



Date de dépôt : 29 juin 2022

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de Olivier Baud, Claire Martenot, Christian Zaugg, Jocelyne Haller, Pierre Vanek, Jean Batou, Salika Wenger, Maria Pérez : Pour de meilleures conditions d'enseignement au cycle élémentaire, une diminution du nombre d'élèves par classe est nécessaire !

En date du 2 juillet 2021, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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

- *l'importance des quatre premières années de la scolarité obligatoire dans le cursus de formation des enfants et des jeunes ;*
- *l'accent à mettre sur la qualité de l'enseignement dispensé aux élèves qui débutent l'école ;*
- *le fait que la différence d'âge existant au sein des classes est un facteur qui compte d'autant plus dans la gestion du groupe que les enfants sont jeunes ;*
- *l'avantage évident de pouvoir garantir que tout est mis en œuvre pour que les éventuelles difficultés des élèves soient détectées et traitées sans attendre, dès l'entrée à l'école ;*
- *la nécessité d'accorder des moyens supplémentaires au cycle élémentaire, exprimée notamment lors de la votation populaire du 11 mars 2012, qui instaurait, d'une part, le mercredi matin d'école pour les élèves de 8 à 12 ans et, d'autre part, des postes de soutien, notamment pour l'apprentissage de la lecture, pour les élèves de 4 à 7 ans ;*

- *le taux d'encadrement moins favorable réservé au cycle élémentaire depuis des lustres (cf. QUE 541-A et QUE 628-A) ;*
- *l'absence de réglementation concernant les effectifs de classe dans l'enseignement primaire, malgré l'existence de l'article 50 dans la nouvelle LIP (cf. QUE 662-A) ;*
- *la très grande hétérogénéité des classes primaires genevoises : 80% de classes fortement hétérogènes, soit le double de la moyenne suisse (cf. L'éducation en Suisse – Rapport 2010) ;*
- *les études scientifiques qui tendent à démontrer qu'une diminution significative des effectifs produit des effets très bénéfiques si la mesure est appliquée aux tout premiers degrés de l'école obligatoire,*

invite le Conseil d'Etat

- *à étudier des scénarios afin, d'une part, de corriger les disparités existant entre le cycle élémentaire et le cycle moyen en termes de moyens à disposition, et, d'autre part, d'optimiser l'utilisation des ressources tout au long des huit années de l'enseignement primaire ;*
- *à présenter une étude sur les moyens qui seraient nécessaires pour parvenir à moyen terme à des taux d'encadrement et des effectifs de classe acceptables pour l'école primaire genevoise, au regard des pratiques observées en Suisse et compte tenu de la situation particulière du canton de Genève ;*
- *à prévoir des dispositions concrètes propres à rétablir davantage d'équité et garantir les meilleures conditions d'apprentissage au cycle élémentaire, en particulier pour les élèves de 1P qui débiteront l'école lors des prochaines rentrées.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La présente réponse reprend les éléments déjà présentés dans le rapport déposé en mai 2021 et le complète avec les travaux menés depuis.

Les conditions d'enseignement au cycle élémentaire auxquelles les motionnaires font référence concernent tantôt le taux d'encadrement, tantôt le nombre d'élèves par classe. L'un et l'autre visent à garantir la qualité de la prise en charge des jeunes élèves dès leur entrée à l'école. Il y a là un point d'unanimité : tout le monde, et le département de l'instruction publique, de la formation et de la jeunesse (DIP) en premier lieu, s'accorde sur l'importance de bien débiter la scolarité dès la 1P.

Taux d'encadrement dans l'enseignement primaire

Le Conseil d'Etat a déjà répondu sur la différence des taux d'encadrement entre les cycles élémentaire (CE) et moyen (CM) et le nombre de postes au CE : QUE 541-A (2 novembre 2016), QUE 628-A (10 mai 2017) et QUE 662-A (21 juin 2017). Cette différence s'explique par le plus grand nombre de postes que requiert le CM pour accomplir les 32 périodes hebdomadaires des élèves (comprenant le mercredi matin), alors qu'un enseignant à temps plein n'exerce que sur 28 périodes. Ce facteur a mécaniquement amélioré le taux d'encadrement du cycle moyen (ci-après : CM), mais pas au détriment du CE.

Il convient de rappeler qu'au CM, des maîtres de disciplines artistiques et sportives (MDAS) interviennent aux côtés des titulaires pour faire bénéficier les élèves d'un apport spécifique dans ces domaines, de manière bien plus significative qu'au CE. Ces postes contribuent également à l'écart entre le CE et le CM.

Pour ces raisons, la différence de taux entre le CE et le CM est un élément durable lié à la grille horaire et à ses composantes organisationnelles.

L'article 25 du règlement de l'enseignement primaire¹, du 7 juillet 1993 (REP; rs/GE C 1 10.21), introduit en juin 2018, reconnaît cette distinction en stipulant que les effectifs de classe doivent tenir compte, entre autres, « *des différences entre cycle élémentaire et cycle moyen* ».

Dans la limite de ses possibilités budgétaires, le département DIP s'efforce d'investir davantage de ressources au CE. Le tableau ci-dessous présente les données de ces dernières années :

¹ https://silgeneve.ch/legis/data/RSG/rsg_c1_10p21.htm

	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023 provisoire
Taux encadrement cantonal CE + CM	16,1	16,2	16,2	16,2	16,1	16,2
<i>Taux CE (indicatif)</i>	17,4	17,2	17,3	17,4	17,3	17,4
<i>Taux CM (indicatif)</i>	14,9	15,2	15	14,9	15	15,2
Moyenne élèves/classe CE + CM	19,9	20	19,9	19,9	20,0	20,0
Moyenne CE	19,7	19,8	19,7	19,8	19,6	19,7
Moyenne CM	20,1	20,3	20,1	20,1	20,3	20,2

Précision : seul le taux d'encadrement cantonal est significatif. En effet, les taux CE et CM n'ont qu'une valeur indicative en raison des classes à double année de scolarité et des ressources de soutien.

Estimation des ressources

Pour améliorer les conditions d'enseignement, les motionnaires proposent un rééquilibrage des forces existantes. Or, une discrimination positive entre le CE et le CM ne peut être profitable que si elle est assortie d'une augmentation du nombre total de postes d'enseignement pour les 2 cycles.

En l'état actuel des ressources, l'amélioration des effectifs de classes au CE ne pourrait se faire qu'au détriment du soutien et des effectifs de classes au CM, alors même que :

- l'organisation du CM issue de l'introduction du mercredi matin a généré des difficultés et de la complexité;
- les prévisions d'effectifs au CM pour les rentrées 2022, 2023, 2024 et 2025 indiquent une augmentation à hauteur, respectivement, de 372, 192, 370 et 131 élèves; pour la même période, les effectifs du CE se stabiliseront avec respectivement 97, 73, -32 et -104 élèves²;

² Service de la recherche en éducation (SRED) du DIP : *Prévisions cantonales des effectifs d'élèves de l'enseignement régulier obligatoire et de l'enseignement spécialisé / Prévisions à 4 ans de terme 2022-2025 : synthèse*, tableau p. 5

- l'effort sera donc à porter prioritairement sur le CM, conformément à l'article 25 du règlement de l'enseignement primaire REP, qui stipule que « *les effectifs moyens des élèves par classe sur le plan cantonal s'élèvent à 20 élèves. En outre, ces effectifs ne doivent en principe pas excéder 24 élèves par classe* ».

Face à cette évolution du CM, toute amélioration au CE du taux d'encadrement ou de la moyenne d'élèves par classe nécessitera un engagement financier non négligeable.

Sur la base de 1,2 poste temps plein d'enseignement par classe (titulaire + maîtres de soutien + maîtres de disciplines artistiques et sportives, CE et CM confondus), et partant des données 2021-2022 établies par le service de la recherche en éducation du DIP (SRED) au 15 novembre 2021, il faudrait aujourd'hui :

- pour une moyenne de 19 élèves par classe au CE et au CM réunis : 115 postes supplémentaires;
- pour une moyenne de 18 élèves par classe au CE et au CM réunis : 247 postes supplémentaires;
- pour une moyenne de 18 élèves par classe au seul CE : 107 postes supplémentaires ;
- pour parvenir à la moyenne suisse de 18,7 élèves par classe uniquement en 1P et 2P (réf. 2020)³ : 30 postes supplémentaires.

Réflexions sur l'entrée en scolarité

Afin d'élargir le champ d'exploration au-delà des données chiffrées, sont présentées ci-après différentes réflexions en cours concernant l'adaptation des prestations aux besoins des élèves pour l'entrée en scolarité.

En 1P et 2P notamment, le modèle avec un deuxième enseignant intervenant en classe régulière aux côtés du titulaire apparaît plus profitable qu'une baisse d'effectif en classe. Le bénéfice d'une ressource supplémentaire en classe est déjà observé dans le cadre de plusieurs dispositifs :

- le soutien pédagogique attribué à chaque classe du CE pour l'apprentissage de la lecture;
- l'apport des équipes pluridisciplinaires, par lesquelles l'enseignement régulier tire bénéfice des compétences des professionnels de l'office

³ OFS (2022), Indicateurs de la formation, Taille des classes (1990-2020) : <https://dam-api.bfs.admin.ch/hub/api/dam/assets/22024448/master>

médico-pédagogique. A ce propos, il faut relever que le déploiement du dispositif n'est pas terminé et que son avancement dépend des moyens accordés lors de chaque exercice budgétaire;

- l'octroi d'une ressource supplémentaire en lien avec un élève à besoins éducatifs particuliers ou en situation de handicap;
- l'accueil et l'implication de stagiaires en formation initiale, qu'ils soient de l'Institut universitaire de formation des enseignants (IUFE) ou de l'école supérieure d'éducatrices et d'éducateurs de l'enfance (ESEDE), sont jugés très enrichissants, tant pour les enseignants que pour leurs élèves.

Une autre réalité révèle l'importance d'une présence parfois de plus dans la classe : il s'agit des situations problématiques d'entrée en scolarité, donc prioritairement en 1P, impliquant des élèves dont le comportement met à mal la gestion de classe. Face à ces situations, la solution privilégiée en l'état est l'affectation temporaire d'un second adulte en classe pour prévenir et contenir tout débordement.

Le service de la recherche en éducation du DIP (SRED) a mené en 2020-2021 une étude sur les situations complexes des élèves de 1P lors de leur entrée en scolarité. Cette recherche, qui visait à mieux définir le phénomène de perturbations scolaires et les solutions susceptibles d'être mises en œuvre, a donné lieu à un rapport *Vivre la 1P. Regards croisés sur les difficultés de l'entrée en scolarité*, publié en mars 2022.

L'enquête du SRED, qui a mis en évidence l'aspect multidimensionnel des situations problématiques, évoque des leviers pour une meilleure appréhension des situations de perturbations scolaires :

- au niveau pédagogique : définition des apprentissages fondamentaux, réflexion autour de la visée et du rythme de l'évaluation, valorisation de la place du jeu dans les apprentissages;
- au niveau de la formation du corps enseignant : renforcement des apports transversaux, accompagnement de l'entrée dans le métier, développement de compétences particulières pour enseigner en 1P, notamment sur le développement de l'enfant;
- au niveau du lien famille-école : accompagnement des élèves et de leurs familles en amont du début de l'année scolaire et durant les premières semaines de l'année, développement de supports de communication;
- au niveau de l'organisation des classes : taille des classes, taux d'encadrement et organisation des classes.

S'agissant de la dimension organisationnelle, le SRED relève que, bien qu'il puisse être un facteur facilitant ou aggravant, le nombre d'élèves dans une classe ne semble pas, a priori, déterminant dans l'apparition de perturbations scolaires et dans leur gestion. En revanche, un encadrement plus important des élèves par l'intervention d'un autre professionnel dans la classe en cas de situation complexe ou à certains moments de l'année (premières semaines après la rentrée, par exemple) semble pouvoir apporter un soutien réel tant pour le corps enseignant que pour les élèves. Réfléchir à une équipe pédagogique et éducative qui prend en charge, collectivement, les classes de 1P, 2P, voire du cycle élémentaire, pourrait ainsi faciliter la gestion des situations complexes.

De manière globale, le SRED invite à penser une organisation scolaire (constitution des classes, objectifs d'apprentissage spécifiques à la 1P) plus flexible pour s'adapter à une population de 1P très hétérogène. Ainsi, les classes pourraient être moins figées avec, par exemple, un rebrassage aussi bien à l'issue de la 1P qu'en cours d'année ou avec des groupes d'élèves constitués selon certaines activités. Une telle organisation répondrait au constat qu'on ne sait pas a priori comment un élève va fonctionner dans la classe. Elle permettrait aussi de mieux assumer les mouvements scolaires et de les rendre moins problématiques pour les élèves et le corps enseignant. Enfin, elle permettrait davantage de différenciation pédagogique et donnerait plus de temps aux élèves qui en auraient besoin pour entrer dans certains apprentissages, tout en reconnaissant et valorisant leurs habiletés dans d'autres domaines d'activité.

Il paraît encore important de rappeler que le débat entre taille des classes et performances scolaires est loin d'être tranché, notamment car les mécanismes sous-jacents n'ont pas été identifiés (Monso, 2014)⁴. Les études récentes, utilisant par exemple les données françaises, laissent penser que la diminution d'effectif durant les premières années de scolarité pourrait être favorable à court terme, mais les effets à moyen et long termes sont bien moins certains. Il serait donc erroné de conclure que toute baisse d'effectif est systématiquement assortie d'effets bénéfiques pour l'ensemble des élèves.

Enfin, il convient de noter que d'autres éléments influencent les conditions d'apprentissage au CE, notamment la formation initiale et continue des enseignants, la mise à disposition d'outils spécifiques à l'enseignement dans les premières années de scolarité (par exemple des moyens

⁴ Monso Olivier (2014), *L'effet d'une réduction de la taille des classes sur la réussite scolaire en France*, in *Education et formations*, n° 85.

d'enseignement adaptés aux plus jeunes élèves), les pratiques pédagogiques ainsi que l'expérience du corps enseignant, une grille horaire permettant un enseignement plus transversal ou encore un aménagement des classes adapté aux plus jeunes élèves.

Une réflexion pour favoriser les conditions d'enseignement au CE est actuellement menée dans le département, en lien également avec d'autres changements pédagogiques prévus dès la rentrée 2022. En effet, le « projet EP21 », projet d'innovation pédagogique mené à l'échelle cantonale introduisant un découpage de l'année scolaire en 2 semestres (à la place de 3 trimestres), une note unique de français et une évolution de la formalisation de l'évaluation en 1P-2P, fait également écho à la recherche du SRED. Aussi, les modalités d'enseignement et d'évaluation lors des premières années d'école évoluent afin de mieux prendre en compte les spécificités et le rythme d'apprentissage des jeunes élèves et de renforcer la relation famille-école sous l'angle de la compréhension commune des attentes institutionnelles. Dès lors, un chiffre précis n'est pas encore disponible.

Le département se tient à disposition de la commission de l'enseignement, de l'éducation, de la culture et du sport pour une présentation de l'étude du SRED et des éléments relatifs à EP21.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

Le président :
Mauro POGGIA