970

L'Assemblée plénière de la CDIP décide de la date d'abrogation de l'art. 2 du concordat sur la coordination scolaire du 29 octobre 1970⁴.

Art. 16 Entrée en vigueur

¹ Le Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique fait entrer en vigueur le présent accord à partir du moment où dix cantons au moins y ont adhéré.

² L'entrée en vigueur de l'accord est communiquée à la Confédération.

Art. 17 Principauté du Liechtenstein

La principauté du Liechtenstein peut également adhérer au présent accord. Elle jouit alors des mêmes droits et doit s'acquitter des mêmes devoirs que les cantons signataires.

Berne, le 14 juin 2007

Au nom de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique

La présidente:

Isabelle Chassot

Le secrétaire général:

Hans Ambühl

⁴ Recueil des bases légales de la CDIP, ch. 1.1.

Date de dépôt : 1^{er} décembre 2008

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. Antoine Bertschy

Mesdames et
Messieurs les députés,

Si l'idée d'harmoniser les systèmes scolaires helvétiques peut paraître séduisante, la voie utilisée qui vous est présentée aujourd'hui n'est assurément pas la bonne. Trois raisons essentielles à cela : Premièrement, HarmoS implique une véritable capitulation des pouvoirs législatifs cantonaux devant une hydre répondant au nom de CDIP. Deuxièmement, HarmoS est un gouffre financier tellement abyssal que personne n'a pu en mesurer la profondeur et que pratiquement aucun chiffre justifié n'est jamais prononcé. Enfin, HarmoS va bien au-delà d'une simple harmonisation de l'école obligatoire pour se transformer en recueil philosophique politisé.

L'Hydre

La conception et l'instauration de HarmoS ont été pensées par la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP, à l'origine un simple organe consultatif). L'existence de la CDIP ne repose sur aucune base constitutionnelle. La seule référence légale est l'article-cadre dans le domaine de la formation Cst. Art. 61a, adopté le 21 mai 2006.

Teneur de l'art. 61a, Cst.:

¹ Dans les limites de leurs compétences respectives, la Confédération et les cantons veillent ensemble à la qualité et la perméabilité de l'espace suisse de formation.

² Ils coordonnent leurs efforts et assurent leur coopération par des organes communs et en prenant d'autres mesures.

³ Dans l'exécution de leurs tâches, ils s'emploient à ce que les filières de formation générale et les voies de formation professionnelle trouvent une reconnaissance sociale équivalente.

A la lecture de cet article, il est clair que la CDIP n'a reçu de compétence ni sur le plan fédéral, ni sur le plan cantonal. Elle représente un législatif autoproclamé, constitué de politiciens issus d'exécutifs.

Le concept d'HarmoS est intangible. Les parlements cantonaux ne peuvent que l'accepter ou le rejeter dans son ensemble. Il n'y a pas de place pour des modifications. En d'autres termes, le fédéralisme helvétique qui fait notre spécificité disparaîtra pratiquement complètement de l'enseignement obligatoire.

On ignore où la CDIP pense avoir trouvé le droit d'exclure les législatifs cantonaux en matière de politique scolaire. La conséquence de cette usurpation de pouvoir est que plusieurs parlements cantonaux ont avalisé sans discuter le concordat HarmoS, sans même que la population ne l'ait remarqué.

En d'autres termes, HarmoS sonne le glas de l'instruction publique fédéraliste et menace l'indépendance scolaire cantonale.

Le Gouffre

Il est pour le moins difficile d'avoir une évaluation motivée et un chiffrage limpide des coûts engendrés par HarmoS. Dans l'annexe 3 du projet de loi 10350, le Conseil d'Etat prévoit une charge de 10 575 000 F, entièrement en charge de personnel, dès la première année de plein fonctionnement du concordat, soit 2012. Notons au passage que d'autres cantons tablent plutôt sur une mise en vigueur lors de l'année 2014, notamment Berne et Neuchâtel.

Ce dernier canton arrive à une estimation du coût d'HarmoS pratiquement identique à celle de Genève. Le 6 juin 2008, la chancellerie d'Etat de la République et Canton de Neuchâtel communiquait : « *A noter qu'à la demande du Conseil d'Etat, une commission HarmoS a été constituée par le Grand Conseil en vue de la ratification. Quant au coût d'application de ces accords (HarmoS et la Convention scolaire romande), il est devisé en 2014 à 4,5 millions de francs pour l'Etat de Neuchâtel et 5,8 millions pour les communes.* » Cette similarité des chiffres est surprenante, tenant compte du fait que le Conseil d'Etat genevois ne prévoit aucun coût pour la Convention scolaire romande (PL 10351) et que le canton de l'arc jurassien est plus de deux fois moins peuplé que le nôtre !

Il est donc fort probable que les coûts aient été largement sous-évalués dans notre canton, les chiffres annoncés n'ayant pas, comme à Neuchâtel, fait l'objet d'un contrôle serré de la part d'une commission ad hoc. Pour s'en

convaincre, l'organe de mise en place de la Convention scolaire romande (CSR), la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la romande et du Tessin (CIIP) située, dans sa clef de répartition financière, Neuchâtel à 11% et Genève à 24%. On peut donc faire une estimation du coût de HarmoS pour le canton de Genève bien plus proche de 20 à 25 millions de F par année que les 10,5 millions annoncés.

Si le chiffre est important pour notre Canton, une projection « à la louche » au niveau national nous situe pas loin du demi-milliard de francs annuellement ! Il est intéressant de noter la réponse de Pascal Couchepin, le 9 juin 2008, à l'interpellation de M^{me} Andrea Geissbühler, conseillère nationale bernoise, au sujet du coût de HarmoS : « *En ce qui concerne les coûts, à vue humaine, ils sont dans un ordre de grandeur acceptable.* » Il est vrai que juste avant, sur le même sujet, le Président de la Confédération avait dit : « *Comme vous le savez, Harmos est un concordat intercantonal: c'est en priorité l'affaire des cantons.* » Une fédéralisation onéreuse de l'enseignement public payée par les cantons ne peut évidemment que réjouir la Confédération...

Financièrement, les implications de HarmoS sont bien plus importantes que ses tenants veulent bien nous le faire croire. Et pour quel résultat ?

Le recueil

L'école obligatoire doit se baser essentiellement sur la collaboration entre l'école et les parents. HarmoS procède à une délégation des compétences des parents à l'institution étatique. Il va dans le sens opposé d'une responsabilisation parentale et donc individuelle. Ce concordat illustre parfaitement ce que peut être le produit d'une bureaucratie coupée des réalités des citoyens. En l'occurrence, il sort du cerveau des directeurs de l'instruction publique qui pensent tout mieux savoir que les parents.

Partant du principe que soit les deux parents travaillent, soit les familles sont monoparentales, le concordat ne prend en considération que le point de vue et les problématiques sociologiques des grands cantons citadins, oubliant ainsi une large partie de notre pays. L'obligation formelle de la scolarisation à 4 ans en est l'exemple le plus visible et le plus notoire. C'est l'un des arguments essentiels ayant conduit à son échec devant le peuple à Lucerne, Thurgovie et dans les Grisons.

Au-delà d'un simple accord de coopération intercantonal, HarmoS impose une philosophie de vie, une vision de la société, une pensée politique. En prenant la responsabilité des enfants cinq jours sur sept à raison de 7 heures

du matin à 6 heures le soir, l'Etat exerce une véritable mainmise sur la cellule familiale.

Ce système offre la possibilité à certains parents de se décharger de leur mission sur l'Etat, cela dans le but de pouvoir travailler davantage. Aux yeux de la minorité de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture c'est exactement ce qu'il ne faut pas faire sous peine de voir, à terme, littéralement exploser la cellule familiale.

HarmoS met sous tutelle les parents qui veulent éduquer eux-mêmes leurs enfants en les empreignant de leurs valeurs.

Conclusion

L'harmonisation ne doit pas se faire à n'importe quel prix. Celui qui nous est demandé par HarmoS est incontestablement trop élevé, tant politiquement que financièrement et sociologiquement. Si, de plus, l'on prend en compte le fait que cette harmonisation ne sera que partielle, les régions linguistiques gardant leurs spécificités par des plans d'étude-cadre différenciés, on se rend compte que même l'objectif louable n'est pas atteint.

Pour l'ensemble de ces raisons, Mesdames et Messieurs les députés, la minorité de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture, que le rapporteur représente seul, vous propose de refuser le projet de loi 10350.