



COUR DES COMPTES

Rue du XXXI-Décembre 8
Case postale 3159
1211 Genève 3

Monsieur,

Votre communication relative aux éventuels coûts supplémentaires liés à la réorganisation de l'enseignement primaire a été examinée avec attention par la Cour des comptes, et ce dès le bouclage des comptes 2008-2009 (année scolaire) disponible à l'été 2009.

Il résulte des recherches de la Cour les éléments que nous vous communiquons ci-dessous.

Réorganisation de l'enseignement primaire

Au sujet de cette réorganisation, le DIP a communiqué à la Cour le contexte suivant : l'école primaire genevoise a vu ses effectifs croître fortement depuis 1990 alors que les dépenses publiques pour l'éducation ont stagné. L'école a vécu en même temps de multiples réformes scolaires et pédagogiques sans attaquer de front ses structures. Sur l'année scolaire 2007-2008, elle comptait 34'700 élèves, 2'500 postes de collaborateurs dont plus de 2'200 enseignants, 275 responsables d'écoles et maîtres principaux avec seulement 30 inspecteurs pour encadrer les élèves et les collaborateurs.

Les structures d'encadrement n'ont pas changé depuis des décennies pour faire face à cette forte croissance des effectifs alors que le contexte socio-économique de Genève s'est profondément modifié. Tout ceci a un impact sur l'échec scolaire, les problèmes sanitaires et sociaux ainsi que la montée des incivilités dans les établissements scolaires du canton.

L'ensemble des partenaires a ainsi été consulté dès 2005 pour mener un travail de réorganisation de l'enseignement primaire visant notamment à :

- renforcer la cohérence et la qualité du système scolaire,
- combattre l'échec scolaire,
- accroître l'autonomie des établissements et le partenariat avec les familles,
- fonder une politique sur l'évaluation et la participation.

Cette réorganisation est également ancrée dans le processus d'harmonisation inter cantonale. Elle inclut, dès la rentrée 2008, la création de directions pour une centaine d'établissements scolaires¹ qui sont rattachés directement à la direction générale de l'enseignement primaire (DGEP). Les fonctions d'inspecteur, de maître principal et de responsable d'école sont ainsi supprimées pour être remplacées par celles de directeurs d'établissement.

¹ Un établissement scolaire est composé d'une ou plusieurs écoles. En 2008, 164 écoles ont été regroupées en 91 établissements scolaires.

Ce nouveau fonctionnement doit renforcer la direction de proximité des établissements en les dotant d'une autorité locale aux champs de compétences décisionnaires étendues en matière de suivi et d'encadrement. Les directeurs d'établissement ont ainsi pour mission et responsabilité de gérer :

- l'enseignement en concertation avec l'équipe enseignante : gestion du projet d'école, affectation des postes, organisation des classes, planification du conseil des maîtres, gestion du parcours de l'élève, etc.
- les ressources humaines et financières de l'école : recrutement des enseignants, accueil des nouveaux enseignants, évaluations périodiques, organisation des remplacements, soutien hiérarchique, plan de formation continue, gestion des absences de congés, etc.
- la sécurité des élèves
- les relations avec les partenaires (autorités cantonales et communales, familles, associations de parents, etc.)
- le conseil d'établissement

Dans les grands établissements, il est prévu que les directeurs soient assistés d'un maître adjoint. Il s'agit d'un enseignant de l'établissement au bénéfice soit d'une décharge sur les heures d'enseignement, soit d'heures payées au cachet effectuées en plus des heures d'enseignement.

Les directeurs bénéficient enfin de l'appui de secrétaires pour toutes les tâches administratives. Ces secrétaires sont allouées au prorata de la taille des établissements, une secrétaire pouvant travailler avec un ou plusieurs directeurs.

Les tâches de directions sont sensiblement les mêmes avant et après la réorganisation. Cependant, le regroupement de ces tâches (ressources humaines, finances, administratif) concentrées sur les directeurs doit améliorer la qualité du travail fourni en raison de leur proximité et de leur pouvoir décisionnel accru.

Chiffrage de la réorganisation

Selon le DIP, le chiffrage de la réorganisation rend compte d'un équilibre parfait entre la situation ancienne et la situation actuelle (opération blanche), notamment grâce à la diminution prévue du nombre d'élèves. Son dossier de presse du 16 avril 2008 indiquait que les postes nouvellement créés seraient financés dans le cadre des budgets actuels du DIP de la manière suivante :

- Suppression de postes d'inspecteurs
- Suppression des fonctions de responsable d'école et de maître principal
- Réallocation de postes des prestations de moyens vers les prestations publiques
- Fermeture de classes liée à la diminution des effectifs d'élèves

La Cour des comptes a chiffré :

- Le coût annuel complet des structures de direction avant et après l'entrée en fonction des directeurs,
- Les gains réalisés par la réorganisation d'autres activités et la baisse d'activité du personnel enseignant,

- Les coûts uniques de passage,
- Les coûts à la charge des communes.

Le tableau ci-après présente de manière synthétique ces différents éléments :

En milliers de francs	Avant réorganisation		Après réorganisation		Différence	
	ETP	Coût	ETP	Coût	ETP	Coût
Inspecteurs / Directeurs	30	3'879	84	11'543	54	7'664
Responsables d'écoles et maîtres principaux (1)	53	5'669	0	0	-53	-5'669
Maîtres adjoints (2)	0	0	11	1'282	11	1'282
Enveloppe de remplacement (1)	5	501	0	0	-5	-501
Secrétaires	16	1'308	29	2'322	13	1'014
Charges sociales	N/A	2'060	N/A	2'747	N/A	687
Autres coûts récurrents	N/A	0	N/A	0	N/A	0
Coûts annuels de direction (A)	104	13'417	124	17'894	20	4'477
Réorganisation d'activités et du personnel enseignant (B)	0	0	-37	-4'760	-37	-4'760
Coûts annuels récurrents (C) = (A) + (B)	104	13'417	87	13'134	-17	-283
Coûts de passage (D)	N/A	0	N/A	4'476	N/A	4'476
Total des coûts à la charge de l'Etat (E) = (C) + (D)	N/A	13'417	N/A	17'610	N/A	4'193
Coûts à la charge des communes (F)	N/A	0	N/A	1'220	N/A	1'220
Total des coûts à la charge de l'Etat et des communes (G) = (E) + (F)	N/A	13'417	N/A	18'830	N/A	5'413

ETP = Equivalent Temps Plein

(1) L'évaluation du nombre d'ETP avant réorganisation est réalisée sur la base des dégrèvements des responsables d'écoles

(2) L'évaluation du nombre d'ETP est réalisée sur la base des dégrèvements des maîtres adjoints

Note : afin d'assurer une base comparable, le coût s'entend hors prime de fidélité et 13ème salaire, et les salaires annuels sont déterminés sur la base du mois de juillet 2008 pour l'ancienne structure et sur la base du mois de septembre 2008 pour la nouvelle structure (entrée en fonction des directeurs au cours du mois d'août 2008).

Ainsi, le coût additionnel pour l'Etat de la structure de direction pour les 12 mois suivant la mise en place des directeurs d'établissements primaire est de l'ordre de 4.5 millions. Cette augmentation s'explique principalement par l'augmentation des ETP consécutivement à la réorganisation et la réévaluation de la classe de fonction des postes de directeurs.

Comme prévu dans ses interventions, le DIP a trouvé des économies totalisant 4.8 millions pour faire face à cette augmentation des coûts de direction, dont près de la moitié est due à une baisse des effectifs des maîtres titulaires. Pour le DIP, l'opération est donc « blanche », même positive de 283'000 F, en ce qui concerne les coûts récurrents pour les 12 mois suivant la mise en place de la nouvelle organisation.

En revanche, les coûts uniques, dont le 80% est dû au rattrapage de la caisse de prévoyance, n'étaient pas prévus. En effet, l'introduction des normes IPSAS² en 2008 implique que le coût de rattrapage du personnel dont le salaire a été augmenté (la plupart des directeurs provenaient de l'Etat et ont été augmentés à la classe de fonction 24) soit enregistré dès la première année. Le solde des coûts uniques se décompose entre les frais de recrutement et de formation des directeurs. Le changement de normes comptables a nécessité le dépôt d'une demande de budget complémentaire présentée par le Conseil d'Etat le 26 novembre 2008 et approuvée par la commission des finances en date du 17 décembre 2008.

² IPSAS : Normes comptables internationales pour le secteur public

Finalement, les coûts à la charge des communes, qui n'étaient pas inclus dans le périmètre de coûts présentés par le DIP, représentent 1.2 millions relatifs à la mise en conformité des bureaux pour accueillir les directeurs.

Conclusion

Le Président du département de l'instruction publique, lors de ses diverses interventions depuis le début de l'année 2007, que ce soit devant la presse ou devant le Grand Conseil, ou encore lors de réponse du Conseil d'Etat à des interpellations de députés, a toujours instruit ses services et communiqué que les profondes modifications de l'organisation de l'enseignement primaire devaient s'effectuer dans le cadre du budget et sans coût supplémentaire.

L'examen de la Cour a révélé que cette « opération blanche » était respectée pour les coûts annuels récurrents et pour l'exercice suivant l'introduction des directeurs d'établissements.

Comme cette réorganisation a augmenté les frais de structure récurrents de l'enseignement primaire, l'opération ne restera blanche pour les années suivantes que si le niveau d'activité du personnel enseignant n'augmente pas ou, s'il augmente, que de nouvelles sources d'économies soient trouvées.

Les vérifications de la Cour des comptes n'ont pas révélé de manquements légaux, ni de problèmes de régularité des comptes relativement à la réorganisation de l'enseignement primaire. Quant à savoir si cette réorganisation peut faire l'objet d'une évaluation générale sous l'angle du bon emploi des fonds publics (efficacité des nouvelles tâches accomplies par rapport aux précédentes, impact sur la diminution de l'échec scolaire, etc.), il est de l'avis de la Cour trop tôt pour y procéder.

Ainsi, la Cour renonce à entrer en matière sur votre communication. Néanmoins, compte tenu du fait que cette problématique a été portée à la connaissance de la Cour non seulement par vos soins, mais également par celles de commissions parlementaires, une copie du présent courrier, sous une forme anonymisée et accompagnée des tableaux chiffrés détaillés, leur sera également adressée.

Veillez croire, Monsieur, à l'expression de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

Stéphane GEIGER, Président

Copie anonymisée (accompagnée des tableaux chiffrés détaillés) :

- M. Alain CHARBONNIER, Président de la Commission de contrôle de gestion
- M. Christian BAVAREL, Président de la Commission des finances
- M. Charles BEER, Conseiller d'Etat en charge du DIP
- M. Charles PICT, Directeur de l'Inspection cantonale des finances