

Date de dépôt : 24 avril 2009

Rapport

de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Guy Mettan, Anne-Marie von Arx-Vernon, Véronique Schmied, Béatrice Hirsch Aellen, Luc Barthassat, Jacques Baudit, Mario Cavaleri, Michel Forni, François Gillet, Pascal Pétroz et Pierre-Louis Portier demandant au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'accorder une allocation d'étude aux familles dont les enfants doivent intégrer l'enseignement privé pour des raisons pédagogiques

Rapport de majorité de M^{me} Geneviève Guinand Maitre (page 1)

Rapport de minorité de M. François Gillet (page 10)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M^{me} Geneviève Guinand Maitre

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture, présidée par M. Jacques Follonier, a étudié la motion 1700 lors des séances du 25 février, en présence de M. Charles Beer, président du Département de l'instruction publique, et de M. Serge Baehler, secrétaire adjoint du Département de l'instruction publique, et du 11 mars 2009, en présence de M. Maurice Dandelot, chef de projet à la direction de l'enseignement spécialisé, et de M. Serge Baehler, secrétaire adjoint du Département de l'instruction publique. Les procès-verbaux ont été tenus par M. Hubert

Demain. Qu'il soit remercié pour la fidèle restitution des travaux de la commission.

Séance du 25 février 2009

Présentation de la motion

L'un des auteurs de la motion présente la proposition en précisant qu'elle date de 2000 et que, depuis, un certain nombre de travaux ont été finalisés. La motion traite de la complémentarité du secteur public et privé de l'enseignement, pour permettre la prise en compte de situations pédagogiques particulières à un moment précis et l'orientation vers un établissement spécialisé sur une courte période d'une ou deux années, par conséquent de prévoir l'attribution d'une allocation destinée aux familles modestes ainsi qu'à la classe moyenne. Il réaffirme l'attachement de son groupe à l'école publique.

Questions et commentaires

Une commissaire (S) souligne le travail remarquable que fournissent certaines institutions privées. Elle se demande si ces dernières ne devraient pas bénéficier d'un nouveau statut public, tant elle répète que ce besoin est fondamental. Elle cite l'exemple de «La PASSERELLE ». Elle évoque la possibilité de bénéficier de fonds privés pour des cas précis.

Elle se demande quelle serait l'autorité susceptible de juger de l'obtention (ou non) de l'allocation d'études.

Un commissaire (R) se demande si la demande d'allocation serait le fait des parents ou des enseignants.

L'un des auteurs de la motion imagine que l'octroi de l'allocation serait une décision collective, mais que les enseignants jouent actuellement un rôle primordial.

A la question d'un commissaire (R) sur le risque de nombreux recours juridiques consécutifs à l'attribution (ou non) de ce type d'allocation d'études, il répond que ce risque existe toujours, y compris dans le nouveau projet de loi sur l'intégration.

Un commissaire (L) évoque le projet de loi sur l'intégration des élèves à besoins spéciaux qui semble donner une solution à cette problématique. L'accréditation des établissements retenus ainsi que le financement et l'évaluation des situations des élèves constituent une problématique qui demeure.

Une commissaire (L) estime que la motion est trop limitative quant à la complémentarité entre l'enseignement public et l'enseignement privé. Elle annonce que son groupe ne pourra pas de ce fait soutenir la motion.

Position du département

Le conseiller d'Etat, Charles Beer, déclare que tout n'est pas encore réglé en matière d'intégration et que le concept cantonal doit encore être élaboré d'ici à la rentrée scolaire 2010.

S'agissant des élèves à haut potentiel, le chef du département se dit totalement opposé à subventionner des écoles et indique qu'une réflexion est en cours en collaboration avec des institutions en Belgique et en Israël, dont l'idée principale vise l'adaptation du système public ordinaire aux besoins spécifiques de ces élèves par des processus de décroisement et de classes externes en maintenant le lien social avec la classe d'origine.

La question essentielle est le type d'élèves concernés par cette motion.

Pour les élèves en difficulté, il faut envisager d'étendre l'offre de l'ARA, des devoirs surveillés, des appuis et dépannages, et plus largement d'adapter le suivi des élèves en difficulté au sein du système public ; enfin, pour les cas les plus particuliers, envisager du cas par cas, la réponse au besoin par un suivi particulier au sein d'une classe ordinaire.

Il évoque ensuite les risques que pourraient constituer certains précédents :

- la demande d'un second redoublement pour rejoindre le regroupement A ;
- la prise en compte de la dimension religieuse au plan pédagogique.

Il évoque la collaboration entretenue avec M. Longchamp au sujet de la mise en œuvre *d'assistant(es) à la vie scolaire* pour des suivis particuliers.

Il réaffirme la volonté d'adapter le service public sans mettre en cause son unité, ainsi que celle d'éviter la césure complète entre enseignement spécialisé et enseignement ordinaire.

A la question des catégories d'élèves souffrant d'un handicap, M. Beer mentionne la détection précoce en cas de dyslexie, le soutien en classe ordinaire pour le cas de la cécité. Demeurent certains élèves difficilement catalogables, nécessitant des interventions ponctuelles de l'enseignement spécialisé.

L'un des auteurs de la motion rappelle que la motion évoque une aide ponctuelle temporaire, ce qui diffère fondamentalement de la loi sur l'intégration.

Concernant le dispositif des généralistes non titulaires (GNT), en lien avec le principe du soutien, le chef du département informe qu'il est en cours de révision.

Séance du 11 mars 2009

Audition de M. Maurice Dandelot

En préambule, M. Dandelot informe qu'un audit a été réalisé afin de réorganiser le secteur de l'enseignement spécialisé. Il mentionne également la coordination qu'il convient d'assurer entre la loi sur l'intégration des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers et l'accord intercantonal sur la pédagogie spécialisée.

Il rappelle que l'enseignement spécialisé public et privé subventionné n'a pas cessé de développer des moyens pour répondre aux besoins spéciaux de certains enfants dans le but de les conserver dans l'école publique. L'enseignement spécialisé a développé des moyens répondant aux besoins d'enseignement d'élèves handicapés mentaux, déficients visuels, atteints de surdité et infirmes moteurs cérébraux.

Il commente la motion :

Le recours à l'enseignement privé est le plus souvent le fait que les parents n'acceptent pas le handicap de leur enfant et par conséquent un besoin de pédagogie spécialisée.

Le retour de l'élève dans l'enseignement public après un passage en école privée est généralement un échec, c'est donc un retour en enseignement spécialisé.

Au sujet des élèves à haut potentiel, la solution d'une école spécialisée n'a pas été retenue par les experts dans plusieurs autres pays, notamment la Belgique et la France, ni par l'Association suisse des parents d'élèves à haut potentiel qui préfèrent un maintien dans l'école ordinaire.

Pour ce qui concerne les élèves souffrant de problèmes de comportement, on assiste généralement à un renvoi de l'école privée vers l'école publique.

Dans l'enseignement primaire, le *projet d'établissement* devrait être à même d'apporter un certain nombre de réponses, par exemple par des groupements et des activités partagées.

Plus généralement, la nouvelle loi et le concordat ratifié obligent les cantons au sein de l'instruction publique à développer des solutions adaptées à ces situations. Ils prévoient deux types de mesures. D'une part, des mesures standards « de différenciation pédagogique » prévoyant un appui renforcé au sein de la classe ou grâce à l'apport d'un enseignant de soutien ; d'autre part,

des mesures parallèles au sein de l'accord intercantonal. Aucune méthode prise isolément n'est susceptible de répondre à l'ensemble des besoins de la majorité des élèves. Les enseignants ajustent leurs pratiques à l'observation de leurs élèves. Cet ajustement est une exigence de la loi. Au sujet des mesures à court terme, la loi comme l'accord intercantonal prévoient que l'enseignement public doit évidemment s'organiser de manière à répondre de façon adéquate à ce type de besoins, tout en visant toujours la réintégration la plus rapide dans l'enseignement ordinaire ; en d'autres mots, augmenter la perméabilité entre les deux types d'enseignement.

On peut craindre qu'un système de subventions ne se traduise finalement comme un encouragement à ne pas développer les solutions internes nécessaires au sein de l'école publique et à se défaire des élèves réclamant une attention particulière.

Enfin, le remboursement d'un écolage privé apparaît comme une contradiction dans un système genevois fonctionnant dans la logique d'une subvention versée à des mandataires pour exécuter une mission d'enseignement.

Chacune des écoles spécialisées a tendance à recevoir une catégorie d'élèves. La scolarité dans l'un de ces établissements doit être validée par le secrétariat à la formation scolaire spéciale. Le canton doit reprendre les prestations anciennement AI. Le secrétariat à la pédagogie spécialisée devra reprendre cette fonction de validation, dès lors que le principe d'une séparation entre l'organe décisionnel et exécutif doit être respecté. La décision peut prendre différentes voies (interpellation de l'école, demande des parents, signalement par des praticiens privés...). La prestation spécialisée nécessitée par un élève en âge scolaire est prise en charge par le canton depuis le 1^{er} janvier 2008.

A la question du besoin de réduire les effectifs pour s'adapter à des besoins particuliers, il répond que, depuis 1999, le département a réussi à intégrer ces élèves souffrant de handicaps lourds à l'école ordinaire et que les effectifs sont stables, mais que la gestion des flux et l'organisation des classes avant l'été, ainsi que l'anticipation de l'arrivée non annoncée d'élèves à besoins éducatifs particuliers, sont une difficulté. Il n'est évidemment pas possible de garantir que dans tous les cas, la diminution significative de l'effectif aura lieu, particulièrement au sein des petites communes ou des petits établissements.

La demande est faite de connaître la situation en matière d'ouverture de nouvelles classes dans l'enseignement spécialisé public, respectivement les éventuelles nouvelles initiatives du secteur privé. M. Dandelot indique que le

SRED connaît tous les chiffres en matière de flux, tout en précisant que la distinction entre l'enseignement privé spécialisé et l'enseignement privé-public n'y est pas faite. Selon l'expérience des inspecteurs du secteur spécialisé, basée sur leurs contacts avec les parents, il semble qu'un nombre non négligeable d'enfants reviennent vers l'enseignement public après un passage et un échec dans le privé.

Concernant les adolescent-e-s, la problématique la plus lourde concerne les besoins des adolescents handicapés – moins d'une dizaine (au sein de centres médicaux pédagogiques, de l'atelier de la fondation ENSEMBLE, ou des structures dépendantes de la SGIPA). Une analyse est en cours auprès de ces institutions au sujet des moyens dont elles disposent pour assurer cet accueil.

S'agissant de la complémentarité avec le système d'enseignement spécialisé privé subventionné, M. Dandelot précise qu'elle prend la forme d'une formation conjointe ou d'échanges d'informations et d'expériences, mais surtout par la relative spécialisation par type de handicap et par une spécialisation par tranche d'âge. C'est donc bien d'une grande complémentarité qu'il s'agit. Le département travaille de manière à produire une nouvelle cartographie plus lisible de l'ensemble du dispositif.

Concernant la reconnaissance des établissements privés ainsi que leur contrôle, dans la mesure où ils reçoivent des subventions, la question est posée de savoir s'il y a des critères pédagogiques particuliers. M. Dandelot répond que l'enseignement n'est pas une profession protégée et permet à tout un chacun d'ouvrir une école sans nécessairement disposer de qualification particulière. L'accréditation ne se réalise pas sur des critères très définis en matière de pédagogie, mais plutôt sur des critères de sécurité, de salubrité, d'ordre public et de bonnes mœurs. En conséquence, le contrôle de l'État sur les écoles privées est relativement faible. Si l'enseignement public ne peut engager que des enseignants au bénéfice d'une formation initiale certifiée, ce n'est pas le cas pour les écoles privées non subventionnées.

Le département n'entre pas en matière pour des établissements situés en France voisine.

Dans le cas d'un changement d'école hors du quartier justifié par une situation particulière, le déplacement peut être envisagé, mais le dispositif basé sur le postulat d'une intégration sociale au niveau local est privilégié.

A la question du développement de nouvelles structures, il est répondu que, dans le cadre de la mise en place de la nouvelle loi, la première mission tend à rendre l'enseignement public le plus efficace possible, en partenariat

avec les écoles privées existantes, avant d'aller dans le sens de développer une nouvelle structure subventionnée.

Concernant la réalisation de la motion, M. Dandelot évoque clairement le risque d'un appel d'air si ce dispositif devait être adopté. Dès lors que les raisons parentales ne devraient pas être particulièrement motivées si ce n'est par le désir de recourir à une pédagogie particulière, il faudrait par conséquent et à tout le moins imaginer un processus de validation.

Dans cette hypothèse, l'exercice de prévisions financières est extrêmement difficile.

Conclusion

Il est précisé que la motion porte sur l'enseignement privé, non spécialisé, ordinaire.

De l'avis assez général de la commission, la motion trouve déjà une large partie de réponse dans le dispositif existant.

Le groupe démocrate-chrétien rappelle que la motion traite d'un dispositif à court terme, alors que la loi porte sur le long terme ; dans ce sens, elle n'est pas en contradiction, mais en complément avec cette dernière. Le coût de l'adaptation de l'enseignement public à toutes les situations particulières sera probablement beaucoup plus élevé que de confier cette tâche à des structures déjà existantes. Par ailleurs, la motion ne porte pas sur des cas lourds, puisque l'idée est d'un soutien ponctuel. La nouvelle loi ne semble pas garantir la couverture de toutes ces situations.

Le groupe libéral réaffirme son attachement à la notion de choix de l'école et constate avec regret que la motion réduit considérablement la palette du choix sans évaluation des établissements. Par ailleurs, il constate qu'à Genève, la solution choisie va à la subvention des structures, et que cette solution ne doit pas être dédoublée par une subvention individuelle aux parents. Le groupe refusera la motion.

Le groupe des Verts estime que la nouvelle loi sur l'intégration devrait largement suffire à régler les situations mises en lumière par la motion, d'autant dans le cadre d'un concept général au plan cantonal. Il relève que le caractère temporaire du dispositif prévu par la motion n'apparaît nulle part au niveau de l'invite, sans compter qu'aucune limite de ressources financières des parents n'est fixée à ce stade. En conséquence, les Verts s'opposeront à cette motion.

Le groupe socialiste craint une certaine forme d'arbitraire dans l'appréciation, sous le couvert de régler quelques cas d'enfants qui peuvent

être soumis dans le cadre de la guidance infantile, du département ou des fondations privées. Il pense que les projets d'établissements vont déjà dans le sens d'une pédagogie différenciée. Il craint l'alourdissement des effectifs de certaines classes, afin d'en alléger d'autres. Il estime qu'une subvention individuelle ne peut être envisagée sans l'instauration d'un contrôle sur le type d'enseignement dispensé au sein des écoles privées. Le groupe socialiste refusera la motion.

Pour : 2 PDC

Contre : 1 MCG, 1 UDC, 3 L, 2 R, 2 Ve, 3 S

Abst. : –

Suite aux auditions et aux explications données, la majorité de la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture considère que le projet de loi sur l'intégration des élèves à besoins spéciaux donne les conditions favorables à un encadrement personnalisé des élèves qui connaîtraient temporairement des difficultés. Les élèves souffrant d'un handicap lourd bénéficient déjà d'allocations et d'un encadrement spécifique. Pour ces raisons, Mesdames les députées et Messieurs les députés, la commission vous invite à refuser la motion 1700.

Proposition de motion (1700)

demandant au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité d'accorder une allocation d'étude aux familles dont les enfants doivent intégrer l'enseignement privé pour des raisons pédagogiques

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

- que, malgré les moyens dont elle doit disposer pour offrir une instruction de qualité à l'ensemble des élèves du canton, l'école publique genevoise peut se trouver dans l'impossibilité de proposer des structures adéquates à des enfants possédant un profil particulier ;
- qu'à un moment ou l'autre de son parcours scolaire, il peut s'avérer nécessaire pour un enfant de quitter l'enseignement public pour une école privée, afin de bénéficier d'une structure, d'un encadrement ou d'une pédagogie différente ;
- qu'une décision de ce type n'est pas anodine pour des familles qui ne sont pas forcément très aisées ;
- l'intérêt qu'il y aurait à développer une complémentarité et un partenariat entre école publique et école privée, pour des profils scolaires particuliers,

invite le Conseil d'Etat :

à étudier la possibilité d'accorder une allocation d'étude aux familles dont les enfants doivent intégrer l'enseignement privé pour des raisons pédagogiques et qui n'ont pas les moyens financiers d'assumer seules les frais d'écologie.

Date de dépôt : 26 mai 2009

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M. François Gillet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Durant cette législature, les solutions pragmatiques proposées par le groupe démocrate-chrétien ont souvent permis de dépasser les blocages et de dégager des majorités sur des projets importants.

Au sujet de la motion 1700, appelant de ses vœux une meilleure complémentarité entre l'école publique et l'école privée, on aurait pu s'attendre à ce qu'il en aille de même. Malheureusement, la voie médiane proposée par le PDC n'a pas trouvé grâce devant la Commission de l'enseignement, de l'éducation et de la culture. Il est vrai que, pour les adeptes du « chèque scolaire » et du libre choix entre public et privé, la motion était clairement trop timide. A l'inverse, pour les tenants d'une école publique « maximaliste », érigeant le concept d'intégration en dogme, le texte proposé allait déjà bien trop loin...

Concernant le traitement de cet objet, nous regrettons que l'audition de l'Association genevoise des écoles privées n'ait pas été jugée nécessaire par une majorité de la commission. A l'inverse, l'audition du directeur chargé de la réorganisation de l'enseignement spécialisé au sein du DIP a apporté davantage de confusion au débat qu'elle n'a véritablement répondu aux attentes légitimes des commissaires.

Car – soyons clairs ! – la motion 1700 n'entre clairement pas dans le champ de la nouvelle loi sur l'intégration. Même si son titre peut effectivement prêter à confusion en parlant « des enfants et des jeunes à besoins éducatifs particuliers », il s'agit bien, dans le cadre du nouveau dispositif légal, d'intégrer sur la durée des enfants et des jeunes présentant des handicaps plus ou moins importants. Dans son article 2, la nouvelle loi est d'ailleurs particulièrement explicite sur la définition : « *Est considéré comme enfant et jeune à besoins éducatifs particuliers, celui qui présente une altération des fonctions mentales, sensorielles, langagières ou physiques entravant ses capacités d'autonomie et d'adaptation dans un environnement*

ordinaire (...) Les enfants et jeunes handicapés font partie des enfants et jeunes à besoins éducatifs particuliers. »

Il en va tout autrement de la motion 1700, qui précise dans son invite qu'elle cible les enfants qui « ...doivent intégrer l'enseignement privé pour des raisons pédagogiques... » Mise à part une malheureuse allusion au handicap dans une parenthèse... l'exposé des motifs ne laisse planer aucun doute. Tous les exemples cités relèvent du domaine pédagogique : enfants précoces ou surdoués, enfants connaissant un déficit d'attention ou de motivation lié à des difficultés passagères, etc.

Il est donc particulièrement malvenu de prétendre, comme plusieurs commissaires, que les préoccupations de la motion seraient couvertes par le champ de la nouvelle loi. Cela est faux. La motion ne concerne ni la même population, ni les mêmes situations. Mais surtout, la motion insiste sur le caractère temporaire d'un passage en école privée ! La motion n'entre absolument pas en contradiction avec la nouvelle loi. L'une et l'autre sont au contraire parfaitement complémentaires.

Les situations évoquées dans l'exposé des motifs nécessitent des réponses adaptées : formes de pédagogie différentes, effectifs réduits ou encore enseignement plus individualisé. Des écoles privées genevoises disposent de classes offrant des prestations de ce type et plusieurs d'entre elles ont déjà pu prouver leur efficacité pour aider certains élèves, quittant temporairement l'enseignement public, à passer un cap délicat. A l'inverse, la mission de l'école publique est d'offrir au plus grand nombre un enseignement de qualité et non pas d'entrer dans une dynamique de différenciation à outrance et à un coût excessif, d'un enseignement qui devrait s'adapter à toutes les situations.

Car de quoi parle-t-on au juste ? Il ne s'agit ni de subventionner les écoles privées du canton, ni de permettre à des jeunes d'effectuer l'ensemble de leur scolarité en école privée aux frais de l'Etat. Il s'agirait simplement « d'accorder une allocation d'étude aux familles dont les enfants doivent intégrer l'enseignement privé pour des raisons pédagogiques et qui n'ont pas les moyens financiers d'assumer seules les frais d'écologie. » Les expériences couronnées de succès confirment que c'est, le plus souvent, à un moment particulièrement sensible du parcours scolaire d'un élève que le passage dans une école privée s'est avéré déterminant.

Alors, lorsque certains dramatisent en évoquant un appel d'air inévitable, des difficultés insurmontables à trancher d'une situation à l'autre ou encore une impossibilité à déterminer quelles seraient les familles qui auraient droit à l'allocation, il convient de rappeler certaines réalités :

- L'expérience montre que de tels cas sont relativement peu nombreux et assez faciles à identifier par les enseignants et les membres des directions qui connaissent les élèves concernés ;
- Une structure habilitée à trancher, sur préavis d'un conseil des maîtres ou d'une direction d'établissement, est tout à fait envisageable ;
- Des prestations différenciées en fonction du revenu ne sont pas rares dans les législations fédérale et cantonale ainsi que les réglementations ad hoc, en particulier dans le domaine social.

En définitive, il ne s'agit que d'une motion invitant le Conseil d'Etat « à étudier la possibilité » de mettre en œuvre un tel dispositif. Afin de mener cette réflexion (malheureusement tronquée en commission...) jusqu'au bout, il est important que le Conseil d'Etat puisse s'en saisir afin de rendre rapport à notre Grand Conseil. Dans l'optique d'une saine complémentarité entre l'école publique et l'école privée à Genève, la minorité vous demande, Mesdames et Messieurs les députés, de renvoyer cette motion au Conseil d'Etat.