

L'accessibilité et l'acquisition des données administratives sur l'éducation dans le canton de Genève

Muriel Meunier¹

**Leading house
Économie de l'éducation²**

Juin 2009



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie DFE
Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT

¹ Haute école de gestion (HEG) de Genève, 7 Route de Drize, 1227 Carouge-Genève, Suisse. Tél: +41 (0)22 388 1870 ; Fax: +41 (0)22 388 1701.

Email: Muriel.Meunier@hesge.ch

² <http://www.educationeconomics.unige.ch/>

Remerciements

L'auteur tient à remercier les membres de la Direction générale de l'enseignement primaire (DGEP), de la Direction générale du cycle d'orientation (DGCO), du Service de la recherche en éducation (SRED), du Secrétariat général du Département de l'instruction publique (DIP) et du Service Écoles-Médias (SEM) pour leur contribution à la réalisation du présent document, et plus particulièrement M. Alain Basset, M. Cédric Goetschmann et M. Marc de Vivies du Service Écoles-Médias.

Leading House

Les *leading houses* sont les vecteurs d'un nouveau programme d'encouragement de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) visant à promouvoir le développement durable dans la recherche sur la formation professionnelle en Suisse.

Les thèmes prioritaires traités par les *leading houses* sont:

- Qualité de la formation professionnelle (Université de Fribourg) ;
- Recherche sur l'enseignement et l'apprentissage (Université de Bâle) ;
- Économie de la formation professionnelle (Université de Zurich et Université de Berne) ;
- Économie de l'éducation (Université de Genève) ;
- Nouvelles technologies (EPF Lausanne, Université de Genève et Université de Fribourg).

Table des matières

1. Introduction.....	1
2. La recherche empirique.....	2
2.1. Un pré-requis: les données.....	2
2.2. Les données existantes au niveau national.....	2
2.3. Les données administratives du canton de Genève.....	3
2.4. Les évaluations des élèves au degré primaire.....	4
2.5. Les évaluations des élèves au degré secondaire I.....	4
3. La procédure administrative.....	6
3.1. Le Service de la recherche en éducation (SRED).....	6
3.2. La Direction générale de l'enseignement primaire (DGEP).....	7
3.3. La Direction générale du cycle d'orientation (DGCO).....	7
3.4. Monsieur le Conseiller d'État en charge du Département de l'instruction publique (DIP).....	8
3.5. Le Service Écoles-Médias (SEM) du DIP.....	9
3.6. Les « relances ».....	9
4. Les problèmes rencontrés.....	11
5. Les recommandations.....	13
6. Conclusions.....	16

1. Introduction

Le pôle d'excellence en économie de l'éducation (ou *leading house* en économie de l'éducation) a pour mandat de développer la recherche académique en Suisse sur l'éducation en général et la formation professionnelle en particulier.

Afin de répondre aux attentes de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) qui finance ce projet, la *leading house* en économie de l'éducation a entrepris des démarches en vue d'accéder d'une part, aux données administratives du canton de Genève et d'autre part, aux évaluations des élèves du canton de Genève (cf. **section 2**).

L'objet de ce document est de présenter la procédure administrative qui a été entreprise dans le but d'accéder à ces données. Dans un premier temps, nous proposons de faire un compte-rendu des informations que nous avons recueillies jusqu'à présent (cf. **section 3**).

Dans un deuxième temps, nous mettons en évidence les différents problèmes rencontrés lors de notre requête (cf. **section 4**).

Finalement, nous nous permettons de suggérer quelques pistes de réflexion en vue d'améliorer la communication entre d'une part, les chercheurs qui souhaitent accéder à ce type de données et d'autre part, les administrations qui sont en mesure de les leur délivrer (cf. **section 5**).

2. La recherche empirique

2.1. Un pré-requis: les données

L'un des objectifs de la recherche empirique est de tester scientifiquement différentes alternatives ou hypothèses afin de dépasser les opinions ou idées reçues. Comme le mentionne très justement M. Schleicher, responsable du département éducation à l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE)³:

“Without data, you are just another person with an opinion”

Les données sont à la base de la recherche empirique. Or, pour entreprendre et effectuer des recherches ambitieuses, des données de qualité sont indispensables.

2.2. Les données existantes au niveau national

En Suisse, il existe malheureusement peu de données sur le système éducatif au niveau national. Cet état des choses provient notamment du fait que l'éducation est décentralisée, c'est-à-dire que la compétence éducative est du ressort des 26 cantons qui composent le pays.

La Suisse a cependant participé à plusieurs enquêtes internationales. On peut citer l'enquête *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) effectuée en 1995 par l'*International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) ou l'enquête *Programme for International Student Assessment* (PISA) effectuée en 2000, 2003 et 2006 par l'*Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD).

Ces enquêtes évaluent des échantillons d'élèves en mathématiques et sciences dans le cas de TIMSS et en lecture, mathématiques et sciences dans le cas de PISA. Ces enquêtes ne sont pas exhaustives (échantillons restreints d'écoles et d'élèves) et

³ Andreas Schleicher: Where immigrant students succeed. A comparative review of performance and engagement in PISA 2003, OCDE (15 Mai 2005).

l'échantillonnage ne permet généralement pas de faire des comparaisons entre les cantons. A quelques exceptions près, l'échantillonnage ne permet pas non plus d'avoir des classes entières d'élèves.

Au niveau national, l'essentiel des données provient des statistiques cantonales compilées au niveau national par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Il n'existe malheureusement pas d'évaluations systématiques et exhaustives des élèves durant la scolarité obligatoire.

2.3. Les données administratives du canton de Genève

Dans le canton de Genève, il existe des données administratives (i.e. la base de données scolaires) qui possèdent un réel potentiel du point de vue de la recherche académique. L'accès à ces données administratives permettrait d'initier des recherches qui n'ont jusqu'à présent pas encore été effectuées à partir de données suisses.

Les avantages de la base de données scolaires (BDS) sont nombreux:

- la BDS *existe depuis 1960* et a été stabilisée depuis le début des années 1970. Elle répond à la fois à des objectifs administratifs et de recherche ;
- la BDS est *tenue à jour* par la Division des systèmes d'information et de gestion (DSIG) du DIP (car elle est utilisée notamment pour faire les listes de classes ou la carte élève) devenue SEM/GDS en 2007 ;
- la BDS est *exhaustive pour tout l'enseignement public*, excepté le secondaire II obligatoire privé et l'université ;
- la BDS est particulièrement *riche en informations* car elle comprend à la fois des informations (par exemple naissances et arrivées dans le canton) provenant de l'Office cantonal de la population (OCP) ainsi que des informations sociodémographiques sur les élèves recueillies lors du recensement scolaire annuel. Par ailleurs, la position scolaire de la BDS permet de connaître

notamment l'identificateur classe, le genre, l'âge, les antécédents socioprofessionnels familiaux, la nationalité de l'élève, le contexte migratoire, le pays de provenance, la première langue parlée ;

- la BDS *peut être fusionnée avec d'autres sources de données*, comme par exemple les évaluations cantonales effectuées au degré primaire (2^e et 6^e années) et au degré secondaire I (7^e, 8^e et 9^e années)⁴.

2.4. Les évaluations des élèves au degré primaire

Au degré primaire, les élèves de 2^e et 6^e années sont évalués chaque année lors d'évaluations communes dans le canton de Genève.

Malheureusement, les résultats individuels des évaluations ne sont pas centralisés au niveau cantonal et seules les moyennes par classes sont transmises sur support papier à la Direction générale de l'enseignement primaire (DGEP).

Une solution pour obtenir ces évaluations consisterait à contacter chaque école puis à s'assurer que chacune d'entre elle ait bien conservé les fichiers papiers des résultats. Malheureusement, ce travail titanesque n'est pas envisageable à court terme. Il semblerait que la centralisation des évaluations communes soit actuellement en cours.

2.5. Les évaluations des élèves au degré secondaire I

Au degré secondaire, les élèves de 7^e, 8^e et 9^e années sont évalués chaque année lors d'évaluations communes dans le canton de Genève.

Depuis 2003, ces évaluations sont centralisées dans une application intitulée EvaCom. Cette application est consacrée à la gestion des évaluations communes et

⁴ Pour plus de détails voir: Soussi et al. (2005). *EVALEPCOPO. Principes et modalités d'évaluation des apprentissages à l'école primaire, au Cycle d'orientation et dans l'enseignement post-obligatoire (Collège, École de commerce et École de culture générale): analyse des documents*, Genève: SRED. Chapitre III. L'évaluation dans les établissements et les disciplines, pages 55-67.

permet notamment la saisie et la consultation des résultats EvaCom par les enseignant(e)s, les directions d'établissements et les directions générales depuis internet ainsi que la consultation des notes.

Grâce à l'application EvaCom, il est donc possible d'extraire les résultats des élèves au niveau individuel non seulement pour les *évaluations communes* mais également pour les *moyennes trimestrielles* en français, mathématiques, allemand, anglais, géographie, histoire, physique, alimentation, éducation physique ainsi que les cours en option.

Malheureusement les évaluations ne sont pas disponibles pour les années scolaires précédant 2003-2004. De plus, la procédure d'extraction des évaluations peut être plus ou moins longue. Le coordinateur SIEF (Systèmes d'information éducation et formation) pour le cycle d'orientation (CO) évalue le temps nécessaire pour l'extraction des données pour les 4 années demandées (2003-2004 à 2006-2007) à une grosse semaine de travail à temps plein.

3. La procédure administrative

La procédure permettant l'accès aux données administratives et aux évaluations des élèves n'est, à notre connaissance, pas clairement définie. C'est pourquoi nous nous sommes adressés dans un premier temps aux membres de la direction du Service de la recherche en éducation (SRED).

Nous avons ensuite rencontrés les membres de la Direction générale du cycle d'orientation (DGCO) puis les membres du Service Écoles-Médias (SEM) du Département de l'instruction publique (DIP).

Les interactions avec les membres de la Direction générale de l'enseignement primaire (DGEP) et Monsieur le Conseiller d'État en charge du DIP se sont malheureusement limitées à des échanges de courriers postaux, d'emails ou d'échanges téléphoniques.

3.1. Le Service de la recherche en éducation (SRED)

Le SRED a été notre premier interlocuteur. Après nous avoir reçus fin novembre 2007 pour nous présenter les données existantes dans le canton de Genève, les membres de la direction du SRED nous ont fait part de leur volonté de collaborer lorsque nous avons mentionné notre volonté d'accéder aux données administratives.

Pour le SRED, la procédure administrative est relativement simple:

- dans un premier temps, il est nécessaire de rédiger un projet de recherche⁵ qui permette de justifier l'accès aux *données administratives* ; le SRED est le répondant légal de ces données ;
- dans un deuxième temps, il nous faut prendre contact avec la DGEP et la DGCO afin de nous renseigner sur la manière d'obtenir les données relatives

⁵ Le projet de recherche intitulé « Demande d'accès aux données administratives du canton de Genève » est disponible sur demande.

aux évaluations des élèves ; *d'un point de vue juridique, le SRED n'a pas le droit de transmettre à des tiers les données relatives aux évaluations des élèves.*

C'est pourquoi nous proposons d'organiser une réunion d'information avec le SRED, la DGEP et la DGCO dans le but de présenter notre projet de recherche aux directions générales. Cette réunion s'est tenue le lundi 23 juin 2008.

3.2. La Direction générale de l'enseignement primaire (DGEP)

A notre regret, la DGEP n'a pas souhaité participer à notre réunion d'information et nous a invité, dans une réponse datée du 19 mai 2008, à prendre contact avec le SRED qui devrait être notre « interlocuteur privilégié ».

Une incompréhension semble provenir du fait que pour la DGEP, le SRED possède déjà toutes les données possibles relatives à l'enseignement primaire. Selon nous, la DGEP ne semble pas comprendre pourquoi le SRED n'est pas en mesure de nous fournir les données concernant les évaluations que nous souhaitons obtenir.

Par ailleurs, des inquiétudes sont exprimées quant à l'utilisation qui sera faite des données obtenues et ce, malgré l'envoi d'une copie de notre projet de recherche pourtant précis sur ce point.

3.3. La Direction générale du cycle d'orientation (DGCO)

La DGCO a en revanche accepté de participer à notre réunion d'information. Cette rencontre avec la DGCO et le SRED a été très utile. Elle a notamment permis d'échanger sur les objectifs de notre projet de recherche ainsi que sur l'utilisation des données.

Au terme de cette réunion, il a été convenu que des *demandes officielles* devaient être envoyées:

- à *Monsieur le Conseiller d'État en charge du DIP* pour les données

administratives (i.e. BDS) ; étant donné que des incertitudes demeurent concernant l'accès aux évaluations des élèves au primaire et au cycle d'orientation, ce point est également mentionné dans le courrier ;

- à la **DGEP** pour les évaluations communes des élèves de 2^e et 6^e années de la scolarité obligatoire ;
- à la **DGCO** pour les évaluations communes des élèves de 7^e, 8^e et 9^e années de la scolarité obligatoire.

Ces trois demandes officielles ont été envoyées par courrier postal le 4 août 2008.

3.4. Monsieur le Conseiller d'État en charge du DIP

Le 10 septembre 2008, Monsieur le Conseiller d'État en charge du DIP a répondu favorablement à notre demande d'accès aux *données administratives* du canton de Genève « à la condition que l'extraction des informations demandées, soit effectuées par le SRED ».

Ces données nous sont très rapidement fournies par le SRED (i.e. le 22 septembre 2008).

Malheureusement, Monsieur le Conseiller d'État en charge du DIP n'a pas mentionné les *évaluations des élèves* au primaire et au cycle d'orientation dans son courrier. Ceci est particulièrement regrettable car:

- la réponse de la DGEP datée du 14 août 2008 nous informe que « le département de l'instruction publique a estimé que les données relatives aux résultats des élèves aux épreuves cantonales sont confidentielles et doivent être réservées à une analyse et un usage internes » ;
- la réponse de la DGCO datée du 15 août 2008 nous confirme que la demande doit être « adressée à Monsieur le Conseiller d'État Charles Beer ».

Tandis que le DIP semble avoir pris position dans le cas des évaluations des élèves

au primaire, il nous est explicitement demandé d'obtenir une réponse formelle de la part de Monsieur le Conseiller d'État dans le cas des évaluations des élèves au cycle d'orientation.

A ce stade, nous aurions souhaité obtenir une réponse formelle de Monsieur le Conseiller d'État d'une part, concernant les évaluations des élèves du primaire et d'autre part, concernant les évaluations des élèves du cycle d'orientation.

Sans réponse formelle, un email à ce sujet est envoyé au secrétariat général du DIP le 22 septembre 2008.

3.5. Le Service Écoles-Médias (SEM) du DIP

Toujours dans l'attente d'une réponse formelle de Monsieur le Conseiller d'État en charge du DIP concernant les *évaluations des élèves* du canton de Genève, nous avons pris contact avec le Service Écoles-Médias du DIP à la fin de l'année 2008.

Il ressort de l'entrevue avec le SEM qui a eu lieu le 8 janvier 2009 que l'accès aux évaluations des élèves nécessite:

- un *préavis scientifique du SRED*: positif en ce qui concerne notre projet de recherche ;
- un *préavis technique du SEM*: partiellement positif car les données ne sont disponibles que pour la période 2003-2006 et uniquement pour le CO ;
- un *préavis juridique de l'unité juridique du DIP* afin de déterminer la procédure adéquate dans le cadre de la LPDP⁶ ;
- un *accès à l'application pour l'extraction des données*: une demande BPM doit être réalisée sur la personne ad-hoc de la HES.

3.6. Les « relances »

⁶ Loi sur la protection des données personnelles.

Entre les mois de janvier et avril 2009, plusieurs « relances » sont envoyées notamment à l'unité juridique du DIP par l'intermédiaire du SEM. Toujours dans l'attente d'une réponse, un nouveau courrier est adressé à Monsieur le Conseiller d'État en charge du DIP le 29 avril 2009.

Une réponse officielle favorable est finalement reçue le 28 mai 2009.

4. Les problèmes rencontrés

La procédure administrative s'est avérée longue et fastidieuse car nous avons rencontrés de nombreux problèmes lors de nos démarches.

- **L'absence de procédure définie et accessible**

Le premier problème est lié au fait que la procédure administrative qui doit être suivie pour obtenir les données relatives à l'éducation dans le canton de Genève n'est pas clairement *définie* et identifiée dans un document facilement *accessible*.

Deux questions émergent alors: *à qui s'adresser?* et *comment procéder?*

- **La multiplication des interlocuteurs**

A qui s'adresser? Le second problème provient du fait que nous avons interagit avec *4 interlocuteurs* différents à savoir le SRED, la DGEP, la DGCO et Monsieur le Conseiller d'État en charge du DIP.

Comment procéder? Malheureusement, il est apparu que nos divers interlocuteurs ne nous ont pas toujours transmis une information globale et identique.

Il est important de préciser que les problèmes rencontrés concernent essentiellement les données relatives aux évaluations des élèves (que ce soit au primaire ou au cycle d'orientation). En effet, une incompréhension semble provenir du fait que, étant donné que la DGEP et la DGCO fournissent chaque année leurs données au SRED, les directions générales ne sont pas forcément conscientes du fait que le SRED n'est pas habilité à nous fournir leurs données.

- **La confidentialité des individus**

L'argument de la confidentialité des individus a souvent été avancée pour émettre des réserves quand à notre demande. Pour information, il est utile de savoir que deux

lois régissent actuellement la confidentialité des individus:

- Loi sur les informations traitées automatiquement par ordinateurs (LITAO) du 17 décembre 1981 (entrée en vigueur le 1^{er} février 1983)
http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/s/rsg_B4_35.html
- Loi sur la protection des données personnelles (LPDP) déposée le 7 juin 2006
<http://www.geneve.ch/grandconseil/data/texte/PL09870.pdf>

Un des problèmes rencontrés est issu du fait que les objectifs liés à notre travail des chercheurs semblent être mal compris. Il est regrettable que notre recherche suscite la suspicion, surtout lorsqu'il s'agit de la confidentialité des individus.

- **Le manque de transparence dans le suivi de notre demande**

Un des problèmes rencontrés concerne le fait qu'entre les mois de septembre 2008 et juin 2009, nous n'avons pas été informés du suivi de notre dossier. Cette absence de communication durant une période que nous estimons longue (10 mois) est d'autant plus regrettable qu'elle entraîne des externalités négatives importantes sur l'état d'avancement de notre projet de recherche.

- **Les délais**

Les délais représentent un problème supplémentaire à la recherche en éducation en Suisse et, dans le canton de Genève en particulier. Étant donné qu'une partie de la recherche académique est financée par des mandats d'une durée bien définie, le fait de devoir attendre de nombreux mois avant d'accéder aux données pose un véritable problème de financement et d'efficacité des fonds publics.

5. Les recommandations

Nous nous permettons de faire quelques recommandations qui, au vu des problèmes rencontrés, devraient permettre d'améliorer la procédure administrative relative aux données en éducation dans le canton de Genève.

- **Une procédure générale**

L'existence d'*un document contenant toutes les informations utiles* dans le cadre d'une procédure de demande d'accès aux données est nécessaire.

Visible et facilement accessible, ce document permettrait aux chercheurs de gagner beaucoup de temps et d'énergie dans leur demande d'accès aux données.

De plus, la *diffusion d'une information homogène* permettrait d'informer tous les intervenants de la procédure à suivre. Cela permettrait notamment d'éviter de déranger par exemple le SRED ou les Directions générales pour des questions sur lesquelles le Conseiller d'État en charge du DIP a seule autorité.

- **Un interlocuteur unique**

Un seul interlocuteur simplifierait grandement les échanges dans le cadre de notre dossier. Le *Service Écoles-Médias* est l'interlocuteur qui nous a transmis l'information la plus transparente et fourni les renseignements les plus complets concernant la procédure administrative à suivre.

De plus, le SEM semble être l'interlocuteur le mieux informé des implications pratiques relatives à l'extraction des données.

- **Un contrat de confidentialité**

Les chercheurs travaillent quotidiennement avec des bases de données, *dans le respect de la confidentialité des individus*. Les offices nationaux de statistiques font

généralement signer des contrats de confidentialité aux chercheurs dans le but de leur indiquer clairement leurs droits et leurs devoirs vis-à-vis des données mises à leur disposition.

En Suisse, les contrats de livraison des données de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sont basés sur les bases légales suivantes:

- art. 19, al. 2, de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF) ;
- art. 9 de l'ordonnance du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux ;
- art. 22 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD).

Par ailleurs, il est commun de trouver les mentions suivantes dans les publications scientifiques : « Les idées et les opinions émises sont sous l'unique responsabilité des auteurs, et ne représentent pas nécessairement les positions de ou de ses partenaires ».

Finalement, en 2001 le canton de Genève s'est doté de la Loi sur l'information du public et l'accès aux documents (LIPAD)⁷, qui vise « à introduire le principe de transparence dans l'administration cantonale ». Actuellement, la Commission externe d'évaluation des politiques publiques (CEPP) est en train d'évaluer la LIPAD dans le but « d'évaluer l'effectivité, l'efficacité et l'efficience du droit d'accès aux documents par le public »⁸. Nous considérons que notre document pourrait s'inscrire dans le cadre de cette évaluation.

- **Un suivi**

Il est très important pour nous de savoir si nous obtiendrons les données (ou pas) et dans *quels délais*. En effet, un suivi du dossier s'avère essentiel car nous avons aussi des comptes à rendre à nos mandataires.

⁷ http://www.geneve.ch/legislation/rsg/f/rsg_a2_08.html

⁸ <http://etat.geneve.ch/cepp/faq.jsp?id=2979&id1=2617&id2=>

- **Communiquer sur le travail des chercheurs**

Une partie des inquiétudes de nos interlocuteurs semblent provenir du fait qu'il existe une certaine crainte *a priori* de l'utilisation que « pourraient faire » les chercheurs avec les données. Ces craintes semblent provenir essentiellement du fait que l'objet de nos recherches n'a pas été bien compris.

D'un point de vue général, *l'objectif de la recherche académique n'est pas d'obtenir des résultats qui permettent d'identifier un individu*. Dans le cas particulier de la recherche en éducation, les résultats présentés ne permettront jamais d'identifier un élève, une classe, un enseignant ou une école.

Il est donc sans doute utile de rappeler que *la recherche académique repose sur des règles d'éthiques* et que l'objet de la recherche empirique n'est pas de violer les règles de confidentialité.

- **Établir une documentation pour l'utilisation des données administratives**

Finalement, après plusieurs semaines d'utilisation des données issues de la BDS, il apparaît que ces données sont assez difficiles d'accès car les guides d'utilisation sont peu nombreux.

Il serait utile de *développer les guides d'utilisation* permettant l'utilisation des données par un maximum de chercheurs, ceci dans le but de mieux rentabiliser les montants investis dans ces bases de données.

6. Conclusions

Les données sur l'éducation dans le canton de Genève existent. Malheureusement, la procédure administrative pour les obtenir est longue et fastidieuse.

Selon nous, cette procédure administrative pourrait être grandement améliorée grâce:

- à l'existence d'un *document général* qui regroupe l'ensemble des informations nécessaires à une demande d'accès aux données ;
- à un *interlocuteur unique* qui centralise les informations relatives à l'accès des données ;
- à l'établissement d'un *contrat de confidentialité* entre les chercheurs et les institutions concernées ;
- au suivi du dossier dans *des délais raisonnables* dans le cadre d'un mandat de recherche ;
- à une *meilleure communication sur le travail des chercheurs* ;
- au développement de documents permettant une utilisation plus efficace des données existantes à travers des *guides d'utilisation*.