

Projet présenté par les députés :

M^{mes} et MM. Caroline Marti, Léna Strasser, Romain de Sainte Marie, Sylvain Thévoz, Glenna Baillon-Lopez, Nicole Valiquier Grecuccio, Grégoire Carasso, Alberto Velasco, Amanda Gavilanes

Date de dépôt : 10 janvier 2022

Projet de loi

modifiant la loi sur l'instruction publique (LIP) (C 1 10) (Réduction du nombre d'élèves par classe et amélioration du taux d'encadrement à l'école primaire)

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

Art. 1 Modifications

La loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015, est modifiée comme suit :

Art. 50 (abrogé)

Art. 61A Effectifs – principes généraux (nouveau)

¹ L'effectif des classes de l'enseignement primaire tient compte des spécificités de chaque école, en particulier au sein du réseau d'enseignement prioritaire, des catégories socioprofessionnelles des parents, des dispositifs inclusifs, des différences entre cycle élémentaire et cycle moyen, des bâtiments, des projets locaux et des ressources attribuées par la direction générale de l'enseignement obligatoire.

² Il tient également compte du nombre d'élèves ayant des besoins éducatifs particuliers ou handicapés intégrés dans les classes, eu égard à l'encadrement que nécessite leur présence.

Art. 61B Effectifs – valeurs maximales (nouveau)

¹ Le nombre moyen d'élèves par classe de l'enseignement primaire à l'échelle du canton est inférieur ou égal à 18 et aucune classe ne compte plus de 22 élèves.

² Au sein du réseau d'enseignement prioritaire, les valeurs fixées à l'alinéa 1 sont réduites de 2.

Art. 61C Taux d'encadrement (nouveau)

¹ Le taux d'encadrement est obtenu en divisant le nombre total d'élèves par celui de postes d'enseignement, exprimés en équivalent temps plein (ETP). Sont pris en compte les postes de titulaires de classe, d'appui pédagogique et de maîtresses et maîtres spécialistes.

² A l'échelle du canton, le taux d'encadrement au degré primaire est inférieur ou égal à 16.

³ Au sein du réseau d'enseignement prioritaire, le taux fixé à l'alinéa 2 est réduit de 2.

Art. 61D Relation avec le budget (nouveau)

Les charges découlant de l'application des articles 61A et 61B sont considérées comme des charges contraintes lors de l'élaboration du budget de l'Etat.

Art. 71 (nouvelle teneur)

¹ L'effectif des classes et des cours de l'enseignement secondaire I est fixé par voie réglementaire.

² Il est adapté à l'âge des élèves.

³ Il tient également compte du nombre d'élèves ayant des besoins éducatifs particuliers ou handicapés intégrés dans les classes, eu égard à l'encadrement que nécessite leur présence.

Art. 85A Effectifs (nouveau)

¹ L'effectif des classes et des cours de l'enseignement secondaire II est fixé par voie réglementaire.

² Il est adapté à l'âge des élèves.

³ Il tient également compte du nombre d'élèves ayant des besoins éducatifs particuliers ou handicapés intégrés dans les classes, eu égard à l'encadrement que nécessite leur présence.

⁴ Un établissement scolaire peut accueillir, pour des raisons d'organisation, des élèves de différents degrés ainsi que des formations de nature différente, générale et/ou professionnelle.

Art. 103A Effectifs (nouveau)

¹ L'effectif des classes et des cours de l'enseignement tertiaire B est fixé par voie réglementaire.

² Il est adapté à l'âge des élèves.

³ Il tient également compte du nombre d'élèves ayant des besoins éducatifs particuliers ou handicapés intégrés dans les classes, eu égard à l'encadrement que nécessite leur présence.

Art. 2 Modification à une autre loi

La loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05), du 4 octobre 2013, est modifiée comme suit :

Art. 42, al. 5 (nouveau)

⁵ Les charges contraintes résultant de l'application des articles 61B et 61C de la loi sur l'instruction publique (LIP) font exception à l'application des douzièmes provisoires et sont égales aux valeurs du projet de budget amendé par le Conseil d'Etat.

Art. 3 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le 22 août 2022.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames les députées,
Messieurs les députés,

En contexte scolaire, plusieurs facteurs influent sur la qualité de l'environnement d'apprentissage des élèves. Parmi ceux sur lesquels il nous est possible d'agir directement, autrement dit ceux qui découlent directement de choix politiques, la taille de la classe ainsi que le taux d'encadrement des élèves sont deux variables essentielles.

Un effectif de classe restreint permet aux enseignantes et enseignants de passer moins de temps à gérer les perturbations du groupe et d'accorder davantage de temps à chaque élève individuellement, de sorte que les besoins particuliers de chacune et chacun sont mieux pris en compte. Autrement dit, la taille d'une classe fait partie des conditions-cadres définissant qualitativement le contexte d'apprentissage et d'enseignement.

Pour des raisons similaires, le taux d'encadrement est un indicateur sensible de la qualité des conditions d'apprentissage offertes aux élèves. Ce taux en effet, comme le rappelle l'*Institut de recherche et de documentation pédagogique (IRDp)* de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), « propose une mesure des moyens humains engagés dans l'enseignement et l'encadrement des élèves »¹. Correspondant au ratio entre le nombre d'élèves et le nombre d'enseignants exprimés en équivalent temps plein (ETP), le taux d'encadrement renseigne ainsi sur « l'accès d'un élève à la ressource "enseignant" »².

Il est généralement admis que les élèves issus de milieux défavorisés sont les premiers bénéficiaires d'un effectif de classe réduit et d'un encadrement étroit³. Au-delà de leur valeur intrinsèque pour l'ensemble des acteurs et actrices du système scolaire, ces outils sont donc spécialement pertinents dans le cadre de la lutte pour une plus grande égalité des chances et pour la réduction des inégalités scolaires – et, par extension, sociales.

A cet égard, la recherche tend à démontrer que le rôle de ces facteurs est particulièrement important dans les premières années de scolarité, lesquelles

¹ <https://www.irdp.ch/institut/taux-encadrement-eleves-2388.html>

² *Ibid.*

³ Voir par exemple : T. Piketty et M. Valdenaire (2006), « L'impact de la taille des classes sur la réussite scolaire dans les écoles, collèges et lycées français », *Les Dossiers : Enseignement scolaire*, vol. 173.

sont souvent décisives pour la suite des parcours scolaires et professionnels. On devine ce constat particulièrement vrai à Genève, où le défi est d'autant plus grand qu'il existe une grande hétérogénéité dans les classes, ceci spécialement dans les premiers niveaux où sont regroupés des enfants venant d'horizons sociaux et familiaux très divers (familles allophones, fréquentation préalable ou non d'une structure de la petite enfance, etc.).

Situation actuelle dans le canton de Genève

La taille des classes et le taux d'encadrement des élèves font l'objet de tensions et débats politiques récurrents à Genève – particulièrement en ce qui concerne le degré primaire, au vu de son importance rappelée ci-avant⁴. Il faut dire que, s'ils sont plutôt stables depuis une dizaine d'années maintenant, tant les effectifs par classes que le taux d'encadrement dans l'enseignement primaire genevois restent (trop) élevés.

En ce qui concerne le taux d'encadrement, rappelons que celui-ci a fortement augmenté au cours des années 1990, passant d'environ 14 élèves par enseignant à plus de 17 au cours de la décennie suivante. Depuis lors, ce taux n'a jamais substantiellement baissé, faute de ressources suffisantes pour répondre à l'augmentation des effectifs.

Par ailleurs, les dernières actualisations (juin 2021) des repères et indicateurs statistiques de l'Etat révèlent qu'« *au 31 décembre 2020, on compte en moyenne 19,9 élèves par classe dans l'enseignement primaire régulier (hors élèves en intégration partielle)* »⁵. Si l'on tient compte des élèves en intégration partielle, ce chiffre s'élève à 20,1⁶. Il sied encore de relever qu'on dénombrait la même année 314 classes de plus de 22 élèves⁷.

Ces chiffres s'expliquent notamment par une hausse conséquente des effectifs entre 2019 et 2020 (plus de 500 élèves supplémentaires), que l'ouverture de 30 nouvelles classes n'aura pas permis d'absorber. Il faut ici

⁴ Pour un aperçu récent, voir notamment le rapport sur la motion 2426 « *Pour de meilleures conditions d'enseignement au cycle élémentaire, une diminution du nombre d'élèves par classe est nécessaire !* », déposée par le groupe Ensemble à Gauche le 19 octobre 2017 et renvoyée au Conseil d'Etat, avec amendements, le 12 mars 2020.

⁵ <https://www.ge.ch/dossier/analyser-education/produire-donnees-chiffres-piloter-prevoir/reperes-indicateurs-statistiques> (tous les chiffres cités dans cette section proviennent de cette ressource).

⁶ Ce chiffre est de 17,9 pour les écoles du réseau d'enseignement prioritaire.

⁷ On comptait, pour l'année 2020, 19 classes de plus de 20 élèves au sein du réseau d'enseignement prioritaire.

rappeler que le budget 2020 avait fait les frais de coupes linéaires de la part de la majorité de droite du Grand Conseil, avec notamment le refus de 412 postes demandés par le Conseil d'Etat pour répondre, entre autres, à l'augmentation des besoins dans le domaine de l'éducation et de la formation.

Pour les auteurs et autrices du présent projet de loi, il n'est pas acceptable que l'entrée en scolarité des plus petits, futurs citoyens et citoyennes de notre canton, soit mise à mal par des combats idéologiques menés au sein de l'arène parlementaire. Les conditions d'apprentissage et d'enseignement au degré primaire, au vu de leur importance fondamentale au plan sociétal, doivent être garanties, et par ailleurs substantiellement améliorées. C'est le double objectif du présent projet de loi : d'une part, réduire significativement le nombre d'élèves par classe et améliorer le taux d'encadrement dans l'enseignement primaire et, d'autre part, garantir l'allocation des ressources nécessaires pour ce faire en en faisant une charge budgétaire contrainte au même titre que les prestations sociales par exemple.

Etat actuel de la législation genevoise

Rappelons qu'en termes d'effectifs des classes, les cantons sont libres d'instaurer des valeurs minimales et/ou maximales – ce qu'ils sont nombreux du reste à avoir déjà fait. A Genève, cela s'est concrétisé en 2016 avec la révision de la *Loi sur l'instruction publique (LIP)* et l'introduction d'un article spécifiquement dédié à la question des effectifs (art. 50 LIP « *Effectifs des classes et des cours* »).

Cet article, non modifié depuis lors, prévoit que les effectifs sont fixés par voie réglementaire. Mettant en œuvre cette disposition, le Conseil d'Etat genevois a donc, en juin 2018, introduit l'actuel article 25 « *Effectifs des classes* » au sein du *Règlement de l'enseignement primaire (REP)*. Cet article prévoit notamment que les effectifs doivent tenir compte des spécificités de chaque école et que, en principe, ils ne doivent pas dépasser 24 élèves par classe.

Pour les raisons exposées ci-dessus, cette borne maximale paraît insuffisante. Il importe également, pour en assurer le strict respect et la pérennité, d'inscrire cette exigence dans la loi (plutôt que dans un règlement) et de prévoir que cet élément soit indépendant des négociations qui prennent place dans le cadre de l'élaboration du budget annuel de l'Etat.

Relevons encore que, à l'heure actuelle, rien n'est prévu, ni sur le plan légal ni sur le plan réglementaire, relativement au taux d'encadrement qu'il s'agirait d'observer au sein de l'enseignement primaire genevois.

Commentaire article par article

La proposition de modification légale consiste d'abord à intégrer dans la LIP la disposition relative aux effectifs des classes de l'enseignement primaire qui figure actuellement à l'article 25 REP, tout en révisant à la baisse les valeurs maximales admises.

Il s'agit ensuite de formuler, par analogie, une disposition similaire relativement au taux d'encadrement des élèves dans les établissements du degré primaire.

Finalement, la troisième et dernière proposition substantielle de ce projet de loi consiste à prévoir que les charges découlant de l'application des dispositions précitées soient assimilées à des charges contraintes dans le cadre de l'élaboration du budget annuel du canton de Genève.

Pour concrétiser cela, il est proposé d'insérer au total quatre nouveaux articles (61A, 61B, 61C et 61D) au sein du chapitre X « *Degré primaire* », section 2 « *Organisation* » de la LIP. Au plan légistique, ces ajouts nécessitent toutefois une réorganisation en parallèle de certaines autres dispositions. Celle-ci est également explicitée et commentée ci-après.

Art. 50 (abrogé)

L'actuel article 50 de la LIP, intitulé « *Effectifs des classes et des cours* », appartient au chapitre VIII « *Dispositions générales communes aux degrés primaire et secondaires I et II et tertiaire B* ». Comme dit précédemment, cet article, en son alinéa 1, prévoit que les effectifs sont fixés par voie réglementaire. Etant donné la volonté derrière le présent projet de loi de légiférer sur les effectifs des classes de l'enseignement primaire, cette disposition ne peut être conservée en l'état et à cet endroit du corps de la loi.

Afin donc de sauvegarder la cohérence interne de cette dernière, mais aussi les prescriptions légales applicables aux autres degrés d'enseignement, la proposition qui est faite ici consiste en la suppression de cette disposition commune au profit de la création de 4 articles distincts, propres à chacun des degrés concernés et insérés dans les chapitres qui leur sont respectivement dédiés. Il s'agit autrement dit de dupliquer et transposer – avec des adaptations qui seront discutées ci-après – le contenu de l'actuel article 50 au sein de quatre articles appartenant respectivement aux chapitres X (« *Degré primaire* »), XI (« *Degré secondaire I* »), XII (« *Degré secondaire II* ») et XIII (« *Degré tertiaire B* »).

Chapitre X « Degré primaire »

Art. 61A Effectifs des classes – principes généraux (nouveau)

Le nouvel article 61A vise à expliciter les principes généraux qui doivent guider la fixation des effectifs des classes au sein de l'enseignement primaire. Le premier alinéa est directement repris de l'actuel article 25 du REP tandis que le second alinéa est, lui, repris de l'article 50 LIP dont la suppression est discutée ci-dessus. A l'exception de quelques changements mineurs de pure forme, ces dispositions sont reprises telles quelles.

Art. 61B Effectifs – valeurs maximales (nouveau)

Le nouvel article 61B est au cœur du présent projet de loi puisque consacré aux valeurs maximales que ne devraient pas dépasser les effectifs des classes de l'enseignement primaire. Le premier alinéa est repris de l'article 25 REP mais avec modification substantielle puisqu'il s'agit de fixer à 18 ou moins (au lieu de 20) la moyenne, à l'échelle du canton, du nombre d'élèves par classe, et à 22 (au lieu de 24) le nombre maximum d'élèves au sein d'une même classe.

Pour tenir compte des spécificités et besoins accrus des écoles du réseau de l'enseignement prioritaire et des élèves qui les fréquentent, il est proposé, dans un second alinéa, de réduire encore ces maximum admis de 2 unités. A noter qu'une telle réduction de 2 élèves par classe dans les écoles du réseau d'enseignement prioritaire par rapport aux établissements ordinaires est déjà la règle actuellement. Appliquée aux effectifs réduits discutés dans le cadre du précédent alinéa, il en résulte ici les prescriptions suivantes : moins de 16 élèves par classe en moyenne et pas plus de 20 élèves dans une même classe au sein du réseau de l'enseignement prioritaire.

Art. 61C Taux d'encadrement (nouveau)

Par analogie, le nouvel article 61C permet de fixer dans la loi des valeurs maximales au taux d'encadrement des élèves dans l'enseignement primaire. Pour rappel, il n'existe à ce jour aucune disposition légale ou réglementaire à ce propos – avec les conséquences discutées précédemment.

De ce fait, il importe en premier lieu d'en rappeler la définition et, plus précisément, la méthode de calcul ; c'est le sens du premier alinéa. A noter que celui-ci reprend les termes du Conseil d'Etat lui-même dans le cadre de sa réponse à une question écrite urgente transmise en 2016⁸.

Reprenant la « valeur basse » des revendications des membres du personnel de l'enseignement primaire telles qu'exprimées dans une pétition

⁸ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/QUE00541A.pdf>

adressée au Grand Conseil en 2009⁹, soit il y a plus de 10 ans déjà, la présente proposition de loi suggère de fixer à *16 élèves par enseignante ou enseignant* le taux d'encadrement maximum au degré primaire.

Là-encore, au sein du réseau d'enseignement prioritaire, il se justifie de fixer un taux plus exigeant. Faisant écho à la formulation de l'article 61B relatif aux effectifs, il est ainsi suggéré de réduire de 2 le taux précité, soit de fixer à 14 élèves par enseignante ou enseignant le taux d'encadrement au sein des écoles du réseau d'enseignement prioritaire. Un tel taux n'est pas irréaliste puisque, pour rappel, il correspond à celui qui était observé au début des années 1990 pour l'ensemble des établissements du degré primaire.

Art. 61D Relation avec le budget (nouveau)

Cet article traduit la volonté des auteurs et autrices du présent projet de loi d'automatiser l'allocation des ressources nécessaires au maintien des effectifs par classe et taux d'encadrement fixés aux articles 61B et 61C discutés ci-dessus. Il s'agit, en d'autres termes, de prévenir « mécaniquement » toute dégradation des conditions d'apprentissage et d'enseignement au sein des établissements du degré primaire, et cela y compris en cas d'augmentation annuelle des effectifs totaux.

Art. 71 (nouvelle teneur)

(sous Chapitre XI « Degré secondaire I »)

L'actuel article 71 de la LIP traite spécifiquement des effectifs des classes du degré secondaire I. En l'état, cet article se contente toutefois de renvoyer à l'article 50 (dont la proposition de suppression est commentée ci-dessus), ajoutant simplement que « *les effectifs des classes doivent permettre les réorientations* ».

Cette précision supplémentaire est à lire en lien avec les sections et regroupements existants au sein du CO et perdra donc sa pertinence au moment de l'entrée en vigueur, le cas échéant, de la réforme CO22 votée par le Grand Conseil le 12 novembre 2021 (L 12974¹⁰). Cette mention est donc supprimée, de même que le renvoi à l'article 50, la teneur de ce dernier étant directement importée et retranscrite dans cette nouvelle version « complète » de l'article 71, avec les quelques adaptations mineures, non substantielles, que ce transfert impose.

⁹ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/P01707.pdf>

¹⁰ <https://ge.ch/grandconseil/data/loisvotee/L12974.pdf>

Art. 85A Effectifs (nouveau)**(sous Chapitre XII « Degré secondaire II »)**

La création d'un nouvel article 85A répond à la même « rationalité législative » que celle qui vient d'être décrite, à la différence près qu'aucun article portant sur les effectifs n'existe actuellement au sein du chapitre dédié au secondaire II. Il s'agit donc de reporter les dispositions pertinentes de l'article 50 dans une nouvelle disposition « *Effectifs* ». A nouveau, aucune modification substantielle n'est opérée à l'occasion de ce transfert.

Art. 103A Effectifs (nouveau)**(sous Chapitre XIII « Degré tertiaire B »)**

De manière parfaitement analogue, il s'agit ici de créer une nouvelle disposition dédiée aux effectifs cette fois-ci du tertiaire B, insérée dans le chapitre dédié à ce degré. Là encore, sans changement au fond.

Art. 2 Modification à une autre loi**Art. 42, al. 5 (nouveau)**

L'ajout de ce nouvel alinéa à l'article 42 « *Absence de vote de la loi budgétaire* » de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) est complémentaire à l'ajout de l'article 61D au sein de la LIP discuté plus haut. Il vise en effet à expliciter au sein de la LGAF l'absence d'impact du régime des douzièmes provisoires sur l'allocation des ressources nécessaires au maintien en dessous des seuils nouvellement fixés par la loi, des effectifs par classe et taux d'encadrement au primaire. Ceci dans le même objectif qu'exposé précédemment, à savoir : prévenir toute dégradation des conditions d'apprentissage et d'enseignement au primaire que pourrait entraîner un refus du budget en situation de hausse des effectifs.

Art. 3 Entrée en vigueur

La date d'entrée en vigueur suggérée correspond à la date de la prochaine rentrée scolaire, ceci afin de permettre une mise en œuvre de la présente modification légale la plus rapide possible, tout en respectant les spécificités propres aux rythme et calendrier scolaires.

Conséquences financières

A n'en pas douter, la mise en œuvre du présent projet de loi, soit la réduction significative du nombre d'élèves par classe et l'amélioration du taux d'encadrement dans l'enseignement primaire demande des ressources conséquentes. A titre informatif, en date du 12 mai 2021, le Conseil d'Etat indiquait dans sa réponse à la motion 2426 que « *sur la base de 1,2 poste temps plein d'enseignant par classe (titulaire + maîtres de soutien + maîtres*

de disciplines artistiques et sportives, CE et CM confondus) » et pour atteindre une moyenne de 18 élèves par classe à l'échelle cantonale, 248 postes supplémentaires seraient nécessaires¹¹.

Il faut toutefois garder à l'esprit que les dépenses liées à l'amélioration de notre système éducatif, particulièrement en ce qui concerne les premiers niveaux de la scolarité, sont des investissements pour l'avenir des jeunes générations et représentent, à long terme, des économies substantielles pour l'ensemble de la société.

Au vu de ces explications, nous vous remercions, Mesdames les députées, Messieurs les députés, d'accueillir favorablement le présent projet de loi.

¹¹ <https://ge.ch/grandconseil/data/texte/M02426B.pdf>