



COUR DES COMPTES

Etat de Genève

Département de l'instruction publique, de la culture et du sport

Rapport

concernant l'audit de gestion

relatif à la planification
de la rentrée scolaire de l'enseignement postobligatoire

Genève, le 7 juin 2011

Rapport no 41



LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes :

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes,
- le secrétariat général de l'Assemblée constituante.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

<http://www.ge.ch/cdc>

SYNTHESE

Dans le dernier trimestre 2010, l'enseignement postobligatoire était dispensé à environ 22'000 élèves sur le canton répartis dans 35 lieux d'enseignement (collège, école de commerce, centre de formation professionnelle, école de culture générale, classes d'accueil et d'insertion). 1'910 postes de personnel enseignant et 363 postes de personnel administratif et technique étaient affectés à cet ordre d'enseignement, représentant en base annuelle environ 357 millions de francs de charges de personnel et 14 millions de francs de dépenses générales. Le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) estime que le système à options offre plus de 3'500 grilles horaires possibles en vue d'obtenir une certification du postobligatoire.

En juin 2010, le DIP a demandé à la Cour des comptes d'analyser la gestion du processus de rentrée au sein de l'enseignement postobligatoire, notamment en raison de la difficulté d'obtenir des chiffres fiables en termes de prévision d'effectifs d'élèves et du personnel enseignant, de coordonner les prévisions du service de recherche en éducation, celles de la préparation de la rentrée scolaire et le calendrier budgétaire, et la structure complexe due au nombre de filières d'enseignement existantes. Le travail devait en particulier s'appuyer sur cinq années de données historiques utilisées pour l'attribution budgétaire des postes d'enseignants en comparaison de l'évolution de la statistique scolaire.

Durant l'analyse du processus de planification de la rentrée scolaire, la Cour a été confrontée à une absence d'information suffisante pour répondre à l'ensemble des demandes du DIP, rejoignant en cela les difficultés de ce dernier. Dès lors, la Cour a été contrainte de réorienter son audit par une démarche visant à déterminer, structurer et améliorer la qualité des informations utiles à une meilleure planification des moyens à disposition de la direction générale du postobligatoire (DGPO). Dans un premier temps, la Cour a identifié les informations manquantes du processus de rentrée concernant les prévisions d'élèves, d'enseignants et de personnel administratif et technique ainsi que les informations sur les cours. Dans un deuxième temps, la Cour a analysé les contrôles de la DGPO dans les établissements et sa gestion du processus d'élaboration du budget.

Relativement aux **prévisions d'élèves**, la Cour a notamment relevé que les systèmes d'information ne sont pas régulièrement mis à jour. Il en résulte que la DGPO ne connaît pas de manière fiable l'effectif d'élèves à la rentrée scolaire et que les mesures de restitution ou de réaffectation de postes enseignants ne peuvent pas être entreprises avant plusieurs mois. Par ailleurs, les transferts automatiques de données entre les systèmes d'information ne sont pas assez fréquents, ce qui contraint les établissements à des saisies redondantes dans des systèmes différents.

Relativement au **personnel administratif et technique**, la Cour a observé que ce statut ne distingue pas le personnel effectuant des prestations de support à l'organisation au sein des établissements du « personnel scolaire associé » effectuant des prestations directes au contact des élèves. Ce manque d'information ne permet pas à la DGPO de connaître les postes qui doivent impérativement être remplacés en cas d'absence. De plus, le processus de gestion du personnel administratif et technique est totalement dissocié de la gestion du personnel enseignant et ne fait pas l'objet d'une réallocation des ressources existantes dans les établissements en cas d'augmentation du nombre d'élèves dans un établissement. A titre d'exemple, la Cour a pu constater qu'il y avait des disparités de moyens à disposition en personnel administratif et technique pour certains établissements par rapport à d'autres, comme à l'école de commerce Aimée-Stitelmann qui a été ouverte avec 0.8 équivalent temps plein (ETP) en personnel administratif et technique. Ainsi, certaines tâches administratives ont dû être partiellement assumées par du personnel enseignant.

Relativement au **personnel enseignant**, la Cour a relevé que sa distinction d'avec le personnel administratif et technique ne correspond pas systématiquement à des activités clairement différenciées dans les faits, par exemple pour les 8 personnes chargées de mission à la DGPO dont le cahier des charges ne précise d'ailleurs pas toujours les attentes concernant leurs horaires de travail ou les droits aux vacances. En outre, plusieurs éléments de dotation en personnel ne sont pas pris en compte afin de déterminer l'effectif de personnel enseignant en ETP. D'une part, lorsqu'un enseignant est en formation, il n'est plus décompté en ETP (effet de 25 ETP « supplémentaires » pour la rentrée 2010). D'autre part, l'enseignant alimente tout écart aux 22 périodes d'enseignement hebdomadaire contractuellement dues dans un compteur appelé « réserve de carrière ». La variation de celle-ci n'est pas prise en compte dans la dotation en ETP (effet de

13 ETP « supplémentaires » pour la rentrée 2010) tout comme les heures au cachet qui ne sont pas converties en ETP. Finalement, les dégrèvements du postobligatoire (décanat, maître adjoint ou principal, tâches spéciales, etc.), qui représentent l'équivalent de 179 ETP enseignants et sont basés sur un système très complexe totalisant 155 rubriques de dégrèvements différents, ne font pas l'objet d'une analyse par domaine d'activité.

Relativement aux **informations sur les cours** à disposition de la DGPO, la Cour a relevé qu'elle était particulièrement lacunaire puisque les effectifs par discipline enseignée ne sont pas connus de la DGPO. De plus, les différents établissements du postobligatoire n'utilisant pas une terminologie et une nomenclature communes afin de déterminer les intitulés des cours, il en résulte que l'identification des cours à faible effectif et la mise en place de regroupement d'élèves entre différents établissements est particulièrement difficile.

Relativement aux **contrôles dans les établissements**, la Cour a constaté qu'aucune comparaison n'est documentée au sein de la DGPO entre les périodes de cours donnés aux élèves et les grilles horaires résultant des lois, règlements et ordonnances. Il peut en résulter des problèmes tels que la grille horaire des ECG qui mentionne 3 périodes de mathématiques en première année alors qu'une partie des élèves ne suit que deux périodes. En outre, aucune comparaison n'est effectuée entre les périodes des cours données par les enseignants au sein des établissements et les périodes d'enseignement payées par l'application de paie de l'Etat. La Cour a pu identifier plusieurs écarts tel celui d'une enseignante en congé maternité dont la réserve de carrière a augmenté de 0.5 période alors qu'elle n'a donné aucun cours.

Relativement au **processus budgétaire**, la Cour a relevé que le processus n'était pas formalisé, ce qui crée le risque de retards comme lors d'une demande de crédit supplémentaire en 2009 pour 2 millions de francs. En outre, le suivi des demandes de crédit supplémentaire de la DGPO est insuffisant, puisqu'à fin 2010 5 à 10 ETP d'enseignants engagés ne sont pas en lien avec l'augmentation observée d'effectifs d'élèves (ce qui représente 0.3 à 0.5% du nombre total de postes d'enseignants à la rentrée scolaire 2010). Finalement, la DGPO n'a pas mis en œuvre un suivi systématique au niveau des différentes filières et en fonction du nombre d'élèves réels afin de pouvoir identifier les différentes « sous ou sur dotation » d'ETP d'enseignants.

Au terme de cet audit, la Cour a émis **21 recommandations** qui, une fois mises en place, permettront de réaliser de manière fiable les travaux d'analyse demandés initialement par la DGPO, en particulier l'obtention de données synthétiques à même de justifier l'activité et les moyens engagés, puis de développer et mettre en place des synergies entre les établissements (regroupement de cours, etc.). Une fois créées, les données issues de ces travaux permettront également à la DGPO d'analyser l'ensemble des particularités de son offre d'enseignement, comme les redoublements, les changements de filières, les inscriptions tardives ou encore la possibilité de choix individuels d'enseignements dans certaines filières dont le coût ne peut actuellement pas encore être chiffré.

L'ensemble de ces recommandations et des analyses subséquentes permettront également à la DGPO et plus généralement au DIP de :

- identifier et mesurer les impacts des éléments pouvant perturber une rentrée scolaire, comme les redoublements, les transferts et passerelles d'élèves entre les filières, etc. qui sont l'essentiel des difficultés rencontrées par la DGPO ;
- identifier et mesurer les conséquences financières et organisationnelles des flexibilités offertes aux élèves du postobligatoire (comme l'obligation d'intégrer un élève en « dual » ayant signé un contrat d'apprentissage plusieurs mois après le début de la rentrée scolaire ou la possibilité offerte aux élèves du collège de créer leurs propres combinaisons de cours) ;
- obtenir une prévision d'effectif d'élèves réalisée par le Service de recherche en éducation à fin août/début septembre (et non mi-novembre) représentant un effectif d'élèves devant être accueilli le jour de la rentrée ;
- disposer d'une analyse suffisante pour toute demande de crédits supplémentaires qui ne sera pas uniquement justifiée par une augmentation prévisionnelle du nombre d'élèves mais par des éléments ayant pu être vérifiés par des observations effectives,
- disposer de coefficients pertinents incluant les dégrèvements et la variation de réserve de carrière et montrant ainsi l'ensemble des moyens que la DGPO utilise pour encadrer les élèves.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, elle a invité le DIP à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 6, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

La Cour souligne l'adhésion du DIP aux 21 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par le département qui a affiché sa volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|----|
| Liste des abréviations utilisées..... | 8 |
| 1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT | 10 |
| 2. MODALITES ET DEROULEMENT | 12 |
| 3. CONTEXTE GENERAL..... | 14 |
| 3.1 Description de l'enseignement postobligatoire au sein de l'enseignement public à Genève | 14 |
| 3.1.1 L'enseignement postobligatoire (ou secondaire II)..... | 15 |
| 3.2 Planification de la rentrée et processus budgétaire | 18 |
| 3.2.1 Le processus de prévision moyen/long terme : | 20 |
| 3.2.2 Le processus de planification court terme : | 21 |
| 3.2.3 Le processus budgétaire : | 21 |
| 3.3 Les intervenants de la planification de la rentrée scolaire de l'enseignement postobligatoire | 22 |
| 3.3.1 La direction générale du postobligatoire (DGPO)..... | 22 |
| 3.3.2 La direction des systèmes d'information et services écoles-médias (DSI-SEM) | 23 |
| 3.3.3 Le service de la recherche en éducation (SRED) | 23 |
| 3.3.4 Les centres de concertation des directeurs d'établissement du postobligatoire | 24 |
| 3.3.5 Les directeurs d'établissement du postobligatoire..... | 24 |
| 3.4 Données statistiques et financières de l'enseignement postobligatoire | 24 |
| 3.4.1 Les élèves du postobligatoire | 24 |
| 3.4.2 Le personnel enseignant (PE) du postobligatoire..... | 25 |
| 3.4.3 Le personnel administratif et technique (PAT) du postobligatoire | 26 |
| 3.4.4 Suivi budgétaire et financier du postobligatoire..... | 26 |
| 3.5 Outils informatiques | 28 |
| 3.5.1 Le système modulaire d'organisation et de gestion des établissements (SMOG)..... | 28 |
| 3.5.2 La normalisation des bases de données (nBDS) | 29 |
| 3.5.3 Le système d'Information des Ressources Humaines (SIRH) | 29 |
| 3.5.4 L'aide à la prévision des effectifs scolaires (APRES)..... | 29 |
| 4. ANALYSE..... | 30 |
| 4.1 Les filières et les pôles de formation..... | 30 |
| 4.1.1 Contexte..... | 30 |
| 4.1.2 Constats..... | 31 |
| 4.1.3 Risques découlant des constats | 31 |
| 4.1.4 Recommandations | 32 |
| 4.1.5 <i>Observations de l'audité</i> | 33 |
| 4.2 Effectifs d'élèves : prévisions et décomptes | 34 |
| 4.2.1 Contexte..... | 34 |
| 4.2.2 Constats..... | 38 |
| 4.2.3 Risques découlant des constats | 39 |
| 4.2.4 Recommandations | 39 |
| 4.2.5 <i>Observations de l'audité</i> | 41 |
| 4.3 Personnel alloué à l'enseignement postobligatoire | 42 |
| 4.3.1 Contexte..... | 42 |
| 4.3.2 Constats..... | 44 |
| 4.3.3 Risques découlant des constats | 46 |
| 4.3.4 Recommandations | 46 |
| 4.3.5 <i>Observations de l'audité</i> | 48 |
| 4.4 Déclinaison des moyens à disposition du postobligatoire entre établissements : l'étape du « chèque » | 49 |
| 4.4.1 Contexte..... | 49 |
| 4.4.2 Constats..... | 52 |
| 4.4.3 Risques découlant des constats | 54 |
| 4.4.4 Recommandations | 54 |
| 4.4.5 <i>Observations de l'audité</i> | 55 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4.5 | Contrôle au niveau des établissements | 56 |
| 4.5.1 | Contexte..... | 56 |
| 4.5.2 | Constats | 56 |
| 4.5.3 | Risques découlant des constats | 58 |
| 4.5.4 | Recommandations | 58 |
| 4.5.5 | <i>Observations de l'audité</i> | 60 |
| 4.6 | Elaboration budgétaire et crédits supplémentaires..... | 61 |
| 4.6.1 | Contexte..... | 61 |
| 4.6.2 | Constats..... | 62 |
| 4.6.3 | Risques découlant des constats | 63 |
| 4.6.4 | Recommandations | 63 |
| 4.6.5 | <i>Observations de l'audité</i> | 64 |
| 5. | CONCLUSION | 65 |
| 6. | TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS..... | 67 |
| 7. | RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES | 75 |
| 8. | DIVERS | 77 |
| 8.1 | Glossaire des risques..... | 77 |
| 8.2 | Remerciements | 79 |
| 9. | ANNEXES | 80 |
| 9.1 | Evolution, par filière, des effectifs d'élèves du postobligatoire par cours | 81 |
| 9.2 | Tableau de bord des effectifs du personnel à disposition des établissements de l'enseignement postobligatoire | 86 |
| 9.3 | Données des cours par établissement au sein de l'enseignement postobligatoire | 87 |
| 9.4 | Analyse issue du groupe de travail constitué de directeurs d'établissements pour l'établissement théorique du nombre de personnels administratifs et techniques nécessaire par établissement par rapport au nombre d'élèves..... | 88 |

Liste des abréviations utilisées

| | |
|---------|---|
| APRES | Aide à la prévision des effectifs scolaires |
| CCCP | Centres de concertation des centres professionnels |
| CdG | Collège de Genève |
| CE | Conseil d'Etat |
| CFP | Centre de formation professionnelle |
| CFC | Certificat fédéral de capacité |
| CR | Centre de responsabilité |
| DGPO | Direction générale du postobligatoire |
| DifDIG | Restitution informatique identifiant les différences entre les élèves inscrits dans la base SMOG et ceux de la base nBDS |
| DIP | Département de l'instruction publique, de la culture et du sport |
| DSI-SEM | Direction des systèmes d'information et service-écoles-médias |
| D3 | Conférence des directeurs des écoles de culture générale |
| D12 | Conférence des directeurs du collège de Genève |
| ECG | Ecole de culture générale |
| ES | Ecole supérieure |
| ETP | Equivalent temps plein |
| FEA | Feuille d'engagement annuelle |
| GC | Grand Conseil |
| iPO | Inscriptions au postobligatoire |
| HES | Haute école spécialisée |
| LGAF | Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) |
| LIP | Loi sur l'instruction publique (C 1 10) |
| LPAC | Loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (B 5 05) |
| nBDS | Normalisation des bases de données (outil informatique) |
| OFPC | Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue |
| PAT | Personnel administratif et technique |



| | |
|-------|--|
| PE | Personnel enseignant |
| PFQ | Plan financier quadriennal |
| PO | Postobligatoire |
| RES | Règlement de l'enseignement secondaire (C 1 10.24) |
| RPAC | Règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (B 5 05.01) |
| RStCE | Règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles (B 5 10.04) |
| RTL | Réduction technique linéaire |
| SCAI | Service des classes d'accueil et d'insertion |
| SIEF | Système d'information pour l'éducation et la formation (Projet de loi 8314) |
| SIRH | Système d'information des ressources humaines |
| SMOG | Système modulaire d'organisation et de gestion des établissements (outil informatique) |
| SRED | Service de la recherche en éducation |

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Le 4 juin 2010, le directeur général de l'enseignement postobligatoire, en accord avec les autorités du département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP), a saisi la Cour des comptes d'une demande d'analyse de la gestion liée au processus de rentrée scolaire.

En particulier, il était demandé à la Cour d'analyser, dans toutes ses composantes, la gestion liée au processus de rentrée, ce qui aurait impliqué notamment les travaux suivants :

- « identifier les éléments entrant dans ce processus ainsi que les facteurs perturbant le système en place dont notamment :
 - le nombre d'acteurs internes qui influencent la qualité des prévisions ainsi que les résultats définitifs, soit les établissements et leur bureau de gestion, la direction générale et ses directions de la scolarité, des finances et des ressources humaines, le SRED, le DSI et les systèmes d'information SMOG et NBDS ainsi que les paramètres choisis,
 - les acteurs et éléments externes qui complexifient le processus, les élèves et leur possibilité de filières multiples, les inscriptions externes au système scolaire public, l'attractivité ou non de nouvelles filières ainsi que le taux de rétention dans le PO ;
- dresser un état de la situation, à tous les niveaux, en matière de maîtrise des métiers et des compétences spécifiques (techniques, statistiques et analytiques) nécessaires à la préparation du processus de rentrée (prévisions, préinscriptions, capacité des bâtiments et répartition des élèves) ;
- dresser l'inventaire des bases de données de référence et faire état des manques de coordination entre les différents outils de gestion coexistants ;
- établir un classement par ordre d'influence de l'ensemble des facteurs perturbant la prévision du nombre d'élèves ;
- apprécier les marges d'erreurs historiques constatées quant à la prévision du nombre d'élèves et déterminer une marge d'erreur acceptable, tenant compte de l'ensemble des facteurs qui concourent à la complexité du système ;
- étudier la validité des coefficients utilisés par la DGPO pour établir le chèque de rentrée et procéder à l'examen de l'attribution budgétaire des postes enseignant en comparaison de l'évolution de la statistique scolaire de ces 5 dernières années. »

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que la gestion de l'Etat doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (art. 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de gestion »), la Cour est compétente (art. 1 al. 2 loi D 1 12).

Ainsi par lettre du 10 juin 2010 adressée à Monsieur Charles Beer, conseiller d'Etat en charge du DIP, la Cour a accepté d'entrer en matière et l'a informé de sa décision de procéder à un audit sur le processus budgétaire, sur la planification des effectifs du personnel et sur les différents éléments influençant le processus de rentrée scolaire de l'enseignement postobligatoire.

Durant l'analyse du processus de planification de la rentrée scolaire, la Cour a été confrontée à une absence d'information exhaustive et disponible permettant de réaliser de manière fiable les analyses requises, rejoignant en cela les difficultés exprimées par la DGPO dans sa demande d'audit.

Dès lors, la Cour a été contrainte de réorienter son audit par une démarche en 3 phases visant à déterminer, structurer et améliorer la qualité des informations utiles à une meilleure planification des moyens à disposition du postobligatoire :

- les informations actuellement à disposition de la DGPO et les informations qui lui seraient nécessaires en matière de :
 - filières et pôles de formation (chapitre 4.1) ;
 - prévisions d'élèves (chapitre 4.2) ;
 - moyens en équivalent temps plein (ETP) mis à disposition du postobligatoire (PO) (chapitre 4.3) ;
 - répartition des moyens en ETP par établissement (chapitre 4.4) ;
- les contrôles dans les établissements avec une proposition de faire remonter à la DGPO des informations sur les cours et les grilles horaires établies par les établissements (chapitre 4.5) ;
- le processus d'élaboration budgétaire (chapitre 4.6).

Une fois ces informations disponibles et actions mises en place, il sera alors possible d'effectuer de manière fiable les travaux d'analyse demandés initialement par la DGPO, en particulier l'obtention de données synthétiques permettant de justifier l'activité et les moyens engagés, puis de développer et mettre en place des synergies entre les établissements (regroupement de cours, etc.). Une fois créées, les données issues de ces travaux permettront également à la DGPO d'analyser l'ensemble des particularités de son offre d'enseignement, comme les redoublements, les changements de filières, les inscriptions tardives ou encore la possibilité de choix individuels d'enseignements dans certaines filières dont le coût ne peut actuellement pas encore être chiffré.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers, tant internes qu'externes (rapport Arthur Andersen, rapports de l'Inspection cantonale des finances, rapports de la Commission de contrôle de gestion du Grand Conseil, rapports de la Commission d'évaluation des politiques publiques, etc.), de même que les plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

En raison de l'absence d'information exhaustive permettant de réaliser de manière fiable les analyses requises, la Cour a également exclu du champ du présent audit les analyses détaillées :

- des projets informatiques SIEF ;
- des outils informatiques à disposition du postobligatoire (SMOG, nBDS et SIRH) ;
- de l'application informatique APRES et de la méthode « des flux » utilisées par le SRED.

Ces thèmes pourront faire l'objet d'audits ultérieurs de la Cour.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification des contrôles de l'Inspection Cantonale des Finances (ICF) et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT

La Cour a conduit cet audit entre le 14 juin 2010 et le 18 avril 2011 sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés au sein du DIP avec :

- le conseiller d'Etat ;
- la secrétaire générale ;
- le secrétaire adjoint en charge de l'unité projets ;
- la directrice du contrôle interne ;
- le directeur des finances ;
- la directrice du service du budget ;
- le directeur du service des subventions ;
- le directeur du projet informatique SIEF/SIGEF et un conseiller système d'information de la direction des systèmes d'information et service Ecoles-Médias (DSI-SEM) ;
- le directeur général de l'enseignement secondaire postobligatoire ;
- le directeur du service de la scolarité, la directrice du service enseignement et formation, le directeur du service des ressources humaines, la responsable des ressources humaines du personnel administratif et financier et le directeur du service financier de l'enseignement secondaire postobligatoire ;
- des collaborateurs du service de la recherche en éducation (SRED) ;
- un directeur de collège ;
- deux directeurs de centres de formation professionnelle (dont une école de commerce) ;
- un directeur d'une école de culture générale.

Des entretiens ont été menés avec les directions de ces quatre établissements.

Les constats et recommandations préliminaires ont été présentés à la DGPO le 4 février 2011, afin que cette dernière puisse anticiper la mise en place des recommandations de la Cour dans la perspective de la planification de la rentrée scolaire 2011 et du budget 2012.

Comme prévu par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche prévue par sa base légale, la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audité.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 8](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 6](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

3. CONTEXTE GENERAL

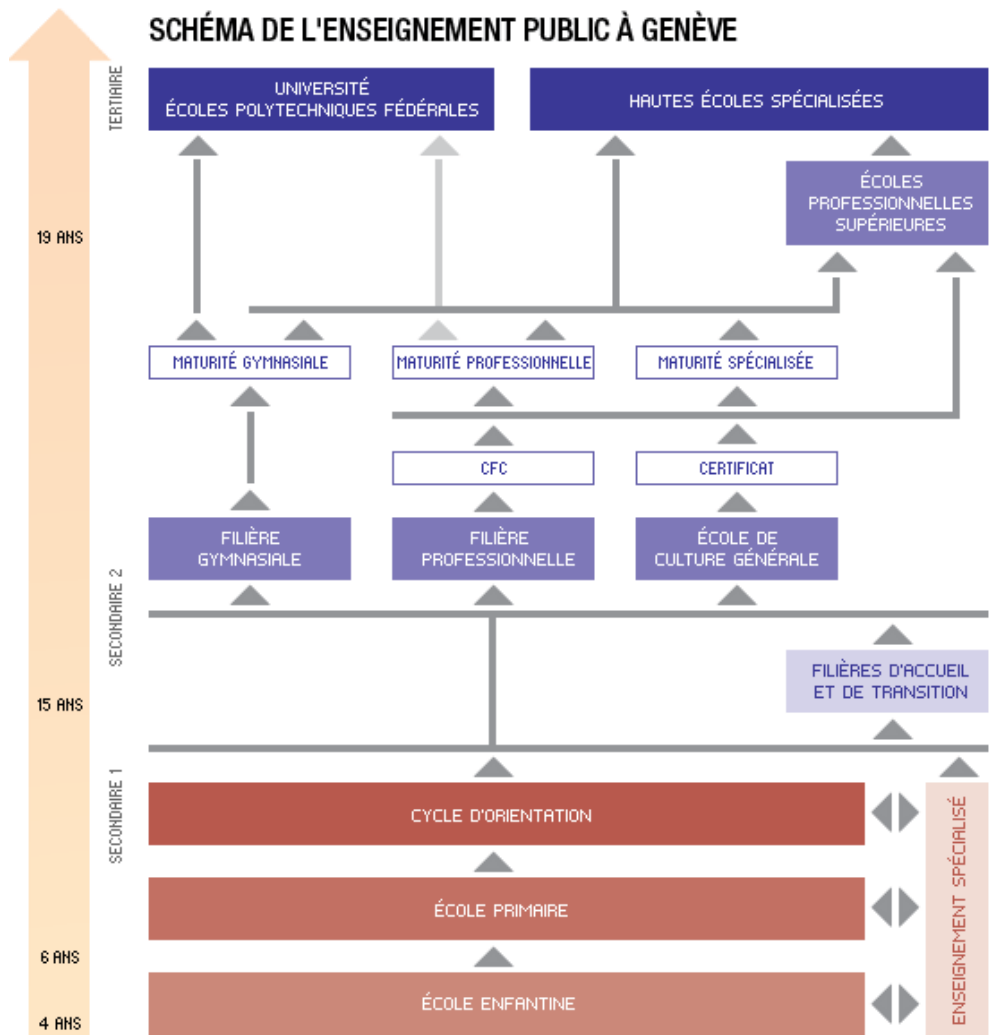
3.1 Description de l'enseignement postobligatoire au sein de l'enseignement public à Genève

A Genève, l'enseignement public est de la responsabilité du Conseil d'Etat et sous la surveillance du DIP.

Selon l'article 4 de la loi sur l'instruction publique (LIP, C 1 10), « *l'enseignement public a pour but, dans le respect de la personnalité de chacun :*

- a) *de donner à chaque élève le moyen d'acquérir les meilleures connaissances dans la perspective de ses activités futures et de chercher à susciter chez lui le désir permanent d'apprendre et de se former ;*
- b) *d'aider chaque élève à développer de manière équilibrée sa personnalité, sa créativité ainsi que ses aptitudes intellectuelles, manuelles, physiques et artistiques ;*
- c) *de veiller à respecter, dans la mesure des conditions requises, les choix de formation des élèves ;*
- d) *de préparer chacun à participer à la vie sociale, culturelle, civique, politique et économique du pays, en affermissant le sens des responsabilités, la faculté de discernement et l'indépendance de jugement ;*
- e) *de rendre chaque élève progressivement conscient de son appartenance au monde qui l'entoure, en éveillant en lui le respect d'autrui, l'esprit de solidarité et de coopération et l'attachement aux objectifs du développement durable ;*
- f) *de tendre à corriger les inégalités de chance de réussite scolaire des élèves dès les premiers degrés de l'école ».*

Le schéma ci-dessous illustre les différents parcours que les élèves peuvent suivre dans l'enseignement public à Genève.



3.1.1 L'enseignement postobligatoire (ou secondaire II)

L'enseignement postobligatoire a pour objectifs de former et mener à des certifications reconnues 95% des élèves de 15 à 19 ans, afin de leur ouvrir les portes du marché du travail ou de l'enseignement supérieur.

Dans le cadre de ce cursus de formation de 2 à 4 ans, les élèves et apprentis entre 15 et 19 ans peuvent obtenir, à son terme, un titre reconnu dans les domaines de :

- la formation générale : certificat et maturité spécialisée de l'école de culture générale, maturité gymnasiale du collège de Genève;
- la formation professionnelle initiale : attestation cantonale de formation professionnelle, attestation fédérale de formation professionnelle initiale, diplôme de commerce, certificat fédéral de capacité, certificat de maturité professionnelle des sept centres de formation professionnelle (arts appliqués, commerce, construction, services et hôtellerie/restauration, nature et environnement, santé et social, technique).

D'autre part, l'enseignement postobligatoire a également pour missions connexes de :

- préparer les élèves non francophones qui ne maîtrisent pas suffisamment le français par des classes d'accueil ;



- proposer différents cursus de formation à des adultes afin qu'ils puissent accéder à une haute école.

Afin d'assurer ces prestations, l'enseignement postobligatoire est organisé autour de 4 filières et de 35 lieux d'enseignement.

a) La filière de formation gymnasiale (collège de Genève - CdG)

La formation gymnasiale est une formation de quatre ans à plein temps qui s'adresse prioritairement à des jeunes gens qui ont le goût des études. Elle dispense une culture générale dans une perspective humaniste et comprend quatre grands domaines d'études :

- les langues ;
- les mathématiques et les sciences expérimentales ;
- les sciences humaines ;
- les arts.

Cette formation est dispensée dans les établissements suivants :

| | |
|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Collège André-Chavanne ¹ | Collège Nicolas-Bouvier ¹ |
| Collège Calvin | Collège Rousseau |
| Collège de Candolle | Collège de Saussure |
| Collège Claparède | Collège Sismondi |
| Collège Emilie-Gourd ¹ | Collège Voltaire |
| Collège Madame-de-Staël ¹ | |

D'autre part, le collège pour adultes Alice-Rivaz propose à des adultes de suivre ou de reprendre un cursus gymnasial parallèlement à une activité professionnelle. A l'issue de cette formation, le titre obtenu est un certificat de maturité gymnasiale.

b) La filière de formation de culture générale (école de culture générale - ECG)

La formation de culture générale est une formation de quatre ans à plein temps dispensant un enseignement de culture générale complété par des cours ciblés dans quatre domaines préprofessionnels suivants :

- arts visuels ;
- communication-information ;
- santé ;
- travail social.

La 1^{ère} année est un tronc commun aux quatre orientations permettant le choix de l'option spécifique préprofessionnelle. A l'issue de cette formation, le titre obtenu est un certificat de culture générale.

Après le certificat de culture générale, les élèves ayant obtenu ce titre peuvent poursuivre leur formation par une maturité spécialisée (titre reconnu au niveau national). Cette formation théorique, pratique et professionnelle d'un an donne accès aux filières concernées des hautes écoles spécialisées (HES) de Suisse. A l'issue de cette formation, le titre obtenu est un certificat de maturité spécialisée.

¹ A noter que cet établissement dispense dans les mêmes locaux la formation gymnasiale et professionnelle (uniquement pour le CFC-commerce)



La formation de culture générale est dispensée dans les établissements suivants :

ECG Henry Dunant
ECG Ella Maillart

ECG Jean Piaget²

c) La filière de formation professionnelle (centre de formation professionnelle - CFP)

La formation professionnelle permet de maîtriser le savoir-faire nécessaire à l'exercice d'un métier que l'on peut pratiquer immédiatement après la formation. Elle dispense un enseignement de culture générale, un enseignement professionnel ainsi qu'une large part de pratique professionnelle sur une période de 3 ou 4 ans. De plus, elle peut s'effectuer :

- à plein temps, à savoir au sein de l'établissement uniquement ;
- en « dual », à savoir au sein de l'établissement pour la partie théorique et au bénéfice d'un contrat d'apprentissage chez un employeur pour la partie pratique.

Par exemple, la formation d'électronicien s'acquiert par un apprentissage en entreprise ou en école sur une durée de 4 ans. La répartition hebdomadaire des heures d'enseignement se répartit ainsi pour la première année :

- le plein temps correspond à 46 périodes de cours sur 5 jours au sein de l'établissement ;
- le « dual » correspond à 17 périodes de cours sur 2 jours au sein de l'établissement et 3 jours chez un employeur.

A l'issue de cette formation, le titre obtenu est un certificat fédéral de capacité (CFC).

Après le certificat fédéral de capacité (ou lors de la dernière année d'étude du CFC), les élèves ayant obtenu ce titre peuvent poursuivre leur formation par une maturité professionnelle. Cette formation, apportant notamment de solides compléments de culture générale, donne également accès aux filières de formation supérieure, ES (École supérieure) ou HES (Haute école spécialisée).

La filière de formation professionnelle est assurée auprès des établissements suivants :

CFP Arts appliqués
CFP Commerce³
CFP Construction
CFP Nature et environnement

CFP Santé et social
CFP Services et hôtellerie-restauration
CFP Technique

² A noter que l'ECG Jean Piaget propose également une formation pour adulte permettant d'obtenir un certificat de culture générale (option santé ou option socio-éducative). Elle offre également la possibilité d'effectuer des compléments de formation spécifique en vue d'une admission dans une des écoles ES ou HES des domaines de la santé et du social.

³ Ce centre est composé de l'école supérieure d'informatique de gestion (ESIG) et des écoles de commerce des Bougeries, Aimée-Stitelmann, Nicolas-Bouvier, André-Chavanne, Emilie-Gourd et De Staël. A noter que les quatre derniers établissements dispensent dans les mêmes locaux la formation gymnasiale et professionnelle (uniquement pour le CFC-commerce).

d) La filière d'accueil et d'insertion (service des classes d'accueil et d'insertion - SCAI)

La filière d'accueil et d'insertion est une structure de transition professionnelle s'adressant aux jeunes de la scolarité postobligatoire (qui ont 15 ans révolus au 30 juin). Elle accueille des élèves qui proviennent du cycle d'orientation, des écoles de formation préprofessionnelle, des classes d'accueil de l'enseignement postobligatoire ou encore des élèves migrants non francophones. L'orientation vers la transition professionnelle s'effectue au cours de la scolarisation.

Ce service des classes d'accueil et d'insertion est composé de deux structures distinctes :

- les classes d'accueil composées d'élèves migrants non francophones de 15 à 19 ans, récemment arrivés à Genève et désirant suivre une formation scolaire qui leur permettra de poursuivre des études ;
- une structure de transition professionnelle plein temps ou « duale » ayant pour objectif de construire ou de développer un projet professionnel et de préparer les élèves à entrer en formation initiale par le renforcement de comportements adéquats, de gestes professionnels et l'approfondissement de compétences scolaires.

Cette filière ne délivre pas de certification.

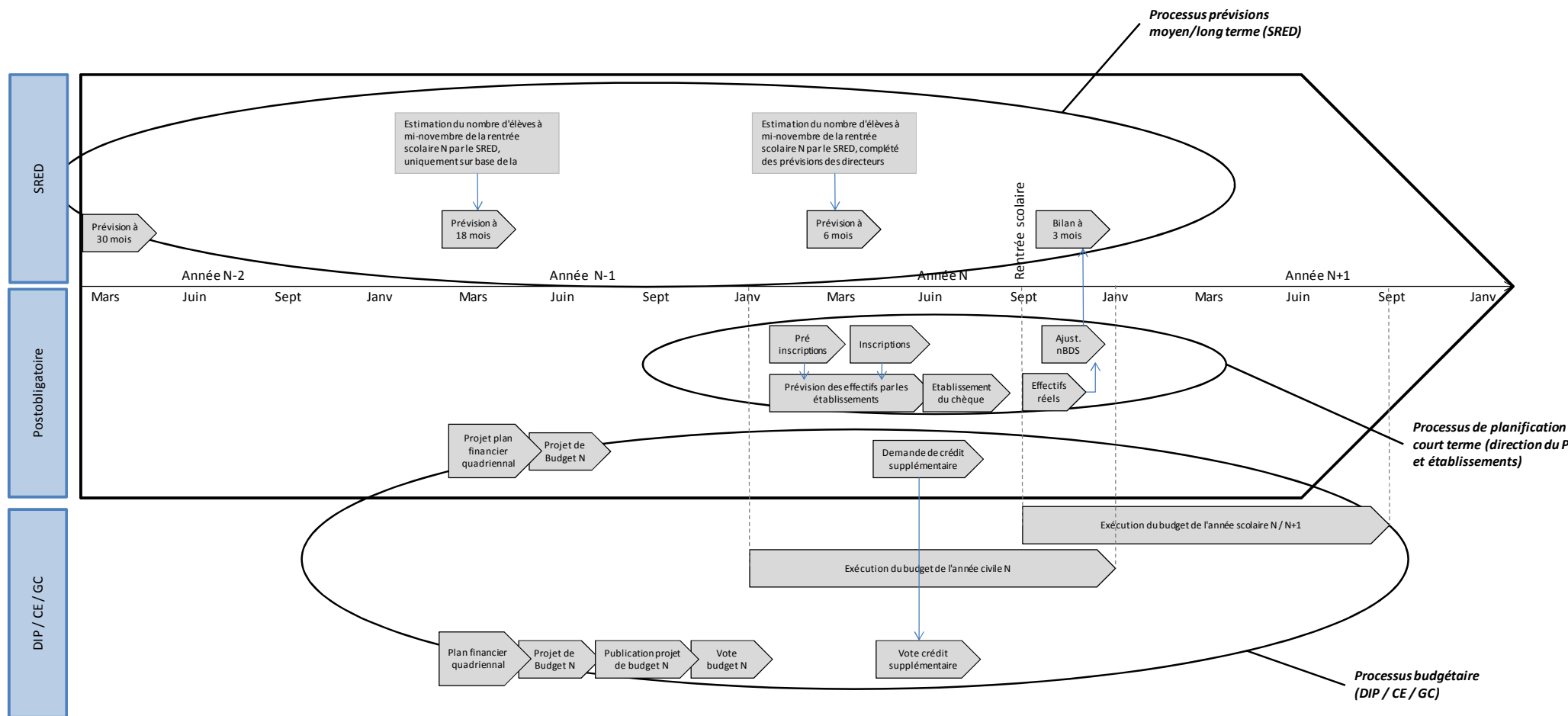
Actuellement, le DIP estime que le système à options offre plus de 3'500 grilles horaires possibles en vue d'obtenir une certification du postobligatoire.

3.2 Planification de la rentrée et processus budgétaire

La Cour présente ci-après le schéma des interactions entre la planification de l'année scolaire et le processus budgétaire.

Ce schéma décrit les principales actions effectuées en matière de prévisions à moyen et long terme (tâches du SRED), de planification à court terme (tâches des établissements et de la direction générale du postobligatoire) et de processus budgétaire (DIP, Conseil d'Etat, Grand Conseil).

Planification de la rentrée scolaire et processus budgétaire



Établi sur la base du rapport « Analyse du système de prévisions des effectifs d'élèves dans l'enseignement secondaire postobligatoire », publié par le SRED et Transform Conseils, Janvier 2005 et complété par la Cour des comptes

Les actions figurant dans le schéma font l'objet d'une description aux chapitres suivants (3.2.1 à 3.2.3).

3.2.1 Le processus de prévision moyen/long terme :

Ce processus, piloté par le service de la recherche en éducation (SRED), est finalisé au mois de mars de chaque année. Il permet de suivre l'évolution des effectifs des élèves du postobligatoire. En effet, la plus ou moins grande importance numérique des générations en âge d'être scolarisées a des incidences sur le pilotage du système d'enseignement à tous les niveaux, qu'il s'agisse de l'allocation des ressources, de l'organisation des rentrées, de la gestion des classes ou de la planification des besoins en infrastructures et en enseignants.

Pour donner des éléments de réponse à ce besoin de planification, le SRED réalise chaque année, en collaboration étroite avec la DGPO et certains acteurs de terrain, des prévisions cantonales d'effectifs d'élèves pour l'enseignement public postobligatoire.

Pour effectuer ces prévisions, le SRED utilise principalement une méthode intitulée « des flux » qui consiste à projeter dans le futur, par extrapolation, les tendances observées dans le passé en formulant des hypothèses de :

- taux de promotion ;
- taux de redoublants ;
- passage entre programmes d'études ou filières ;
- arrivées et sorties (départs du canton, passage de l'enseignement public au privé, etc.) ;
- changements de structures en cours ou à venir (création/suppression de filières, modifications de règlements, etc.).

De façon plus concrète, la réalisation de ces prévisions passe par la définition d'une matrice « des flux », répartissant les élèves scolarisés dans l'enseignement postobligatoire au cours d'une année scolaire N selon la formation suivie en années scolaire N et la formation suivie en année scolaire N-1, et en projetant ces tendances pour les années scolaires N+1 à N+4.

Une particularité de l'exercice prévisionnel du postobligatoire concerne la prévision des effectifs de certaines formations qui ne sont pas traitées par la méthode « des flux » en raison notamment de la faiblesse des effectifs considérés ou de conditions d'accès particulières (formations à « quotas »). Ainsi ne sont pas traités par la méthode « des flux » :

- les formations des CFP Arts appliqués ;
- les formations du CFP Nature et environnement ;
- les formations du CFP Santé et social ;
- certaines formations du CFP Commerce ;
- certaines formations des CFP Construction, Technique, et Service hôtellerie-restauration ;
- les formations pour adultes dispensées au Collège de Genève et à l'Ecole de culture générale ;
- les classes préparatoires professionnelles mises en place dans chacun des CFP à partir de la rentrée 2010.

Pour toutes ces formations, la prévision des effectifs repose sur les prévisions directement fournies par les différentes écoles et centres de concertation (voir chapitre 3.3). En 2009, les formations non traitées par la méthode « des flux » accueillaient environ 3'700 élèves, soit 17% des effectifs du postobligatoire.

Les prévisions d'élèves par le SRED font l'objet d'une analyse de la Cour au chapitre 4.2.

3.2.2 Le processus de planification court terme :

Ses objectifs principaux sont d'orienter chaque élève dans la filière qui correspond à son profil scolaire et à ses choix, puis de l'affecter à un établissement scolaire.

En parallèle, des prévisions à court terme sont réalisées de façon coordonnée entre le service de la scolarité du postobligatoire et les centres de concertation regroupant l'ensemble des directeurs d'établissements du postobligatoire, sur la base des préinscriptions et des inscriptions des élèves. Ce processus de planification au sein de la DGPO est communément appelé le processus d'élaboration du « chèque » (intervenant entre les mois de mars et juillet de chaque année), permettant d'attribuer un budget de fonctionnement en terme d'ETP de personnel enseignant.

Le processus d'élaboration du « chèque » permet d'établir un nombre d'élèves par filière et par établissement, qui est transmis à la direction des ressources humaines du postobligatoire afin d'établir le « chèque » pour chaque établissement (pour la rentrée scolaire de 2010, le « chèque » a été transmis le 6 juillet 2010).

Le processus de planification à court terme fait l'objet d'une analyse de la Cour aux chapitres 4.2 et 4.4.

3.2.3 Le processus budgétaire :

Le plan financier quadriennal (PFQ) établi par le Conseil d'Etat est le cadre général pour le budget de chaque année. Il fixe les orientations et priorités du Conseil d'Etat. Le processus budgétaire au sein du DIP débute au sein des différentes directions et plus particulièrement au sein du postobligatoire au début du mois d'avril de chaque année. Cette première élaboration budgétaire permet d'obtenir les objectifs (expression des besoins) avec une vision rassemblant :

- les nouveaux projets informatiques ;
- une actualisation du plan de trésorerie ;
- une validation de l'application des directives budgétaires ;
- un ajustement des charges de personnel selon la règle des annuités.

Sur cette base, une première version est transmise au conseiller d'Etat en charge du DIP au cours du mois de mai afin d'effectuer les arbitrages entre les différentes demandes en fonction des priorités fixées par le Conseil d'Etat. Les besoins prioritaires retenus par le chef de département et qui sortiraient du cadre fixé par le PFQ sont soumis au Conseil d'Etat sous forme de fiches d'arbitrages. Les fiches acceptées sont intégrées au PFQ. Ceci fixe le cadre budgétaire pour le département.

L'intégration de ces arbitrages complétés des ajustements, transferts de postes et nouveaux projets de lois acceptés par le Conseil d'Etat, permet d'établir une nouvelle version du budget au cours du mois de juin pour l'ensemble des directions de chaque département. La finalisation s'effectue par la suite au sein de chaque direction financière des départements en vue du dépôt de projet de loi et d'exposé des motifs du budget au cours du mois de septembre.

Ce projet de loi est ensuite étudié par la Commission des finances en vue d'un vote par le Grand Conseil se déroulant généralement au cours du mois de décembre.

Le processus budgétaire fait l'objet d'une analyse de la Cour au chapitre 4.6.

3.3 Les intervenants de la planification de la rentrée scolaire de l'enseignement postobligatoire

La planification de la rentrée scolaire implique une multitude d'intervenants dont les principaux sont les suivants :

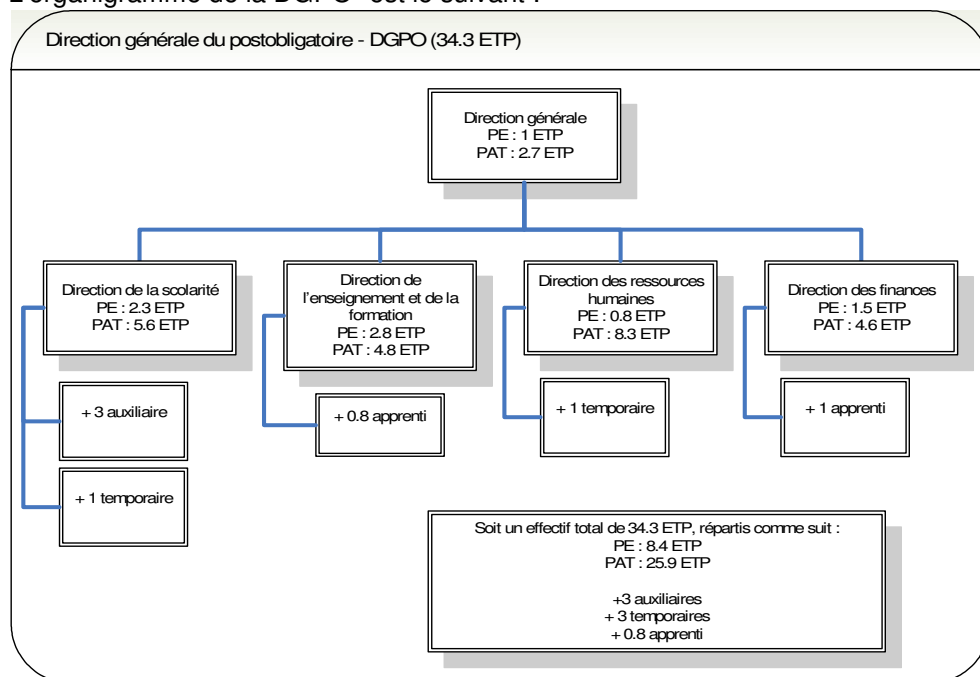
3.3.1 La direction générale du postobligatoire (DGPO)

La direction générale de l'enseignement postobligatoire (DGPO) exerce une activité de coordination et d'animation principalement dans les domaines suivants :

- politique d'engagement du corps enseignant ;
- formation pédagogique des maîtres de l'enseignement secondaire ;
- planification des constructions scolaires, avec l'appui du service technique du DIP et du DCTI ;
- établissement de normes budgétaires et d'équipement des écoles, avec l'appui des services spécialisés du département ;
- programme et méthodes.

La DGPO prend à cet effet toutes les mesures nécessaires, en liaison avec les directions d'écoles. Elle procède avec ces dernières à des études diverses, auxquelles elle associe les représentants du corps enseignant – notamment ceux des associations professionnelles – chaque fois que celui-ci est concerné. La DGPO travaille avec la conférence des directeurs et directrices des écoles et centres de formation professionnelle, appelée conférence secondaire. La conférence secondaire préavise sur toutes les questions qui lui sont soumises par la direction générale ou par l'un de ses membres. Elle émet des propositions concernant l'enseignement, l'administration et, de façon générale, toute question pédagogique importante.

L'organigramme de la DGPO⁴ est le suivant :



Source : DGPO, septembre 2010

⁴ A noter que certains collaborateurs, sous le statut de personnel enseignant (PE), effectuent des activités de « chargés de mission » qui ne sont pas réalisées au contact des élèves.

Afin de réaliser sa mission, la DGPO dispose de quatre directions, dont les cahiers des charges indiquent notamment les tâches suivantes :

- la direction de la scolarité, qui a pour but de garantir un cursus cohérent de l'ensemble des élèves et personnes en formation et l'application des dispositions légales et réglementaires touchant au dit cursus ;
- la direction de l'enseignement et de la formation, qui assure la pertinence des programmes et méthodes d'enseignement, en évalue la qualité et la conformité aux plans d'études-cadres fédéraux ;
- la direction des ressources humaines, qui garantit une gestion du personnel enseignant (PE) et du personnel administratif et technique (PAT) conforme aux dispositions légales et statutaires ;
- la direction des finances, qui s'assure de la gestion budgétaire et financière de l'enseignement postobligatoire et la mise à disposition des ressources matérielles nécessaires à la mission de l'enseignement postobligatoire.

Un nouveau directeur général du postobligatoire est entré en fonction en août 2010 suite au départ à la retraite de son prédécesseur.

3.3.2 La direction des systèmes d'information et services écoles-médias (DSI-SEM)

La DSI-SEM offre des prestations aux directions d'établissements et services du DIP comme la mise à disposition de ressources et d'expertise nécessaires à l'usage et à l'intégration pédagogique des médias, des technologies de l'information et de la communication. Ces prestations spécifiques sont coordonnées par les directions générales et la direction des systèmes d'information et services écoles-médias.

Le service assure également la direction des systèmes d'information pédagogiques et administratifs du DIP ainsi que la communication interne et externe du département.

3.3.3 Le service de la recherche en éducation (SRED)

Le SRED est un service dépendant du DIP, qui offre diverses prestations en matière de recherche en éducation, de pilotage et de suivi du système d'enseignement et de formation. Il s'appuie sur des compétences interdisciplinaires (sociologie, statistiques, psychologie, pédagogie, etc.) pour répondre aux besoins du DIP en matière de recherche en éducation, des institutions de la petite enfance à la formation des adultes. Les activités menées au SRED visent à appréhender dans sa globalité le domaine de compétence du DIP, en offrant les quatre prestations suivantes :

- Approfondir certaines questions de recherche ;
- Suivre et évaluer le système ;
- Connaître les chiffres clés ;
- Prévoir les besoins.

La complémentarité de ces quatre prestations a pour objectif d'enrichir les analyses par un croisement des méthodes ainsi que des regards par discipline.

Ainsi, le SRED amène des éléments factuels aux débats sur l'école et contribue au pilotage du système.

3.3.4 Les centres de concertation des directeurs d'établissement du postobligatoire

Dans le cadre de l'application de l'article 4 du règlement de l'enseignement secondaire (RES, C 1 10.24), les directeurs des établissements du postobligatoire se réunissent régulièrement en conférences générales ou sectorielles.

Ces réunions ont pour but de préavisier sur toutes les questions qui leur sont soumises par la direction générale et d'émettre des propositions concernant l'enseignement, l'administration et, de façon générale, toute question pédagogique importante.

Au niveau du postobligatoire, les répartitions sectorielles ont été effectuées ainsi :

- la conférence des directeurs du collège de Genève (appelé communément D12) regroupant l'ensemble des collèges et écoles de commerce du canton ;
- la conférence des centres de concertation des centres professionnels (appelé communément la CCCP) ;
- la conférence des directeurs des écoles de culture générale (appelé communément D3).

3.3.5 Les directeurs d'établissement du postobligatoire

Chaque établissement est doté d'une direction ayant pour but d'assurer, en concertation avec les membres du conseil de direction, l'animation pédagogique et la gestion de l'établissement. Conformément aux décisions prises par le centre de concertation de sa filière et la DGPO, les cinq domaines d'activités suivants ont été définis :

- pédagogique ;
- scolarité ;
- communication ;
- ressources humaines ;
- gestion administrative et financière.

Plus précisément, en ce qui concerne la gestion de la rentrée scolaire, le directeur d'établissement doit analyser les flux internes d'élèves, déterminer l'ouverture des cours et des classes et veiller à l'alimentation précise et régulière des systèmes d'information.

3.4 Données statistiques et financières de l'enseignement postobligatoire

3.4.1 Les élèves du postobligatoire

Le nombre d'élèves est variable durant l'année scolaire et tout particulièrement lors du premier trimestre scolaire. En effet, les établissements considèrent que les effectifs ne se stabilisent qu'à partir de mi-novembre. Ainsi, un comptage est fait chaque année à cette date et au 31 décembre.

Le nombre d'élèves, observé par le SRED au 31 décembre, est présenté ci-après pour les trois dernières années :

Répartition des effectifs observés d'élèves par établissement⁵

| Au 31 décembre | Effectifs relevant de la DGPO - Effectifs observés | | |
|---------------------------------------|---|---------------|---------------|
| | 2008 | 2009 | 2010 |
| Collège sans école de commerce* | 5'537 | 5'595 | 5'724 |
| Collège avec école de commerce | 5'927 | 5'899 | 5'849 |
| Ecole de commerce | 1'170 | 1'216 | 1'283 |
| Centre de formation professionnelle | 5'366 | 5'415 | 5'377 |
| Ecole de culture générale | 2'828 | 3'210 | 3'437 |
| Service classe d'accueil et insertion | 606 | 620 | 603 |
| Total | 21'434 | 21'955 | 22'273 |

| Evolution /année précédente | | | |
|-----------------------------|---|------|------|
| En nombre d'élèves | - | 521 | 318 |
| En pourcentage | - | 2.4% | 1.4% |

* y compris collège pour adultes Alice Rivaz

Source: service de la recherche en éducation (SRED)

3.4.2 Le personnel enseignant (PE) du postobligatoire

Les données ci-dessous concernent toutes les personnes ayant un taux d'activité indiqué dans le système d'information des ressources humaines, et ce, indépendamment du statut et de l'activité des collaborateurs.

En postes :

| Au 30.09 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Direction | 58 | 66 | 50* |
| Collège sans école de commerce | 493 | 490 | 506 |
| Collège avec école de commerce | 438 | 438 | 424 |
| Ecole de commerce | 90 | 102 | 107 |
| Centre de formation professionnelle | 441 | 468 | 450 |
| Ecole de culture générale | 245 | 263 | 279 |
| Service classe d'accueil et insertion | 91 | 93 | 93 |
| Total | 1'857 | 1'918 | 1'910 |

*A noter que pour la ligne « direction », les postes d'enseignants délégués à la direction de l'enseignement postobligatoire sont composés de 8.4 ETP délégués entièrement à la direction et de 41.6 ETP correspondant à des heures de dégrèvements accordés à des enseignants en poste dans les établissements.

Source : extraction du journal de paie issue du système d'information des ressources humaines (SIRH) du 30 octobre 2010

⁵ Les données n'étant pas disponibles par filières, le nombre d'élèves est présenté par regroupement d'établissements.

3.4.3 Le personnel administratif et technique (PAT) du postobligatoire

Les données ci-dessous concernent toutes les personnes ayant un taux d'activité indiqué dans le système d'information des ressources humaines, et ce, indépendamment du statut et de l'activité des collaborateurs.

En postes :

| Au 30.09 | 2008 | 2009 | 2010 |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|
| Direction | 27 | 28 | 25 |
| Collège sans école de commerce | 88 | 90 | 93 |
| Collège avec école de commerce | 60 | 61 | 61 |
| Ecole de commerce | 12 | 12 | 12 |
| Centre de formation professionnelle | 109 | 119 | 124 |
| Ecole de culture générale | 36 | 38 | 41 |
| Service classe d'accueil et insertion | 7 | 7 | 7 |
| Total | 339 | 355 | 363 |

Source : extraction du journal de paie issue du système d'information des ressources humaines (SIRH) du 30 octobre 2010

3.4.4 Suivi budgétaire et financier du postobligatoire

En millions de francs :

| | Budget 2008 | Comptes 2008 | Budget 2009 | Comptes 2009 | Budget 2010 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Charges de personnel | 340.5 | 344.8 | 354.5 | 357.8 | 356.5 |
| Dépenses générales | 14.9 | 13.9 | 16.1 | 14.6 | 13.5 |
| Intérêts passifs et frais d'emprunts | - | - | - | 0.0 | - |
| Amortissements, provisions, irrécouvrables | 4.6 | 4.4 | 3.9 | 4.8 | 4.2 |
| Dédommagements à des tiers | 0.7 | 1.1 | 1.0 | 1.1 | 1.0 |
| Subventions accordées | 0.9 | 0.8 | 1.1 | 0.6 | 1.1 |
| Subventions redistribuées | 0.2 | - | - | - | - |
| Revenus des biens | - | 0.0 | - | 0.3 | 0.0 |
| Recettes diverses | 11.5 | 11.4 | 9.9 | 10.8 | 11.5 |
| Dédommagements de collectivités publiques | 2.3 | 4.1 | 3.5 | 2.7 | 4.6 |
| Subventions acquises | 23.3 | 24.5 | 24.0 | 24.9 | 25.7 |
| Subventions à redistribuer | - | - | - | - | - |
| Total charges | 361.7 | 365.0 | 376.7 | 378.9 | 376.2 |
| Total revenus | 37.0 | 40.0 | 37.3 | 38.8 | 41.8 |
| Total charges nettes | 324.7 | 325.0 | 339.3 | 340.1 | 334.5 |

Source : budget et comptes d'Etat publié

Les charges susmentionnées sont votées au budget de façon annuelle par le Grand Conseil sur le CR 03.23.00.00 « Enseignement secondaire postobligatoire ». A noter que le dernier budget par centre de responsabilité (CR) est le budget 2010. Le budget 2011, voté le 17 décembre 2010, est le premier à avoir été établi par politiques publiques, programmes et prestations. Les activités de l'enseignement postobligatoire sont intégrées dans le programme « **A02 enseignement postobligatoire, formation continue et orientation** » et se répartissent dans les quatre prestations :

- A02.01 : formation gymnasiale ;
- A02.02 : formation en école de culture générale ;
- A02.03 : formation professionnelle plein-temps ;
- A02.04 : formation professionnelle duale.

Qu'il s'agisse du budget par centre de responsabilité ou par programme, la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (LGAF, D 1 05) prévoit à son article 49 que l'exécutif n'est pas autorisé à dépasser les crédits prévus au budget. Lorsqu'un dépassement est prévu, une demande motivée d'autorisation de crédit supplémentaire doit être soumise à la Commission des finances du Grand Conseil par le département.

Entre août 2009 et mai 2010, trois demandes de crédit supplémentaire ont été déposées par le DIP pour des dépassements dans l'enseignement secondaire postobligatoire :

| Dates de dépôt à la Commission des finances | Motifs avancés par le DIP | Montants en F |
|---|--|---------------|
| 27.08.2009 (en lien avec le budget 2009) | En juin 2009, l'évaluation des inscriptions est plus importante de 920 élèves que prévu. Les doubles inscriptions sont évaluées à 300. Il manque donc l'équivalent de 40 ETP d'enseignants pour accueillir 620 élèves supplémentaires. | 2'025'000 |
| 17.12.2009 (en lien avec le budget 2009) | Les absences pour raisons de santé augmentent et la réduction technique linéaire ne pourra pas être réalisée dans la mesure où le nombre de départs n'est pas suffisant (PAT et PE). | 2'523'160 |
| 21.05.2010 (en lien avec le budget 2010) | Pour la rentrée 2010, l'estimation de l'augmentation du nombre d'élèves par rapport à ce qui était prévu lors de l'élaboration du budget (prévision à 18 mois) se monte à 733 élèves. Cette croissance requiert 48.9 ETP de personnel enseignant supplémentaire. | 2'387'000 |

3.5 Outils informatiques

Les principaux systèmes informatiques utilisés pour gérer et planifier la rentrée scolaire sont les suivants :

3.5.1 Le système modulaire d'organisation et de gestion des établissements (SMOG)

Le système modulaire d'organisation et de gestion des établissements scolaires (SMOG) est une application de gestion courante d'un établissement scolaire. Elle a été développée en 1995 par un groupe d'enseignants du collège, afin de faciliter la préparation de la rentrée. Au départ, cette application était essentiellement orientée vers la planification des horaires. Par la suite, elle a été développée afin de répondre aux besoins croissants et spécifiques des établissements. En ce sens, plusieurs modules ont été développés :

- le Module d'Inscription d'Ouverture des Cours pour l'Horaire de l'Etablissement (MIOCHE), qui permet la saisie des données relatives aux élèves, mais aussi la lecture des extractions standardisées de la nBDS. Il permet aussi notamment la saisie des profils pédagogiques des élèves, l'ouverture automatique des cours avec possibilité de modifications ponctuelles, l'introduction de données concernant les maîtres également ;
- le Module d'Aide au Tri pour la Confection de l'Horaire (MATCH), qui permet de confectionner l'horaire en tant que tel. Il s'agit d'un outil de visualisation et d'aide à la décision. Il met à la disposition des équipes horaires des outils d'analyse de la répartition des élèves et permet l'impression des horaires (maîtres, élèves, salles, etc.) ;
- le PROgramme de PARAMétrage, de Normalisation et d'Entretien (PROPANE), est destiné au paramétrage de la base de données permettant l'inscription de toutes les données relatives aux structures d'accueil physiques (grille-horaire, salle, etc.) et pédagogiques (disciplines, options, etc.) ;
- le MODule Carnets et Absences (MOCA), qui permet la gestion des notes des élèves ;
- le Module d'Organisation Informatisée des Sessions d'Examens (MOISE), qui permet l'organisation des sessions d'examens et gère les « collisions » (c'est-à-dire les élèves ayant plusieurs examens le même jour, à la même heure) ;
- le PROgramme DIrectorial de Gestion (PRODIGE) est destiné à la gestion des postes et du « chèque », qui est en principe réservé au directeur de l'établissement ou au collaborateur en charge de ce dossier.

Chaque établissement a adapté de façon isolée cette application, créant aujourd'hui des bases de données individuelles.

Actuellement, l'application SMOG est déployée dans tous les établissements du postobligatoire, à l'exception du centre de formation professionnelle santé et social (CFPS) et de l'école supérieure d'informatique de gestion (ESIG).

3.5.2 La normalisation des bases de données (nBDS)

La nBDS recouvre les informations de l'école enfantine à l'enseignement postobligatoire et sert essentiellement au suivi de la scolarité des enfants scolarisés à Genève dans l'enseignement public et privé.

Cette application, mise en production en avril 2009, permet de suivre le parcours des élèves et regroupe les informations suivantes :

- les données personnelles des élèves et de leur entourage (parents, logeur) ;
- la scolarité des élèves (du primaire jusqu'à la fin du postobligatoire) ;
- les diplômes obtenus par les élèves.

Dans le contexte du postobligatoire, la nBDS fournit au SRED la liste des élèves « attendus » (principalement du cycle d'orientation). Le résultat de l'affectation des élèves à chaque école est enregistré dans la nBDS à partir de fin juillet de chaque année, permettant de décrire la situation pour la rentrée scolaire suivante.

Il existe une interface, non automatique, entre les applications SMOG et nBDS, qui transfère les inscriptions d'élèves de chaque école. La remontée d'information a été effectuée trois fois pour l'année 2010 (27 juillet, 27 août 2010 et 20 septembre).

3.5.3 Le système d'Information des Ressources Humaines (SIRH)

Cet outil permet essentiellement d'administrer la paie et la gestion du personnel (absences, etc.) depuis le 1^{er} janvier 2007.

Pour le DIP, les informations sur les heures de cours et matières enseignées sont saisies dans SIRH par chaque établissement. Un formulaire contenant les heures, les matières, les centres d'imputation ainsi que la variation de réserve de carrière⁶ peut être édité depuis SIRH. Ce document est appelé la « Feuille d'engagement annuelle » (FEA).

3.5.4 L'aide à la prévision des effectifs scolaires (APRES)

Le SRED utilise depuis 2007 le logiciel d'aide à la prévision des effectifs scolaires (APRES), spécifiquement dédié à la réalisation des prévisions d'effectifs d'élèves.

Il permet notamment de faciliter et de fiabiliser le traitement des données dans la réalisation de l'exercice prévisionnel. La méthodologie utilisée par ce logiciel est la méthode « des flux » (voir description au chapitre 3.2.1.).

⁶ La réserve de carrière est définie au chapitre 4.3

4. ANALYSE

4.1 Les filières et les pôles de formation

4.1.1 Contexte

Selon le site internet du DIP, les prestations aux élèves et apprenants du postobligatoire s'organisent autour de quatre filières décrites au point 3.1.2 du présent rapport :

- Collège de Genève ;
- Ecole de culture générale ;
- Centre de formation professionnelle ;
- Accueil et transition.

La comptabilité est organisée en fonction des établissements. Il y a 35 lieux d'enseignement dont 31 n'accueillent que des élèves de la même filière et quatre qui accueillent à la fois des élèves suivant la filière collège de Genève et centre de formation professionnelle (école de commerce). Ces quatre établissements sont dits mixtes.

Le coût associé à un élève dépend fortement de la filière dans laquelle suit sa formation. En effet, l'encadrement n'est pas le même dans la filière Collège de Genève ou dans la filière Service des classes d'accueil et d'insertion. De même, le coût est très différent à l'intérieur de la filière centre de formation professionnelle entre le coût pour un élève qui suit des cours en « dual » ou un élève qui suit des cours à plein temps.

Le projet de budget 2011 est pour la première fois construit par politiques publiques (au nombre de 16, telles que la formation ou l'action sociale) qui se déclinent en programmes et en prestations, conformément aux dispositions de la loi sur la gestion administrative et financière (LGAF) modifiée en 2009. Dans ce cadre, la politique publique « A Formation » se décline en 4 programmes :

- A01 : enseignement obligatoire ;
- A02 : enseignement postobligatoire, formation continue et orientation ;
- A03 : intégration, suivi éducatif et soutien aux familles ;
- A04 : hautes écoles.

Les activités de l'enseignement postobligatoire sont intégrées dans le programme « **A02 enseignement postobligatoire, formation continue et orientation** » et se répartissent dans les quatre prestations suivantes :

- A02.01 : formation gymnasiale ;
- A02.02 : formation en école de culture générale ;
- A02.03 : formation professionnelle plein-temps ;
- A02.04 : formation professionnelle duale.

La majorité de ces prestations sont encore déclinées en sous-prestations qui correspondent à des offres de formation destinées aux élèves. Toutefois, il convient de préciser qu'à la date de l'audit et ce pour l'ensemble des départements de l'Etat, ces présentations par programmes ou prestations sont le résultat de répartitions ou ventilations de charges et revenus qui sont initialement comptabilisés par établissement et non par prestation. De plus, les informations de gestion courante (nombre d'élèves, cours, etc.) sont répertoriées par établissement ou filière et non par prestation. La notion de filière est essentielle et permettra de construire de manière fiable une vision par programmes et prestations.

4.1.2 Constats

1. La notion de filière, qui est un des axes d'analyse principaux pour les décisions de gestion de la DGPO, n'est pas définie de manière univoque. Cela entraîne une compréhension divergente par l'ensemble des intervenants au sein du DIP, ainsi :
 - pour la DGPO, il s'agit de 4 filières (collège, école de culture générale, formation professionnelle et accueil et transition) ;
 - pour certains établissements et pour la DSI-SEM, il s'agit de plus de 150 certifications possibles au sein du postobligatoire. Par exemple, la certification bois au sein de la filière CFP construction est considérée comme une filière par la DSI-SEM ;
 - le SRED utilise sa propre nomenclature en isolant le pôle commerce ou la formation pour adulte selon les tableaux considérés.

Cette absence de définition commune a pour résultat que chaque intervenant utilise un niveau de détail et des formats de présentation hétérogènes.

2. Le plan comptable du postobligatoire est organisé par établissement avec un centre de responsabilité (CR) dédié à chacun. L'ensemble des établissements dispense généralement une seule filière (monofilière). Cependant, il existe à l'heure actuelle quatre établissements (Bouvier, De Staël, Emilie-Gourd, et Chavanne) regroupant deux filières, à savoir la filière collège de Genève et la filière centre de formation professionnelle pour le pôle commerce.

Dans l'ensemble des établissements monofilières, le centre de responsabilité permet de suivre les coûts en regard d'un budget. Or, ceci n'est pas possible pour les quatre établissements regroupant deux filières. Comme le budget est construit par établissement sans distinction de filière, cela prive la DGPO d'un outil pour identifier les écarts entre le budget et les dépenses effectives pour la filière collège et la filière centre de formation professionnelle.

Il convient de noter toutefois que les dépenses effectives sont imputées dans le centre de responsabilité et par vues additionnelles⁷ ce qui permet de distinguer les coûts effectifs par filière.

4.1.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** avéré tient à l'incapacité de fournir des chiffres cohérents d'effectifs d'élèves et de coûts pour chaque filière ou de simplement suivre le budget par filière.

Les **risques de contrôle avéré et financier potentiel** tiennent à l'incapacité d'attribuer les évolutions de coûts en regard des filières dont chaque taux d'encadrement peut varier fortement et de prendre les actions correctrices.

⁷ Une vue additionnelle est un segment de la clé comptable qui permet au département d'affecter des charges à des vues spécifiques (analytiques) de gestion.

4.1.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La Cour recommande à la DGPO de mettre en place des définitions communes relatives à l'organisation de l'enseignement postobligatoire. L'objectif sera de définir notamment :

- une filière (ex : centre de formation professionnelle) ;
- un pôle de formation (ex : construction) ;
- une certification (ex : bois).

Ces définitions devront être utilisées par l'ensemble des acteurs intervenant dans cette organisation au sein du DIP. A noter qu'en fin d'audit (mars 2011), un projet « iPO » a débuté afin d'améliorer l'inscription des élèves. Un prérequis de ce projet est notamment l'harmonisation du référentiel des filières par la DGPO.

[cf. constat 2] La Cour encourage la direction générale de la DGPO :

- à ouvrir de nouveaux centres de responsabilités dans chacun des quatre établissements permettant de distinguer les deux filières dans le budget, ainsi que dans le suivi des charges réalisées, ou ;
- à constituer le budget de ces établissements en utilisant les vues additionnelles, permettant donc d'effectuer un comparatif et un suivi distinct des charges par filières.

Avantages attendus

Améliorer la communication entre les différents acteurs intervenant au sein du DIP.

Obtenir des outils permettant d'avoir une vue des budgets par filière et de la comparer avec les dépenses effectives. L'analyse des écarts permettra d'améliorer les prévisions de dépenses pour les années suivantes.

4.1.5 Observations de l'audité

[cf. constat 1]

La DGPO prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives ont déjà été prises. Elle s'attelle à clarifier les concepts permettant de clarifier l'organisation de l'enseignement postobligatoire en le faisant autour des concepts utilisés par l'Etat dans la nouvelle présentation de ses activités qu'il est en train de mettre en œuvre :

- 1. la politique publique (formation) ;*
- 2. un programme (enseignement postobligatoire et formation continue) ;*
- 3. des prestations : au PO, il y en a quatre 1° formation gymnasiale, 2° formation de l'école de culture générale, 3° formation professionnelle plein-temps et 4° formation professionnelle duale ;*
- 4. et des sous-prestations (18) qui segmentent les niveaux de titres (par exemple pour la prestation de l'école de culture générale : certificat versus maturité spécialisée, autre exemple pour la formation professionnelle plein-temps : attestation fédérale de formation, CFC, maturité professionnelle) ;*
- 5. Le concept de filière se situe au niveau le plus fin puisqu'il est défini par la nBDS comme une offre de formation qui est caractérisée par une base légale, une ou des années de scolarité, une grille pédagogique (« grille horaire » sur le terrain), qui peut comporter des options à choix pour les élèves, un règlement d'évaluation et de certification, le(s) éventuel(s) titre(s) délivrés à l'issue de la formation et des conditions d'admission (éventuellement sous forme de public cible – adultes par exemple).*

[cf. constat 2]

La DGPO souscrit complètement à la recommandation de la CdC d'établir des budgets autour des sous-prestations, soit en imputant des vues additionnelles.

4.2 Effectifs d'élèves : prévisions et décomptes

4.2.1 Contexte

L'axe principal de l'organisation d'une rentrée scolaire est le nombre d'élèves. Plusieurs phases de prévisions d'élèves sont effectuées avant la rentrée et sont nécessaires pour organiser les cours, pour engager les enseignants, voire pour demander des crédits supplémentaires. Une fois la rentrée effectuée, il convient de décompter les élèves afin de prendre les mesures d'ajustement organisationnel.

a) Prévisions

Finalité et champ des prévisions

L'évolution des effectifs d'élèves du postobligatoire est toujours suivie avec attention par les responsables scolaires et politiques. Cette évolution a des incidences sur le pilotage du système d'enseignement en ce qui concerne :

- l'allocation des ressources ;
- l'organisation des rentrées ;
- la gestion des classes ;
- la planification des besoins en infrastructures (création de nouvelles écoles, ouvertures/fermetures de classes) et en enseignants (assurer une relève).

Pour donner des éléments de réponse à ce besoin de planification, le service de recherche en éducation (SRED) réalise chaque année, en collaboration étroite avec la DGPO et des représentants des directeurs d'établissements, des prévisions cantonales d'effectifs d'élèves pour l'enseignement postobligatoire.

Ces prévisions sont réalisées au mois de mars de chaque année, soit 6 mois avant l'année scolaire N+1 et 18 mois avant l'année scolaire N+2. Ce sont principalement les prévisions dites prévisions à « 6 et 18 mois » qui sont utilisées :

- pour l'organisation des rentrées scolaires (prévision à 6 mois) ;
- pour définir la base de calcul de l'enveloppe budgétaire globale allouée à chaque niveau d'enseignement (prévision à 18 mois).

A noter qu'à la demande de la DGPO et pour les besoins du plan financier quadriennal (PFQ), le SRED prolonge la prévision jusqu'à l'année scolaire N+5.

Données de base des prévisions

Ces prévisions d'effectifs d'élèves reposent sur deux sources :

- d'une part sur les informations des années précédentes enregistrées sur la nBDS, avec les effectifs décomptés au 31 décembre, sauf pour la dernière année où la date d'observation se situe autour du 15 novembre. Les effectifs sont prévus pour la mi-novembre des années scolaires N+1 à N+5, car ce n'est qu'à partir de cette date que les effectifs d'élèves sont considérés stabilisés par les établissements ;
- d'autre part sur les informations transmises par la DGPO (service de la scolarité) et par différents acteurs impliqués dans l'exercice prévisionnel (Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC), représentants des différents établissements du postobligatoire).

Les différentes étapes du processus de prévision

L'ensemble de ce processus prévisionnel réalisé par le SRED est un processus effectué dans un ordre bien particulier, à savoir en premier les prévisions sur les effectifs d'élèves du primaire, ensuite pour le cycle d'orientation et enfin pour le postobligatoire.

Ces prévisions sont basées sur les effectifs d'élèves enregistrés dans la nBDS du DIP à la mi-novembre de l'année civile précédente et au 31 décembre pour les années antérieures. L'ensemble des prévisions est donc effectué pour un effectif d'élèves à mi-novembre de chaque année scolaire.

Entre début janvier et mi-février de l'année scolaire N une version provisoire des prévisions est réalisée. Cette dernière fait l'objet d'une séance de travail spécifique entre le SRED et la DGPO afin de préparer les différentes hypothèses utilisées pour ces prévisions. Une séance plénière réunissant les représentants de chaque filière se tient mi-mars pour valider ces hypothèses.

A la fin mars de l'année scolaire N, le SRED publie un document récapitulatif qui présente les résultats et l'ensemble des hypothèses détaillées. Dans ce document, les prévisions suivantes sont publiées :

- la prévision à 6 mois pour la prévision d'effectifs à mi-novembre de l'année scolaire N+1. Cette prévision est effectuée sur la base de la méthode « des flux », mais également influencée par les représentants des directeurs d'établissement avec les préinscriptions d'élèves ;
- la prévision à 18 mois, 30 mois, 42 mois et 54 mois pour les prévisions d'effectifs à mi-novembre des années scolaires N+2 à N+5, utilisée principalement pour l'établissement du budget N+2 (en cours au moment de la publication du rapport du SRED) et l'établissement du plan financier quadriennal. Ces prévisions sont réalisées principalement sur la base de la méthode « des flux » (à l'exception de certains centres de formation professionnelle dont les effectifs sont considérés comme faibles ou avec des conditions particulières d'accès, représentant environ 17% des effectifs totaux du postobligatoire).

Jusqu'au mois de juin en vue de la détermination du « chèque » (voir chapitre 4.4), le service de la scolarité ajuste encore le nombre d'élèves prévu lors de la rentrée en estimant lui-même :

- l'impact de la situation économique générale (transfert du/vers le privé, ou d'une filière à l'autre selon les perspectives de débouchés) ;
- le nombre d'élèves déménageant de/ou vers les régions limitrophes ;
- l'impact attendu de l'ouverture ou de la modification de certaines formations ;
- la quantité estimée de recours.

De plus, le service de la scolarité intègre également les informations transmises par les directeurs d'établissements, telles que :

- les redoublements ou triplements dans le même établissement ;
- les transferts dans une même filière (changement d'établissement) ;
- les changements de filière (qui s'effectuent généralement avec un redoublement) ;
- les nouvelles inscriptions provenant du cycle d'orientation (au 30 mars, une première estimation des inscriptions par filière est faite ; au 30 juin, le nombre d'élèves orientés vers le service des classes d'accueil et d'insertion (SCAI) et les classes préparatoires est estimé) ;
- les inscriptions extérieures (dans les établissements privés du canton, dans les établissements hors canton, etc.) de début avril.



A noter qu'il n'y a pas encore de moyen de contrôler avec certitude qu'un élève n'est pas inscrit dans deux établissements à la fois. Une fiche bleue à retourner par l'élève sera mise en place pour s'en assurer dès la rentrée 2011 (une première expérience a été menée cette année avec succès, seules 22 inscriptions « à double » sur plus de 22'000 ont été identifiées).

En parallèle, le service de la scolarité travaille en collaboration avec une commission de répartition géographique entre les mois de mars et juin, afin de répartir les élèves au sein des différents établissements en fonction :

- du lieu de résidence des élèves (par rapport à leur temps de transport) ;
- la capacité d'accueil des établissements (nombre d'élèves maximum par classe et nombre de classes).

Tant la prévision du SRED à 6 mois que la prévision du service de la scolarité à 2 mois conduisent le plus souvent la DGPO à soumettre au département une demande de crédit supplémentaire afin de solliciter une autorisation de dépassement du budget auprès de la commission des finances.

La prévision du service de la scolarité à 2 mois permet d'établir un nombre d'élèves par filière et par établissement, qui est transmis au début du mois de juillet N au service des ressources humaines du postobligatoire afin d'établir le « chèque » pour chaque établissement (représentant le budget en termes d'ETP d'enseignant de chaque établissement et pour la rentrée scolaire de septembre N – voir chapitre 4.4)

b) Décomptes

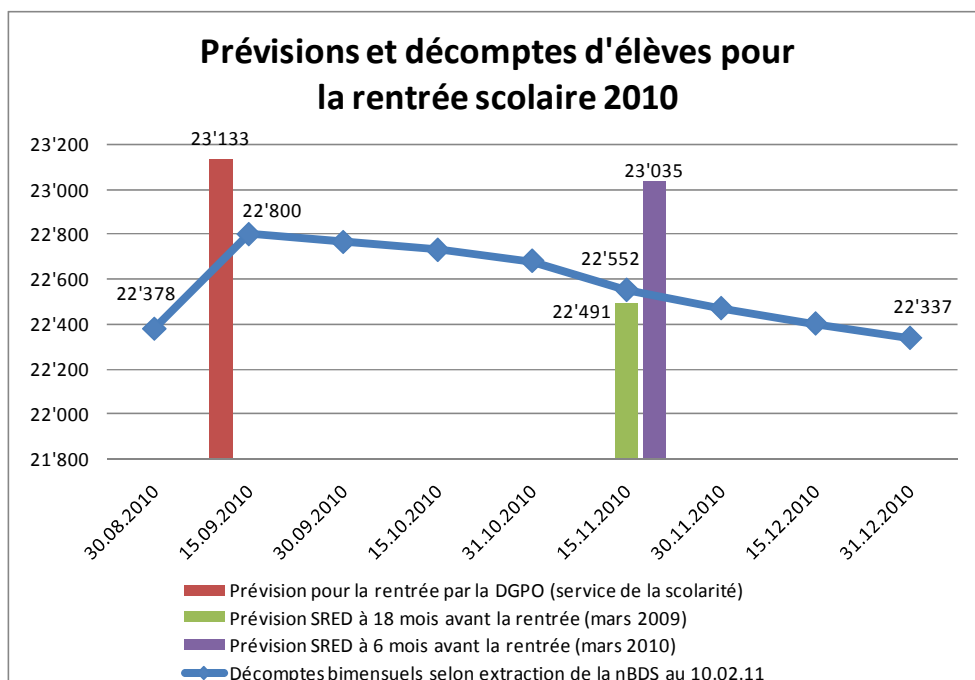
Une interface entre les applications SMOG et nBDS remonte les inscriptions d'élèves de chaque école. La remontée d'information a été effectuée trois fois pour l'année 2010 (27 juillet, 27 août 2010 et 20 septembre).

Les modifications subséquentes doivent être apportées par les établissements dans les deux applications.

Le nombre d'élèves est variable durant l'année scolaire et tout particulièrement lors du premier trimestre scolaire. En effet, durant cette période des inscriptions tardives, des changements d'établissement ou de filière ou des départs modifient la répartition et le nombre d'élèves.

Le graphique suivant présente l'évolution des élèves du postobligatoire durant la période du 30 août au 31 décembre 2010 et met en perspective les prévisions suivantes :

- prévision pour le 15 novembre 2010 faite par le SRED 6 mois avant la rentrée (soit en mars 2010) ;
- prévision pour le 15 novembre 2010 faite par le SRED 18 mois avant la rentrée (soit en mars 2009) ;
- prévision pour le jour de la rentrée faite par le service de la scolarité 2 mois avant la rentrée (soit fin juin 2010).



Source : service de la recherche en éducation (SRED), DGPO (DGPO), direction des systèmes d'information et services-écoles-médias (DSI-SEM)⁸

Les établissements considèrent que les effectifs sont stabilisés à partir de mi-novembre. Ainsi, un décompte est établi par le SRED chaque année à cette date et au 31 décembre.

Evolution des effectifs d'élèves pour les années 2005 à 2010 selon les différentes sources

| | 2005 | 2006 ⁽¹⁾ | 2007 ⁽²⁾ | 2008 ⁽³⁾ | 2009 | 2010 |
|-------------------------------|--------|---------------------|---------------------|---------------------|--------|--------|
| Prévision M-18 (nov) (SRED) | 18'454 | 19'389 | 20'120 | 21'505 | 21'982 | 22'491 |
| Prévision M-6 (nov) (SRED) | 18'804 | 19'687 | 21'162 | 21'759 | 22'277 | 23'035 |
| Observé à mi-novembre (nBDS) | 18'822 | 19'508 | 21'048 | 21'750 | 22'279 | 22'622 |
| Observé au 31 décembre (nBDS) | 18'679 | 19'413 | 20'786 | 21'434 | 21'955 | 22'273 |

(1) Les chiffres qui figurent ici ne tiennent pas compte du CFP Santé-social. Dans la prévision à 18 mois pour 2006, l'introduction de cette formation dans le champ de la DGPO n'avait pas été prise en compte. Avec le CFP Santé-social, les effectifs observés au 15.11 et au 31.12 sont respectivement de 20'360 et 20'265 élèves.

(2) Pour l'année 2007, les effectifs prévus à 18 mois n'incluaient ni le CFP santé-social (928 élèves au 12.11.2007) ni les stages d'insertion COOP (20 élèves). Au total, à champ constant, l'écart entre effectifs observés et prévus est en réalité de 20 élèves et non de 928 élèves comme le laissent penser les chiffres qui figurent dans le tableau.

(3) Dans la prévision à 18 mois pour l'année 2008, l'ESIG et les stages d'insertion COOP n'avaient pas été pris en compte. Ces formations représentent au total 116 élèves. Ainsi, à champ constant, l'écart entre effectifs observés et prévus est en réalité de 129 élèves et non de 245 élèves comme le laissent penser les chiffres qui figurent dans le tableau.

Source : service de la recherche en éducation (SRED)

⁸ L'ensemble de ces données n'étant pas disponible pour les années antérieures, la Cour n'a pas pu établir un graphique incluant plusieurs années scolaires

4.2.2 Constats

1. Plusieurs acteurs (le SRED, les directeurs d'établissements, le service de la scolarité du postobligatoire) interviennent dans le processus de prévision des effectifs d'élèves.

Cependant, aucun de ces derniers n'a la responsabilité, au niveau du postobligatoire, d'effectuer un suivi global des différentes prévisions et décomptes d'élèves, et d'analyser les divergences et évolutions afin de prendre d'éventuelles mesures correctrices lorsque par exemple un établissement accueille beaucoup moins d'élèves que prévu. Ceci représente cependant un élément essentiel de gestion de la rentrée scolaire.

A titre illustratif, les tableaux et graphiques qui précèdent ont été établis (page précédente) par la Cour. Malgré la multitude d'informations disponibles, aucun document synthétique permettant de comprendre l'évolution des effectifs d'élèves sur le premier trimestre scolaire comparé aux prévisions établies n'a pu être fourni à la Cour par la DGPO.

2. Au cours de l'année 2010, seules trois remontées automatiques d'information des données issues de SMOG ont été prévues vers la nBDS. Après la dernière remontée du mois de septembre, les établissements doivent saisir l'information à double dans les deux systèmes d'information.

Les établissements ne tiennent pas à jour régulièrement la nBDS. En effet, à la date du 9 septembre 2010, seuls 20'191 élèves y étaient inscrits, alors qu'en réalité au minimum plus de 22'378 élèves ont effectué la rentrée au 30 août 2010. Les informations dans la nBDS ne sont donc pas mises à jour régulièrement au moment de la rentrée, rendant donc le suivi du nombre d'élèves difficile pour la DGPO.

Cette information est essentielle pour la DGPO afin de connaître précisément le nombre d'élèves à une date donnée, notamment à la rentrée scolaire.

3. Les différents acteurs effectuent des prévisions pour des dates différentes (le service de la scolarité effectue des prévisions pour la rentrée alors que le SRED effectue des prévisions pour des effectifs stabilisés vers le mois de novembre).

Alors que l'enjeu de la rentrée scolaire de fin août-début septembre est d'accueillir les élèves à cette date, le SRED ne peut effectuer des prévisions qu'au 15 novembre de chaque année, car les données ne sont pas stabilisées dans la nBDS avant cette date. A titre d'exemple, au 9 septembre 2010 près de 3'000 élèves n'étaient pas référencés dans la nBDS alors qu'ils étaient présents dans les différents établissements du postobligatoire.

4. La DGPO ne dispose pas de manière fiable des effectifs d'élèves au cours du mois de septembre. Dès lors, les écarts avec la prévision d'effectifs d'élèves ne sont pas établis. Il en résulte que les moyens obtenus sur la base d'effectifs « sous ou surestimés » pendant l'étape du « chèque » ne sont pas identifiés globalement ni par établissement. Ainsi, des mesures de restitution, de réaffectation de postes ne peuvent pas être entreprises dès la rentrée.

4.2.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à ne pas être en mesure d'organiser les cours faute de moyens.

Le **risque financier** tient à disposer et à engager des ETP en surnombre par rapport aux besoins réels, sachant que les prévisions issues du service de la scolarité au mois de juillet sont utilisées en pratique pour déterminer les besoins en personnel enseignant (il s'agit de l'étape dite du « chèque », qui est présenté au chapitre 4.4) et éventuellement pour effectuer une demande de crédit supplémentaire.

Les **risques de contrôle et d'image** tiennent à ne pas être en mesure d'identifier le nombre d'élèves et de communiquer des informations incorrectes.

4.2.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Il échoit au service de la scolarité de la DGPO d'effectuer une analyse de ces prévisions par rapport aux différents décomptes obtenus au fur et à mesure de l'année scolaire. Ceci permettra donc d'identifier les écarts au niveau des filières et des établissements nécessitant des explications ou une analyse plus approfondie de la part des directeurs d'établissement et d'améliorer les prévisions pour les années ultérieures.

[cf. constat 2] La DGPO devrait s'assurer que les saisies des fiches de chaque élève dans SMOG, faites par les établissements, sont à jour à la fin de chaque semaine dès la rentrée et que ces informations sont remontées selon la même fréquence dans la nBDS.

D'autre part, sachant que l'ensemble des CFP propose également les deux certifications CFC et maturité professionnelle pour le 4^{ème} degré, il conviendrait d'harmoniser la saisie des inscriptions d'élèves au sein de cette filière afin de ne pas générer de doublon.

[cf. constat 3] La DGPO devrait rendre obligatoire l'inscription des données relative à l'ensemble des élèves dans la nBDS par les établissements de façon hebdomadaire afin de pouvoir disposer de données fiables et à jour dès la rentrée des classes.

Ceci donnera la possibilité au SRED de réaliser des prévisions pour la rentrée des classes.

[cf. constat 4] Il convient d'analyser les écarts entre le budget et le réel et de réallouer les éventuels moyens qui auraient été mis à disposition sans besoin réel.

Dans l'attente d'une telle analyse, le service de la scolarité pourrait dans un premier temps (c'est-à-dire pour le budget 2012) se baser sur les prévisions du SRED pour la rentrée de septembre 2011 effectuées en mars 2010, soit 23'392 élèves au total.

Avec les plateformes d'échange, il conviendrait ensuite de décliner cette prévision par établissement.



Avantages attendus

Les mises à jour régulières de SMOG et des remontées régulières d'information dans la nBDS permettront de connaître :

- le nombre d'élèves le jour de la rentrée ;
- les flux migratoires des élèves pendant les premiers mois suivant la rentrée scolaire ;
- les élèves s'inscrivant tardivement et les élèves quittant prématurément le postobligatoire.

La fiabilisation des informations, depuis le jour de la rentrée, permettra l'amélioration des prévisions d'élèves et également de faire des prévisions d'élèves à début septembre et non plus au 15 novembre.

D'autre part, cette information permettra de chiffrer le coût des entrées tardives au sein du cursus du postobligatoire et le coût des migrations en cours d'année.

4.2.5 Observations de l'audité

[cf. constat 1]

La DGPO avec le service de la scolarité établira une carte des rôles et responsabilités en termes de préparation de rentrée scolaire. Elle établira de plus une liste des principaux éléments d'analyse et de suivi des prévisions par rapport aux décomptes réels (tableaux de bord ou tableaux d'évolution).

[cf. constat 2]

L'année 2011 sera une année intermédiaire. Dès mai 2011, les établissements nourrissent l'outil iPO (module de nBDS pour les inscriptions) avec leurs connaissances de la rentrée. Chaque jour, l'outil DifDIG pourra évaluer les différences entre SMOG et nBDS, ce qui devrait garantir, à la rentrée, un chiffrage correct des élèves via un système d'alerte aux établissements.

Dès 2012, le processus change, c'est la nBDS qui devient maître du « processus rentrée ». Les établissements devront garantir sa qualité et les SMOG seront « nourris » par les informations de nBDS pour leur utilisation par les établissements.

[cf. constat 3]

En ce qui concerne la seconde partie de la recommandation, un travail préparatoire au niveau des établissements concernés a été mené en collaboration avec la DGPO afin de déterminer la mise en pratique des règles métier en vigueur. Sur la base de ce travail, de nouvelles règles de gestion harmonisées ont été formalisées le 19 avril 2011. Le 20 avril 2011, un message a été envoyé à l'ensemble des directions des établissements postobligatoires précisant les règles de saisie, notamment en ce qui concerne les certifications CFC et maturité professionnelle. Ces règles seront rappelées lors de la séance du 6 juin 2011 destinée aux responsables de ces opérations dans les établissements postobligatoires.

[cf. constat 4]

Processus pour 2011 : dès mai 2011 la concordance iPO (nBDS)-SMOG pourra être évaluée régulièrement et des alertes seront envoyées aux établissements pour lesquels des différences seront observées. Dès août 2011, les établissements remplissent SMOG et nBDS à double.

[cf. constat 5]

La DGPO prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives ont déjà été prises en cours d'audit.

S'agissant de l'élaboration du budget 2012, la DGPO s'est fondée sur les prévisions du SRED établies en mars 2011, comme le requiert le processus budgétaire DIP. Elle rappelle, en outre, que les prévisions du SRED annoncent des effectifs pour le mois de novembre, et non pas pour la rentrée de septembre.

A chaque nouveau budget, il est tenu compte des dernières prévisions disponibles du SRED. Par ailleurs, le nombre de postes demandés au budget précédent est réajusté en fonction des prévisions du SRED (ex : - 10 p. au budget 2011).

4.3 Personnel alloué à l'enseignement postobligatoire

4.3.1 Contexte

Les prestations fournies aux élèves dans les établissements sont assurées par trois catégories de personnel :

- le personnel enseignant (PE) ;
- le personnel administratif et technique (PAT) ;
- le personnel rémunéré au cachet.

Personnel enseignant

Le personnel enseignant est soumis à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC, B 5 05) et au règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles (RStCE, B 5 10.04). La charge de travail standard à préciser dans chaque cahier des charges est en général entre 20 et 24 périodes de 45 minutes de cours par semaine pour un taux d'activité de 100%, compte tenu des heures de préparation des cours et des corrections des travaux des élèves.

La durée du travail des membres du corps enseignant est fixée en moyenne à 22 périodes de 45 minutes hebdomadaires de cours ou de dégrèvement pour donner droit à une rémunération à un taux d'activité à 100%. Le cahier des charges standard du personnel enseignant, qui date de 1986, fixe également des règles pour le corps enseignant professionnel (entre 32 et 36 périodes d'atelier).

En pratique, les enseignants donnent généralement plus d'heures de cours en début de carrière (entre 22 et 24 périodes) qu'en fin de carrière où ils enseignent généralement entre 20 et 22 périodes par semaine. L'écart entre la moyenne de 22 périodes par semaine et les heures de cours effectuées mouvemente le compteur d'heure de la réserve de carrière. La réserve de carrière doit tendre à être nulle lorsque l'enseignant part à la retraite.

Un départ anticipé de l'enseignant ne donne pas lieu au paiement de la réserve de carrière, ainsi que l'a jugé le Tribunal fédéral⁹. L'argumentaire juridique retient en substance que la charge d'enseignement est comprise entre 20 et 24 périodes et que cette charge correspond à une activité à plein temps et rémunérée comme telle et qu'une charge de travail au-delà de 22 périodes par semaine ne donne pas de droit supplémentaire à l'enseignant.

Si la charge s'inscrit en dehors de cette fourchette (plus de 24 périodes ou moins de 20 périodes), alors l'écart aux bornes appelé « heures dues par l'établissement ou l'enseignant » doit être rattrapé si possible l'année suivante ou être payé au cachet.

Par ailleurs, le personnel enseignant peut bénéficier de dégrèvements¹⁰ à déduire de sa charge de travail standard d'enseignement devant des élèves, afin de se former ou d'effectuer des tâches particulières. Dans le système d'information des ressources humaines de l'Etat, il existe 155 rubriques de dégrèvements différentes.

⁹ Arrêt 2P.24/2001 du 29 juin 2001, confirmant le point de vue du Tribunal administratif rendu dans l'arrêt A/857/2000 du 5 décembre 2000.

¹⁰ Pour la DGPO, un dégrèvement est un allègement de la charge d'enseignement pour effectuer d'autres activités (ex : décanat, etc.)

Il convient encore de noter que lorsque l'activité d'un enseignant rattaché au postobligatoire concerne une autre direction que celle du postobligatoire, le coût y relatif de l'année en cours est imputé sur le centre de responsabilité utilisant la ressource.

Le service du budget établit des tableaux de bord mensuels en francs et en ETP permettant de suivre les efforts consentis pour assurer l'enseignement postobligatoire en distinguant les deux catégories de personnel que sont le personnel enseignant et le personnel administratif et technique ; cependant, ces tableaux ne donnent pas d'information sur les dégrèvements.

Personnel administratif et technique

Le personnel administratif et technique est soumis à la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC, B 5 05) et au règlement d'application de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (RPAC, B 5 05.01). Il inclut les directeurs d'établissement et leur secrétariat, ainsi que le personnel scolaire associé, par exemple les bibliothécaires. La charge de travail standard est de 40h/semaine pour un taux d'activité à 100%.

Cependant, au sein du DIP, certains collaborateurs sous un statut de personnel administratif et technique assurent des prestations au contact des élèves (par exemple les bibliothécaires) dans le cadre de l'établissement et ne sont pas à considérer, à proprement parler, comme du personnel de soutien à l'administration. Ce personnel administratif et technique assurant des prestations au contact des élèves est appelé au sein de l'enseignement postobligatoire « personnel scolaire associé ».

Personnel rémunéré au cachet

Le personnel rémunéré au cachet se compose de deux catégories :

- d'enseignants en poste au sein des établissements et qui sont rémunérés pour des activités supplémentaires (par exemple pour surveiller des épreuves, remplacer des collègues, créer un spectacle dans le cadre de l'école, mener des recherches spécifiques, etc.) ;
- de vacataires qui dispensent un enseignement de brève durée au cours de l'année scolaire¹¹, ou un enseignement spécialisé ne dépassant pas un volume de 154 h par année scolaire (représentant un taux d'activité inférieur à 20%). Ces personnes sont engagées à l'heure et rémunérées à la facture.

¹¹ A noter qu'à l'occasion de l'intégration, avec effet au 3 juillet 2007, du règlement fixant le statut des membres du corps enseignant du centre de formation professionnelle santé-social (RSS-CEFOPS, B5 10.12) dans le règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles (RStCE, B5 10.04), les enseignants ayant des heures au cachet ont été régis par l'article 120A relatif aux vacataires (suite aux modifications relatives à l'introduction de la catégorie des maîtres stagiaires en responsabilité, du 9 septembre 2010, l'article 120A est devenu l'article 159). Ceci a eu pour répercussion de devoir progressivement (à partir de l'année scolaire 2007-2008) transformer en postes fixes l'ensemble des enseignants qui avaient un taux d'activité supérieur à 20%.

4.3.2 Constats

1. La distinction entre le personnel administratif et technique et le personnel enseignant ne correspond pas systématiquement à des activités clairement différenciées dans les faits.

Par exemple, au niveau de la DGPO, 8 ETP sur 34.3 ETP ont le statut d'enseignant (chargés de mission) et fournissent essentiellement des prestations à caractère administratif et non de l'enseignement devant des élèves.

S'il peut être bien compris que la nature de ces prestations correspond à des champs de compétences accessibles aux seuls enseignants, en revanche leur cahier des charges, en tant que chargés de mission, ne précise pas toujours les attentes concernant leurs horaires de travail. Lorsqu'il le précise, la charge de travail est comprise entre 20 et 24 heures hebdomadaires pour un taux d'activité à 100%. Cependant, les activités de chargés de mission ne requièrent pas un temps de préparation et de correction de travaux d'élèves justifiant une présence hebdomadaire comprise entre 20 et 24 heures.

De même, les droits aux vacances ne sont pas toujours spécifiés dans les cahiers des charges. Les cahiers des charges précisant les droits aux vacances indiquent un nombre de vacances diminué de deux semaines par rapport aux droits aux vacances relatifs aux enseignants, soit 11.5 semaines par année. Le personnel administratif et technique qui ferait le même travail n'aurait droit qu'à 5 semaines de vacances.

2. Au sein de l'enseignement postobligatoire, le personnel administratif et technique n'est pas identifié de façon à distinguer :
 - le personnel effectuant des prestations de support à l'organisation au sein des établissements ;
 - le personnel appelé « personnel scolaire associé » effectuant des prestations directes au contact des élèves.

Cette absence de distinction ne permet pas à la DGPO de connaître les postes qui doivent impérativement être remplacés en cas d'absence.

3. Comme le personnel payé au cachet n'est pas décompté en ETP et est utilisé pour des tâches différentes (par exemple : donner des cours ou animer des activités extrascolaires), il n'est pas possible d'identifier la totalité du personnel au cachet donnant des cours.
4. En pratique, dans tous les départements de l'administration, les postes occupés par des fonctionnaires ou des employés (pour lesquels l'Etat a un engagement à long terme) sont décomptés et votés en ETP et en francs. Cependant, au DIP les postes d'enseignants votés en ETP et en francs sont uniquement ceux correspondant aux heures enseignées et d'encadrement pour assurer l'année scolaire, et ce tant pour les fonctionnaires que les employés qui occupent ces postes. Cette particularité n'a pas été formalisée dans le processus budgétaire du DIP.

Nonobstant sa non-formalisation, il résulte de cette particularité qu'un enseignant ayant un statut de fonctionnaire et qui enseigne 22 heures par semaine est compté pour 1 ETP ; cependant, s'il se forme pour 40% de son temps durant une année scolaire, il ne sera décompté cette année-là que pour 0.6 ETP : 60% de son salaire entamera une ligne budgétaire votée en ETP et en francs et 40% entamera une ligne budgétaire votée uniquement en francs.

En conséquence, le décompte du même ETP change en fonction de son activité, et ce, de manière mensuelle. Les comparaisons d'effectifs dans le temps sont donc tributaires de l'ampleur des efforts de formation effectués, qui par ailleurs ne sont pas recensés en tant que tels : l'appréciation de l'évolution des effectifs en ETP par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ne repose donc pas sur une base comparable.

Ainsi à fin novembre 2010, environ 1'871 ETP votés en ETP et en francs sont décomptés par la DGPO. Ce chiffre ne prend pas en compte l'ensemble des fonctionnaires ou employés sous un statut de personnel enseignant. En effet, 25 ETP (à raison de 70% pour de la formation et de 30% pour de l'enseignement spécialisé¹²) ont été identifiés par la Cour comme étant fonctionnaires ou employés et ne faisant pas partie du décompte des 1'871 ETP. Considérant l'engagement de l'Etat vis-à-vis d'employés ou de fonctionnaires, le nombre d'ETP voté en ETP et en francs devrait être de 1'896 ETP au budget 2010.

Il convient de préciser que cette problématique est identique pour l'enseignement scolaire primaire et secondaire du DIP.

5. Selon le service des ressources humaines de la DGPO, les dégrèvements du postobligatoire représentent 4'285 heures hebdomadaires pour l'année scolaire 2010-2011 (soit l'équivalent de 179 ETP enseignants ou d'environ 24 millions) et sont basés sur un système très complexe totalisant 155 rubriques de dégrèvements différents. Des regroupements de rubriques ont été effectués par la DGPO selon 8 domaines, 9 activités ou encore 29 vues additionnelles. Certaines de ces informations sont redondantes. De plus, les dégrèvements sont enregistrés sur différentes natures comptables.

Actuellement, le nombre élevé de dégrèvements réalisés ne fait pas l'objet d'une analyse par domaine d'activité.

6. Il n'existe pas d'analyse ou de donnée synthétique résumant dans la même unité de mesure, c'est-à-dire soit en francs soit en ETP ou encore dans les deux mesures, toutes les variables utiles pour gérer la dotation d'effectifs du postobligatoire. Ainsi, la Cour a constaté que :
 - la variation de réserve de carrière (correspondant pour la rentrée 2010 à une augmentation des ressources de 13 ETP soit environ 1.7 million) n'est nullement mise en lien avec les ressources à disposition en ETP ;
 - les dégrèvements ne sont pas présentés de manière exhaustive (en particulier, il manque les dégrèvements accordés à des fonctionnaires et employés pour la formation) ;
 - la conversion en ETP des heures au cachet pour des heures d'enseignement et de remplacement n'est pas effectuée ;
 - le taux d'absentéisme avec la distinction PAT / PE n'est pas identifié ;
 - les effectifs d'élèves prévus ou décomptés ne sont pas mentionnés en regard des ressources.

Ainsi, il n'existe pas de document qui permet de comparer l'évolution des effectifs d'élèves et les moyens mis à disposition incluant l'ensemble des variables utiles à la gestion de la dotation d'enseignants du postobligatoire (variation de réserves de carrières, dégrèvements, taux d'absentéisme, etc.).

¹² Cours inter-entreprises et traitement des enseignants pour l'intégration des handicapés.

7. L'effectif du personnel administratif et technique ne fait pas l'objet d'une analyse régulière et complète des besoins par la DGPO, ni d'une réallocation des ressources existantes dans les établissements en cas d'augmentation du nombre d'élèves dans un établissement.

En outre, le processus de gestion du personnel administratif et technique est totalement dissocié de la gestion du personnel enseignant et peu géré puisqu'il n'y a pas de discussion au moment du « chèque » entre les directeurs d'établissement et la responsable des ressources du personnel administratif et technique de la DGPO ni avec les ressources humaines de la DGPO.

A titre d'exemple, la Cour a pu constater qu'il y avait des disparités de moyens à disposition en personnel administratif et technique pour certains établissements par rapport à d'autres, comme à l'école de commerce Aimée-Stitelmann qui a été ouverte avec 0.8 ETP en personnel administratif et technique. Ainsi, certaines tâches administratives ont dû être partiellement assumées par du personnel enseignant.

4.3.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** avéré tient au fait que les données avancées par la DGPO portent sur une réalité non définie formellement et/ou incomplète.

Le **risque opérationnel** tient à ne pas être en mesure d'organiser les cours faute de moyens.

Le **risque financier et de contrôle** tient à disposer et à engager trop de moyens par rapport aux besoins réels.

4.3.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La Cour recommande à la DGPO en collaboration avec les directeurs d'établissements de procéder à une revue complète des activités administratives effectuées par du personnel enseignant et qui peuvent être accomplies par du personnel administratif et technique.

Une fois ces activités identifiées, la DGPO doit être en mesure de justifier l'emploi de ce personnel enseignant à des activités administratives, et ce, de manière formalisée. Il conviendra en outre que le département émette un arrêté ou une directive précisant les conditions de travail des personnes concernées. En ce sens, le cahier des charges devrait préciser une charge de travail annuel identique au personnel administratif et technique à savoir 40 heures hebdomadaires avec un droit aux vacances de 5 semaines par an.

En revanche, s'il apparaît que les personnes concernées ne seront plus réaffectées à des tâches d'enseignement au contact des élèves, une modification de statut de personnel enseignant vers celui de personnel administratif et technique devrait être effectuée.

[cf. constat 2] Sachant que le personnel administratif et technique effectue également des tâches au contact des élèves, la Cour recommande de définir clairement ces tâches et d'identifier les collaborateurs concernés en effectuant une revue au sein des établissements.

[cf. constat 3] Afin d'avoir une répartition correcte et uniforme des typologies de dépenses, la Cour encourage la DGPO à définir l'utilité spécifique de la ligne budgétaire « Heures au cachet » et à identifier de façon systématique la part dévolue à des heures d'enseignement.

[cf. constats 4 et 6] Dans un souci d'harmonisation, la Cour recommande au secrétariat général du DIP, pour le budget et les comptes d'Etat, de définir et faire valider par le Conseil d'Etat une définition claire et précise de la notion des postes occupés, à communiquer ensuite à la commission des finances du Grand Conseil. Ceci aura pour but de préciser dans les documents publiés les définitions des ETP à voter et à décompter pour les enseignants du DIP et pour le reste de l'Etat.

En outre, la Cour encourage la DGPO à mettre en place un tableau de bord permettant d'obtenir une vision claire dans le temps des moyens mis à disposition, par statut et par finalité, tout en mettant en perspective les effectifs d'élèves et les indicateurs relatifs au taux d'absentéisme. Un exemple de tableau est donné en [Annexe 9.2.](#)

[cf. constat 5] La Cour recommande à la DGPO de réduire le nombre de dégrèvements et/ou de les regrouper afin de permettre de les suivre en lien direct avec :

- l'encadrement des élèves (ex : décanat, maîtrise adjointe, etc.) ;
- l'organisation et la coordination (ex : programme, coordination entre établissements, plateforme d'échanges, etc.) ;
- la formation.

[cf. constat 7] En ce qui concerne le personnel administratif et technique, la Cour recommande à la DGPO de résumer les dotations de tous les établissements dans un tableau et d'effectuer un point de situation sur les disparités et sur les réallocations possibles. Cela permettra au moment du « chèque » de donner des instructions budgétaires aux établissements à la fois pour le personnel enseignant et le personnel administratif et technique, tout en tenant compte des éventuelles conditions-cadres du Conseil d'Etat en matière d'effectif global du personnel administratif et technique.

Avantages attendus

Une définition harmonisée des statuts du personnel (fonctionnaires, auxiliaires, etc.) pour l'ensemble des départements permettra d'identifier l'engagement à long terme au sein de tout l'Etat.

Une identification des ETP totaux permettra à la DGPO et aux directeurs d'établissements de mieux maîtriser l'évolution d'effectifs nécessaires au fonctionnement des établissements. Par exemple, les dotations d'un établissement avec 80 ETP pourraient être décrites de la manière suivante :

- Personnel administratif :
 - 5 ETP dont :
 - 1 ETP : direction
 - 1.5 ETP : personnel scolaire associé
 - 2.5 ETP : secrétariat et comptabilité
- Personnel enseignant :
 - 75 ETP dont :
 - 71 ETP donnant des cours
 - 4 ETP en dégrèvement dont :
 - 1.4 ETP pour de l'encadrement
 - 0.6 ETP pour de l'organisation et de la coordination
 - 2 ETP en formation

4.3.5 Observations de l'audité

[cf. constat 1]

La DGPO prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives ont déjà été prises. Cette recommandation implique des travaux importants dans le département, en coordination avec la DRH, notamment en lien avec les cahiers des charges et changements de statut.

La modification du statut du personnel enseignant chargé de mission en PAT sera proposée au département.

[cf. constat 2]

La distinction entre personnel administratif effectuant des prestations de support à l'organisation au sein des établissements ; et personnel appelé en interne « personnel scolaire associé », a fait l'objet d'une étude départementale ainsi qu'une proposition au Département des Finances d'ajout d'une nouvelle catégorie de personnel à l'Etat. Cette proposition a été refusée. Cependant, deux offres ont été formulées par le DF : d'abord l'abaissement de la RTL, ensuite, à venir une différenciation de la RTL par département, en fonction de ses particularités.

[cf. constat 3]

Ce recensement est effectué sur une base « manuelle » par la DGPO. Celle-ci demandera soit un développement SIRH permettant de distinguer de façon informatique les vacataires au sens de l'article 159 B 5 10. 04 des heures supplémentaires du personnel fixe, soit une nature budgétaire différente.

[cf. constat 4 et 6]

1. L'expression en ETP des crédits de personnel en francs est déjà réalisée pour le PAT. S'agissant des enseignants, l'étude est en cours.

2. Les recommandations concernant les tableaux de répartition touchant aussi bien le personnel enseignant que le personnel administratif et technique, et les subdivisions des dégrèvements en trois catégories ont été adoptées par la DGPO, qui les mettra en œuvre pour améliorer la lisibilité de l'affectation des ressources dès la prochaine rentrée.

[cf. constat 5]

La DGPO a d'ores et déjà procédé aux regroupements de tous les codes de dégrèvement afin de pouvoir les analyser dès la rentrée 2011 en appliquant les distinctions recommandées par la Cour (trois catégories.)

[cf. constat 7]

La DGPO affinera le tableau fixant les cibles de répartition du PAT en fonction des effectifs et des métiers, et y fera figurer les CFP. A chaque occasion (départ, vacance de poste, possibilité de partage d'activité entre plusieurs lieux d'affectation, etc.), la DGPO effectuera les transferts et réallocations possibles.

4.4 Déclinaison des moyens à disposition du postobligatoire entre établissements : l'étape du « chèque »

4.4.1 Contexte

L'étape du « chèque » vise à répartir les enseignants dans les différents établissements pour pouvoir assurer la rentrée scolaire.

Elle se déroule en trois étapes :

- Etablissement du « chèque » ;
- Préparation de l'allocation des moyens en ETP par établissement ;
- Vérification de l'allocation du « chèque ».

Etablissement du « chèque »

Au cours du mois de juin de l'année N, le directeur des ressources humaines du postobligatoire informe l'ensemble des directeurs d'établissement des moyens estimatifs dont ils disposent, à savoir le budget en ETP de postes de personnel enseignant, pour organiser leur rentrée de septembre de l'année N. Une version définitive leur est communiquée au début juillet de chaque année au cours de l'étape dite du « chèque ».

Ce « chèque » donne une autorisation de dépenses pour le personnel enseignant (hors personnel administratif et technique) et uniquement pour les postes votés en ETP (hors personnel au cachet). La totalité des ETP prévus par les « chèques » constitue l'enveloppe budgétaire à disposition de la DGPO pour les postes enseignants votés en ETP.

Le « chèque » est réparti entre les différents établissements de la manière suivante :

- en fonction du nombre d'élèves de l'établissement et en effectuant une distinction entre les élèves du 1^{er} degré d'une part, et les élèves des 2^{ème}, 3^{ème} et 4^{ème} degrés d'autre part ;
- en fonction de coefficients allant de 0.45 à 2.20 « d'heures maîtres par élèves » représentant le coût d'un élève en enseignants, spécifique par filière et type d'enseignements. Le dernier calcul de ces coefficients date de la rentrée scolaire 2005, sur la base des taux d'encadrement observés lors de l'année scolaire 2004-2005 ;
- en fonction du nombre moyen d'effectifs par cours ou par classes en fonction de la filière ou du type d'enseignement (allant de 13 à 35 élèves).

Ensuite, une deuxième étape est mise en œuvre par la direction des ressources humaines afin que les besoins en postes d'enseignants correspondent au budget alloué. Pour ce faire, deux abattements linéaires sont effectués :

- le premier en augmentant le nombre moyen d'élèves par cours d'une unité, et ce, uniquement pour la filière du collège. Cet abattement a comme conséquence une diminution de 4.35% du nombre de postes enseignants ;
- le second en réduisant proportionnellement les moyens initiaux par établissement jusqu'à ce qu'ils correspondent aux moyens exacts définis par le budget en nombre de postes enseignants.

Un « chèque » est ainsi déterminé par la DGPO pour chaque établissement, en ETP et sur la base d'un taux moyen de périodes de cours hebdomadaires (par exemple, pour les enseignants de la tranche 20-24 heures, le nombre d'heures retenu est 22 heures hebdomadaires). Le « chèque » est ensuite envoyé au directeur d'établissement, généralement au début du mois de juillet.

Préparation de l'allocation des moyens en ETP par établissement

A l'aide de la dernière prévision du nombre d'élèves, chaque établissement prépare la planification horaire des cours dès le mois de juin et l'affine à réception du chèque. La direction de chaque établissement est en charge de cette préparation : gestion du budget de fonctionnement et d'investissement, planning horaire pour les filières, etc.

Le processus de planification des périodes de cours au sein des différents établissements se déroule de la façon suivante :

- au cours du mois de juin, l'estimation du nombre d'élèves est affinée avec les dernières inscriptions. En fonction du nombre d'élèves, le bureau des horaires fixe le nombre de cours qui devront être ouverts dans SMOG afin d'attribuer des périodes de cours à chaque enseignant. En complément, les heures d'encadrement donnant lieu à des dégrèvements (notamment décanat et maîtrise de groupe) sont fixées, le cas échéant arbitrées, par la DGPO. Ainsi, les périodes de cours et de dégrèvements permettent d'établir le nombre de postes d'enseignants nécessaires ;
- à fin juin, l'ensemble de ces données est inséré dans SMOG par le doyen de l'établissement, ce qui permet au secrétariat de l'établissement de saisir les feuilles d'engagements annuelles (FEA) dans SIRH, sur la base des informations des heures de cours par matière renseignées dans SMOG. Il s'agit donc d'un premier contrôle (non formalisé) de la part des directeurs d'établissement pour s'assurer de la cohérence des périodes de cours attribuées dans SMOG et les périodes de cours saisies dans SIRH ;
- pendant les mois de juillet et d'août, les élèves sont ensuite attribués dans les cours qui ont été ouverts et la planification horaire de chaque cours dans les différentes salles de l'établissement est effectuée.

A noter que la réserve de carrière n'est pas à jour dans SMOG. Cette dernière est calculée dans SIRH et aucun lien n'existe entre SMOG et SIRH.

Vérification de l'allocation du « chèque »

Dans la seconde moitié du mois de juillet, chaque directeur d'établissement rencontre le directeur des ressources humaines du postobligatoire afin de lui présenter la planification des cours résultant du « chèque » alloué. Lors de cette séance, le directeur d'établissement présente l'ensemble des fiches annuelles d'engagement d'enseignants remplies dans SIRH (destinées à la fois aux enseignants et au service des paies), qui comportent toutes les mutations statutaires et la répartition des enseignements pour l'année scolaire suivante (avenants annuels au contrat). Le contrôle réalisé par le directeur des ressources humaines du postobligatoire porte sur les points suivants :

- la formation de l'enseignant et les diplômes, acquis et en cours¹³ ;
- le statut qui donne droit à une classe de salaire spécifique¹⁴. C'est à l'enseignant de postuler pour sa nomination en tant que fonctionnaire après 2 ans, mais au minimum une année après l'obtention du titre professionnel requis (LIP art. 122) ;
- la catégorie d'enseignement (professionnel, général, etc.) ;
- le taux d'activité réel et le taux garanti pendant 3 ans ;
- le nombre d'heures d'enseignement prévues pour la rentrée, les éventuelles heures de dégrèvements, de maîtrise de classe, de voltige¹⁵ et d'autres spécificités quant aux horaires ;
- le récapitulatif de la réserve de carrière à mettre en parallèle avec la date de naissance et la durée restante avant le départ à la retraite.

La somme des ETP selon les fiches constitue le nombre total d'ETP en personnel enseignant qui sera rémunéré par l'établissement. Comme décrit au point 4.3, ce nombre n'inclut pas les natures comptables en francs, la facturation au cachet et le personnel administratif et technique.

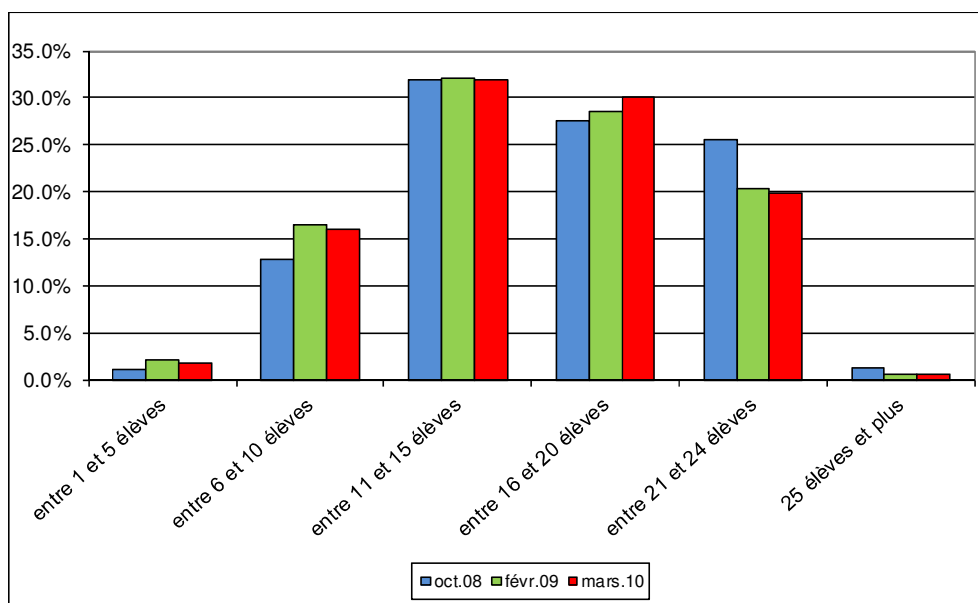
Finalement, il convient de préciser que la DGPO ne dispose pas de l'information relative aux cours par établissement. En mars 2010, la DGPO a toutefois demandé à l'ensemble des établissements de répertorier dans un fichier excel le nombre d'élèves par cours (sans préciser les matières de cours), pour les 3 dernières années :

¹³ A considérer en regard de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFP, 412) et son ordonnance d'application (OFPr, 412 101, art. 45 et ss), de la réglementation de la conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP, règlement du 4 juin 1998) et de la réglementation genevoise, notamment la loi sur l'instruction publique (LIP, C 1 10)

¹⁴ A considérer en regard des règlements cantonaux : le règlement fixant le statut des membres du corps enseignant primaire, secondaire et tertiaire ne relevant pas des hautes écoles (RStCE, B 5 10.04), et le règlement relatif au traitement des chargées et chargés d'enseignement, maîtresses et maîtres en formation de l'enseignement secondaire, maîtresses et maîtres stagiaires en responsabilité, suppléantes et suppléants dans l'enseignement primaire, ainsi que suppléantes et suppléants dans l'enseignement secondaire (RTrEns, B 5 15. 10).

¹⁵ Pour la DGPO, le terme voltige est utilisé pour les enseignants donnant des cours dans des établissements différents.

Evolution d'effectifs d'élèves par cours¹⁶ – Toutes filières (sans le CFP Santé et sans le SCAI pour oct 08 et fév 09)



Source : direction financière du postobligatoire

Sur la base de ces chiffres, l'évolution du nombre moyen d'effectifs par cours est le suivant :

| | oct.08 | févr.09 | mars.10 |
|---------------------------------|--------|---------|---------|
| Nombre total de cours | 30'384 | 29'685 | 31'443 |
| Nombre moyen d'élèves par cours | 16.3 | 15.4 | 15.5 |

Source : direction financière du postobligatoire

En Annexe 9.1, la Cour présente pour chaque type d'établissement les graphique et tableau ci-dessus (évolution des effectifs d'élèves par cours et évolution du nombre moyen d'effectifs par cours).

4.4.2 Constats

1. Les coefficients d'encadrement utilisés dans l'établissement du « chèque » datent pour la plupart de 2005. A cette date, le calcul des coefficients relatif à chaque filière a été effectué sur la base des données de la rentrée scolaire 2004 et non sur une optimisation des effectifs d'élèves par cours.

¹⁶ A noter que les données récoltées par la DGPO ne tiennent pas compte du regroupement de cours pouvant être effectué entre deux établissements. Par exemple pour une option organisée au sein d'un collège avec 20 élèves provenant de deux établissements, chaque établissement a transmis une information concernant ses propres élèves soit par exemple 10 élèves pour chaque établissement. Dans cet exemple, ceci a pour conséquence d'augmenter la part des cours « entre 6 et 10 élèves » au détriment de la tranche des cours « entre 16 et 20 élèves ».

Dans ce cadre, pour autant que la rentrée 2004 pût être considérée comme une situation optimisée en termes d'effectifs d'élèves par cours, depuis 2005 l'attribution des moyens à disposition du postobligatoire à répartir dans chaque établissement par le biais des multiples coefficients n'est plus en cohérence avec cette possible optimisation initiale. En effet, depuis 2005 la répartition des moyens en ETP se fait après :

- un premier abattement linéaire en augmentant le nombre moyen d'élèves par cours de 22 à 23 élèves ;
- et un second abattement linéaire afin de pouvoir répartir les moyens par établissement selon les moyens exacts et définis par la DGPO, compte tenu du nombre d'enseignants à disposition.

L'évolution du coefficient global retenu par la DGPO (rapport entre le nombre d'enseignants pour 100 élèves qui est passé de 9.8 en 2003 à 8.8 en 2008) ne reflète pas la réalité. En effet, ce dernier ne tient pas compte :

- de la variation de la réserve de carrière ;
- des ressources payées via les heures au cachet – en particulier pour les vacataires - pour définir les ressources donnant des cours ;
- des effectifs d'élèves réels, mais théoriques ;
- et n'informe pas sur la réalité des effectifs par cours.

Par ailleurs, dès 2008, l'information provenant de l'analyse du nombre moyen d'élèves par cours indique une augmentation de l'encadrement par cours.

2. Lors de la discussion de l'utilisation des moyens mis à disposition pour chaque établissement, il n'y a pas de document synthétique formalisé par le directeur d'établissement à destination de la direction des ressources humaines du postobligatoire. Ainsi, les explications spécifiques données par les différents établissements ne sont pas matérialisées et les évolutions sont uniquement expliquées, selon la DGPO, par une variation des effectifs d'élèves.
3. Sur la base d'une enquête menée par la DGPO auprès des écoles en mars 2010 et hors regroupement de cours, il est constaté que 17,7% des cours (soit près de 1 cours sur 6), étaient donnés à 10 élèves et moins et que 0,6% des cours (soit près de 1 cours sur 165) étaient donnés à des classes de plus de 24 élèves. Cependant, ces données doivent être ajustées pour pouvoir tenir compte de l'ensemble des spécificités de l'organisation des cours.

D'autre part, les disciplines concernées ne sont pas connues par la DGPO. En effet, cette dernière ne dispose pas à l'heure actuelle d'information détaillée et chiffrée sur les cours donnés au sein des différents établissements. En conséquence, la DGPO n'est en mesure de justifier les besoins en ETP additionnels qu'en fonction des augmentations d'effectif théorique d'élèves.

4. A l'heure actuelle, l'ensemble des différents établissements du postobligatoire n'est pas doté d'une terminologie et nomenclature commune afin de déterminer les intitulés des cours. Cette situation rend très difficile l'identification des cours à faible effectif et la mise en place de synergies par la DGPO (par exemple le regroupement d'élèves entre différents établissements).

Dans la perspective d'un développement d'un système d'information, une harmonisation des nomenclatures est un prérequis nécessaire et obligatoire. Si une réflexion à ce sujet a débuté au sein de la direction du postobligatoire au cours de l'année 2006, elle devrait aboutir concrètement courant 2013, soit 7 ans plus tard.

4.4.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient à ne pas être en mesure d'organiser les cours faute des moyens adéquats.

Le **risque financier** tient à disposer et à engager des ETP par rapport à des besoins qui ne sont pas réels.

4.4.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La DGPO est invitée à recalculer annuellement les coefficients d'encadrement sur la base des données réelles et complètes par filière y inclus les heures au cachet et la variation de réserve de carrière. Toutefois, il apparaît que ces coefficients ne devraient pas être utilisés comme une clé de répartition dans l'étape du « chèque », mais uniquement comme indicateurs de résultats.

Par la mise en œuvre de cette recommandation, la DGPO sera en mesure de fournir des chiffres fiables (tant pour les effectifs d'élèves que le nombre d'enseignants en ETP et en francs), afin que le budget soit voté en toute connaissance de cause.

[cf. constat 2] La direction des ressources humaines du postobligatoire est invitée à se doter d'un document standard permettant aux directeurs d'établissements de justifier l'utilisation et la répartition du personnel mis à disposition pour la nouvelle année scolaire. Ce document pourra être utilisé à différents niveaux (établissements, filières, postobligatoire). La Cour a établi un exemple d'un tel document en [Annexe 9.2](#).

[cf. constat 3] La DGPO devrait faire remonter, par chaque établissement, l'information sur les cours qu'il dispense selon un format uniforme et pouvant, une fois les problèmes de nomenclature des cours résolus, être consolidé pour une filière ou encore pour l'ensemble du postobligatoire. La Cour a établi un exemple d'un tel document en [Annexe 9.3](#).

Cela permettra de justifier les variations de besoins en ETP du personnel enseignant au contact des élèves par des explications concrètes d'ouverture ou de suppression de cours relatives à chaque certification.

[cf. constat 4] La mise en place de la recommandation ci-dessus permettra également de recenser l'ensemble des terminologies existantes au sein des différents établissements. Ensuite, il conviendrait que la DGPO harmonise la nomenclature des cours.

Une fois ce travail effectué et déployé dans les établissements, l'identification des cours en sur et sous dotation d'élèves pourra être faite par la DGPO et des synergies pourront être proposées. Les synergies envisageables sont par exemple le regroupement d'élèves entre différents établissements.

Avantages attendus

Une vue synthétique et uniforme pour l'ensemble des établissements sur l'organisation prévue par les directeurs facilitera la communication et la transparence de l'information. Ainsi, le dialogue entre la DGPO et les directeurs d'établissement se basera sur des faits matériels. Les établissements pourront être

comparés entre eux. Les différences entre établissements de la même filière pourront être analysées pour identifier les possibilités d'amélioration de la rentrée scolaire ou les particularités d'un établissement qui rendent la rentrée scolaire plus difficile que dans d'autres établissements.

L'harmonisation des nomenclatures de cours et la remontée des cours par matière de l'ensemble du postobligatoire permettront de s'assurer que les cours ne sont pas en sous-effectifs et de prendre des mesures le cas échéant. Avec ces informations, la DGPO sera en mesure de donner des directives plus ciblées pour l'organisation des rentrées.

Le nombre d'élèves par cours et par matière permettra de mieux appréhender l'encadrement des élèves et d'identifier d'autres axes d'amélioration que le taux d'encadrement utilisé actuellement par la DGPO.

En outre, ce type d'informations sera également utile dans le suivi de la mise en œuvre de politiques pédagogiques ciblées¹⁷.

4.4.5 Observations de l'audit

[cf. constat 1]

La DGPO continuera d'adapter les coefficients à chaque fois que cela sera nécessaire, en lien avec les changements introduits dans les cursus scolaires.

La DGPO prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives seront prises notamment pour assurer la visibilité du « chèque » des cours rémunérés « au cachet ». Le recalcul des coefficients concernant les deux filières Collège de Genève et ECG devra être effectué en lien avec le mandat de réorganisation de ces filières, en lien aussi avec les analyses d'effectifs menées par le service de la scolarité et celui des ressources humaines.

[cf. constat 2]

La DGPO réunira dans un document standard élaboré selon les recommandations de la Cour des données actuellement séparées entre le « chèque » (ETP 30200301) et le budget (natures en francs 301).

[cf. constat 3]

a) la DGPO a fait remonter l'information sur les cours dispensés par chaque établissement en novembre 2010, et prévoit entre 2 et 3 remontées pour l'année 2011/2012 ;

b) la DGPO exploite ladite information dans la perspective (b.1) de déterminer, par discipline, des effectifs empiriques minimum, moyen et maximum et taux d'encadrement « présentiel », effort qui s'inscrit dans le cadre du groupe de travail Effectifs d'élèves dans l'enseignement secondaire (GT4) (b.2) d'harmoniser la nomenclature des cours.

[cf. constat 4]

La résolution des problèmes de nomenclature permettra une mise en relation directe avec les plans d'étude intercantonaux, fédéraux et cantonaux qui serviront de référence pour l'harmonisation de la nomenclature des cours.

¹⁷ Voir à ce titre les constats et recommandations du chapitre IV, point B3 du rapport public thématique sur « L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves » de la Cour des comptes française, daté de mai 2010

4.5 Contrôle au niveau des établissements

4.5.1 Contexte

Le cahier des charges standard du personnel enseignant, qui a fait l'objet d'une approbation par le Conseil d'Etat en 1986, fixe la durée du travail des membres du corps enseignant à 22 périodes de 45 minutes hebdomadaires de cours ou de dégrèvement en moyenne pour donner droit à une rémunération à un taux d'activité à 100%. Ce document précise également des règles pour le corps enseignant des centres professionnels (entre 32 et 36 périodes d'atelier). En outre, il existe des calculs qui prennent en compte un mélange de cours théoriques et d'atelier pendant la semaine.

Contrôle et suivi des heures des enseignants au sein de chaque établissement

Une fois les contrôles effectués par la DGPO dans le cadre de la validation du « chèque » avec les directeurs d'établissements, l'allocation détaillée des moyens de chaque établissement est laissée à l'appréciation de chaque directeur. Au cours du mois d'août, chaque établissement saisit de façon définitive dans l'application SMOG l'ensemble des heures de cours attribuées à chaque enseignant.

Cette opération traduit concrètement le « chèque » en une attribution d'heures de cours aux enseignants pour chaque cours ouvert. En conséquence, la feuille d'engagement annuel (FEA), répertoriée dans le système SIRH et servant de base pour le calcul de la paie, doit être ajustée si l'attribution finale d'heures diffère de celle présentée lors du « chèque ». Ce contrôle de cohérence entre SMOG et SIRH est assuré par le directeur d'établissement.

Contrôle et suivi des grilles horaires des cours au sein de chaque établissement

Le service enseignement et formation du postobligatoire participe à la mise en place des réformes de l'enseignement depuis 2000. Dans ce contexte, l'application des différentes ordonnances fédérales, lois cantonales et directives liées à la formation concernée est préparée et coordonnée entre les différents établissements d'un même centre de concertation. Le contrôle annuel de l'application de ces différents textes législatifs est effectué uniquement au niveau des établissements (contrôle de la mise en œuvre au niveau de l'établissement des heures de cours qui sont délivrées). Seule une modification de grille horaire pour une filière de formation fait l'objet d'une demande et d'une validation par la DGPO.

4.5.2 Constats

1. Un certain nombre de pratiques en matière d'heures de cours s'écartent des valeurs normatives présentes dans le cahier des charges de 1986 :
 - a) Au CFP construction :
 - pour les heures d'ateliers dessins (Conception et planification), le nombre de périodes de travail hebdomadaire est de 28 pour un taux d'activité de 100%.

Il convient de relever que cette exception au sein du CFP Construction est issue de calculs négociés par des organisations paritaires.

b) A l'école de culture générale Jean Piaget :

- 5 périodes d'enseignement de cours de français devant les élèves de 3ème degré sont comptabilisées et payées pour 6 périodes à l'enseignant (coût estimé de 0,2 million de francs annuel).

Aucune base légale ou de négociation ne justifie ce traitement. La DGPO elle-même n'en a jamais été informée par les directions des ECG.

c) Au collège de Genève :

- 4 périodes d'enseignement de cours de français devant les élèves de 2ème, 3ème et 4ème degrés sont comptabilisées et payées pour 5 périodes à l'enseignant (coût estimatif de 1,2 million de francs annuel).

Cette pratique a été formalisée dans un courrier, daté de 2001, par la conseillère d'Etat en charge du DIP de l'époque.

d) En ce qui concerne les heures administratives effectuées par des enseignants :

- les heures de doyens sont fixées par rapport à un équivalent 100% de 22 périodes de 45 minutes (soit 990 minutes hebdomadaires) et non de 40 heures (soit 2'400 minutes hebdomadaires) comme pour le personnel administratif.

A l'heure actuelle, la DGPO ne dispose d'aucune liste exhaustive récapitulant l'ensemble de ces pratiques et ne peut donc s'assurer de leur légalité ou de leur autorisation. Ceci peut donc engendrer des inégalités de traitement au sein des différents établissements d'une même filière n'appliquant pas systématiquement les mêmes règles.

2. Parmi les établissements que la Cour a contrôlés, elle a constaté qu'aucune comparaison n'a été matérialisée entre les périodes des cours données par les enseignants au sein des établissements (issues de SMOG) et les périodes d'enseignement payées (issues de SIRH). D'autre part, la DGPO n'a pas effectué ni demandé un tel contrôle.

La Cour a effectué un test de détail dans un collège et a pu identifier les différences suivantes, liées à la gestion de la charge de travail :

- pour l'année scolaire 2009-2010, un enseignant a vu sa feuille annuelle d'engagement sous SIRH augmentée de 0,5 période par rapport à SMOG. Cette différence de 0,5 période provient d'un rattrapage de l'année scolaire 2008-2009 où l'enseignant avait un cours avec une classe de 25 élèves (au lieu de 24). Dans ces cas où l'effectif est supérieur à 24 élèves, il peut arriver que le directeur de cet établissement pratique une surdotation de 0,5 période de l'horaire hebdomadaire de l'enseignant.
- pour l'année scolaire 2010-2011, le cas d'une enseignante, qui est en congé maternité et qui a déjà exprimé le souhait de le prolonger par un congé parental le restant de l'année scolaire, a retenu l'attention de la Cour. En effet, sa réserve de carrière a augmenté de 0.5 période alors qu'elle ne donnera aucun cours. Le directeur du collège explique que le problème est d'ordre technique. L'enseignante titulaire doit recevoir une feuille d'engagement annuel avec les cours qui lui sont attribués en titre, afin d'être rémunérée durant son congé maternité alors qu'ils sont en réalité assurés par un remplaçant qui effectue 22.5 périodes hebdomadaires. La DGPO n'a pas été contactée pour régler ce problème technique, qui représente de fait un « cadeau » à l'enseignante et une inégalité de traitement par rapport à ses collègues.

3. La Cour a constaté qu'aucune comparaison n'est documentée au sein de la DGPO entre les périodes de cours donnés aux élèves et les grilles horaires résultant des lois, règlements et ordonnance. De plus, concernant les centres de formation professionnelle, aucune grille horaire n'est disponible au sein de la DGPO distinguant l'enseignement « dual » et à plein temps.

A titre d'illustration des risques engendrés par l'absence de rapprochement, la Cour a pu recenser les problèmes suivants (non exhaustifs) :

- la grille horaire des ECG mentionne 3 périodes de mathématiques en première année alors que dans la pratique il y a deux degrés de mathématiques : A et B. Les élèves qui sont dans le degré B ne suivent que deux périodes de mathématiques par semaine.
- une élève de 4^{ème} année dans un collège aura suivi 792 heures enseignées en allemand sur 4 ans alors que 600 heures sont requises pour obtenir le diplôme bilingue correspondant ;

La responsabilité du contrôle du respect de la grille horaire est du ressort de la DGPO qui assure l'interface pour le canton avec les instances fédérales. Le projet de cahier des charges de la directrice du service enseignement et formation précise d'ailleurs que cette dernière doit mettre en œuvre les instruments de pilotage et de gestion et de contrôle.

4.5.3 Risques découlant des constats

Le **risque de contrôle** tient à l'absence de rapprochement systématique entre les deux systèmes (SMOG et SIRH) et à l'impossibilité d'identifier les anomalies.

Le **risque financier** tient au paiement d'heures de cours qui ne seraient pas dispensées et des réserves de carrière mouvementées de manière incorrecte.

Le **risque d'image** tient à l'inégalité de traitement.

4.5.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 2] La DGPO devrait recenser l'ensemble des règles de travail hebdomadaire de l'ensemble du corps enseignant (toutes filières et tous établissements confondus). Ce recensement pourra être exécuté par comparaison des informations sur les cours et des informations issues de SIRH. L'ensemble des écarts à ces règles devra être documenté par les directeurs d'établissements.

Cela effectué, la DGPO devrait :

- identifier si ces pratiques ne sont pas génératrices d'inégalités de traitement,
- effectuer une recherche et une analyse de l'ensemble des bases légales justifiant ces exceptions à la règle des 22 heures.

Pour les cas non justifiés, elle doit prendre les mesures correctrices afin de pouvoir garantir un contrôle des pratiques et une égalité de traitement entre les différentes disciplines d'enseignement, les différents établissements et les différentes filières.



[cf. constat 3] La DGPO devrait recenser l'ensemble des heures de cours suivis par les élèves toutes filières et tous établissements confondus et les confronter aux exigences des ordonnances fédérales d'application et des choix de compétence cantonale découlant de la politique éducative.

Ce contrôle permettra d'identifier les cas « généraux », par exemple celui relatif aux heures de mathématiques à l'ECG. Les cas individuels, quant à eux, pourront être identifiés sur la base d'analyses individuelles dans les bases SMOG.

L'ensemble des écarts devra être justifié par les directeurs d'établissements et permettra d'évaluer d'éventuelles sur ou sous-dotations en référence aux grilles horaires.

Avantages attendus

La mise en place de ces mesures contribuera à renforcer le système de contrôle interne en le fiabilisant par des définitions claires.

La mise en œuvre des recommandations permettra à la DGPO de pouvoir effectuer des revues exhaustives :

- de la justification du paiement des heures de cours planifiés ;
- de l'application des différentes grilles horaires attribuables à chaque établissement.

4.5.5 Observations de l'audité

[cf. constats 1 et 2]

La DGPO prend acte des constats et recommandations de la Cour et prendra les mesures de visibilité nécessaires, notamment pour recenser dans un document les diverses grilles horaires et les règles de travail. En revanche et en l'état, il sera impossible de procéder à la comparaison automatisée entre les bases SMOG (où ne figurent pas les dégrèvements) et les fiches d'engagement annuelles de SIRH (base de la paie), les outils informatiques ne communiquant pas, et n'étant donc pas adéquats en l'état. La responsabilité de la validité des données de paie des enseignants et celle des directions d'écoles, qui doivent présenter à la direction générale des FEA véridiques, au même titre qu'un contrat pour le PAT, qui doit mentionner le taux d'activité exact. Le contrôle de conformité entre SMOG et SIRH ne pouvant se faire que sur la base de documents Excel, le risque d'erreur subsiste - mais sa matérialité est selon la DGPO très basse.

La DGPO prend les mesures nécessaires, en lien avec les mandats du directeur général, pour contrôler la bonne application des grilles horaires et faire respecter dans tous les cas l'égalité de traitement.

[cf. constat 3]

La comptabilisation et le contrôle des heures d'enseignement en immersion dans les filières bilingues seront dès cette année possible grâce aux outils mis à disposition par iPO. Jusqu'à présent, ce décompte était du ressort des écoles en charge de la filière et garant de l'obtention de la mention bilingue, dès que le minimum exigé (600h) d'enseignement en immersion était couvert par l'élève dans son parcours. L'augmentation des heures suivies en immersion s'inscrit dans la démarche qualité de la formation, pour peu que l'ouverture de cours dans la langue d'immersion soit garantie selon les effectifs standards de référence pour l'ouverture de cours.

Le SEF exige déjà une justification par les directions des écarts de dotation horaire des grilles-élèves, lorsqu'elles divergent de celles présentées dans les plans d'étude de référence qui ont été établis en collaboration avec le SEF (ECG, CG, MP, NFCB) et qu'elles sont repérées. La mise en place d'outils de gestion opérationnels permettra dorénavant les contrôles directement à partir d'informations extraites des bases de données et non seulement à partir de grilles horaires classes transmises par les établissements, sur demande.

4.6 Elaboration budgétaire et crédits supplémentaires

4.6.1 Contexte

Les charges de personnel représentant 95% des charges de l'enseignement secondaire postobligatoire (source : budget 2010), le budget est principalement axé sur celles-ci.

Personnel enseignant

Le budget relatif à l'enseignement postobligatoire est préparé par le service financier du postobligatoire sur la base :

- des effectifs d'élèves de la première rentrée scolaire estimés par le SRED et complétés par des prévisions des directeurs d'établissements (prévision à 6 mois);
- des effectifs d'élèves de la rentrée scolaire N+2 estimés par le SRED sur la méthode « des flux » (prévision à 18 mois).

Sur la base de ces deux prévisions d'élèves, la direction financière du postobligatoire détermine les besoins en postes du personnel enseignant selon un taux d'encadrement global pour chaque année scolaire.

Lorsque la prévision à 6 mois fait état d'élèves plus nombreux que ceux issus de la prévision à 18 mois faite une année plus tôt ou que les dernières estimations avant la rentrée font état d'élèves plus nombreux que la prévision à 6 mois, alors la DGPO entame une procédure de demande de crédit supplémentaire¹⁸ en vue de l'engagement de personnel enseignant.

Ainsi, durant les années 2009 et 2010, deux crédits supplémentaires ont été demandés et approuvés.

Le premier date du 27 août 2009. Il a eu pour but d'obtenir 40 ETP supplémentaires (2'025'000 F) afin d'accueillir 620 élèves supplémentaires pour la rentrée scolaire 2009.

Le deuxième date du 21 mai 2010. Il a eu pour but d'obtenir 48.9 ETP supplémentaires (2'387'000 F) afin d'accueillir 733 élèves supplémentaires pour la rentrée scolaire 2010.

Une fois accordés, les crédits supplémentaires en postes sont généralement reportés sur le budget de l'année suivante. Par exemple, les 40 postes du crédit supplémentaire de 2009 ont été automatiquement reportés sur le budget 2010. A contrario, pour le budget 2011, 10 ETP sur les 48.9 obtenus n'ont pas été reportés.

Le suivi budgétaire s'effectue en nombre de postes et en francs notamment par le service du budget du DIP. Ce dernier établit chaque mois le tableau distinguant le personnel administratif et technique et le personnel enseignant. Ce suivi permet d'effectuer une projection des dépenses à la fin de l'année civile, afin de déterminer si un dépassement est envisagé.

¹⁸ En application de l'article 49 LGAF et du règlement sur les crédits supplémentaires (D 1 05.09)

Personnel administratif et technique

La gestion du personnel administratif et technique est principalement déléguée aux établissements. Cependant, un responsable du personnel administratif et technique au sein de la DGPO et une assistante soutiennent les directeurs d'établissement dans leurs demandes de renouvellement de postes et garantissent que les procédures relatives à ce personnel sont respectées (en terme d'engagement, d'analyse des contrats, etc.). Sur les cinq dernières années, le poste de responsable du personnel administratif et technique a été occupé par trois personnes différentes.

L'élaboration du budget 2011 pour le personnel administratif et technique du postobligatoire a été faite entre le responsable du personnel administratif et technique, le directeur des ressources humaines du postobligatoire et le directeur financier du postobligatoire, sans rencontrer les directeurs d'établissements pour évaluer leurs besoins en personnel administratif et technique.

Une analyse est régulièrement effectuée par un groupe de travail constitué de directeurs d'établissements pour établir un nombre théorique de personnels administratifs et techniques nécessaire par établissement par rapport au nombre d'élèves (voir Annexe 9.4).

Le budget 2011 est identique à celui de 2010 avec 345 ETP.

Personnel rémunéré au cachet

En plus du nombre d'enseignants budgété dans le « chèque », les directions d'établissement disposent d'un budget en francs permettant de rémunérer des vacataires (voir chapitre 4.3). Ces budgets sont reconduits d'année en année et ne font pas l'objet de discussions ou de comparaisons entre le budget et les comptes avec la DGPO.

Présentation du budget 2011

En application de l'article 42A LGAF, le budget est désormais présenté sous la forme de politique publique et de programme, avec la mention des prestations qui sont délivrées. Pour le postobligatoire, il y a 4 prestations : la formation gymnasiale, la formation en école de culture générale, la formation professionnelle plein-temps et la formation professionnelle « duale ». La majorité de ces prestations sont déclinées en sous-prestations qui correspondent à des offres de formation destinées aux élèves et apprentis.

4.6.2 Constats

1. Une année civile budgétaire comporte deux parties d'années scolaires. Les projections des deux années scolaires ne sont pas suivies séparément et les écarts au budget ne sont pas chiffrés et analysés avec cette précision.

Il est donc difficile d'identifier les éventuels dépassements budgétaires en les attribuant à une année scolaire définie.

2. Il n'y a pas de processus formalisé pour l'élaboration du budget à la DGPO (processus budgétaire à 18 mois, processus budgétaire à 6 mois avant la rentrée scolaire pouvant amener à un crédit supplémentaire).

Cela peut donc provoquer une demande tardive de crédit supplémentaire, comme pour la rentrée scolaire 2009 où la demande a été déposée le 27 août 2009 alors que les contrats d'engagements de 40 ETP avaient déjà été conclus au mois de juillet (sous statuts d'auxiliaires ou de remplaçants de

longue durée devant être confirmés après la décision de la commission des finances).

3. En 2009 et 2010, le DIP a effectué deux demandes de crédits supplémentaires, correspondants à 88.9 ETP d'enseignants, qui ont été accordés par la Commission des finances pour faire face à une augmentation d'élèves supérieure aux estimations présentées lors du budget :
 - Pour la rentrée scolaire 2009, 40 ETP d'enseignants ont été demandés pour une augmentation de 620 élèves non budgétés. Le DIP n'a pas engagé l'intégralité de la demande et a rendu 10 ETP d'enseignants au budget 2010. Dans le même temps, une hausse de 10 ETP était nécessaire pour transformer les heures au cachet de certains vacataires en postes, en application de la modification du règlement B 5 10.04. Cependant, cette « réallocation » de postes n'a pas été décrite aux députés, bien qu'elle puisse être lue comme variation en francs dans les documents transmis aux commissaires aux finances.
 - Pour la rentrée scolaire 2010, 48.9 ETP d'enseignants ont été demandés pour une augmentation de 733 élèves non budgétés. Le DIP n'a pas engagé 26 ETP d'enseignants à la rentrée scolaire 2010, et a rendu 10 ETP lors de sa nouvelle demande budgétaire pour 2011.

Au vu des effectifs d'élèves présents à la rentrée scolaire 2010 et selon les hypothèses de calcul retenues, il résulte que 5 à 10 ETP d'enseignants engagés ne sont pas justifiés par l'augmentation observée d'effectifs d'élèves (soit 0.3 à 0.5% du nombre total de postes d'enseignants à la rentrée scolaire 2010). Dans ce cadre, la DGPO n'a pas mis en œuvre un suivi systématique au niveau des différentes filières et en fonction du nombre d'élèves observés afin de pouvoir identifier les différentes « sous ou sur dotation » d'ETP d'enseignants (cf. constat 4.2.2.5).

De plus, la communication y relative à destination des députés lors du budget n'est pas complète puisqu'elle ne reflète pas clairement l'attribution réelle des postes obtenus.

4.6.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** avéré tient à trop de moyens mis à disposition.

Le **risque de contrôle** tient à des difficultés à identifier les écarts au budget par année scolaire et leurs sources.

4.6.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Afin d'améliorer le suivi budgétaire du postobligatoire, la DGPO est invitée à élaborer un budget qui puisse être suivi mensuellement. Ceci implique d'effectuer un suivi budgétaire mensualisé distinguant les années scolaires (8 premiers mois de l'année relatifs à la rentrée scolaire N-1 et 4 mois suivants relatifs à l'année scolaire N).

[cf. constat 2] La Cour encourage la DGPO à formaliser le processus budgétaire complet (rentrée à 18 mois et rentrée à 3 mois) y compris les demandes de crédit supplémentaire.

Ceci permettra de formaliser l'ensemble des différentes étapes du processus. Ces documents permettront de répondre aux sollicitations de la commission des finances.

[cf. constat 3] La Cour encourage la DGPO à détailler davantage les crédits supplémentaires, de manière à identifier les besoins qui sont couverts par la demande, ainsi que les mouvements d'effectifs au budget. De plus, la DGPO devrait également mettre en place des outils de suivi détaillé des budgets et des charges réalisées au niveau des différents établissements, pouvant également servir de base à une analyse précise des engagements réalisés au moyen du crédit supplémentaire.

Avantages attendus

Amélioration de l'élaboration et du suivi budgétaire, ce qui permettra de disposer d'une analyse suffisante avant toute demande de crédits supplémentaires.

4.6.5 Observations de l'audit

[cf. constat 1]

La DGPO prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives ont déjà été prises en cours d'audit.

Elle précise que le suivi budgétaire est déjà effectué sur une base mensuelle même si celle-ci ne tient compte que partiellement du découpage de l'année budgétaire qui concerne 2 années scolaires. Au niveau de la direction des finances du DIP, un suivi est effectué mensuellement, sur la base d'un état de situation reflétant les changements budgétaires/comptables prévus dès la rentrée scolaire.

[cf. constat 2]

La DGPO prend acte des constats et recommandations de la Cour et tient à mentionner que des mesures correctives ont déjà été prises en cours d'audit.

Elle précise qu'elle dépend du processus budgétaire de l'Etat puis de celui du DIP qui ont varié ces dernières années. Les mises à jour du processus seront réalisées avec les différents acteurs.

[cf. constat 3]

La DGPO prend acte des recommandations de la CDC et s'assurera dorénavant d'une information appropriée aux députés et d'un suivi systématique des crédits alloués.

5. CONCLUSION

L'ensemble des recommandations émises par la Cour permet tout d'abord de créer et de fiabiliser les données. Ensuite, ces données pourront être analysées par les cadres de la DGPO disposant de compétences étendues en finance et contrôle de gestion afin que des décisions appropriées relatives aux effectifs soient prises et dont l'impact pourra être chiffré.

L'ensemble de ces recommandations et des analyses subséquentes permettront également à la DGPO et plus généralement au DIP :

- d'identifier et mesurer les impacts des éléments pouvant perturber une rentrée scolaire, comme les redoublements, les transferts et passerelles d'élèves entre les filières, etc. qui sont l'essentiel des difficultés rencontrées par la DGPO ;
- d'identifier et mesurer les conséquences financières et organisationnelles des flexibilités offertes aux élèves du postobligatoire (comme l'obligation d'intégrer un élève en « dual » ayant signé un contrat d'apprentissage plusieurs mois après le début de la rentrée scolaire ou la possibilité offerte aux élèves du collège de créer leurs propres combinaisons de cours) ;
- d'obtenir une prévision d'effectif d'élèves réalisée par le SRED à fin août/début septembre (et non mi-novembre) représentant un effectif d'élèves devant être accueilli le jour de la rentrée ;
- de disposer d'une analyse suffisante pour toute demande de crédits supplémentaires qui ne sera pas uniquement justifiée par une augmentation prévisionnelle du nombre d'élèves mais par des éléments ayant pu être vérifiés par des observations effectives,
- de disposer de coefficients pertinents incluant les dégrèvements et la variation de réserve de carrière et montrant ainsi l'ensemble des moyens que la DGPO utilise pour encadrer les élèves.

Dans cette perspective, la Cour a présenté à la DGPO les constats et recommandations préliminaires en date du 4 février 2011 afin que la DGPO puisse déjà les utiliser pour la planification de la rentrée scolaire 2011 et du budget 2012. Chronologiquement, les pistes et modalités proposées à la DGPO s'articulent autour de :

- Dès février/mars 2011, ouvrir les centres de responsabilités (ou les vues additionnelles lors de la préparation du budget 2012) nécessaires au suivi par établissement et filière ;
- En mars/avril 2011, communiquer aux plateformes d'échanges puis aux établissements :
 - o le format des tableaux de bord en francs et en ETP convertis avec les définitions ;
 - o le fichier Excel nécessaire à la remontée de l'information parcours ;
 - o les prévisions du SRED de mars 2010 pour la rentrée de septembre 2011 par filière en comparaison de la rentrée de septembre 2010. Les croissances qui en résultent sont discutées au sein des plateformes d'échange afin de déterminer la répartition des effectifs d'élèves par établissement ;
- En mai 2011, confirmer les moyens à mettre à disposition du postobligatoire puis des établissements ;



- En juillet 2011, valider l'étape du « chèque » par une rencontre avec les ressources humaines de la DGPO et les directeurs d'établissements, lesquels viennent munis des tableaux de bord et de l'information sur les cours prévus. Dans cette étape, la DGPO doit identifier les synergies possibles et adapter les engagements par établissement ;
- En septembre 2011, suivre et analyser la rentrée (effectif d'élèves, moyens mis à disposition, dernières informations sur les cours et sur le respect des programmes suivis par les élèves de dernière année). Définition des mesures à prendre pour la rentrée suivante.

6. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|-------|---|---|--|------------|---------|
| | | Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 4.1.4 | <p>Recommandation 1 :</p> <p>La Cour recommande à la DGPO de mettre en place des définitions communes relatives à l'organisation de l'enseignement postobligatoire. L'objectif sera de définir notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une filière (ex : centre de formation professionnelle) ; - un pôle de formation (ex : construction) ; - une certification (ex : bois). <p>Ces définitions devront être utilisées par l'ensemble des acteurs intervenant dans cette organisation au sein du DIP. A noter qu'en fin d'audit (mars 2011), un projet « iPO » a débuté afin d'améliorer l'inscription des élèves. Un prérequis de ce projet est notamment l'harmonisation du référentiel des filières par la DGPO.</p> | 2 | Service de scolarité de la DGPO avec DSI-SEM | 31.12.2011 | |
| 4.1.4 | <p>Recommandation 2 :</p> <p>La Cour encourage la direction générale de la DGPO :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à ouvrir de nouveaux centres de responsabilités dans chacun des quatre établissements permettant de distinguer les deux filières dans le budget, ainsi que dans le suivi des charges réalisées, ou ; - à constituer le budget de ces établissements en utilisant les vues additionnelles, permettant donc d'effectuer un comparatif et un suivi distinct des charges par filières. | 2 | Service financier de la DGPO | 30.09.2012 | |
| 4.2.4 | <p>Recommandation 3 :</p> <p>Il échoit au service de la scolarité de la DGPO d'effectuer une analyse de ces prévisions par rapport aux différents décomptes obtenus au fur et à mesure de l'année scolaire. Ceci permettra donc d'identifier les écarts au niveau des filières et des établissements nécessitant des explications ou une analyse plus approfondie de la part des directeurs d'établissement et d'améliorer les prévisions pour les années ultérieures.</p> | 2 | DGPO | 31.07.2012 | |

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|-------|---|---|---|------------|---------|
| | | Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 4.2.4 | <p>Recommandation 4 :</p> <p>La DGPO devrait s'assurer que les saisies des fiches de chaque élève dans SMOG, faites par les établissements, sont à jour à la fin de chaque semaine dès la rentrée et que ces informations sont remontées selon la même fréquence dans la nBDS.</p> <p>D'autre part, sachant que l'ensemble des CFP propose également les deux certifications CFC et maturité professionnelle pour le 4^{ème} degré, il conviendrait d'harmoniser la saisie des inscriptions d'élèves au sein de cette filière afin de ne pas générer de doublon.</p> | 2-3 | Service de la scolarité de la DGPO et équipe projet iPO | 31.07.2012 | |
| 4.2.4 | <p>Recommandation 5 :</p> <p>La DGPO devrait rendre obligatoire l'inscription des données relative à l'ensemble des élèves dans la nBDS par les établissements de façon hebdomadaire afin de pouvoir disposer de données fiables et à jour dès la rentrée des classes.</p> <p>Ceci donnera la possibilité au SRED de réaliser des prévisions pour la rentrée des classes.</p> | 3 | Service de la scolarité de la DGPO et équipe projet iPO | 30.09.2011 | |
| 4.2.4 | <p>Recommandation 6 :</p> <p>Il convient d'analyser les écarts entre le budget et le réel et de réallouer les éventuels moyens qui auraient été mis à disposition sans besoin réel.</p> <p>Dans l'attente d'une telle analyse, le service de la scolarité pourrait dans un premier temps (c'est-à-dire pour le budget 2012) se baser sur les prévisions du SRED pour la rentrée de septembre 2011 effectuées en mars 2010, soit 23'392 élèves au total.</p> <p>Avec les plateformes d'échange, il conviendrait ensuite de décliner cette prévision par établissement.</p> | 2 | DGPO et direction financière du DIP | 31.10.2011 | |

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audit) | | | |
|-------|--|---|--|------------|---------|
| | | Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 4.3.4 | <p>Recommandation 7 :</p> <p>La Cour recommande à la DGPO en collaboration avec les directeurs d'établissements de procéder à une revue complète des activités administratives effectuées par du personnel enseignant et qui peuvent être accomplies par du personnel administratif et technique.</p> <p>Une fois ces activités identifiées, la DGPO doit être en mesure de justifier l'emploi de ce personnel enseignant à des activités administratives, et ce, de manière formalisée. Il conviendra en outre que le département émette un arrêté ou directive précisant les conditions de travail des personnes concernées. En ce sens, le cahier des charges devrait préciser une charge de travail annuel identique au personnel administratif et technique à savoir 40 heures hebdomadaires avec un droit aux vacances de 5 semaines par an.</p> <p>En revanche, s'il apparaît que les personnes concernées ne seront plus réaffectées à des tâches d'enseignement au contact des élèves, une modification de statut de personnel enseignant vers celui de personnel administratif et technique devrait être effectuée.</p> | 2 | Service des ressources humaines de la DGPO et direction des ressources humaines du DIP | 31.12.2012 | |
| 4.3.4 | <p>Recommandation 8 :</p> <p>Sachant que le personnel administratif et technique effectue également des tâches au contact des élèves, la Cour recommande de définir clairement ces tâches et d'identifier les collaborateurs concernés en effectuant une revue au sein des établissements.</p> | 2 | Service des ressources humaines de la DGPO et direction des ressources humaines du DIP | 31.12.2012 | |
| 4.3.4 | <p>Recommandation 9 :</p> <p>Afin d'avoir une répartition correcte et uniforme des typologies de dépenses, la Cour encourage la DGPO à définir l'utilité spécifique de la ligne budgétaire « Heures au cachet » et à identifier de façon systématique la part dévolue à des heures d'enseignement.</p> | 2 | Service des ressources humaines de la DGPO | 30.09.2012 | |

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|-------|--|--|--|--|---------|
| | | Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 4.3.4 | <p>Recommandation 10 :</p> <p>Dans un souci d'harmonisation, la Cour recommande au secrétariat général du DIP, pour le budget et les comptes d'Etat, de définir et faire valider par le Conseil d'Etat, une définition claire et précise de la notion des postes occupés, à communiquer ensuite à la commission des finances du Grand Conseil. Ceci aura pour but de préciser dans les documents publiés les définitions des ETP à voter et à décompter pour les enseignants du DIP et pour le reste de l'Etat.</p> <p>En outre, la Cour encourage la DGPO à mettre en place un tableau de bord permettant d'obtenir une vision claire dans le temps des moyens mis à disposition, par statut et par finalité, tout en mettant en perspective les effectifs d'élèves et les indicateurs relatifs au taux d'absentéisme.</p> | 2 | Secrétariat général du DIP – direction financière DGPO | 31.12.2013 31.12.2011 | |
| 4.3.4 | <p>Recommandation 11 :</p> <p>La Cour recommande à la DGPO de réduire le nombre de dégrèvements et/ou de les regrouper afin de permettre de suivre les dégrèvements en lien direct avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'encadrement des élèves (ex : décanat, maîtrise adjointe, etc.) ; - l'organisation et la coordination (ex : programme, coordination entre établissements, plateforme d'échanges, etc.) ; - la formation. | 2 | Service des ressources humaines de la DGPO | 31.12.2011 | |
| 4.3.4 | <p>Recommandation 12 :</p> <p>En ce qui concerne le personnel administratif et technique, la Cour recommande à la DGPO de résumer les dotations de tous les établissements dans un tableau et d'effectuer un point de situation sur les disparités et sur les réallocations possibles. Cela permettra au moment du « chèque » de donner des instructions budgétaires aux établissements à la fois pour le personnel enseignant et le personnel administratif et technique, tout en tenant compte des éventuelles conditions-cadres du Conseil d'Etat en matière d'effectif global du personnel administratif et technique.</p> | 2 | Service des ressources humaines de la DGPO | 31.12.2011 | |

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|-------|---|---|---|------------|---------|
| | | Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 4.4.4 | <p>Recommandation 13 :</p> <p>La DGPO est invitée à recalculer annuellement les coefficients d'encadrement sur la base des données réelles et complètes par filière y incluses les heures au cachet et la variation de réserve de carrière. Toutefois, il apparaît que ces coefficients ne devraient pas être utilisés comme une clé de répartition dans l'étape du « chèque », mais uniquement comme indicateurs de résultats.</p> <p>Par la mise en œuvre de cette recommandation, la DGPO sera en mesure de fournir des chiffres fiables (tant pour les effectifs d'élèves que le nombre d'enseignants en ETP et en francs), afin que le budget soit voté en toute connaissance de cause.</p> | 3 | Service financier de la DGPO | 30.09.2012 | |
| 4.4.4 | <p>Recommandation 14 :</p> <p>La direction des ressources humaines du postobligatoire est invitée à se doter d'un document standard permettant aux directeurs d'établissements de justifier l'utilisation et la répartition du personnel mis à disposition pour la nouvelle année scolaire. Ce document pourra être utilisé à différents niveaux (établissements, filières, postobligatoire).</p> | 2 | Service de la scolarité et service financier de la DGPO | 31.12.2011 | |
| 4.4.4 | <p>Recommandation 15 :</p> <p>La DGPO devrait faire remonter, par chaque établissement, l'information sur les cours qu'il dispense selon un format uniforme et pouvant, une fois les problèmes de nomenclature des cours résolus, être consolidé pour une filière ou encore pour l'ensemble du postobligatoire.</p> <p>Cela permettra de justifier les variations de besoins en ETP du personnel enseignant au contact des élèves par des explications concrètes d'ouverture ou de suppression de cours relatives à chaque certification.</p> | 2-3 | Service de la scolarité de la DGPO | 31.12.2011 | |

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|-------|--|---|--|------------|---------|
| | | Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 4.4.4 | <p>Recommandation 16 :</p> <p>La mise en place de la recommandation ci-dessus permettra également de recenser l'ensemble des terminologies existantes au sein des différents établissements. Ensuite, il conviendrait que la DGPO harmonise la nomenclature des cours.</p> <p>Une fois ce travail effectué et déployé dans les établissements, l'identification des cours en sur et sous dotation d'élèves pourront être faites par la DGPO et des synergies pourront être proposées. Les synergies envisageables sont par exemple le regroupement d'élèves entre différents établissements.</p> | 2 | Service de l'enseignement de la DGPO et équipe projet iPO | 31.12.2011 | |
| 4.5.4 | <p>Recommandation 17 :</p> <p>La DGPO devrait recenser l'ensemble des règles de travail hebdomadaire de l'ensemble du corps enseignant (toutes filières et tous établissements confondus). Ce recensement pourra être exécuté par comparaison des informations sur les cours et des informations issues de SIRH. L'ensemble des écarts à ces règles devra être documenté par les directeurs d'établissements.</p> <p>Cela effectué, la DGPO devrait :</p> <ul style="list-style-type: none"> - identifier si ces pratiques ne sont pas génératrices d'inégalités de traitement, - effectuer une recherche et une analyse de l'ensemble des bases légales justifiant ces exceptions à la règle des 22 heures. <p>Pour les cas non justifiés, elle doit prendre les mesures correctrices afin de pouvoir garantir un contrôle des pratiques et une égalité de traitement entre les différentes disciplines d'enseignement, les différents établissements et les différentes filières.</p> | 2 | Service des ressources humaines de la DGPO et direction des ressources humaines du DIP | 31.12.2011 | |

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|-------|--|---|--|------------|---------|
| | | Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 4.5.4 | <p>Recommandation 18 :</p> <p>La DGPO devrait recenser l'ensemble des heures de cours suivis par les élèves toutes filières et tous établissements confondus et de confronter aux exigences des ordonnances fédérales d'application et des choix de compétence cantonale découlant de la politique éducative.</p> <p>Ce contrôle permettra d'identifier les cas « généraux » par exemple celui relatif aux heures de mathématiques à l'ECG. Les cas individuels, quant à eux, pourront être identifiés sur la base d'analyses individuelles dans les bases SMOG.</p> <p>L'ensemble des écarts devra être justifié par les directeurs d'établissements et permettra d'évaluer d'éventuelles sur ou sous-dotations en référence aux grilles horaires.</p> | 2 | Service de l'enseignement de la DGPO | 31.12.2011 | |
| 4.6.4 | <p>Recommandation 19 :</p> <p>Afin d'améliorer le suivi budgétaire du postobligatoire, la DGPO est invitée à élaborer un budget qui puisse être suivi mensuellement. Ceci implique d'effectuer un suivi budgétaire mensualisé distinguant les années scolaires (8 premiers mois de l'année relatifs à la rentrée scolaire N-1 et 4 mois suivants relatifs à l'année scolaire N).</p> | 2-3 | Service financier de la DGPO | 31.01.2012 | |
| 4.6.4 | <p>Recommandation 20 :</p> <p>La Cour encourage la DGPO à formaliser le processus budgétaire complet (rentrée à 18 mois et rentrée à 3 mois) y compris les demandes de crédit supplémentaire.</p> <p>Ceci permettra de formaliser l'ensemble des différentes étapes du processus. Ces documents permettront de répondre aux sollicitations de la commission des finances.</p> | 3 | Service financier de la DGPO, DCI et direction financière du DIP | 31.12.2011 | |

| Réf. | Recommandation/Action | Mise en place (selon indications de l'audité) | | | |
|-------|--|---|-------------------------------------|------------|---------|
| | | Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur | Responsable | Délai au | Fait le |
| 4.6.4 | <p>Recommandation 21 :</p> <p>La Cour encourage la DGPO à détailler davantage les crédits supplémentaires, de manière à identifier les besoins qui sont couverts par la demande, ainsi que les mouvements d'effectifs au budget. De plus, la DGPO devrait également mettre en place des outils de suivi détaillé des budgets et des charges réalisées au niveau des différents établissements, pouvant également servir de base à une analyse précise des engagements réalisés au moyen du crédit supplémentaire.</p> | 3 | DGPO et direction financière du DIP | 30.09.2011 | |

7. RECUEIL DES POINTS SOULEVES PAR LES AUTRES AUDITS PORTANT SUR LES MEMES THEMES

| Observations et recommandations des audits portant sur les mêmes entités et/ou thématiques | Entité de contrôle ou tiers | Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC |
|---|--|---|
| Effectuer, en septembre, une mise à jour de la prévision sur la base des effectifs réels (dans le cadre du processus budgétaire) | Analyse du système de prévisions des effectifs d'élèves dans l'enseignement secondaire postobligatoire SRED et Transform Conseils Janvier 2005 | CDC favorable |
| Clarifier les rôles et responsabilités des acteurs du processus prévisions moyen/long terme (SRED) | Analyse du système de prévisions des effectifs d'élèves dans l'enseignement secondaire postobligatoire SRED et Transform Conseils Janvier 2005 | CDC favorable |
| <p>Développer les indicateurs des « ressources utilisées » et définir des fourchettes standards de performance :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ coûts ; ○ compétences ; ○ quantité d'heures, de ressources ; ○ surfaces en mètres carrés ; ○ etc. <p>Etablir des tableaux comparatifs entre les établissements sur la base des indicateurs</p> | Rapport No 24 Arthur Andersen septembre 1996 | CDC favorable |
| Etendre les indicateurs de gestion aux paramètres sur lesquels les responsables n'ont actuellement pas de prise (salaire en francs, coûts bâtiment, équipements) ; développer la conscience des coûts réels avant de développer la maîtrise de l'enveloppe globale. | Rapport No 24 Arthur Andersen septembre 1996 | CDC favorable |



| Observations et recommandations des audits portants sur les mêmes entités et/ou thématiques | Entité de contrôle ou tiers | Position de la CDC par rapport à ces points et/ou actions recommandées par la CDC |
|--|--|--|
| | | |
| Abandon du système des décharges horaires pour les tâches dont des solutions de remplacement existent (animation et concertation pédagogique, recherche) | Rapport No 26 Arthur Andersen septembre 1996 | CDC favorable |
| Les activités purement administratives devraient être effectuées par du personnel non enseignant | Rapport No 26 Arthur Andersen septembre 1996 | CDC favorable |

8. DIVERS

8.1 Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'Etat de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'acceptation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles ;

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix,
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.

8.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs de la direction générale du postobligatoire et les directeurs d'établissements rencontrés qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 18 avril 2011. Le rapport complet a été transmis le 13 mai 2011, dont les observations remises le 27 mai 2011 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La synthèse a été rédigée après réception des observations.

Genève, le 7 juin 2011

Stanislas Zuin
Président

Antoinette Stalder
Magistrate titulaire

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire

9. ANNEXES

9.1 Tableau de bord des moyens à disposition de l'enseignement postobligatoire

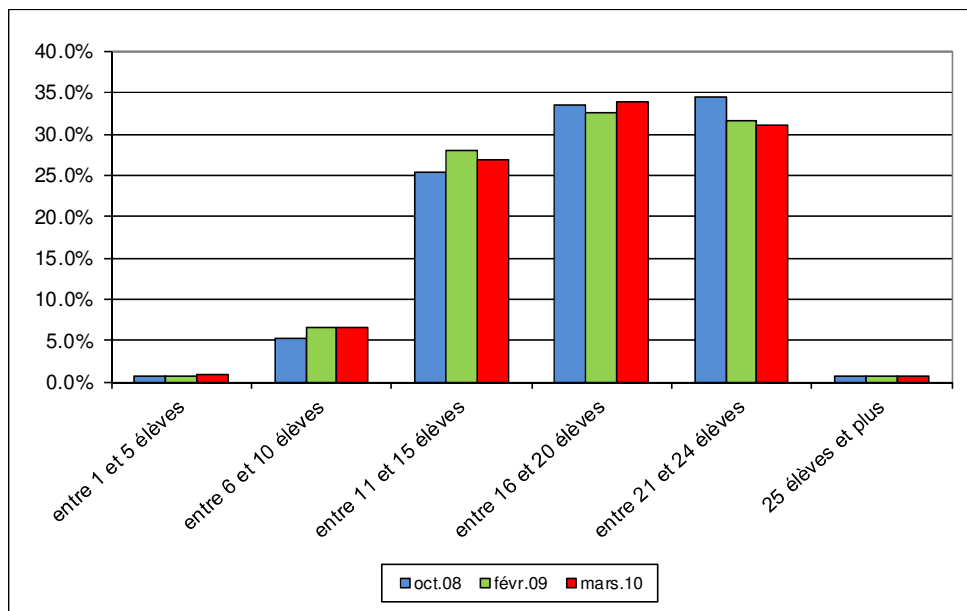
9.2 Tableau de bord des effectifs du personnel à disposition des établissements de l'enseignement postobligatoire

9.3 Données des cours par établissement au sein de l'enseignement postobligatoire

9.4 Analyse issue du groupe de travail constitué de directeurs d'établissements pour l'établissement théorique du nombre de personnels administratifs et techniques nécessaire par établissement par rapport au nombre d'élèves

9.1 Evolution, par filière, des effectifs d'élèves du postobligatoire par cours

Evolution d'effectifs d'élèves par cours¹⁹ – Collège de Genève



Source : direction financière du postobligatoire

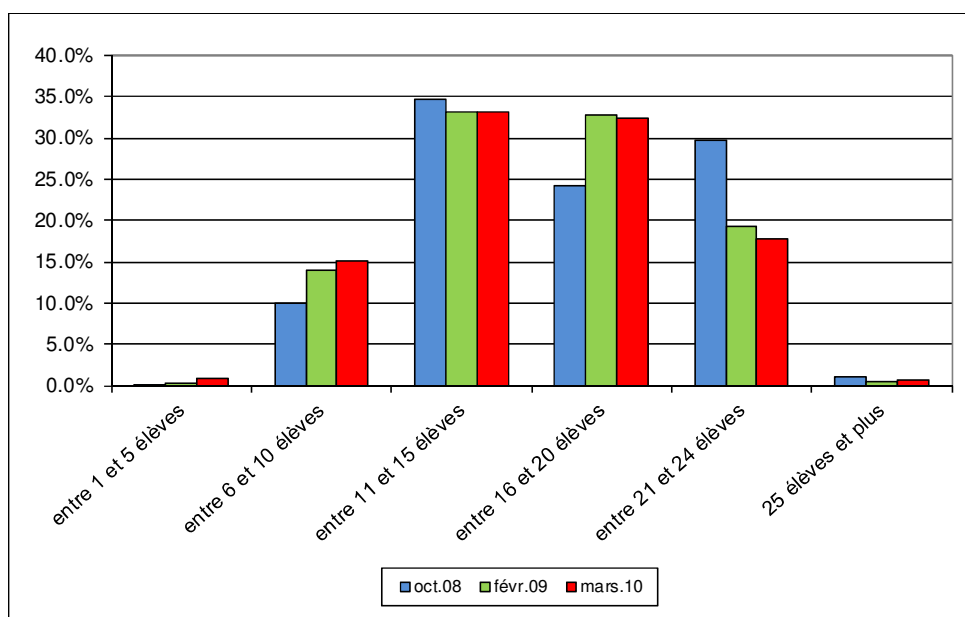
Cela permet de traduire l'évolution du nombre moyen d'effectif par cours suivant :

| | oct.08 | févr.09 | mars.10 |
|---------------------------------|--------|---------|---------|
| Nombre total de cours | 13'724 | 12'963 | 13'723 |
| Nombre moyen d'élèves par cours | 17.8 | 17.4 | 17.4 |

Source : direction financière du postobligatoire

¹⁹ A noter que les données récoltées par la DGPO ne tiennent pas compte du regroupement de cours pouvant être effectué entre deux établissements. Par exemple pour une option organisée au sein d'un collège avec 20 élèves provenant de deux établissements, chaque établissement a transmis une information concernant ses propres élèves soit par exemple 10 élèves pour chaque établissement. Dans cet exemple, ceci a pour conséquence d'augmenter la part des cours « entre 6 et 10 élèves » au détriment de la tranche des cours « entre 16 et 20 élèves ».

Evolution d'effectifs d'élèves par cours²⁰ – Ecole de commerce



Source : direction financière du postobligatoire

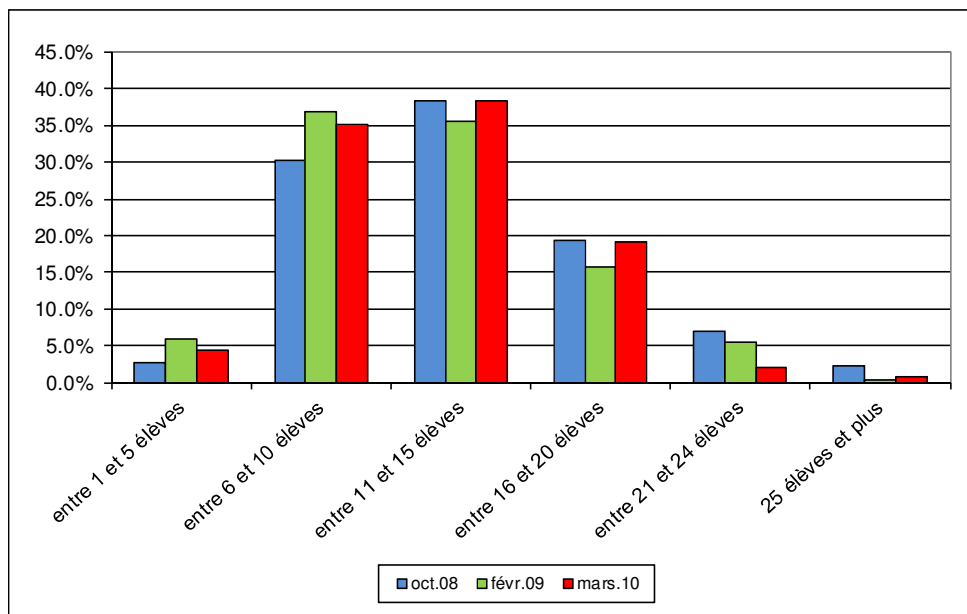
Cela permet de traduire l'évolution du nombre moyen d'effectif par cours suivant :

| | oct.08 | févr.09 | mars.10 |
|---------------------------------|--------|---------|---------|
| Nombre total de cours | 6'681 | 6'892 | 7'466 |
| Nombre moyen d'élèves par cours | 16.7 | 15.9 | 15.5 |

Source : direction financière du postobligatoire

²⁰ A noter que les données récoltées par la DGPO ne tiennent pas compte du regroupement de cours pouvant être effectué entre deux établissements. Par exemple pour une option organisée au sein d'un collège avec 20 élèves provenant de deux établissements, chaque établissement a transmis une information concernant ses propres élèves soit par exemple 10 élèves pour chaque établissement. Dans cet exemple, ceci a pour conséquence d'augmenter la part des cours « entre 6 et 10 élèves » au détriment de la tranche des cours « entre 16 et 20 élèves ».

Evolution d'effectifs d'élèves par cours²¹ – Centres de formation professionnelle (sans CFP Santé et école de commerce)



Source : direction financière du postobligatoire

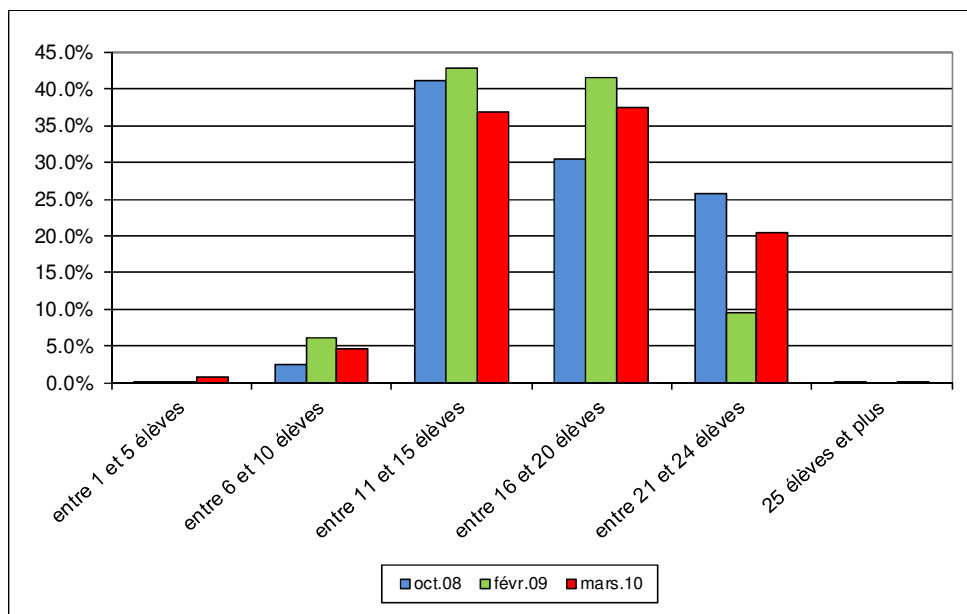
Cela permet de traduire l'évolution du nombre moyen d'effectif par cours suivant :

| | oct.08 | févr.09 | mars.10 |
|---------------------------------|--------|---------|---------|
| Nombre total de cours | 8'077 | 8'061 | 7'846 |
| Nombre moyen d'élèves par cours | 13.1 | 11.8 | 12.0 |

Source : direction financière du postobligatoire

²¹ A noter que les données récoltées par la DGPO ne tiennent pas compte du regroupement de cours pouvant être effectué entre deux établissements. Par exemple pour une option organisée au sein d'un collège avec 20 élèves provenant de deux établissements, chaque établissement a transmis une information concernant ses propres élèves soit par exemple 10 élèves pour chaque établissement. Dans cet exemple, ceci a pour conséquence d'augmenter la part des cours « entre 6 et 10 élèves » au détriment de la tranche des cours « entre 16 et 20 élèves ».

Evolution d'effectifs d'élèves par cours²² – Ecoles de culture générale



Source : direction financière du postobligatoire

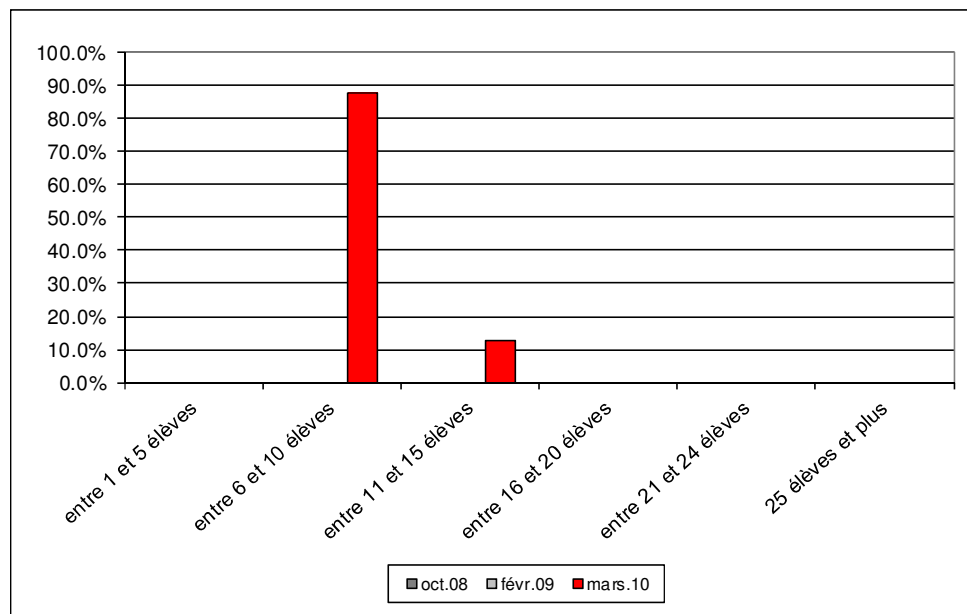
Cela permet de traduire l'évolution du nombre moyen d'effectif par cours suivant :

| | oct.08 | févr.09 | mars.10 |
|---------------------------------|--------|---------|---------|
| Nombre total de cours | 1'902 | 1'769 | 2'297 |
| Nombre moyen d'élèves par cours | 16.9 | 15.8 | 16.6 |

Source : direction financière du postobligatoire

²² A noter que les données récoltées par la DGPO ne tiennent pas compte du regroupement de cours pouvant être effectué entre deux établissements. Par exemple pour une option organisée au sein d'un collège avec 20 élèves provenant de deux établissements, chaque établissement a transmis une information concernant ses propres élèves soit par exemple 10 élèves pour chaque établissement. Dans cet exemple, ceci a pour conséquence d'augmenter la part des cours « entre 6 et 10 élèves » au détriment de la tranche des cours « entre 16 et 20 élèves ».

Evolution d'effectifs d'élèves par cours²³ – Services des classes d'accueil et d'insertion (SCAI)



Source : direction financière du postobligatoire

Cela permet de traduire l'évolution du nombre moyen d'effectif par cours suivant :

| | oct.08 | févr.09 | mars.10 |
|---------------------------------|--------|---------|---------|
| Nombre total de cours | ND | ND | 112 |
| Nombre moyen d'élèves par cours | ND | ND | 10.0 |

ND : Non disponible

Source : direction financière du postobligatoire

²³ A noter que les données récoltées par la DGPO ne tiennent pas compte du regroupement de cours pouvant être effectué entre deux établissements. Par exemple pour une option organisée au sein d'un collège avec 20 élèves provenant de deux établissements, chaque établissement a transmis une information concernant ses propres élèves soit par exemple 10 élèves pour chaque établissement. Dans cet exemple, ceci a pour conséquence d'augmenter la part des cours « entre 6 et 10 élèves » au détriment de la tranche des cours « entre 16 et 20 élèves ».

9.2 Tableau de bord des effectifs du personnel à disposition des établissements de l'enseignement postobligatoire

| | Heures enseignées | Dégrevements | | | Personnel scolaire associé | Personnel administratif | TOTAL |
|---|-------------------|------------------|--------------------------------|--------------|----------------------------|-------------------------|-------|
| | | pour encadrement | organisationnel / coordination | de formation | | | |
| Personnel enseignant | | | | | | | |
| Employés / fonctionnaire | ETP Francs | | | | | | |
| Auxiliaires/ agents spécialisés / personnel en formation avec contrat | ETP Francs | | | | | | |
| Autre personnel sans contrat | ETPc Francs | | | | | | |
| <i>dont heures au cachet</i> | ETPc Francs | | | | | | |
| <i>dont remplacement</i> | ETPc Francs | | | | | | |
| Variation de réserve de carrière | ETPc Francs | | | | | | |
| Total PE | ETPc Francs | | | | | | |
| Personnel administratif et technique | | | | | | | |
| Employés / fonctionnaire | ETP Francs | | | | | | |
| Auxiliaires/ agents spécialisés / personnel en formation avec contrat | ETP Francs | | | | | | |
| Autre personnel sans contrat | ETPc Francs | | | | | | |
| Total PAT | ETPc Francs | | | | | | |
| Total PO | ETPc Francs | | | | | | |

| | |
|---------------------|---------------------------------|
| Taux d'absentéisme | PE PAT |
| Prévisions d'élèves | SRED M-18 SRED M-6 Chèque |
| Décomptes d'élèves | septembre |

| |
|---|
| Nombre d'heures enseignées |
| Nombre d'heures enseignées avec un effectif de 10 élèves ou moins |
| Nombre d'heures enseignées avec un effectif de 24 élèves ou plus |



9.3 Données des cours par établissement au sein de l'enseignement postobligatoire

| Filière (gymnasiale, ECG, CFP, SCAI) | Etablissement | Degré | Libellé du cours dans SMOG | Discipline | Regroupement de discipline | Matière nouvelle, existante ou annulée par rapport à la rentrée précédente | Matricule SIRH de l'enseignant (pour les nouveaux donner un numéro spécifique) | a) disciplines fondamentales, b) branches ou options spécifiques, c) branches ou options complémentaires d) disciplines particulières. | Nombre d'heures de cours élèves par an | Nombre d'heures de cours enseignants par an | Nombre d'heures de cours payés par an | nombre d'élèves max. par classe (Contraintes physiques, légales ou négociées avec les syndicats) | Nombre d'élèves | Nombre d'élèves voltigeurs | Nombre d'élèves totale du cours | Certifications (type de diplômes délivré en fin de parcours) avec distinction de dual et plein temps pour les formations professionnelles avec nombre d'élèves stabilisés par certification |
|--------------------------------------|---------------|-------|----------------------------|---------------|----------------------------|--|--|---|--|---|---------------------------------------|--|-----------------|----------------------------|---------------------------------|---|
| Gymnasiale | Rousseau | 1 | 1 alt 01 | Allemand | 1 | Existant | 132546 | A | 80 | | | 24 | 23 | | | Maturité gymnasiale |
| Gymnasiale | Rousseau | 1 | | Allemand labo | 1 | Existant | 132546 | A | 40 | | | 12 | 12 | | | Maturité gymnasiale |
| Gymnasiale | Rousseau | 1 | | Allemand labo | 1 | Existant | 132546 | A | 40 | | | 12 | 11 | | | Maturité gymnasiale |
| Gymnasiale | Rousseau | 1 | | Anglais | 2 | Existant | nouveau1 | A | 80 | | | 24 | 18 | | | Maturité gymnasiale |
| Gymnasiale | Rousseau | 1 | | Anglais labo | 2 | Existant | nouveau1 | A | 40 | | | 12 | 9 | | | Maturité gymnasiale |
| Gymnasiale | Rousseau | 1 | | Anglais labo | 2 | Existant | nouveau1 | A | 40 | | | 12 | 9 | | | Maturité gymnasiale |
| CFP | CFPT | 2 | | Français | | Existant | 658752 | A | 80 | | | 24 | 11 | | | 5 CFC horlogers dual, 3CFC horlogers plein temps, 5 CFC automobile dual |
| | | | | | | | | | | | | | | | | |

9.4 Analyse issue du groupe de travail constitué de directeurs d'établissements pour l'établissement théorique du nombre de personnels administratifs et techniques nécessaire par établissement par rapport au nombre d'élèves

Prévisions postes PAT - Horizon 2010
(basées sur les effectifs de septembre 2009)

| | CALV | CAND | CLAP | ROUS | SAUS | SISM | VOLT | BOUV | CHAV | GOURD | STAEI | STIT | BOUG | H-D | J-P | ECGA | E-M | SCAI | COPAD | |
|--|---------------|------|-------|-------|-------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|------|--------|------|--------|--------|
| Effectif Collège / ECG opt / SCAI | 759 | 577 | 773 | 771 | 916 | 722 | 810 | 368 | 565 | 632 | 801 | 0 | 0 | 1080 | 992 | 0 | 395 | 120 | 310 | |
| Effectif SCAI / DIASPORA | 0 | 0 | 0 | 23 | 0 | 22 | 0 | 0 | 24 | 24 | 0 | 0 | 0 | 22 | 22 | 0 | 0 | 125 | 0 | |
| Effectif EC et/ou Transition | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 899 | 1056 | 0 | 0 | 768 | 95 | 80 | 66 | 0 | 40 | 0 | 0 | |
| Effectif CPC / Insertion prof. | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 12 | 399 | 802 | 404 | 257 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 571 | 0 | |
| Effectif FCPM / ECG adultes | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 435 | 0 | 0 | 0 | |
| ESIG, Stagiaires MP / ECG MS | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 65 | 65 | 0 | 0 | 125 | 88 | 104 | 108 | 0 | 0 | 0 | 0 | |
| Effectif déterminant : | * sans les 4e | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ADM | 759 | 577 | 773 | 794 | 916 | 744 | 810 | 1344 | 2109 | 1458 | 1205 | 1333 | 1286 | 1188 | 435 | 435 | 1130.3 | 310 | | |
| AT | 759 | 577 | 773 | 794 | 916 | 744 | 810 | 669 | 1069 | 921 | 934 | 370 | 1128 | 1036 | 109 | 395 | 120 | 77.5 | | |
| CEDOC | 759 | 577 | 773 | 794 | 916 | 744 | 810 | 1271 | 1777 | 921 | 934 | 948 | 1208 | 1107 | 108.75 | 435 | 120 | 77.5 | | |
| Social | 759 | 577 | 773 | 794 | 916 | 744 | 810 | 1279 | 2044 | 1458 | 1205 | 1120 | 1398 | 1278 | 43.5 | 0 | 1036.5 | 31 | | |
| Fixe pour : | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ADM | 3.50 | 3.00 | 3.50 | 3.50 | 3.50 | 3.50 | 3.50 | 3.50 | 3.50 | 3.50 | 3.50 | 3.50 | 3.50 | 3.50 | 2.50 | 1.75 | 3.50 | 2.40 | | |
| AT | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 3.40 | 0.30 | 2.90 | 0.50 | 0.30 | | |
| CEDOC | 2.00 | 1.50 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 2.00 | 0.50 | 1.00 | 0.55 | 0.50 | | |
| Social | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.60 | 0.10 | 0.30 | 2.30 | 0.10 | | |
| Ajust selon nbre d'élèves : | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ADM | 0.30 | 0.00 | -0.37 | 0.47 | 1.08 | 0.22 | 0.55 | 3.22 | 7.05 | 3.79 | 2.53 | 3.17 | 2.93 | 2.44 | 0.00 | 0.00 | 1.08 | 0.00 | | |
| AT | 0.12 | 0.00 | 0.15 | 0.19 | 0.43 | 0.09 | 0.22 | 0.00 | 0.74 | 0.44 | 0.47 | 0.00 | 0.86 | 0.67 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | | |
| CEDOC | 0.06 | 0.00 | 0.07 | 0.09 | 0.22 | 0.04 | 0.11 | 0.57 | 1.08 | 0.22 | 0.23 | 0.25 | 0.51 | 0.41 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.00 | | |
| Social | 0.06 | 0.00 | 0.07 | 0.09 | 0.22 | 0.04 | 0.11 | 0.58 | 1.34 | 0.76 | 0.51 | 0.42 | 0.70 | 0.58 | 0.00 | 0.00 | 0.34 | 0.00 | | |
| Total : | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ADM | 3.80 | 3.00 | 3.87 | 3.97 | 4.58 | 3.72 | 4.05 | 6.72 | 10.55 | 7.29 | 6.03 | 6.67 | 6.43 | 5.94 | 2.50 | 1.75 | 4.58 | 2.40 | | |
| AT | 3.52 | 3.40 | 3.55 | 3.59 | 3.83 | 3.49 | 3.62 | 3.40 | 4.14 | 3.84 | 3.87 | 3.40 | 4.26 | 4.07 | 0.30 | 2.90 | 0.50 | 0.30 | | |
| CEDOC | 2.06 | 1.50 | 2.07 | 2.09 | 2.22 | 2.04 | 2.11 | 2.57 | 3.08 | 2.22 | 2.23 | 2.25 | 2.51 | 2.41 | 0.50 | 1.00 | 0.55 | 0.50 | | |
| Social | 0.66 | 0.60 | 0.67 | 0.69 | 0.82 | 0.64 | 0.71 | 1.18 | 1.94 | 1.36 | 1.11 | 1.02 | 1.30 | 1.18 | 0.10 | 0.30 | 2.64 | 0.10 | | |
| Objectif 2010 | 10.04 | 8.50 | 10.16 | 10.34 | 11.45 | 9.89 | 10.49 | 13.87 | 19.71 | 14.71 | 13.24 | 13.34 | 14.50 | 13.60 | 3.40 | 5.95 | 8.27 | 3.30 | 194.76 | |
| Situation réelle septembre 2009 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ADM | 3.90 | 3.40 | 4.80 | 4.30 | 4.58 | 3.50 | 4.40 | 7.15 | 8.95 | 6.10 | 6.20 | 4.60 | 1.00 | 5.40 | 5.95 | 1.00 | 2.60 | 5.30 | 2.40 | |
| AT | 5.00 | 3.60 | 4.00 | 3.70 | 3.83 | 3.80 | 4.40 | 3.75 | 3.70 | 5.00 | 3.95 | 2.00 | 0.00 | 4.70 | 4.70 | 0.10 | 1.60 | 0.50 | 0.30 | |
| CEDOC | 1.70 | 1.00 | 1.75 | 1.75 | 1.72 | 1.50 | 2.25 | 2.00 | 2.85 | 1.80 | 2.00 | 1.00 | 0.00 | 2.15 | 2.30 | 0.10 | 0.70 | 0.00 | 0.50 | |
| Social | 0.60 | 0.50 | 0.75 | 0.70 | 0.92 | 0.50 | 0.80 | 1.20 | 1.60 | 1.10 | 0.90 | 1.10 | 0.00 | 0.95 | 1.10 | 0.00 | 0.70 | 1.95 | 0.10 | |
| Total | 11.20 | 8.50 | 11.30 | 10.45 | 11.05 | 9.30 | 11.85 | 14.10 | 17.10 | 14.00 | 13.05 | 8.70 | 1.00 | 13.20 | 14.05 | 1.20 | 5.60 | 7.75 | 3.30 | 186.70 |
| Situation réelle septembre 2008 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| ADM | 4.2 | 3.40 | 4.9 | 4.4 | 4.9 | 3.5 | 4.70 | 7.15 | 8 | 5.85 | 6.2 | 3.6 | 1 | 5.4 | 5.15 | 1 | 1.7 | 4.6 | 2.4 | |
| AT | 5 | 3.60 | 3.8 | 3.02 | 4.9 | 4 | 4.20 | 3.75 | 3.55 | 4.9 | 3.95 | 2 | 4.7 | 4.7 | 0.1 | 1.6 | 0.8 | 0 | | |
| CEDOC | 2 | 1.00 | 2 | 1.75 | 2 | 1.5 | 2.45 | 2 | 2.6 | 1.8 | 2 | 1 | 0.5 | 2.15 | 2.2 | 0.1 | 0.5 | 0 | 0.8 | |
| Social | 0.6 | 0.50 | 0.75 | 0.7 | 0.8 | 0.5 | 0.80 | 1.2 | 1.5 | 1.1 | 0.9 | 1.1 | 0.95 | 1.1 | 0 | 0.3 | 2.55 | 0.1 | | |
| Total | 11.80 | 8.50 | 11.45 | 9.87 | 12.60 | 9.50 | 12.15 | 14.10 | 15.65 | 13.65 | 13.05 | 7.70 | 1.50 | 13.20 | 13.15 | 1.20 | 4.10 | 7.95 | 3.30 | 184.42 |