

*Date de dépôt : 7 juillet 2010*

## **Rapport**

**de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture chargée d'étudier :**

- a) PL 7552-A** **Projet de loi de M<sup>me</sup> et MM. Armand Lombard, Janine Hagmann et Bernard Lescaze modifiant la loi sur l'instruction publique (portant sur l'autonomie des établissements scolaires et leur mise en réseau) (C 1 1)**
- b) M 786-A** **Proposition de motion de Mme et MM. Roger Beer, Yvonne Humbert, Armand Lombard sur l'autonomie des établissements scolaires de l'enseignement secondaire**

### **Rapport de M<sup>me</sup> Marie Salima Moyard**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture a examiné le projet de loi 7552 et la motion 786 au cours de trois séances – celles du 3 et 10 octobre 2007 sous la présidence de M<sup>me</sup> Véronique Pürro et celle du 28 novembre 2007 sous la présidence de M. François Gillet. Elle a pu bénéficier de la présence du chef du département, M. Charles Beer, ainsi que de celle de M. Frédéric Wittwer, secrétaire général du DIP, ainsi que de celle de M. Serge Baehler, secrétaire adjoint au DIP. Seul le chef du département a été formellement auditionné. La rapporteuse, n'ayant pas participé à ces débats, tient par ailleurs particulièrement à remercier M. Hubert Demain pour la qualité de sa retranscription des discussions.

En remarque préliminaire, la rapporteuse tient à signaler que ce rapport permet, fort heureusement, de liquider – enfin ! – deux objets en suspens datant respectivement de 1992 et 1996 et donc très largement dépassés, tant

au moment de leur traitement (2007) qu'au moment du présent rapport (2010). La réorganisation de l'enseignement primaire par le département de l'instruction publique a été menée à bien, le dernier acte – et non des moindres – ayant été le PL 10262 déposé par le Conseil d'Etat en 2008, supprimant la mention des inspecteurs et inscrivant les directeurs d'établissement dans la loi sur l'instruction publique. Le projet de loi 10262 a été adopté à l'unanimité de la commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture (2 abstentions) et déposé le 2 mars 2010 au secrétariat général du Grand Conseil.

Le projet de loi 7552 et la motion 786 à sa base ne sont donc plus aucunement d'actualité et c'est en toute impartialité et neutralité que la rapporteuse résume les débats qui se sont menés à l'époque, dans le but d'alléger les objets en suspens de l'ordre du jour et voter sereinement cet objet en session plénière du Grand Conseil.

### **Présentation du projet de loi libéral et premier débat de la commission**

Le groupe libéral présente rapidement le PL 7552, qui date de 1996 ! Le présent projet de loi vise, pour résumer, à autonomiser presque complètement les établissements scolaires de plus de 200 élèves pour tout ce qui concerne la gestion tant administrative que financière, pédagogique et immobilière. Il dit viser à entreprendre une décentralisation de toute la gestion, afin de responsabiliser leurs cadres et d'alléger les directions centrales ainsi que les services de gestion immobilière du département des travaux publics et de l'énergie (DTPE). Le groupe retrace l'historique ayant mené au dépôt de ce projet de loi et évoque la volonté principale de renforcer les collaborations entre les cycles d'orientation. Le projet de loi devrait par ailleurs faciliter le mouvement actuel de mise en place des directeurs d'école. Pour l'anecdote, le groupe demande ce qu'il en est du traitement par le Grand Conseil du PL 7551, connexe au PL 7552. La présidente lui répond que le PL 7551 a été voté en trois débats le 5 avril 2001 par le Grand Conseil.

Suite à cette présentation, la commission débat sur le fait de savoir si le PL 7552 cible tout particulièrement le cycle d'orientation et non l'école primaire et ses directeurs.

La présidente rappelle qu'un consensus avait été trouvé entre les partis de manière à ne plus déposer de loi de nature organisationnelle. Le groupe radical va dans le même sens. Il se dit défavorable à aborder ce type de projet organisationnel.

Le souhait consensuel de la commission se dégage rapidement sur l'audition du chef du département concernant sa position sur le projet de loi,

ainsi que les détails et la structuration de cette mise en place des directeurs d'établissement, ainsi que la marge d'autonomie réellement concernée dans un tel contexte.

### *Audition du chef du département, M. Charles Beer*

M. Beer retrace l'historique du PL 7551 et des débats intervenus en 2000-2001; il s'agissait principalement du développement des réseaux de proximité. À ce stade, il n'existe pas de plan très défini et l'évaluation ne pouvait se réaliser sur une base de réseaux inter-écoles aussi informels. Le PL 7552 vise à la fois la concrétisation du projet de loi précédent (PL 7551) et sa propre mise en œuvre partielle du PL 7552. Il peut s'avérer difficile, du fait d'options divergentes, de travailler sur la base du PL 7552 pour concrétiser la réorganisation de l'enseignement primaire sur laquelle le département travaille.

Le premier projet de loi (PL 7551) vise la définition du réseau de proximité, intervenue à l'occasion de la réorganisation de l'école primaire et au travers de ses différents éléments comme les directions d'école, les conseils d'établissement, les projets d'établissement (sur une base désormais contraignante, étendue et généralisée). Il ne s'agit plus aujourd'hui d'encourager la création de réseaux par ailleurs existants mais informels. Le chef du département note par ailleurs que tous les éléments évoqués, hormis les conseils d'établissement, concernent seulement l'école primaire. Leurs compétences s'inscriront largement au sein du réseau de proximité.

Le PL 7552 demande la création de groupements scolaires, ce que ne manque pas de réaliser le département, mais par groupe de 350 élèves (et non 200), soit une centaine d'établissements, pour 35'000 élèves au total. On peut ainsi relever que le département s'avère plus «économe» que le projet de loi libéral. Plus largement, le département n'a pas besoin d'un projet de loi pour entreprendre la réorganisation de l'école primaire. Pour rappel, le pouvoir exécutif dispose parfaitement de la compétence nécessaire.

Le président du département propose donc de répondre au PL 7551 en lien avec le PL 7552 et la M 786 (il conviendrait alors de refuser les deux), dès lors qu'un rapport de concrétisation du Conseil d'Etat mettrait en lumière que les aspects soulevés ont été mis en œuvre au travers de la politique de réorganisation de l'enseignement primaire menée par le département. À ce propos, l'un des auteurs du PL 7552 semble converger avec ce type de démarche dans un article récent paru dans la presse.

Le rapport du DIP, précédemment mentionné, pourrait donc faire état de la concrétisation par le département du PL 7551 et de la réalisation partielle du PL 7552 avec motivation de son refus. Cette démarche pourrait être

assimilée à une forme de décision parlementaire permettant de poursuivre, dans un cadre où formellement le remplacement des inspecteurs par des directeurs, appartient à la compétence du département et du Conseil d'État.

Toute la problématique réside au niveau du budget et de sa justification devant la commission des finances dans le cadre d'un engagement à respecter une enveloppe constante (absence de coûts supplémentaires) pour l'ensemble des projets liés à la réorganisation de l'école primaire. En fait, cette réorganisation structurelle constitue un préalable au processus en cours, celui d'harmonisation. Il rappelle la liaison entre les aspects budgétaires et la question de l'autonomie des établissements.

M. Beer annonce aussi que, dans l'hypothèse d'un accord de la commission sur cette manière de procéder, un projet de loi suivra, permettant certains toilettages et abordant d'autres aspects de l'harmonisation intercantonale et cantonale, comme l'horaire scolaire et une direction générale unifiée de l'enseignement primaire.

### Débats de la commission

Le **groupe libéral** se dit plutôt en faveur de la proposition du chef du département, propice à faire avancer la situation. Toutefois, ce projet de loi déjà ancien se heurte probablement à quelques évolutions. Il craint que le contenu des deux projets de lois (PL 7551 et PL 7552) présente une certaine incompatibilité avec le nouveau règlement de l'école primaire mis en place après la votation sur ARLE.

M. Beer assure qu'il n'y a pas d'incompatibilité, à l'exception de la décision populaire intervenue sur l'évaluation, dont il résulte une unification du cadre au niveau de l'école primaire. Il réaffirme aussi le refus du département de permettre une démarche pédagogique propre à chaque établissement.

Le **groupe PDC** se place dans l'hypothèse d'une acceptation par la commission du projet de loi et s'interroge sur l'éventuel engagement que le département pourrait prendre en matière d'évaluation du nouveau système, dans une période de cinq ans.

M. Beer indique que les aspects relatifs aux réseaux sont repris au sein des compétences des conseils d'établissement et prennent un caractère obligatoire, chaque conseil d'établissement fonctionnant comme un réseau. Comme exemple de réseau volontaire, il cite le premier réseau d'enseignement prioritaire, qui est le réseau Tattes/Gros Chêne, pour lequel une évaluation partielle a été entreprise par le SRED sur une période d'une année, évaluation complète après trois ans. Il confirme que l'ensemble des

établissements feront à terme l'objet d'une évaluation par le SRED. À cela s'ajoute l'obligation du respect des standards fixés par Harmos et qui doivent permettre un suivi, car l'objectif est évidemment de pouvoir évaluer le réseau. Le fonctionnement des conseils d'établissement devra aussi permettre une évaluation.

Le **groupe radical** voudrait revenir sur l'articulation entre le département et l'école primaire, notamment au travers des directives dont pourrait avoir connaissance la commission. De plus, le groupe souhaite obtenir une information plus précise sur la structuration générale, et notamment être au clair au sujet des cahiers des charges des directions générales. Pour envisager de se passer de base légale, la commission doit connaître ces éléments dans le détail.

M. Beer ne voit pas d'inconvénient à se livrer à une présentation globale sur l'esprit et la mise en œuvre de la réforme de l'enseignement primaire, pour autant qu'elle se fasse dans le cadre d'un rapport de confiance avec la commission qui accepte de renoncer à s'appuyer sur une base légale. Il s'agirait aussi d'éviter le dépôt d'un projet de loi pour respecter les délais imposés par la rentrée 2008. Concernant la structuration générale et les cahiers des charges des directions générales, il est disposé à faire une présentation d'ici la mi-novembre (*ndlr*, 2007), car ces aspects sont (*ndlr*, étaient encore à l'époque) en cours de finalisation au sein des commissions spécialisées.

Au vu des réponses données, le groupe radical estime que la commission devrait alors patienter dans l'attente de cet exposé, au risque de fournir un travail prématuré.

Le **groupe socialiste** constate à son tour qu'il manque quelques éléments d'information. Il se demande aussi si la meilleure solution ne consisterait pas en un projet de loi de synthèse, dès lors qu'il apparaît que le PL 7552 est désormais en trop grand décalage avec la situation actuelle. Elle suppose que si des informations suffisantes étaient amenées au sujet de la concrétisation des différents objectifs, les Libéraux pourraient envisager un retrait de leur projet.

M. Beer répète qu'un projet de loi de toilettage sera déposé. Il rappelle ensuite que le pouvoir exécutif dispose de la compétence nécessaire pour cette réorganisation. Il répète également que l'aspect d'autonomie pédagogique présent dans le PL 7552 ne pourra pas se réaliser. Restent néanmoins les aspects liés aux directions, à l'autonomie financière et au réseau. Il y aurait néanmoins possibilité d'amender le PL 7552 pour introduire la possibilité d'une révision de l'article 20 et d'une mise en cohérence.

Toutefois, pour répondre au groupe socialiste, il suggère de ne pas rentrer dans la démarche d'un nouveau projet de loi qui, au vu des délais imposés, se heurterait à l'organisation de la rentrée scolaire 2008.

Le **groupe Vert** constate que si ce projet de loi à l'examen constituait certainement un excellent travail à l'époque, il vient maintenant en décalage par rapport aux évolutions intervenues dans l'intervalle ; et ceci de telle manière qu'il apparaît difficile d'imaginer un processus d'amendements. Il imagine que les directions d'école ont été créées en vue d'une coordination et non pas pour susciter d'éventuelles jalousies ou tensions entre les établissements, ceci n'excluant pas une adaptation des établissements à des situations particulières au plan local. Il confirme par ailleurs son intérêt à connaître le contenu du cahier des charges.

M. Beer insiste sur les aspects de mise en concordance entre le niveau national, régional, cantonal, et finalement de l'établissement scolaire avec le processus d'harmonisation en cours. L'établissement doit disposer d'une capacité de conduite en fonction d'une autonomie partielle.

Suite aux débats de la commission, le groupe libéral rappelle que le retrait de ce projet de loi n'est pas envisageable dès lors que deux des auteurs ne sont plus députés. Il serait dommage de procéder à un refus d'entrer en matière, et d'empêcher le département de réaliser la création des directions d'école.

La Présidente confirme le souci de nombreux parlementaires de ne pas s'engager sur la voie de lois organisationnelles, d'autant que cette base légale n'est pas nécessaire pour permettre une organisation interne au département, relevant de la compétence stricte du Conseil d'Etat, même si l'appui du Grand Conseil est évidemment appréciable.

## Vote d'entrée en matière

Le **groupe radical** considère qu'il n'est pas indispensable de légiférer, et dans l'hypothèse d'un refus de retrait par ses auteurs, le PL 7552 devra être traité par la commission.

Le **groupe vert** pense qu'il faut attendre une proposition du DIP sans entreprendre ce travail de toilettage que l'exécutif ne manquera pas de proposer sous la forme d'un projet de loi ultérieur.

Le **groupe socialiste** se prononce une fois encore en défaveur de lois organisationnelles, dont la compétence appartient à l'exécutif. Cela n'empêche pas de prendre en considération les apports de ce projet de loi au moment de la rédaction du rapport. Toutefois, ce projet de loi envisage toujours les trois ordres d'enseignement, alors qu'il s'agit ici de l'école primaire, et continue toujours à se révéler problématique en matière d'autonomie financière. En réalité, une bonne part de ce projet devrait alors être reformulée, ce qui n'apparaît pas judicieux.

Le **groupe libéral** propose la suspension du PL 7552. Il émet cependant des craintes au sujet de la suppression des inspecteurs figurant dans la loi sur l'instruction publique.

### Vote sur la proposition libérale de **suspendre le PL 7552**

Pour : 3 L / Contre : 2 S, 1 Ve, 2 R, 1 PDC, 1 UDC / Abst : 1 MCG  
[refusé].

### Vote d'entrée en matière sur le **PL 7552**

Pour : 3 L / Contre : 2 S, 1 Ve, 2 R, 1 PDC / Abst : 1 MCG, 1 UDC  
[refusé].

### Vote d'entrée en matière sur la **M 786**

Pour : 3 L / Contre : 2 S, 1 Ve, 1 R, 1 PDC, 1 UDC / Abst : 1 MCG, 1 R  
[refusé].

C'est au bénéfice de cet exposé que je vous propose, Mesdames et Messieurs les députés, de suivre le rapport de majorité et de refuser l'entrée en matière de ce projet de loi et de cette motion.

## Projet de loi (7552)

### modifiant la loi sur l'instruction publique (portant sur l'autonomie des établissements scolaires et leur mise en réseau) (C 1 1)

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

#### Article unique

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

#### CHAPITRE V (nouveau)

#### Autonomie des établissements scolaires

#### Art. 163 D (nouveau)

*Définition des  
établissements  
autonomes  
scolaires*

<sup>1</sup> Chaque entité d'enseignement public regroupant plus  
de 200 élèves forme un établissement autonome scolaire.

<sup>2</sup> Un établissement autonome scolaire est doté d'une  
direction autonome dont le directeur responsable est nommé  
par le département.

<sup>3</sup> Chaque établissement autonome scolaire doit être à  
même d'appliquer une gestion autonome, ouverte et efficace,  
de son administration, de son ou ses immeubles et de son  
budget.

<sup>4</sup> Il met en œuvre tous les moyens dont il dispose pour  
accroître la qualité de l'enseignement, faciliter le dialogue  
entre les enseignants, établir des liens avec les parents et  
partager les objectifs de l'établissement avec les élèves.

<sup>5</sup> Il responsabilise le corps enseignant en organisant une  
structure de décision dont le cahier des charges est fixé par le  
Conseil d'Etat, et qui comprend notamment:



- a) la gestion pédagogique (choix des enseignants proposés par le département de l'instruction publique);
- b) la gestion administrative;
- c) la gestion des immeubles;
- d) la gestion de l'enveloppe budgétaire.

### **Art. 163 E** (nouveau)

#### *Dispositions budgétaires*

<sup>1</sup> L'enveloppe budgétaire de l'établissement autonome scolaire, fixée par le Conseil d'Etat, est gérée par le Conseil de direction.

<sup>2</sup> Les éventuelles économies réalisées par les centres sur leurs budgets sont utilisées par ceux-ci – dans une proportion de 30% – à des fins servant l'intérêt des groupes, et ne sont pas déductibles du budget de l'année suivant leur réalisation. Le solde de 20% est retourné à l'Etat.

<sup>3</sup> Le contrôle des comptes est établi par le département de l'instruction publique.

### **Art. 163 F** (nouveau)

#### *Organisation*

Le directeur d'un établissement autonome scolaire s'appuie notamment sur:

- a) un Conseil de direction;
- b) l'Assemblée consultative des enseignants et élèves.

### **Art. 163 G** (nouveau)

#### *Disposition transitoire*

Le Conseil d'Etat applique progressivement l'article 163 D à G de la présente loi sur 5 ans.

## **Proposition de motion**

**(786)**

### **sur l'autonomie des établissements scolaires de l'enseignement secondaire**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- le besoin de rationaliser la gestion des établissements publics, le manque d'autonomie de certains secteurs et l'éloignement de nombreuses institutions publiques des problèmes soulevés par la gestion des finances de l'Etat ;
- la nécessité de réorganiser des structures devenues lourdes sans toucher à la qualité de l'enseignement mais sans craindre non plus de réanalyser en profondeur les programmes les plus ordinaires afin d'éviter ni supprimer des enseignements du seul fait qu'ils sont nouveaux, facultatifs, supplémentaires ou non permanents ;
- les aspects positifs de l'implication de dirigeants créatifs et efficaces sur la marche de leurs institutions (par exemple : enseignement postobligatoire) ;
- l'intérêt que peuvent avoir des élèves et des enseignants à se confronter au monde extérieur ;
- l'intérêt d'une communauté, entreprise ou groupe privé, à recevoir une aide d'une classe d'école ou d'un enseignant ou à lui confier une tâche ou un mandat,

invite le Conseil d'Etat

- à le renseigner sur l'autonomie actuelle et prévue de la gestion des établissements scolaires de l'enseignement secondaire et sur la participation de ces derniers au processus de réorganisation dû aux restrictions budgétaires (scénarios chiffrés, refonte de programmes, etc.) ;
- à poursuivre (ou à entreprendre) une décentralisation aussi large que possible de la gestion pédagogique et administrative, de la gestion immobilière courante et de la gestion financière des établissements afin de mieux responsabiliser leurs cadres et d'alléger les directions centrales ainsi que les services de gestion immobilière du DTP ;

- à encourager les établissements scolaires mentionnés à mettre capacités et locaux à disposition des communautés extérieures et à prélever en contrepartie des émoluments raisonnables qui pourront être consacrés de manière autonome à la gestion de leurs équipements ou autres programmes.