



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Rose-Marie Rodriguez

2016-CE-116

Ordonnance fixant les montants maximaux facturés dans le cadre de la scolarité obligatoire – une discrimination des écoles des régions périphériques ?

I. Question

L'ordonnance du 19 avril 2016 fixant les montants maximaux facturés dans le cadre de la scolarité obligatoire entrera en vigueur le 1^{er} août 2016 et les chiffres fixés nous interpellent.

La question des députés Dominique Corminboeuf-Strehblow et Rose-Marie Rodriguez déposée en novembre 2012 relevait déjà les disparités de facturation des frais annuels entre écoles du même canton et demandait au Conseil d'Etat de prendre position sur ce sujet-là. La réponse du Conseil d'Etat en mars 2013 était que les écoles devaient facturer un forfait raisonnable et attendre l'ordonnance à venir qui fixerait les montants maximaux suivant la nouvelle loi scolaire et son règlement d'application.

Les élèves scolarisés hors cercle de domicile le sont principalement pour deux raisons : soit ils suivent le programme SAF (Sport-Arts-Formation), soit ils sont autorisés à le faire pour des raisons linguistiques. C'est l'inspecteur scolaire qui donne l'autorisation sans que les communes de domicile ne puissent intervenir.

Les écoles situées dans les régions périphériques sont donc régulièrement amenées à payer des factures pour des décisions qu'elles ne prennent pas et sur lesquelles elles n'ont aucun pouvoir.

De plus, le montant facturé par les cycles d'orientation qui accueillent des élèves d'autres cycles peut varier, selon cette nouvelle ordonnance, de 1000 à 7000 francs par année et par élève, en fonction des frais financiers, des bâtiments et mobiliers scolaires, de même que des frais de traitement du personnel enseignant et socio-éducatif. Si un montant raisonnable entre 1000 et 3000 francs par année et par élève semble acceptable, il est clair que le montant maximal de 7000 francs par année et par élève paraît totalement disproportionné et clairement discriminatoire pour les communes ou associations de communes de certaines régions.

Au vu de tout ce qui précède, nous remercions le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Article 1, alinéa 1 : quelles sont les activités scolaires auxquelles pense le Conseil d'Etat ?
2. Article 1, alinéa 2 : comment le Conseil d'Etat est-il arrivé à ces montants maximaux à la limite, voire en-dessous de ce qui se pratique aujourd'hui ?
3. Article 2, alinéa 3 : comment le Conseil d'Etat définit-il de manière précise le terme « récurrent » ?

4. Article 2, alinéa 3 : à partir de quelle fréquence un accueil devient-il « récurrent » ?
5. Article 2, alinéa 4 : comment les écoles accueillant des élèves d'autres cycles pourront-elles justifier le montant facturé ?
6. Article 2, alinéa 4 : comment les écoles pourront-elles justifier que c'est l'accueil de tel ou tel élève qui engendre l'ouverture d'une classe ou le maintien d'une classe supplémentaire ?
7. Article 2, alinéa 4 : dans le cas où plusieurs élèves scolarisés hors du cercle de domicile seraient accueillis dans une même classe, comment l'école fera-t-elle pour répartir les frais supplémentaires ?
8. Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il que dans les commentaires accompagnant la LS à l'article 15, il est écrit que « les frais facturables concernent uniquement les frais supplémentaires afférents à la scolarisation de l'élève » et « les autres frais (charges salariales du corps enseignant, frais généraux de bâtiments, frais d'administration scolaire) ne font pas partie des frais supplémentaires » et que l'ordonnance réintroduise ces frais à l'article 2, alinéa 3 et 4 comme frais facturables ?
9. De manière globale, comment le Conseil d'Etat justifie-t-il que les frais d'un écolage intercantonal soient supportés à 50 % par le canton (cf. article 72, alinéa 2 de la loi scolaire), alors que ceux d'un écolage hors district, mais dans le même canton, restent totalement à la charge des communes ou des associations de communes ?

13 mai 2016

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, il y a lieu de rappeler que, ces dernières années, plusieurs communes ont interpellé la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) afin de dénoncer la trop forte disparité des montants facturés entre communes lorsqu'un ou une élève changeait de cercle scolaire. Fort de ce constat, et après avoir échangé avec l'Association des communes fribourgeoises et la Conférence des préfets, la DICS a proposé au Conseil d'Etat l'instauration de montants maximaux.

Le Conseil d'Etat répond ainsi aux questions posées :

1. Article 1, alinéa 1 : quelles sont les activités scolaires auxquelles pense le Conseil d'Etat ?

La loi scolaire et son règlement donnent précisément la définition des activités scolaires aux articles 10 al. 3 LS, 9 et 33 RLS, ainsi que dans le commentaire des articles. Voici un extrait de l'article 9 al. 2 RLS :

Les activités scolaires pouvant être facturées en tout ou en partie aux parents sont :

- a) les excursions, courses d'école, classes vertes, semaines thématiques, voyages d'étude, camps ou toute autre forme analogue d'activité ;*
- b) les activités sportives telles que demi-journées, journées ou camps de sport ;*
- c) les activités culturelles telles que visites d'expositions, spectacles, conférences, cinémas, théâtres ou concerts.*

Toutes les activités citées à l'alinéa 2 sont visées par l'article 1 al. 1 de l'ordonnance du Conseil d'Etat, à l'exception des activités portant sur une semaine telles que camps, classes vertes, semaines

thématiques, voyages d'étude qui font l'objet de l'alinéa 2 de l'ordonnance (montant supplémentaire de 400 francs pour ces activités de « longue durée »).

2. Article 1, alinéa 2 : comment le Conseil d'Etat est-il arrivé à ces montants maximaux à la limite, voire en-dessous de ce qui se pratique aujourd'hui ?

Une analyse de tous les règlements scolaires communaux et des statuts des associations de communes pour le cycle d'orientation, textes dans lesquels doivent figurer, selon la loi sur les communes, les montants maximaux pouvant être facturés aux parents, a été effectuée. Des questions ont également été posées aux cadres scolaires à ce sujet. Puis l'Association des communes fribourgeoises et la Conférence des préfets ont été consultées. Enfin, compte tenu du fait que le principe de gratuité prévaut à l'école obligatoire et que la participation des élèves aux activités scolaires est rendue obligatoire par la nouvelle législation scolaire, il y avait lieu de limiter les frais facturables aux parents, d'où les maximaux fixés dans l'ordonnance du Conseil d'Etat. Bien évidemment, les frais des activités scolaires peuvent être couverts également par un subventionnement des communes et par des actions de sponsoring/fundraising entreprises par l'école et le conseil des parents. Ainsi, à titre d'exemple, il ne s'agit pas d'organiser un camp de ski coûtant 400 francs au maximum mais bien de plafonner la facturation aux parents à 400 francs.

3. Article 2, alinéa 3 : comment le Conseil d'Etat définit-il de manière précise le terme « récurrent » ?

La récurrence se définit comme un phénomène répétitif. Dès lors, pour appliquer l'article 2 al. 3 de l'ordonnance, il faut que le cercle scolaire d'accueil démontre que le fait de scolariser chaque année plusieurs élèves hors cercle entraîne pour lui le maintien ou l'ouverture d'une classe.

4. Article 2, alinéa 3 : à partir de quelle fréquence un accueil devient-il « récurrent » ?

Le Conseil d'Etat espère que les associations de communes qui seront concernées par une éventuelle ouverture de classe sauront faire preuve de bon sens dans l'application de l'article 2 al. 3 et 4, en particulier sur cette notion de « récurrence ».

Les cycles d'orientation qui accueillent actuellement des élèves SAF peuvent démontrer que l'arrivée de ces élèves se produit chaque année depuis que le programme SAF a été introduit en 2011. Le Service du sport tient par ailleurs des statistiques dans ce domaine.

Enfin, tous les changements de cercle scolaire font l'objet d'une décision d'inspectorat. Ces décisions sont connues et conservées par la DICS et l'inspectorat.

5. Article 2, alinéa 4 : comment les écoles accueillant des élèves d'autres cycles pourront-elles justifier le montant facturé ?

Par la charge salariale d'enseignant-e-s supplémentaires, dont 50 % doit être supporté par les communes du cercle scolaire :

A l'école primaire, les charges salariales des enseignant-e-s sont réparties à raison de 50 % entre l'Etat et les communes. Toutes les communes du canton y participent en fonction du chiffre de leur population légale. Le fait d'accueillir un ou une élève d'une autre commune ne change donc rien au montant facturé ; il n'y a pas lieu d'en tenir compte.

Au cycle d'orientation, chaque association de commune paie une participation de 50 % pour les charges salariales des enseignant-e-s de sa propre association uniquement. Si une association accueille des élèves hors cercle qui créent une ouverture de classe, les salaires des enseignant-e-s de cette classe supplémentaire seront pris en charge à raison de 50 % par les communes de l'association d'accueil. Il est donc normal que la commune de domicile de l'élève - hors cercle - y participe.

6. **Article 2, alinéa 4 : comment les écoles pourront-elles justifier que c'est l'accueil de tel ou tel élève qui engendre l'ouverture d'une classe ou le maintien d'une classe supplémentaire ?**
7. **Article 2, alinéa 4 : dans le cas où plusieurs élèves scolarisés hors du cercle de domicile seraient accueillis dans une même classe, comment l'école fera-t-elle pour répartir les frais supplémentaires ?**

Il y a lieu de préciser que depuis l'introduction du programme SAF en 2011, il n'y a eu aucune ouverture de classe provoquée par l'arrivée d'un ou d'une élève SAF. Les inspecteurs et inspectrices scolaires, compétents pour prononcer les changements de cercle scolaire et pour définir le cycle d'orientation d'accueil, vérifient au préalable si de la place est disponible, sans créer d'ouverture de classe. Par ailleurs, le maintien ou l'ouverture d'une classe est décidée par la DICS. Là également, la DICS s'assure que l'arrivée d'un ou d'une élève SAF ne provoque, en principe, pas d'ouverture de classe dans le cercle d'accueil.

S'agissant des changements de cercle scolaire pour raison de langue, les possibilités d'accueil sont plus nombreuses et plus étendues dans le canton. L'inspectorat et la DICS procèdent à la même analyse décrite ci-dessus. Là également, le risque d'une ouverture de classe est faible.

Si la situation devait tout de même se présenter, les associations de communes peuvent toujours prévoir des montants inférieurs à ceux mentionnés dans l'ordonnance ou renoncer à facturer certains frais. Elles sont libres de définir entre elles des règles communes sur la façon dont elles veulent appliquer l'ordonnance du Conseil d'Etat, qui ne fixe rien d'autre que des montants maximaux : il conviendrait par exemple d'apprécier, sur la base d'une moyenne pluriannuelle, si un cercle scolaire du cycle d'orientation doit ouvrir ou maintenir une classe en raison de l'accueil récurrent d'élèves d'autres cercles scolaires. Ou alors de prendre en compte le dernier ou la dernière élève hors cercle, voire tous les élèves hors cercle de la classe ou de l'établissement, sans lesquels une ouverture de classe n'aurait pas été nécessaire. L'autonomie des communes en la matière est respectée, l'ordonnance ne fixant qu'un plafond au-delà duquel les communes ne peuvent aller.

Le principe de base reste qu'un changement de cercle scolaire coûte au maximum 1000 francs par élève et par année scolaire. S'il devait y avoir un maintien ou une ouverture de classe, en raison d'arrivées récurrentes d'élèves pour des motifs SAF ou de langue, la participation se monte à 3000 francs par élève et par année scolaire. Ces montants sont considérés comme raisonnables par la députée. De surcroît, les frais d'un changement de cercle scolaire pour raison de langue peuvent être refacturés aux parents, pour un montant maximal de 1000 francs par élève et par année scolaire, dans la mesure où le cercle de domicile le prévoit dans son règlement scolaire ou ses statuts.

Quant à l'alinéa 4, qui semble poser le plus de problème, il n'est applicable qu'au cycle d'orientation et, encore une fois, seulement dans l'éventualité d'un maintien ou d'une ouverture de classe. Le montant de 4000 francs correspond au coût moyen par élève des frais de traitement relatifs aux enseignant-e-s à engager pour une classe supplémentaire (sans la participation de l'Etat). Enfin, comme pour l'alinéa 3, les frais d'un changement de cercle scolaire pour raison de langue peuvent

être refacturés aux parents, pour un montant maximal de 1000 francs par élève et par année scolaire, dans la mesure où le cercle de domicile le prévoit dans ses statuts ou un règlement.

8. *Comment le Conseil d'Etat justifie-t-il que dans les commentaires accompagnant la LS à l'article 15, il est écrit que « les frais facturables concernent uniquement les frais supplémentaires afférents à la scolarisation de l'élève » et « les autres frais (charges salariales du corps enseignant, frais généraux de bâtiments, frais d'administration scolaire) ne font pas partie des frais supplémentaires » et que l'ordonnance réintroduise ces frais à l'article 2, alinéa 3 et 4 comme frais facturables ?*

Le commentaire de l'article 15 du projet de loi scolaire débutait comme ceci : « Afin de réduire les disparités entre communes, le Conseil d'Etat fixera des montants maximaux, d'entente avec les communes. Les frais facturables concernent uniquement les frais supplémentaires afférents à la scolarisation de l'élève. Comme cela se pratique pour l'accueil des enfants de migrants, ces frais devraient se limiter aux rubriques suivantes :... ». Depuis, la DICS a consulté à deux reprises l'Association des communes fribourgeoises et la Conférence des préfets. Elle a également mis en consultation le projet de règlement de la loi scolaire, les partenaires scolaires s'étant également prononcés sur le calcul des montants maximaux facturables. Enfin, elle a analysé la pratique des cantons voisins. C'est sur la base des avis et éléments ci-dessus que l'ordonnance a été adoptée. Le commentaire de l'article 15 LS réservait une possibilité de modification en utilisant le mot « devraient » et non pas « doivent ».

Dans sa question 3096-12, la députée demandait « si le Conseil d'Etat serait en mesure par voie d'ordonnance de fixer soit un montant forfaitaire annuel transparent comprenant les coûts réels de gestion par élève, soit de proposer une fourchette afin que ces frais restent équitables, raisonnables et correspondent aux frais réels de l'intégration d'un ou une élève d'une autre association de CO ». Le Conseil d'Etat n'a rien fait d'autre que d'établir le coût moyen réel par élève en cas de changement de cercle scolaire.

9. *De manière globale, comment le Conseil d'Etat justifie-t-il que les frais d'un écolage intercantonal soient supportés à 50 % par le canton (cf. article 72, alinéa 2 de la loi scolaire), alors que ceux d'un écolage hors district, mais dans le même canton, restent totalement à la charge des communes ou des associations de communes ?*

L'affirmation est erronée. En intercantonalité, le canton paie, pour un ou une élève du cycle d'orientation, entre 12340 et 16500 francs au canton d'accueil (cf. la convention intercantonale du 20 mai 2005 réglant la fréquentation d'une école située dans un canton autre que celui de domicile, respectivement la convention scolaire régionale du 23 novembre 2007 concernant l'accueil réciproque d'élèves et le versement de contributions). Ce montant forfaitaire est composé de 70 % de frais de traitement et de 30 % de frais de fonctionnement et d'infrastructures. Ainsi, lorsqu'un ou une élève est autorisé-e à fréquenter l'établissement du cycle d'orientation d'un autre canton, l'Etat facture à l'association du cycle d'orientation de domicile de l'élève le 30 % du montant conventionné, soit l'entier du montant correspondant aux frais de fonctionnement et d'infrastructures. Le 70 % restant, correspondant aux frais de traitement, est facturé à raison de 50 % à l'association du cycle d'orientation de domicile et 50 % à l'Etat (répartition selon la nouvelle loi scolaire).

NB : Dans l'autre sens, lorsqu'il y a accueil d'un-e élève d'un autre canton, le 30 % est remboursé à l'association concernée, ainsi que la moitié du 70 %.

En cas de changement de cercle scolaire entre deux cycles d'orientation du canton, les frais de fonctionnement et d'infrastructures sont, dans ce cas de figure aussi, à la charge des communes, plus particulièrement du cercle scolaire de domicile après facturation du cercle scolaire d'accueil (1000 francs maximum par élève, ou 3000 francs s'il y a ouverture de classe). Quant aux frais de traitement, ils sont payés à raison de 50 % par l'Etat et 50 % par les communes. Au cycle d'orientation, si le cercle d'accueil connaît une ouverture de classe en raison d'élèves hors cercle, il peut refacturer 4000 francs maximum par élève hors cercle (correspondant aux frais de traitement des enseignant-e-s par élève, sans la participation de l'Etat) au(x) cercle(s) scolaires de domicile.

Les mêmes principes sont ainsi appliqués pour la fréquentation d'une école hors canton ou d'un autre cercle scolaire du canton.

30 août 2016