

Date de dépôt: 11 mai 2009

Messagerie

Rapport

de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture sur 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 | 17 novembre 2006 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 17 février 2007 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 17 août 2007 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le ... | 17 mai 2008 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 17 mai 2009 |

Rapport de M. Antoine Bertschy

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le 15 juin 2007, le Grand Conseil a chargé la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture de présenter des contreprojets aux initiatives 134 et 138, traitant toutes les deux du Cycle d'orientation. Cela a été fait pour la première par le biais du projet de loi 10176, sur lequel les citoyens genevois sont appelés à se prononcer le 17 mai 2009, en même temps que sur l'initiative 134.

Sous l'honorable présidence de M. Jacques Follonier, la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture s'est penchée les 8 avril et 6 mai 2009 sur l'opportunité d'opposer un contreprojet à la deuxième initiative, soit l'IN138, et de présenter un rapport au Grand Conseil. Le Conseiller d'Etat en charge du Département de l'instruction publique (DIP), M. Charles Beer, a participé à la première séance et M. Serge Baehler, secrétaire adjoint au DIP, a assisté aux deux.

Si le procès-verbal a été tenu de main de maître, comme à son habitude, par M. Hubert Demain, le rapporteur tient cependant à faire remarquer que le Président a, le 8 avril en fin de discussion, demandé que l'ensemble de ce débat soit hors procès-verbal. Dès lors, ce rapport n'est pas une reproduction exacte des propos tenus, mais une explication des principales réflexions de la commission.

Séance du 8 avril 2009

Le Conseiller d'Etat souligne tout d'abord le fait, unique dans les annales, de voir s'opposer sur un même sujet et en un temps extrêmement bref deux initiatives diamétralement antinomiques. Il explique ensuite les diverses possibilités qui résulteront de la votation du 17 mai sur le Cycle d'orientation. Elles sont au nombre de trois :

1. L'initiative 134 et le contreprojet sont refusés par le peuple : le système actuel reste en place en attendant le résultat du vote sur l'IN138.
2. Le contreprojet est accepté et devient la loi en vigueur en attendant le verdict du peuple sur l'initiative 138.
3. L'IN134 est acceptée et doit également attendre l'issue du scrutin sur l'initiative 138 pour savoir si elle devient réellement effective.

En tout état de cause, et quel que soit le résultat du vote du 17 mai 2009, le dernier mot reviendra à l'IN138, pour autant qu'elle soit acceptée l'automne prochain.

Une commissaire libérale indique que la position de son groupe a toujours été de soutenir le contreprojet afin de faire barrage à l'initiative 138, quitte à ce qu'il soit présenté deux fois. De plus, elle s'inquiète de la position du parti socialiste sur cette initiative, en relevant que ses représentants avaient voté en sa faveur lors de la séance du 15 juin 2007. Par conséquent, elle voudrait avoir l'assurance qu'ils ne la soutiendront pas lors du scrutin populaire du mois de septembre.

Une commissaire socialiste explique que les députés de son groupe ne plaideront pas en faveur de l'initiative 138 si le contreprojet est accepté par le peuple, ce dont elle ne doute guère. Néanmoins, démocratiquement, c'est l'assemblée générale de son parti qui donne les mots d'ordre pour les votations. Elle ne peut donc pas certifier que les discussions internes à son parti auront comme finalité la position souhaitée par la commissaire libérale. Elle assure toutefois qu'elle mettra tout son poids politique pour que le parti socialiste aille dans le sens d'un refus de l'IN138.

A l'exception d'un groupe, tous les partis présents au Grand Conseil sont favorables au contreprojet issu des travaux de la commission et souhaitent le voir appliquer. Les commissaires se sont donc naturellement posé la question de le présenter également contre l'initiative 138.

Mais deux principes font obstacle à cette manière de procéder. Le premier est légal : en effet, si le 17 mai le peuple se prononce en sa faveur, il est impossible de présenter une loi qui sera effective, mais certes pas encore appliquée, comme contreprojet. Le second est démocratique : présenter deux fois le même contreprojet aux citoyens contre deux initiatives différentes donnera l'impression – et peut-être même plus que l'impression ! – que les autorités veulent leur forcer la main.

En outre, plusieurs commissaires rappellent que dans l'excellent rapport sur le PL10176 il est clairement stipulé que le contreprojet à l'IN134 est également et **indirectement** pour l'IN138.

Au terme du débat, le Président comprend que ses collègues **ne souhaitent pas** proposer un contreprojet à l'IN138. Il soumet donc cette proposition au vote :

Pour : 3 Soc, 2 Ve, 2 PDC, 2 Rad, 3 Lib, 2 UDC

Contre : 1 MCG

Abst. : --

La proposition est acceptée

L'opposant ne donne aucune explication à sa position.

La commission se pose la question de l'opportunité de faire un rapport au Grand Conseil sur cette volonté de ne pas présenter de contreprojet, malgré le mandat qui a lui été donné.

Des commissaires rappellent que la votation populaire sur l'initiative 134 et le contreprojet aura lieu deux jours après la séance plénière durant laquelle sera traité ce rapport. Ils craignent que certains députés utilisent la tribune offerte par un débat sur l'IN138 afin de faire campagne pour ou contre l'IN134 et le contreprojet.

La date butoir pour présenter un contreprojet à l'IN138 étant fixée au 17 mai 2009, il est décidé de ne pas faire de rapport et de laisser échoir le délai. Ainsi, il n'y aura ni le redouté débat avant la votation, ni de contreprojet proposé.

Séance du 6 mai 2009

Le Président signale que le Bureau du Grand Conseil souhaite que la commission présente un rapport, durant de la séance plénière des 14 et 15 mai 2009, sur sa décision de ne pas opposer de contreprojet direct à l'IN138. En effet, le fait de laisser arriver à terme le délai légal de dépôt du contreprojet pour ne pas en proposer utilise un vide juridique. Cela pourrait être utilisé durant un éventuel recours. Et ce dossier du Cycle d'orientation a d'ores et déjà démontré que certains de ces acteurs n'hésitent pas à actionner la justice !

D'autre part, s'il est confirmé par un avis de droit qu'il est impossible de proposer le PL10176 comme contreprojet aux deux initiatives, le Bureau estime qu'il est néanmoins nécessaire d'avoir un débat en plénum avec le positionnement des différents groupes politiques.

Suite à ces explications, les commissaires font volteface par rapport à leur position du 8 avril et se rallient à la position du Bureau.

Le Président met au vote la proposition de faire un rapport au Grand Conseil :

Pour : 3 Soc, 2 Ve, 2 PDC, 2 Rad, 3 Lib, 2 UDC, 1 MCG

Contre : --

Abst. : --

La proposition est acceptée à l'unanimité

Conclusion

Que le Grand Conseil, puis le peuple, aient à se prononcer simultanément sur deux initiatives fondamentalement divergentes sur un même sujet est sans précédent. Dès lors, la volonté de la commission de proposer un seul contreprojet est la seule solution envisageable.

Néanmoins, il est nécessaire de s'interroger si ce contreprojet n'aurait pas dû être opposé au deuxième objet soumis au verdict populaire, soit l'initiative 138. Il aurait ainsi pris sa juste place temporelle, étant le dernier projet à avoir été rédigé, et aurait démontré qu'il est le fruit d'un consensus prenant en compte les pistes explorées par les deux initiatives. Si une telle situation devait à nouveau survenir, le Grand Conseil devra se positionner sur l'opportunité de charger la commission concernée de présenter un seul et unique contreprojet et choisir contre quelle initiative l'opposer.

A la lumière de ces explications, la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture vous demande, Mesdames et Messieurs les députés, de prendre acte de ce rapport.

Secrétariat du Grand Conseil

IN 138

Lancement d'une initiative

Le Comité d'initiative pour s'organiser contre l'échec scolaire et garantir une formation pour tous les jeunes a informé le Conseil d'Etat de son intention de lancer une initiative populaire cantonale formulée intitulée «S'organiser contre l'échec scolaire et garantir une formation pour tous les jeunes», qui a abouti.

Le tableau ci-dessous indique les dates ultimes auxquelles cette initiative doit être traitée aux différents stades du processus d'examen des initiatives prévus par la loi.

| | |
|---|-------------------------|
| 1. Arrêté du Conseil d'Etat constatant l'aboutissement de l'initiative, publié dans la Feuille d'avis officielle le | 17 novembre 2006 |
| 2. Débat de préconsultation sur la base du rapport du Conseil d'Etat au sujet de la validité et de la prise en considération de l'initiative, au plus tard le | 17 février 2007 |
| 3. Décision du Grand Conseil au sujet de la validité de l'initiative sur la base du rapport de la commission législative, au plus tard le | 17 août 2007 |
| 4. Sur la base du rapport de la commission désignée à cette fin, décision du Grand Conseil sur la prise en considération de l'initiative et sur l'opposition éventuelle d'un contreprojet, au plus tard le ... | 17 mai 2008 |
| 5. En cas d'opposition d'un contreprojet, adoption par le Grand Conseil du contreprojet, au plus tard le | 17 mai 2009 |

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)

¹ 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).

² 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)

⁴ 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)

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

² L'enseignement donné au 7^e degré est identique pour tous les élèves.

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

⁴ L'organisation des 7^e, 8^e et 9^e 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^{er} juillet de l'année suivant son adoption.

Argumentaire

Trois Constats

1) *Orientation et formation – système incohérent*

Les élèves de 6^e 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^e 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^e 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^e 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^e primaire dans des classes de 7^e 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^e degré pour qu'il soit mieux articulé aux besoins des élèves sortant du 9^e degré. Les différentes filières doivent être suffisamment perméables et reliées entre elles pour permettre des réorientations tout au

long de l'année. Cela 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.