

Observatoire du fonctionnement de l'enseignement primaire : rapport de synthèse de l'année scolaire 2008 – 2009

1. Une nouvelle gestion de l'enseignement primaire¹

Dans le cadre de la mise en place du nouveau fonctionnement de l'enseignement primaire, un "Observatoire du fonctionnement de l'enseignement primaire" a été créé à la rentrée scolaire 2008. L'observatoire est composé de quatre personnalités indépendantes². Il effectue une mission d'évaluation à la fin de chaque trimestre scolaire. Il reçoit ses mandats du Secrétariat général du Département de l'instruction publique (DIP) sur proposition de la Commission de fonctionnement de l'enseignement primaire. Les résultats des évaluations sont transmis au Secrétariat général du DIP et à la Commission de fonctionnement qui les examine et élabore sur cette base des propositions d'évolution du dispositif en place. En fonction des impératifs de gestion, la Direction générale de l'enseignement primaire (DGEP) intègre ou non ces propositions dans les dispositifs existants. L'ensemble des personnels de l'enseignement primaire est destinataire d'une synthèse des rapports de l'Observatoire. Un rapport annuel de synthèse est rendu public.

Les trois entités Observatoire, Commission de fonctionnement³ et DGEP constituent le socle de la modernisation de la gestion de l'enseignement primaire en articulant l'évaluation des politiques publiques d'éducation (Observatoire) à la concertation (Commission de fonctionnement) et à la décision (DGEP). Les membres de l'Observatoire bénéficient d'une totale autonomie pour conduire leurs travaux. La diffusion des rapports aux membres de la Commission de fonctionnement et la diffusion de synthèses à l'ensemble des personnels relevant de l'autorité de la DGEP attestent en outre du souci de transparence voulu par l'institution. L'Observatoire réalise ses missions en analysant les fonctions, processus et impacts générés par le nouveau fonctionnement au niveau de tous les échelons hiérarchiques et instances de l'enseignement primaire. Son activité est complémentaire des travaux réalisés par le Service de recherche en éducation (SRED) du DIP.

¹ Toute désignation de personne, de statut ou de fonction, s'entend indifféremment au féminin et au masculin.

² Équipe constituée de Jean-Marc Huguenin (chargé de cours à l'IDHEAP de Lausanne), Jean-Paul Payet (professeur à l'Université de Genève), José Ramirez (professeur à la HEG de Genève) et Georges Solaux (professeur émérite à l'Université de Bourgogne), coordinateur de l'Observatoire.

³ La Commission de fonctionnement présidée par la Directrice générale de l'enseignement primaire rassemble les organisations professionnelles (SPG, AGCEP, secrétaires), le GAPP, le SRED, le CeFEP et les représentants de la DGEP. Elle est réunie six fois dans l'année.

2. La problématique de l'évaluation du nouveau fonctionnement

Les cibles de l'évaluation que sont les fonctions, les processus et impacts, rendent la démarche difficile car les trois cibles entrent en interaction forte. En effet, c'est parce que les processus de gestion ont changé avec transfert de compétences aux établissements (par exemple l'organisation des classes et l'orientation des élèves) que la fonction de directeur d'établissement (Dir-E) peut se justifier. C'est parce que les 91 établissements ont été regroupés en cinq régions (nouveau processus de gestion) que les directeurs de la DGEP sont en charge d'une région (nouvelle fonction), etc. Il est donc difficile d'évaluer des fonctions sans envisager les processus. Par ailleurs, on peut penser que c'est l'exercice d'une fonction qui permet aux processus d'être activés et de produire des effets ou de produire un impact sur le fonctionnement du système : processus, fonctions et impact entretiennent donc des relations étroites.

Le caractère récent du nouveau fonctionnement installé à la rentrée 2008-2009 ne permet pas d'analyser l'impact des mesures prises sur les résultats des élèves avant l'année 2010-2011. **Il faut en effet laisser du temps** aux nouvelles fonctions et nouveaux processus pour exercer leurs éventuels effets avant de les apprécier. Pour cette raison, au cours des années 2008-2009 et 2009-2010, l'Observatoire centre ses missions sur les fonctions et processus et reporte l'évaluation des impacts en 2010-2011. Pour mémoire, les nouvelles fonctions et les nouveaux processus générés par le nouveau fonctionnement au cours de l'année 2008-2009 sont les suivants :

Des processus nouveaux :

- La création de cinq régions.
- La création de 91 établissements disposant d'une autonomie partielle avec transfert de compétences décisionnelles depuis la DGEP aux établissements, notamment l'organisation des classes et l'orientation des élèves.
- La création et l'installation de conseils d'établissement.
- L'élaboration de projets d'établissement.
- La généralisation des études surveillées.
- La mise en place de dispositifs de différenciation pédagogique et d'aide pour les élèves en difficulté dans l'enseignement ordinaire (études surveillées, mesures d'accompagnement, soutien pédagogique).
- La création d'un réseau de classes d'accueil.
- L'extension du Réseau d'enseignement prioritaire (REP).

De nouvelles fonctions impliquées par ces nouveaux processus :

- La distribution des établissements en cinq régions a généré la fonction de directeur à la DGEP en charge de région.
- La suppression de la fonction d'inspecteur.
- La création de la fonction de Dir-E.
- La création de la fonction de maître-adjoint (MA).
- Une évolution de la fonction de secrétaire d'inspecteur.

3. Les évaluations conduites en 2008-2009 et les méthodes de travail de l'Observatoire.

Les trois missions d'évaluation réalisées en 2008-2009 ont été centrées sur :

- « L'installation des directeurs d'établissement à la rentrée 2008 » en novembre et décembre 2008.
- « Le dispositif des maîtres adjoints » en mars 2009.
- « Les dispositifs de différenciation pédagogique, la réussite de tous les élèves et la réponse aux besoins spécifiques de ceux-ci » en juin 2009.

Au niveau des méthodes de travail, l'Observatoire assure la confidentialité des propos et observations recueillis. Il utilise comme référentiels les « 13 priorités pour l'instruction publique genevoise », éditées par le DIP en janvier 2005, le « Document de synthèse issu du protocole du 2 novembre 2006 » signé le 16 novembre 2006 par la DGEP, l'Association des inspecteurs genevois (AIG) et la Société pédagogique genevoise (SPG), ainsi que les textes fondateurs du nouveau fonctionnement. Autrement dit, l'Observatoire évalue si le fonctionnement du système tel qu'il l'observe est conforme aux objectifs généraux du DIP. Sinon, il élabore des propositions d'évolution des fonctions ou des processus dans la perspective d'une plus grande efficacité et d'une plus grande équité. L'essentiel du nouveau fonctionnement est contenu dans les propositions suivantes :

- « la nécessité pour les écoles de disposer d'une autonomie étendue selon le principe d'une délégation de responsabilités de la part du département... » (extrait du document de synthèse) ;
- le financement des changements « assuré par des réallocations internes » (idem) ;
- l'équipe pédagogique, qui définit les modalités de prise en charge de tous les élèves sous l'autorité du Dir-E responsable de la mise en cohérence des actions ;
- la cohérence des actions inscrite dans le projet d'établissement ;
- le développement d'une culture de l'évaluation.

4. Une observation générale suite aux évaluations :

« Il faut laisser du temps aux processus et fonctions pour s'installer ».

4.1 Laisser du temps aux établissements pour asseoir leur autonomie.

Bon nombre de critiques visent l'absence d'homogénéité des dotations de moyens aux établissements (dotations en fonction de l'appartenance ou non au REP, du nombre de classes, etc.) et l'absence d'homogénéité des pratiques (tout ne se passe pas de la même manière dans tous les établissements : par exemple organisation du soutien pédagogique, ou bien « certaines activités sont payées ici et non là : pourquoi ? »). Les différences génèrent un sentiment d'injustice.

La nouvelle régulation installée dans l'enseignement primaire n'est pas encore assimilée et on observe que plus l'autonomie se développe, « plus on risque de générer des inégalités entre les personnes appartenant à des entités locales différentes. Dans ces conditions, le discours sur le droit à la différence aurait logiquement dû s'accompagner d'une mise en sommeil simultanée de la revendication égalitaire. Or, justement, il n'en est rien, et on n'a jamais autant parlé d'égalité ... depuis que la différence est à la mode⁴ ».

⁴ Le Pourhiet, A.-M., Rapport introductif, in Droit constitutionnel local : « Egalité et liberté locale dans la Constitution », 2000.

Ce discours apparemment contradictoire sur les collectivités locales, qui oppose liberté locale et égalité, peut tout à fait s'appliquer aux établissements scolaires et à l'autonomie croissante qui leur a été conférée. Plus on donne la possibilité aux établissements d'enseignement d'élaborer leur projet (donc plus on accroît leur marge de liberté de gestion), plus on risque, si des mesures correctives ne sont pas prises, d'entériner les inégalités existantes entre eux (car chacun d'eux élaborera un projet en fonction de situations initiales différentes et inégales). Le droit à la différence, donc le respect de la liberté de conception de projets locaux, s'accommode difficilement du principe d'égalité.

Une réflexion sur cette difficile articulation autonomie – égalité dans l'enseignement primaire permettrait sans doute en 2009-2010 de limiter le développement du sentiment d'injustice chez les personnels.

4.2 Laisser du temps à la connaissance des nouveaux cahiers des charges respectifs des différents acteurs pour s'installer.

Les acteurs auditionnés ne perçoivent pas toujours les dimensions constitutives du travail des différents acteurs de l'enseignement primaire et méconnaissent le contenu des différents cahiers des charges (enseignants, Dir-E, MA, secrétaires). Cette absence de transparence sur les fonctions entraîne des résistances fortes au changement accompagnées de limitation du travail en équipe. Les enseignants ne perçoivent pas toujours clairement quelle est l'activité du Dir-E, dans certains cas du MA. Or, les relations dans une organisation sont essentiellement régulées par le rôle et le statut de chacun des partenaires : le « *statut est l'ensemble des comportements à quoi il peut s'attendre légitimement de la part des autres, le rôle l'ensemble des comportements à quoi les autres s'attendent légitimement de sa part*⁵ ». Lorsque les attentes ne sont pas claires dans les représentations, la communication est difficile à installer.

Un approfondissement des mesures de communication sur les cahiers des charges, les nouvelles responsabilités des uns et des autres en 2009-2010, permettraient d'**éclaircir ces rôles et statuts** « opaques, en rappelant aux uns et aux autres quelles sont leurs charges respectives (notamment au niveau de l'implication dans l'établissement).

Afin de laisser du temps au nouveau fonctionnement, l'Observatoire propose que l'année 2009-2010 soit centrée sur une stabilisation et un renforcement de l'organisation de l'enseignement primaire plutôt que dans la recherche de solutions nouvelles.

5. Quelques pistes suite aux évaluations réalisées.

5.1 Les régions.

La distribution des établissements en cinq régions a généré la fonction de directeur à la DGEP en charge de région : l'observatoire note que, pour réaliser cette mission, les directeurs de la DGEP ont bénéficié de l'appui du Centre de formation de l'enseignement primaire (CeFEP). Les nécessités du pilotage au niveau cantonal en cette première année de nouveau fonctionnement n'ont pas permis à tous les directeurs de la DGEP de s'investir pleinement

⁵ Stoetzel, La psychologie sociale (champs), Broché, 1978.

dans la nouvelle fonction qui leur était attribuée. De ce fait, l'intensité de l'animation des régions est inégale et demande à être confortée en 2009-2010.

L'Observatoire note qu'un groupe de travail animé par le DGEP est actuellement saisi du problème et que ses propositions viseront à développer dès 2009-2010 :

- la région comme lieu d'échanges de pratiques,
- la région comme lieu de pilotage du système.

5.2 La création de la fonction de Dir-E.

En décembre 2008, l'Observatoire relevait que l'hétérogénéité de la population des Dir-E (anciens enseignants ou non, issus du Canton de Genève ou non) a davantage été perçue par l'institution comme un facteur de « mise en doute » de leurs compétences que comme une richesse à exploiter. Cette perception était confortée par le fait que les tâches confiées jusqu'alors aux Dir-E étaient, après trois mois de mise en œuvre du nouveau fonctionnement, ressenties par les enseignants comme relevant de la simple routine administrative. Autrement dit, leur légitimité n'était pas installée.

En cours d'année, le transfert progressif de compétences de la DGEP aux établissements a fait évoluer cette représentation : depuis janvier 2009, les Dir-E ont, en autonomie, mis en place les conseils d'établissement, élaboré avec leurs équipes les projets d'établissement, orienté les élèves à l'issue de l'année scolaire 2008-2009 et organisé les classes pour la rentrée 2009-2010. En juin 2009, on note que les nouveaux processus ont contribué à installer la fonction, même si quelques résistances existent toujours face à cette hiérarchie de proximité souhaitée par ailleurs plus présente par les parents.

Cependant, face à certaines directives⁶ de la DGEP, les réactions des acteurs rencontrés et auditionnés font paraître qu'elles sont perçues comme nombreuses et donnent l'impression d'une atomisation des problèmes, qu'elles sont excessivement compliquées et contraignantes, donc peu compatibles avec l'autonomie des établissements.

C'est par le transfert de compétences, par la délégation de pouvoir de décision, que s'installent conjointement ces deux éléments indissociables du nouveau fonctionnement que sont la légitimité des Dir-E et l'autonomie des établissements.

La légitimité des Dir-E sera renforcée par l'exercice de l'autonomie des établissements que la DGEP doit développer dans ses directives, et par le recentrage de la fonction de Dir-E sur la dimension pédagogique.

5.3 La fonction de maître adjoint (MA).

Suite au souhait des Dir-E de bénéficier d'une équipe de direction pour les aider dans leurs tâches, la DGEP a mis en place à la rentrée 2009 un dispositif de MA rémunérés ou dégrevés (enseignants acceptant, outre leur charge de classe, des tâches administratives et des activités d'animation pédagogique rémunérées). L'Observatoire a relevé que les incitations financières (heures au cachet) proposées s'accompagnent, d'une part, d'effets négatifs en faisant

⁶ Temps de travail à la maison (TTM), études surveillées, mesures d'accompagnement, soutien pédagogique, enseignement spécialisé, classes d'accueil, ...

notamment croire que tout ce qui excède le travail dans la classe relèverait désormais d'une rémunération supplémentaire et, d'autre part, d'effets limités (la rémunération allouée pour le MA est inférieure à celle qui existait pour l'ancien responsable d'école et le quota autorisé d'heures au cachet attribuables par enseignant et par MA est limité (une à deux heures hebdomadaires).

L'Observatoire a proposé que le dispositif MA soit revu et que les établissements reçoivent en 2009-2010 une dotation annuelle globale sous la forme d'une enveloppe qu'ils utilisent de manière autonome pour répondre aux besoins locaux.

L'Observatoire note que, pour l'année 2009-2010, la DGEP a proposé, lors de la séance de la Commission de fonctionnement du 18 juin 2009, l'abandon de l'affectation ou de la définition d'un MA par établissement et proposé de conforter l'autonomie de l'établissement en octroyant à tous les établissements **une enveloppe globale de moyens fondée sur le nombre d'élèves (et non plus sur le nombre de classes)** en introduisant une pondération en fonction des contextes locaux. Les moyens de dégrèvement de MA seraient maintenus dans les établissements de plus de 25 classes. **Les moyens alloués par l'enveloppe pourraient être utilisés essentiellement dans une perspective pédagogique notamment, : l'animation de dispositifs pédagogiques, l'intégration des élèves, les entretiens avec le Service médico-pédagogique, les entretiens élèves.**

5.4 Le soutien administratif aux établissements et les secrétariats.

Concernant les secrétariats, les évaluations conduites en décembre 2008 et mars 2009 ont conclu à l'intérêt d'installer les secrétariats dans les établissements, de telle manière que l'allègement des tâches administratives des Dir-E leur permette de se recentrer sur la dimension pédagogique de leur fonction. Les secrétaires pourraient ainsi, outre les charges administratives qui leurs reviennent, assurer une fonction d'accueil, de contact et de participation à l'animation de la vie d'établissement, les enseignants demeurant toutefois les interlocuteurs directs des parents pour tout ce qui relève de la dimension pédagogique.

La DGEP annonce, lors de la séance de la Commission de fonctionnement du 18 juin 2009, que l'année **2009-2010 est considérée comme une phase pilote pour l'installation des secrétariats au bénéfice d'environ 40 Dir-E et 20 secrétaires concernées.** L'opération sera réalisée à coûts constants, dans les établissements qui disposent de locaux adéquats et équipés, sur volontariat des Dir-E et des secrétaires. Le processus sera évalué avant sa généralisation.

5.5 La prise en charge et la réussite de tous les élèves.

Bien que les dispositifs de prise en charge des élèves en difficulté relèvent de diverses directives, tous les acteurs s'accordent cependant sur le fait que les mesures proposées répondent aux objectifs généraux des politiques intégratives et de réussite pour tous les élèves.

En vue d'intégrer davantage les actions prévues dans le cadre du nouveau fonctionnement, l'Observatoire propose que la DGEP rédige à l'intention des enseignants et des parents une **courte note synthétique de l'ensemble des directives, inscrivant clairement l'établissement dans son autonomie de gestion des dispositifs de prise en charge des élèves en difficulté.**

En outre, l'Observatoire propose **de renforcer et de décloisonner les actions** par des mesures de formation adaptées à destination des personnels concernés, d'associer les maîtres spécialistes aux dispositifs de prise en charge des élèves en difficulté, de décloisonner dans les établissements les dispositifs de l'enseignement ordinaire et ceux des regroupements de l'enseignement spécialisé, de s'assurer que les mesures retenues dans l'établissement ne s'accompagnent ni de la stigmatisation des élèves en difficulté, ni d'une diminution du temps scolaire en classe ordinaire dévolu aux élèves intégrés à des dispositifs particuliers.

5.6 La communication institutionnelle.

L'évaluation menée en novembre et décembre 2008 concluait à l'absence de stratégie globale auprès des enseignants pour la communication institutionnelle sur le nouveau fonctionnement, communication qui aurait dû être exploitée de manière plus systématique et mieux ciblée sur chacun des acteurs. L'évaluation de juin 2009 montre d'autre part qu'au niveau de la transmission d'information administrative, ETIDEP (Espace de Travail, d'Information et de Documentation de l'Enseignement Primaire = site d'information sur internet à disposition des acteurs de l'enseignement primaire), qui devrait être le principal canal de diffusion des directives en lieu et place du classeur papier par enseignant et en salle des maîtres, est perçu de manière négative.

L'observatoire note que, depuis janvier 2009, la synthèse des rapports de l'Observatoire est portée à la connaissance de l'ensemble des acteurs sur ETIDEP ainsi que les comptes rendus de la Commission de fonctionnement. **Les enseignants disposent dorénavant des analyses et des discussions relatives au nouveau fonctionnement qu'ils mettent en place.** Par ailleurs, des établissements ont fait le choix de passer par le canal ETIDEP pour diffuser leur propre information (sur le projet d'établissement, par exemple). Ces initiatives doivent être encouragées car **la diffusion d'informations précises concernant directement les différents acteurs permettra à ces derniers de s'approprier l'outil ETIDEP.**

5.7 Les parents et le nouveau fonctionnement de l'enseignement primaire.

Les parents souhaitent disposer de contacts dans les établissements, notamment en absence du Dir-E (absence présentée comme fréquente pour raison de service).

Ils soulignent les risques du remplacement des maîtres titulaires lorsque le personnel chargé de ce remplacement n'est pas stable dans le poste. La présence de remplaçants successifs fait craindre une discontinuité du service éducatif au détriment des élèves.

L'Observatoire note des incompréhensions entre l'école et les parents lorsqu'il est fait référence à la gestion de l'hétérogénéité et au traitement des élèves en difficulté. Si les équipes insistent sur le fait que les parents font preuve d'exigences auxquelles ils ne peuvent répondre, les familles regrettent, d'une part, de ne pas être suffisamment informées sur les dispositifs réglementaires existants et, d'autre part, de ne pas être suffisamment associées aux décisions concernant leur enfant lorsqu'il s'agit de lui apporter le soutien susceptible de lui éviter l'échec.

Fortement intéressés par la mise en place des conseils d'établissement, ils font part de quelques inquiétudes. Le caractère confus et hétérogène du mode de fonctionnement des conseils d'établissements est souligné : difficultés pour faire circuler les projets

d'établissements, ce qui donne un réel sentiment de rétention d'information ; problème de circulation des comptes rendus ; contradiction entre les discussions préalables sur la confidentialité des débats et la possibilité d'ouverture des mêmes conseils.

L'Observatoire propose qu'un **recueil des actions existantes à Genève et destinées à abaisser la barrière école-parents** (de nombreuses actions sont menées) soit réalisé et diffusé à titre d'exemples aux Dir-E et aux APE. Il suggère, en outre, que les compétences des enseignants soient améliorées en matière de **communication avec les parents, notamment dans les situations difficiles**.

Conclusion

Le nouveau fonctionnement de l'enseignement primaire a été défini suite à 25 réunions de la Commission de fonctionnement entre décembre 2005 et juin 2008. Il repose sur un dispositif original qui associe, tant au niveau cantonal qu'au niveau de chaque établissement, l'évaluation, la concertation et la décision :

- au niveau cantonal il s'agit de l'Observatoire (auquel il est possible d'associer les productions du SRED), de la Commission de fonctionnement et de la DGEP ;
- au niveau des établissements, les projets d'établissement comprennent une évaluation des actions projetées, un conseil d'établissement et un responsable administratif et pédagogique : le Dir-E.

Les données produites par l'Observatoire ont fait, ou feront, l'objet de débats au sein de la Commission de fonctionnement. Ces débats associés aux données de la DGEP permettent d'alimenter les trois dimensions du nouveau processus décisionnel qui se met en place en prenant en compte :

- la contrainte politique : les propositions d'évolution s'inscrivent dans le nouveau fonctionnement de l'enseignement primaire et les treize priorités du DIP ;
- la contrainte économique : les propositions s'inscrivent dans un cadre budgétaire qui est « *assuré par des réallocations internes* » ;
- la contrainte sociale : faire en sorte que les propositions soient socialement acceptables.

Août 2009.

Pour l'Observatoire :
Georges Solaux, coordinateur