

Cour des comptes
Case postale 3159
1211 Genève 3
Tél. : +41 (0)22 388 77 90
Fax : +41 (0)22 388 77 99
<http://www.cdc-ge.ch>

Genève, le 19 mars 2014

Utilisation des moyens « REP » au cycle d'orientation

XXX,

En date du 1^{er} mai 2012, vous avez alerté la Cour des comptes au sujet de l'utilisation des moyens supplémentaires par les cycles d'orientation (CO) bénéficiant de la classification « Réseau d'enseignement prioritaire » (REP).

A chaque communication citoyenne, la Cour des comptes procède à un examen de la situation avant une éventuelle entrée en matière pouvant conduire à un rapport public.

Outre votre audition durant l'été 2012, la Cour a également entendu des représentants de la direction générale du cycle d'orientation, sans indiquer l'origine de l'intérêt de la Cour pour le REP. Au cours de ces entretiens, la Cour a appris que des Assises du REP se tiendraient courant 2013, dont le contenu serait utile à une bonne appréciation de la situation.

La Cour a donc mis en suspens ses recherches dans l'attente de ces Assises, qui ont eu lieu le 21 septembre 2013 et au cours desquelles plusieurs pratiques pédagogiques du REP au CO ont pu être débattues.

Ceci exposé, le bref historique du REP est le suivant :

- 1) L'introduction du REP en 2006 a été décidée par Monsieur Charles Beer, alors conseiller d'État en charge du Département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP), dans le but de donner des moyens supplémentaires aux écoles primaires situées dans des quartiers socialement et économiquement défavorisés, avec une proportion élevée d'élèves allophones, afin de favoriser l'égalité des chances en matière de réussite scolaire.
- 2) Les écoles primaires concernées se sont vu attribuer une enveloppe budgétaire plus importante en forces d'enseignement et en moyens socio-éducatifs, améliorant notamment le taux d'encadrement.



- 3) A la rentrée de septembre 2013, environ 20% des élèves genevois étaient concernés par le REP au primaire, soit 17 établissements sur les 79 que compte le canton, et ce dans les communes de la ville de Genève, d'Onex, de Lancy, de Carouge et de Meyrin.
- 4) Au niveau du CO, on trouve dans le rapport de la commission de l'enseignement et de l'éducation chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État modifiant la loi sur l'instruction publique (PL 10176-A, dans le cadre du contreprojet à l'initiative populaire 134 « Pour un cycle qui oriente »), déposé le 27 mai 2008, un article 54B consacré à l'aide psychologique et socio-éducative. Concernant l'attribution des moyens y relatifs, l'exposé des motifs indique que « *la direction générale devra prendre en compte le contexte socioéconomique du bassin de recrutement des établissements, de même que des projets locaux. Il s'agit là, en fait, de l'extension au cycle d'orientation du principe des Réseaux prioritaires d'enseignement mis en place à l'école primaire* »¹. Le Grand Conseil a adopté le contreprojet le 12 juin 2008 (loi 10176). Lors de la votation du 17 mai 2009, l'initiative 134 a été rejetée par 68% des votants et le contreprojet accepté par 75% des votants.
- 5) Par la suite, c'est courant 2010 qu'un groupe de travail du DIP a formalisé un « projet REP CO » composé de deux volets : l'un scolaire et pédagogique, l'autre social, culturel et en lien avec l'environnement local. Chacun des volets est constitué de deux axes : orientation promotionnelle et prise en charge des situations pour le volet scolaire ; lutte contre le déterminisme social et travail en réseau pour le volet environnement local. L'ensemble de ces mesures correspondent à un prolongement ou un renforcement de mesures déjà existantes au CO.
- 6) Début 2011, une confirmation de la mise en œuvre du « projet REP CO » pour l'année scolaire 2011/2012 a été adressée par la direction générale du CO à 4 établissements, soit les collèges de Cayla, des Coudriers, des Grandes Communes et du Renard, choisis sur la base de critères socio-économiques établis par les statistiques du Service de la recherche en éducation (SRED). Une dotation budgétaire supplémentaire d'un poste pour chacun de ces 4 établissements était ainsi prévue pour la mise en œuvre du volet scolaire et pédagogique. Le financement du volet environnement local devait quant à lui faire encore l'objet de décisions et arbitrages au niveau du secrétariat général du DIP.
- 7) En réponse à ce message de la direction générale du CO, les 4 établissements ont indiqué leurs perspectives de déploiement du REP pour l'année scolaire 2011/2012. La direction générale a répondu favorablement à ces perspectives en date du 15 mars 2011.
- 8) Par la suite, les 4 établissements ont notamment rendu compte début 2012 des mesures effectivement prises durant l'année scolaire en cours, et fait part de leurs perspectives pour l'année scolaire 2012/2013.

¹ Page 39 (PL 10176-A)



- 9) Il convient également de relever que le Conseil d'État a confirmé sa volonté d'étendre le REP au CO dans le cadre de la thématique « éducation et égalité des chances » présentée dans son projet de loi relatif à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (PL 10823), déposé le 5 mai 2011 et voté le 19 avril 2012 par le Grand Conseil.
- 10) Les premières Assises du REP ont eu lieu le 21 septembre 2013, en présence de 150 participants (directeurs, enseignants, éducateurs, parents). Leur but était de faire un point de situation sur le projet, tant au primaire qu'au CO, d'en partager les apports et de réfléchir à l'avenir.

Du point de vue de la gestion des fonds publics, il ressort des analyses de la Cour que le REP CO a été géré de 2011 à aujourd'hui comme un projet de type exploratoire. En effet, par rapport à une gestion traditionnelle de projet, les principales caractéristiques de ce mode exploratoire sont les suivantes :

- Absence de structuration du projet : le projet REP CO n'est pas structuré ni géré de manière à pouvoir rendre compte de façon fiable de ses résultats (gouvernance du projet, contrôle, mode de financement, documents de mise en œuvre/suivi à produire, coûts, délais, etc.). Il en découle notamment que la qualité de la documentation disponible quant au déploiement des 4 axes du REP CO est très variable selon les établissements (7 pages documentées, avec des éléments chiffrés, pour un établissement, ½ page avec quelques mesures générales pour un autre).
- Absence d'objectifs et d'indicateurs : l'existence du REP CO est certes mentionnée dans le descriptif de la politique publique « A. Formation »² au sein des rapports d'activité du Conseil d'État, mais aucun objectif ou indicateur propre au REP CO n'est défini tant dans les versions accessibles au public qu'internes à l'administration. Il en résulte notamment que les attentes des différentes parties prenantes (enseignants, éducateurs, direction générale, parents, etc.) peuvent sensiblement diverger, rendant plus difficile l'acceptation du projet ou la bonne compréhension des moyens à disposition.
- Absence de reporting financier précis quant aux moyens effectivement alloués : les coûts précis des mesures REP CO ne sont pas suivis ni par les établissements ni, de manière consolidée, par la direction générale ; depuis la confirmation de la mise en œuvre du projet REP par la direction générale du CO début 2011, aucun complément quant au volet financier n'a été apporté, quand bien même le financement du volet environnement local devait encore fait l'objet d'arbitrages du DIP. Il en résulte notamment une difficulté de chiffrage des coûts complets et des impacts en cas d'augmentation/diminution de la mesure.

² Rapports du Conseil d'État sur les comptes 2011 et 2012 (tome 2, compte de fonctionnement par politique publique et par programme) ; rapports du Conseil d'État sur les projets de budget 2011, 2012, 2013 et 2014 (tome 1, budget de fonctionnement par politique publique et par programme)

Si un mode de gestion de projet de type exploratoire pour la période 2011-2014 peut être compris compte tenu des faibles moyens supplémentaires utilisés³, ou de l'environnement institutionnel mouvant dans lequel il a évolué⁴, il ne saurait être prolongé ou intensifié sans une prise en mains plus structurée, sous peine de priver le DIP de tout bilan réaliste et fiable quant à son effet (p.ex. l'adéquation des moyens actuels avec les objectifs définis pour le REP, en lien avec la situation sociale et la proportion d'élèves allophones).

Dans ce contexte, la direction du CO a précisé à la Cour⁵ « qu'elle souhaite revoir fondamentalement la question du projet REP au CO. En effet, la période exploratoire a mis en évidence que la notion de REP au CO était confrontée à plusieurs obstacles d'envergure :

- *La désignation des établissements REP-CO est beaucoup trop mouvante en fonction notamment de la redéfinition, chaque année, de la carte scolaire qui lie le domicile des élèves et leur affectation à un établissement ; dans ce sens, de trop nombreux établissements sortent et entrent dans les critères REP d'une année à l'autre.*
- *Les mesures qui caractérisent le REP-CO, même si elles sont fondées sur des actes professionnels de qualité et éprouvés par l'expérience, ne sont pas suffisamment spécifiques car elles ne sont que le déploiement de mesures déjà existantes.*
- *Pour les mêmes raisons, ces mesures sont difficiles à évaluer car elles ne se distinguent pas des mesures ordinaires ni dans la conception ni dans la gestion. Par ailleurs, l'accompagnement du dispositif n'a pas pu être correctement conduit, notamment dans une période de fort changement inhérent à la mise en place du nouveau CO, l'introduction du plan d'étude romand et la création de la direction de l'enseignement obligatoire.*
- *La logique de désignation de 4 établissements REP au CO qui bénéficient de ressources supplémentaires identiques va à l'encontre de la logique d'attribution des ressources progressives liées aux caractéristiques de chaque établissement du CO (nombre d'élèves, types d'élèves, types de classes, coefficients sociaux, ...).*

Pour toutes ces raisons, la nouvelle DGEO a placé la conduite du projet REP au CO sous la même direction que celle du primaire et compte examiner toutes les adaptations nécessaires au dispositif afin de surmonter ces obstacles. Au-delà de cette évolution indispensable, il a été prévu de solliciter le SRED afin d'étendre son mandat d'évaluation à l'ensemble du dispositif REP de l'enseignement obligatoire, CO compris. »

³ La dotation prévue pour le volet scolaire et pédagogique et pour le volet environnement local est de 3 postes pour chacun des 4 établissements concernés du CO, ce qui représente environ 1.5 millions de F par an pour le dispositif entièrement déployé (ce qui n'a pas été le cas en 2011 ni en 2012).

⁴ Le CO a connu des changements importants au cours des dernières années considérant l'entrée en vigueur de la loi 10176 citée ci-avant et le regroupement de l'école primaire et du cycle d'orientation dans une même direction

⁵ Note de la DGEO à la Cour du 10 mars 2014

Au vu de ces éléments, la Cour estime qu'en l'absence d'objectifs, prestations et moyens précisément définis et identifiables à ce jour, elle ne pourrait effectuer une mission d'évaluation pertinente des effets du REP CO.

Par ailleurs, un audit de gestion n'amènerait guère d'éléments supplémentaires à ceux figurant dans le présent courrier.

En conséquence, la Cour estime adéquat d'attendre le bilan qui sera fait par la direction générale de l'enseignement obligatoire (DGEO) sur les récentes actions prises et celles à venir dans les prochaines semaines, et de déterminer à ce moment s'il est opportun de la compléter par une analyse de leurs effets au travers d'une mission d'évaluation de la Cour. Cas échéant, nous ne manquerons pas de vous informer de la publication de l'éventuel rapport y relatif.

Par ailleurs, au vu de l'intérêt public de la présente thématique, la Cour publiera la présente lettre sous une forme anonymisée.

En vous remerciant de votre communication, nous vous prions de croire, XXX, à l'assurance de nos sentiments distingués.

Pour la Cour des comptes

François PAYCHÈRE, président

Stanislas ZUIN, magistrat

Copie anonymisée :
Madame Anne EMERY-TORRACINTA, conseillère d'État en charge du DIP