

**GRAND CONSEIL Session de septembre 2020 - Séance ordinaire**  
**GROSSER RAT Septembersession 2020 – Ordentliche Sitzung**

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
1.	2013-GC-39	Divers <i>Verschiedenes</i>	Ouverture de la session <i>Eröffnung der Session</i>				
2.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
3.	2019-DICS-58	Loi <i>Gesetz</i>	Modification de la loi sur la scolarité obligatoire (langue partenaire par immersion et modification terminologique) <i>Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (Partnersprache durch Immersion und terminologische Änderung)</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	André Schneuwly Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
4.	2019-GC-139	Motion <i>Motion</i>	Tous les élèves des cycles d'orientation doivent être équipés d'un appareil électronique individuel <i>Alle Schülerinnen und Schüler der Sekundarschulen werden mit einem persönlichen IT- Gerät ausgestattet</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Daniel Bürdel Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Urs Perler Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

**GRAND CONSEIL Session de septembre 2020 - Séance ordinaire**  
**GROSSER RAT Septembersession 2020 – Ordentliche Sitzung**

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
5.	2019-GC-81	Motion <i>Motion</i>	Modification de la loi scolaire : introduction de demi-jours de congé choisis individuellement, aussi appelés « journées joker » <i>Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule: Einführung von individuell wählbaren freien Halbtagen, so genannten Jokertagen</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Susanne Schwander Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Eliane Aebischer Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
6.	2019-GC-151	Motion <i>Motion</i>	Des panneaux solaires sur les immeubles figurant au recensement des biens culturels du canton de Fribourg <i>Solaranlagen auf den Gebäuden im Verzeichnis der Kulturdenkmäler des Kantons Freiburg</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	David Bonny Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Solange Berset Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
7.	2020-GC-119	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Commission interparlementaire de contrôle de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (CIP HES-SO) (2019) <i>Interparlamentarische Aufsichtskommission der Fachhochschule Westschweiz (IPK FH-WS) (2019)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Solange Berset Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

**GRAND CONSEIL Session de septembre 2020 - Séance ordinaire**  
**GROSSER RAT Septembersession 2020 – Ordentliche Sitzung**

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
8.	2019-GC-115	Motion <i>Motion</i>	Initiative cantonale - Stop aux licenciements abusifs au retour du congé maternité : plus de protections pour les mères <i>Standesinitiative – Schluss mit missbräuchlichen Kündigungen nach dem Mutterschaftsurlaub: besserer Schutz für Mütter</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Martine Fagherazzi Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Elias Moussa Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Olivier Curty Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
9.	2020-GC-84	Motion populaire <i>Volksmotion</i>	CPPEF - Les engagements du Conseil d'Etat doivent être tenus et au sortir de la crise du COVID-19, le service public doit être renforcé, pas démantelé <i>PKSPF - Die Verpflichtungen des Staatsrats müssen eingehalten werden und der öffentliche Dienst muss gestärkt und nicht demontiert werden</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		

**GRAND CONSEIL Session de septembre 2020 - Séance ordinaire**  
**GROSSER RAT Septembersession 2020 – Ordentliche Sitzung**

Nº	Signature <i>Signatur</i>	Genre <i>Typ</i>	Affaire <i>Geschäft</i>	Traitement <i>Behandlung</i>	Personnes <i>Personen</i>	Remarques <i>Bemerkungen</i>	Cat. <i>Kat.</i>
10.	2019-GC-169	Postulat <i>Postulat</i>	Stratégie de placements "ESG et climat" de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg CPPEF  « <i>ESG &amp; Klima</i> »-Investmentstrategie der Pensionskasse des Staatspersonals Freiburg PKSPF	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Christa Mutter Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Ralph Alexander Schmid Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>  Georges Godel Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



## Message 2019-DICS-58

16 décembre 2019

### **du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la scolarité obligatoire (langue partenaire par immersion et modification terminologique)**

Suite à la motion 2018-GC-18 Pierre Mauron/Peter Wüthrich sur l'apprentissage de la langue partenaire par immersion, nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS).

Le Conseil d'Etat saisit l'opportunité du présent message pour proposer une modification de la loi scolaire relative à la dénomination des responsables d'établissement primaire.

<b>1. Apprentissage de la langue partenaire par immersion</b>	<b>1</b>
1.1. L'origine de la proposition	1
1.2. La nécessité du projet	2
1.3. Conséquences financières et en personnel	5
1.4. Répartition des tâches Etat-communes	6
1.5. Effets sur le développement durable	6
1.6. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet	6
1.7. Soumission aux référendums législatif et financier	6
<b>2. Dénomination des responsables d'établissement primaire: changement de terminologie</b>	<b>6</b>

#### **1. Apprentissage de la langue partenaire par immersion**

##### **1.1. L'origine de la proposition**

**Motion 2018-GC-18 Pierre Mauron/  
Peter Wüthrich. Apprentissage de la langue  
partenaire par immersion**

La motion 2018-GC-18 sur l'apprentissage de la langue partenaire par immersion a été déposée le 6 février 2018 par les députés Pierre Mauron et Peter Wüthrich ainsi que par 31 cosignataires. Les motionnaires estiment qu'en dépit du fait que Fribourg soit un canton bilingue, trop peu de personnes comprennent et parlent la langue partenaire de manière acceptable. Malgré les efforts qui ont été faits pour améliorer le système scolaire au niveau de l'apprentissage linguistique, de nombreux élèves arrivent en fin de scolarité sans être en mesure de s'exprimer correctement dans l'autre langue.

Dans certaines communes ou dans certains établissements, les élèves bénéficient d'ores et déjà d'un apprentissage par immersion. Mais cette possibilité n'existe pas partout, ce qui crée une inégalité entre les écoles. Les motionnaires pensent que l'apprentissage par immersion doit être offert dans l'ensemble du canton. L'idée proposée dans la motion est de permettre aux enseignantes et enseignants qui le désirent

d'enseigner un ou deux jours par semaine dans l'autre région linguistique (des disciplines secondaires essentiellement, mais aussi des disciplines principales pour les élèves les plus avancé-e-s).

La motion propose que les modalités concrètes du projet soient discutées avec les établissements scolaires ainsi qu'avec le corps enseignant. Il revient à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) de déterminer si l'apprentissage par immersion doit s'appliquer à toutes les classes de la scolarité obligatoire ou si des exceptions doivent être faites. Elle doit également définir les coûts du projet.

Dans ce cadre, l'apprentissage par immersion est conçu comme un renforcement du *Concept cantonal pour l'apprentissage des langues* qui continue à s'appliquer.

Les motionnaires proposent donc une modification de la loi scolaire, notamment de l'article 12, afin que l'apprentissage de la langue partenaire soit assuré par un enseignement immersif.

Le déplacement des enseignantes et enseignants d'une partie linguistique à l'autre doit se faire sur une base volontaire. La DICS en définit les modalités pratiques. Le concept d'enseignement par immersion doit être explicitement mentionné dans la loi et dans son règlement, et sa mise en pratique effective.

## Réponse du Conseil d'Etat à la motion et vote du Grand Conseil

En date du 8 octobre 2018, le Conseil d'Etat a répondu au Grand Conseil en détaillant l'état actuel de l'enseignement de la langue partenaire dans le canton. En raison du fait que les projets d'enseignement par immersion se sont multipliés ces dernières années et que les écoles sont de plus en plus ouvertes à pratiquer ce type d'enseignement, le Conseil d'Etat a estimé que les dispositions légales en vigueur étaient suffisantes (l'enseignement par immersion étant l'un des dispositifs prévus à l'article 12 al. 2 de la loi scolaire) et a proposé de rejeter la motion.

Le Grand Conseil n'a pas suivi ces recommandations. En date du 8 novembre 2018, la motion a été acceptée par 48 voix contre 29, avec 6 abstentions. Cette décision contraint le Conseil d'Etat à proposer une modification de l'article 12 de la loi sur la scolarité obligatoire du 9 septembre 2014 (LS, RSF 411.0.1).

### 1.2. La nécessité du projet

L'apprentissage par immersion est déjà présent dans le canton. L'ancre spécifiquement dans la loi scolaire permet de soutenir ce qui se fait actuellement, d'étendre cette pratique et de la développer.

Cette section présente une définition de l'apprentissage par immersion, un bref historique des textes légaux concernés, les projets menés par les écoles, les différentes modalités d'apprentissage par immersion, la question des échanges et des déplacements du corps enseignant, les offres des instituts de formation, ainsi que les perspectives d'avenir pour l'enseignement par immersion.

Ce message se base largement sur la réponse du Conseil d'Etat du 8 octobre 2018 à la motion 2018-GC-18. Il rappelle également des informations présentées dans la réponse du Conseil d'Etat à la motion sur le bilinguisme durant la scolarité (2017-CE-284) ainsi que dans la réponse du Conseil d'Etat à la motion sur l'instauration des classes bilingues dans les établissements situés sur la frontière linguistique (2016-CE-19).

### Définition de l'enseignement par immersion

L'enseignement par immersion est l'enseignement d'une discipline scolaire dans une langue 2, en l'occurrence la langue partenaire. Cela signifie que des élèves de langue 1 (français) peuvent recevoir tout ou partie de leurs leçons d'histoire (par exemple) dans la langue 2 (allemand), et que des élèves de langue 1 (allemand) peuvent recevoir tout ou partie de leurs leçons de musique (par exemple) en langue 2 (français). L'enseignement par immersion permet d'entraîner à la fois des termes spécifiques à la discipline et le langage de tous les jours. L'objectif principal reste toutefois d'acquérir les compétences dans la discipline concernée. Dans les leçons données en langue 1, il arrive que certains concepts soient considérés comme évidents et qu'ils restent inexplicables. Les difficultés qui peuvent surgir dans l'enseignement par immersion ne sont donc généralement pas liées à la langue elle-même, mais à des concepts qui n'ont pas été compris.

### Historique des textes légaux concernés

Le 24 septembre 2000, le peuple fribourgeois a refusé de modifier l'article 7 de la loi scolaire de 1985, modification qui prévoyait qu'un enseignement par immersion soit organisé dans tous les cercles scolaires du canton. Suite à cela, la DICS s'est attelée à mettre en place les mesures qui n'avaient pas été écartées lors de la votation populaire. Elle a également poursuivi les projets pilotes en faveur du bilinguisme.

Dix ans plus tard, le *Concept cantonal pour l'apprentissage des langues* a été élaboré afin de renforcer la compréhension entre les communautés linguistiques. Il a été soumis au Grand Conseil par le rapport no 206 du 6 septembre 2010, qui en a pris acte le 7 octobre 2010. Il comprend différentes propositions favorables à l'apprentissage des langues, dont 4 qui concernent particulièrement le présent message:

#### Proposition 2

- > Promouvoir et intensifier les échanges linguistiques tout au long de la scolarité obligatoire.

#### Proposition 3

- > Soutenir l'offre existante de la 12<sup>e</sup> année linguistique.
- > Élargir cette offre par:
  - La possibilité de valider cette 12<sup>e</sup> année linguistique comme année de programme supplémentaire dans une classe plus exigeante.
  - L'instauration de classe de 12<sup>e</sup> année bilingue dans les écoles du CO (cf prop. 9)
- > Proposer des ressources pédagogiques aux enseignantes et enseignants qui accueillent des élèves de 12<sup>e</sup> année linguistique.

#### Proposition 8

- > Encourager et soutenir la conduite, sous forme de projet, de séquences d'enseignement intégrant la langue maternelle (L1) et la langue partenaire (L2).
- > Favoriser ce type d'apprentissage aussi bien dans les activités conduites au cycle élémentaire (école enfantine-1P-2P) que dans les autres degrés de la scolarité.

## Proposition 9

- > Encourager la création de classes bilingues.
- > Proposer différentes modalités d'organisation qui tiennent compte à la fois de la composition des élèves selon leurs savoirs linguistiques et des contingences locales, en particulier, des compétences des enseignantes et enseignants (cf également prop. 3).
- > Réaliser cette mise en place d'abord dans les écoles du CO qui s'y prêtent le mieux en fonction de la multiplicité des enseignantes et enseignants, puis, selon l'intérêt et les résultats obtenus, élargir cette offre à l'ensemble de la scolarité obligatoire (EE, EP).

La proposition 8 peut être mise en œuvre par de courtes séquences d'enseignement régulières dans la langue 2, ou par l'enseignement en langue 2 de thématiques définies dans la planification annuelle. Dans la proposition 9, la discipline est enseignée toute l'année scolaire dans la langue 2.

Dès 2011, plusieurs écoles (en particulier au cycle d'orientation) ont annoncé des projets d'enseignement par immersion selon ces propositions.

Lors de l'adoption de la loi sur la scolarité obligatoire du 9 septembre 2014 (LS, RSF 411.0.1), le Grand Conseil a inscrit dans la loi l'encouragement à l'apprentissage des langues à l'article 12 intitulé «Promotion de l'apprentissage des langues». Le règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS, RSF, 411.0.11) du 19 avril 2016 prévoit dans les articles 23 à 26 des dispositifs d'apprentissage de la langue partenaire. Ces derniers prennent la forme d'échanges linguistiques, d'une 12<sup>e</sup> année linguistique, d'activités ou séquences d'enseignement dans la langue partenaire ainsi que de classes bilingues.

Afin de soutenir les nouveaux projets d'enseignement par immersion, le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) et le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (DOA) ont élaboré les *Lignes directrices pour l'encouragement à l'apprentissage des langues (enseignement par immersion)* du 30 août 2017.

## Projets d'apprentissage par immersion

Après que le Grand Conseil ait pris acte du *Concept cantonal pour l'apprentissage des langues* en 2010, deux écoles du cycle d'orientation ont annoncé des projets d'enseignement par immersion. L'année scolaire suivante, trois autres établissements se sont également lancés. Pour les cinq projets concernés, la DICS a déposé une demande d'aide financière pour l'encouragement à l'apprentissage d'une deuxième langue nationale auprès de l'Office fédéral de la culture, qui a accepté de les soutenir durant trois ans.

Pour les années scolaires suivantes, de nombreuses écoles ont proposé de l'enseignement par immersion. En 2017/18, ce type d'enseignement était dispensé dans 14 des 21 cycles

d'orientation. Cela signifie que 88 enseignantes et enseignants donnaient des leçons selon les propositions 8 et 9 du *Concept cantonal pour l'apprentissage des langues*. 45 classes étaient concernées pour un total de 935 élèves. Depuis, ces chiffres ont évolué et, pour la présente année scolaire 2019/20, 85 classes du cycle d'orientation et 23 classes du degré primaire bénéficient d'un enseignement par immersion.

Hormis quelques disciplines facultatives, presque toutes les disciplines non linguistiques figurent dans l'offre bilingue des écoles concernées. L'économie familiale et l'éducation physique sont enseignées dans la langue partenaire dans plus de vingt classes, tandis que la géographie, l'histoire et l'éducation à la citoyenneté le sont dans une dizaine de classes. Les mathématiques sont enseignées en immersion dans cinq classes. Il existe même un établissement dans lequel les mathématiques sont enseignées en immersion de la 9H à la 11H.

Ainsi, la différence formulée dans la motion entre «disciplines secondaires» et «disciplines principales» n'est pas pertinente. Certaines disciplines sont déterminantes pour le passage de l'élève du primaire au cycle d'orientation ainsi que pour son orientation dans les différents types de classe (exigences de base, générale, prégymnasiale) tout au long du cycle d'orientation. On ne peut en revanche pas parler de disciplines principales et secondaires dans le cadre de l'enseignement par immersion.

## Différentes modalités d'apprentissage par immersion

Depuis le début de l'année scolaire 2017/18 prévalent les *Lignes directrices pour l'encouragement à l'apprentissage des langues* (enseignement par immersion) en vue de la mise en application de l'article 12 de la loi scolaire et des articles 23, 24, 25 et 26 de son règlement d'application, ainsi que des propositions 2, 3, 8 et 9 du Concept cantonal des langues. Ces lignes directrices s'adressent aux directions d'établissement qui souhaitent lancer un projet linguistique. Elles expliquent la procédure de mise en place d'un nouveau projet et précisent de quel soutien cantonal les écoles peuvent bénéficier. Ces projets doivent tenir compte à la fois de la composition du groupe d'élèves et des contingences locales, en particulier des compétences du corps enseignant.

L'accord des parents ainsi que des communes est nécessaire uniquement pour la proposition 9 (classes bilingues). Dans ce cas, l'enseignante ou l'enseignant donne ses leçons dans la langue partenaire. La langue ne doit pas mettre en danger l'atteinte des objectifs, la promotion et le passage vers les écoles ou les formations subséquentes, c'est pourquoi aucun-e élève ne doit être contraint-e à l'enseignement dans une classe bilingue.

En revanche, l'enseignement par immersion présenté dans la proposition 8 ne nécessite pas d'accord des parents ou des communes. Il est partout possible pourvu que les ensei-

gnantes et enseignants disposent des compétences linguistiques nécessaires, c'est-à-dire au minimum le niveau C1 du Cadre européen commun de référence pour les langues. La participation du corps enseignant à ces projets est évidemment libre.

Cet engagement volontaire est d'autant plus important que de tels projets exigent durant les deux premières années un grand travail de leur part pour l'élaboration et la mise à disposition du matériel adéquat. Les enseignantes et enseignants doivent aussi bénéficier d'un soutien sur les plans méthodologiques et didactiques, ce qui implique un investissement personnel et des coûts importants.

### **Faisabilité des échanges d'enseignantes et d'enseignants d'une région linguistique à l'autre**

L'organisation du cycle d'orientation est différente entre les deux régions linguistiques. Dans la partie francophone, le système est basé sur les enseignantes et enseignants de disciplines, et les classes sont reformées chaque année scolaire. Dans la partie alémanique, le système est fondé sur les titulaires de classes; la classe reste identique de la 9H à la 11H et est conduite par la même enseignante ou le même enseignant.

Dans les deux parties linguistiques, les élèves atteignent à la fin de leur scolarité obligatoire les objectifs nationaux de formation conformément à l'article 7 du concordat HarmoS. Les deux parties linguistiques ont cependant des plans d'études différents (le PER et le Lehrplan 21). Bien qu'ils soient d'égale valeur quant au contenu, la construction des compétences s'y trouve décalée dans le temps et comporte des dominantes différentes. Ces variations engendrent des grilles horaires différentes et, bien entendu, des moyens d'enseignement différents. La langue est étroitement liée à la culture régionale et exerce une influence déterminante sur la culture de l'école et sur l'organisation de l'enseignement.

Le cycle d'orientation de la région de Morat propose de l'enseignement par immersion depuis 2011. Durant l'année scolaire 2012/13, des enseignantes et enseignants des sections francophones et germanophones ont tenté un échange pour quelques disciplines, mais l'expérience a été interrompue en raison de la compréhension culturelle différente de l'enseignement. Les plans d'études n'étaient pas adaptés pour cette expérience, les enseignantes et enseignants connaissaient peu les plans d'études de l'autre région linguistique et étaient peu familiers de l'organisation scolaire de l'autre communauté linguistique.

Dans le même établissement, un projet pilote pour une voie de formation bilingue a été autorisé pour l'année scolaire 2018/19. Il n'a malheureusement pas encore pu se concrétiser en raison d'une demande insuffisante de la part des parents et des élèves. Ce projet prendra en compte les différences

culturelles et l'organisation de l'école (plans d'études, grilles horaires, corps enseignant).

Des difficultés similaires avaient déjà pu être constatées lors d'échanges pour l'enseignement de l'allemand langue étrangère et du français langue étrangère dans deux écoles primaires, auxquelles s'étaient ajoutées des difficultés d'ordre administratif et organisationnel.

En outre, il faut également tenir compte du fait que les effectifs d'élèves sont très inégaux entre les deux parties linguistiques. 78% des élèves de l'enseignement obligatoire fréquentent une école francophone et 22% un établissement germanophone. Pour ce qui est du corps enseignant, le rapport est à peu près le même. En raison de cette proportion inégale, la généralisation des échanges d'enseignantes et d'enseignants serait de toute manière impossible à réaliser dans tous les établissements scolaires.

Il convient également de dire que les déplacements d'enseignantes et d'enseignants complexifieraient considérablement les contrats d'engagement et auraient des conséquences significatives sur la garantie d'emploi des enseignantes et des enseignants. Les difficultés administratives seraient grandes et requerraient un immense travail de coordination (pour établir les horaires de personnes qui proviennent d'établissements différents, pour prévoir les engagements d'une année à l'autre, pour assurer les remplacements en cas d'absence, etc.). Enfin, cela engendrerait des coûts de transport (défraiements) très lourds qu'il n'est pas possible de chiffrer d'avance en ne sachant pas exactement qui irait où. Les déplacements auraient un impact conséquent sur l'environnement, car même si une partie du corps enseignant privilégierait les transports en commun, on peut s'attendre à ce que la majorité des personnes concernées choisisse d'utiliser la voiture.

Pour toutes les raisons mentionnées, les services de l'enseignement obligatoire favorisent le développement de pratiques immersives *au sein même des établissements et avec le personnel des établissements*. Comme expliqué précédemment, il existe de nombreuses modalités d'immersion, et donc de nombreuses possibilités de mettre en place des projets d'immersion sans avoir recours aux déplacements.

### **Formation du corps enseignant à l'enseignement par immersion**

La HEP Fribourg délivre un diplôme d'enseignement pour le niveau primaire. Les futur-e-s enseignantes et enseignants y reçoivent une formation généraliste en pédagogie et dans toutes les disciplines enseignées. Les étudiantes et étudiants qui le désirent ont la possibilité de choisir un diplôme bilingue au cours duquel ils et elles reçoivent une introduction à la didactique de l'enseignement par immersion, testée ensuite en classe lors de moments immersifs.

La HEP proposera prochainement un CAS en enseignement bilingue. Les inscriptions sont ouvertes depuis septembre/octobre 2019, dans l'idée de débuter les cours en janvier 2020. Le but sera de donner des outils pour l'enseignement immersif sous toutes ses formes tout en restant proche du terrain, de développer des approches scientifiques et de dispenser la didactique de l'enseignement par immersion.

Au niveau de la formation continue, il existe une offre en didactique immersive qui est adaptée régulièrement.

Pour le cycle d'orientation, les enseignantes et enseignants sont spécialistes de leur discipline. Le CERF (Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire) assume la responsabilité de la formation du corps enseignant dans la partie francophone. Le ZELF (Zentrum für Lehrerinnen-und Lehrerbildung Freiburg) assume le même rôle dans la partie alémanique.

De manière générale, on peut dire que le corps enseignant du primaire comme du cycle d'orientation dispose d'excellentes compétences pédagogiques et disciplinaires, mais que ces compétences ne sont pas systématiquement reliées à l'enseignement par immersion et à ses exigences.

Il convient également de dire que l'actuelle séparation des instituts de formation à l'enseignement donne un message contradictoire: le corps enseignant est invité à pratiquer les échanges et le bilinguisme, mais les instituts de formation sont, pour leur part, séparés. Sur ce point, il faut toutefois préciser qu'une réflexion stratégique sur la formation des enseignantes et enseignants dans le canton est actuellement en cours et que la situation pourrait donc être amenée à évoluer à moyen ou long terme.

### Perspectives d'avenir pour l'enseignement par immersion

La DICS a mandaté un groupe de pilotage inter-services «Mise en œuvre du Concept cantonal des langues – Encouragement à l'enseignement des langues». Il implique le SEnOF, le DOA et le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM).

L'objectif est de consolider les projets existants et de continuer à soutenir l'enseignement par immersion. Comme mentionné dans le programme de Gouvernement et le plan financier pour la législature 2017–2021, «Le canton favorise l'ouverture à la langue partenaire en poursuivant le développement de l'enseignement des langues, en encourageant les activités d'échanges et en systématisant les situations d'immersion linguistique. Le bilinguisme est favorisé et dynamisé par des mesures de soutien aux initiatives locales».

Plusieurs projets sont en phase d'élaboration pour les années à venir, accompagnés par l'inspecteurat scolaire ou par les conseillères et conseillers pédagogiques. Leur nombre crois-

sant et l'attitude positive des écoles en vue de planifier et mettre en œuvre l'immersion est très réjouissant.

**En conséquence de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de compléter le contenu de l'article 12 de la manière suivante (partie en caractères gras):**

<sup>2</sup> Afin de tirer profit de la situation privilégiée due à la présence de deux langues nationales dans le canton, le Conseil d'Etat met en œuvre des dispositifs, **en particulier ceux privilégiant l'enseignement par immersion**, pour favoriser le bilinguisme dès la première année de scolarisation. La Direction en fixe les modalités et les conditions. Elle veille à leur mise en application.

### 1.3. Conséquences financières et en personnel

Pour lancer les projets d'apprentissage par immersion (Startup), les services de l'enseignement obligatoire disposent actuellement d'un budget de 2.7 EPT ainsi que de 90 000 francs pour les échanges linguistiques, ce qui inclut aussi les projets du service de l'enseignement secondaire du deuxième degré (S2) (budget 2020). Ce dernier montant est dépensé sous forme de forfaits (paiement d'un montant en une fois) lorsqu'il s'agit de courtes séquences d'enseignement définies dans le temps comme, par exemple, la semaine francophone ou la semaine alémanique. Pour les séquences d'enseignement qui s'étendent sur toute l'année, des unités de décharges annuelles sont attribuées pendant 3 ans au maximum. Les services de l'enseignement obligatoire ont une vue d'ensemble sur les projets d'immersion en cours sur 3 ans et l'argent est également réparti pour 3 ans.

Après autorisation, chaque nouveau projet en faveur du bilinguisme est soutenu pendant trois ans jusqu'à son implantation. Les enseignantes et enseignants qui s'impliquent dans le projet de leur école sont indemnisé-e-s pour leur tâche en fonction de leurs frais, ou déchargé-e-s d'heures de cours. Les heures de décharges et les indemnités servent en première ligne à la recherche et au développement de nouveaux supports d'enseignement, qui sont déposés sur une plateforme cantonale et mis à disposition d'autres écoles. La préparation des cours n'est pas indemnisée car elle fait partie du cahier des charges du corps enseignant.

L'école s'engage à conduire ses projets d'encouragement à l'apprentissage des langues pendant au moins 3 ans. Les deux premières années servent à construire, mettre au point et tester le projet. La troisième année doit assurer sa pérennité. Après 3 ans, l'enseignement par immersion devrait être implémenté dans l'établissement.

Pour les classes bilingues situées à la frontière linguistique et composées d'élèves monolingues des deux régions, des coûts additionnels apparaissent du fait de l'enseignement

dans la première langue (l'allemand pour les élèves germanophones et le français pour les francophones) doit être donné de manière dédoublée. Aucun coût n'est cependant induit lorsque cette classe est composée uniquement d'élèves bilingues des deux parties linguistiques du canton.

Les projets d'immersion linguistique sont donc actuellement financés par le budget alloué au sein des services de l'enseignement obligatoire. Si ces projets devaient prendre de l'amplitude, des moyens supplémentaires devraient être dégagés dans le cadre de la planification financière pluriannuelle et des procédures annuelles des budgets, en fonction des disponibilités financières de l'Etat.

#### **1.4. Répartition des tâches Etat-communes**

Le présent projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

L'enseignement par immersion est une tâche pédagogique relevant de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport.

#### **1.5. Effets sur le développement durable**

Les effets sur le développement durable (art. 197 LGC) ont été évalués à l'aide de la Boussole21, conformément à ce que prévoit la stratégie cantonale de Développement durable. Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle et la nouveauté qu'apporte la modification de la loi scolaire.

Les effets de la modification se déploient sur les domaines sociétaux et, dans une certaine mesure, économiques, mais pas sur le développement environnemental<sup>1</sup>.

Dans le domaine économique, la modification de la loi scolaire permet une amélioration des compétences linguistiques, ce qui facilite l'insertion dans la vie professionnelle et augmente la qualité de la main d'œuvre.

Du point de vue de la société, le projet améliore la cohésion cantonale et nationale. Il renforce l'égalité des chances et facilite l'accès au marché du travail.

#### **1.6. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet**

Le présent projet est conforme à la Constitution fédérale et cantonale, ainsi qu'au droit fédéral et elle ne présente pas d'incompatibilité avec le droit européen.

### **1.7. Soumission aux référendums législatif et financier**

Le présent projet est soumis au référendum législatif. Il n'est pas soumis au référendum financier.

### **2. Dénomination des responsables d'établissement primaire: changement de terminologie**

Comme indiqué au début du message, le Conseil d'Etat propose une modification terminologique de la loi scolaire consistant à changer la dénomination actuelle de «responsable d'établissement primaire» en *directrice ou directeur d'école primaire* (directrice ou directeur d'école primaire/Schuldirektorin oder Schuldirektor der Primarschule et directrice ou directeur d'école du cycle d'orientation/Schuldirektorin oder Schuldirektor der Orientierungsschule pour le système EVALFRI, la dénomination des fonctions à l'Etat et l'article 51 de la loi scolaire. Dans les autres dispositions de la loi scolaire, la terminologie simplifiée de «directeur et directrice» est utilisée).

Hormis certaines différences de contextes, les responsables d'établissement du degré primaire et les directions du cycle d'orientation ont des cahiers des charges identiques qui requerraient un traitement identique. Cependant, le titre de *responsable d'établissement* possède moins de prestige et moins de clarté que *directrice ou directeur*. Il arrive en effet que ce nom ne soit pas reconnu ou pas compris par les partenaires de l'école, ce qui engendre des malentendus. Dans le cadre de l'enquête par questionnaire menée par le SEnOF à l'occasion du Rapport 2019-DICS-11 sur le postulat 2017-GC-121 Antoinette de Weck/Raoul Girard concernant le taux d'activité des responsables d'établissement (RE), il a été exprimé que les partenaires de l'école comprennent parfois le titre de «responsable d'établissement» comme responsable du bâtiment, c'est-à-dire comme concierge.

Le changement de terminologie de *responsable d'établissement* à *directrice ou directeur* (correspondant en allemand à Schuldirektorin oder Schuldirektor) permettrait de corriger une inégalité qui existe actuellement avec le cycle d'orientation et d'accorder aux directions concernées la reconnaissance qui leur est due. La modification de terminologie impacterait 15 dispositions de la loi. Cette modification terminologique n'entraîne aucune conséquence sur la classification salariale liée à cette fonction.

<sup>1</sup> Comme expliqué précédemment, le projet n'impacte l'environnement que s'il y a des déplacements d'enseignantes et d'enseignants, ce qui n'est pas souhaitable.



## Botschaft 2019-DICS-58

16. Dezember 2019

### **des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (Partnersprache durch Immersion und terminologische Änderung)**

Als Antwort auf die Motion 2018-GC-18 Pierre Mauron/Peter Wüthrich zum Erlernen der Partnersprache durch Immersion unterbreiten wir Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG).

Der Staatsrat nutzt die Gelegenheit, um im Rahmen dieser Änderung des Schulgesetzes auch eine Anpassung der Bezeichnung der Primarschulleiterinnen und Primarschulleiter vorzuschlagen.

<b>1. Erlernen der Partnersprache durch Immersion</b>	<b>7</b>
1.1. Hintergrund des Änderungsvorschlags	7
1.2. Die Notwendigkeit der Gesetzesänderung	8
1.3. Finanzielle und personelle Auswirkungen	11
1.4. Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden	12
1.5. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung	12
1.6. Verfassungsmässigkeit, Bundesrechtskonformität und Europaverträglichkeit der Vorlage	12
1.7. Unterstellung unter das Gesetzes- oder Finanzreferendum	12

---

<b>2. Bezeichnung der Schulleiterinnen und Schulleiter der Primarschule: Terminologische Anpassung</b>	<b>12</b>
--	-----------

#### **1. Erlernen der Partnersprache durch Immersion**

##### **1.1. Hintergrund des Änderungsvorschlags**

###### **Motion 2018-GC-18 Pierre Mauron/Peter Wüthrich. Erlernen der Partnersprache durch Immersion**

Die Motion 2018-GC-18 zum Erlernen der Partnersprache durch Immersion wurde am 6. Februar 2018 von den Grossräten Pierre Mauron und Peter Wüthrich sowie 31 Mitunterzeichnenden eingereicht. Die Verfasser der Motion sind der Ansicht, dass viele Bewohnerinnen und Bewohner des Kantons Freiburg die Partnersprache nicht oder nur sehr schlecht beherrschen, obwohl Freiburg ein zweisprachiger Kanton ist. Und auch wenn das Freiburger Schulsystem beim Unterricht der Partnersprache grosse Fortschritte gemacht habe, seien viele Schülerinnen und Schüler am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit nicht in der Lage, sich in der anderen Sprache korrekt auszudrücken.

In einigen Gemeinden oder Schulen können die Schülerinnen und Schüler bereits vom Immersionsunterricht profitieren. Dieses Angebot bestehe jedoch nicht überall, was zu Ungleichheiten zwischen den Schulen führe. Laut den Grossräten sollte der Immersionsunterricht im gesamten Kanton

angeboten werden. So wird in der Motion vorgeschlagen, dass die Lehrpersonen auf freiwilliger Basis ein bis zwei Tage pro Woche in einer Schule oder Klasse einer anderen Sprache unterrichten könnten (hauptsächlich in Nebenfächern und für weiter fortgeschrittene Schülerinnen und Schüler auch in gewissen Hauptfächern).

Ferner wird in der Motion angeregt, die Modalitäten für die praktische Umsetzung dieser Idee direkt mit den Schulen sowie mit den Lehrkräften zu besprechen. Dabei soll die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) bestimmen, ob der Immersionsunterricht in allen Klassen der obligatorischen Schule erfolgen soll oder ob gewisse Ausnahmen gemacht werden sollten. Auch muss die EKSD die Kosten des Projekts veranschlagen.

Der Immersionsunterricht ist somit als Mittel zur Verstärkung des *kantonalen Konzepts für den Sprachenunterricht*, das weiterhin umgesetzt wird, zu verstehen.

Daher verlangen die Motionäre, das Freiburger Schulgesetz, insbesondere Artikel 12, so zu ändern, dass das Erlernen der Partnersprache durch Immersionsunterricht gewährleistet wird.

Die Fahrten der Lehrpersonen von einer Sprachregion zur anderen sollen dabei freiwillig bleiben. Aufgabe der EKSD sei es, die Modalitäten für die praktische Umsetzung festzulegen. Das Konzept «Immersionsunterricht» sollte im Gesetz und im dazugehörigen Reglement ausdrücklich erwähnt und umgesetzt werden.

### **Antwort des Staatsrats auf die Motion und Abstimmung des Grossen Rates**

In seiner Antwort auf diese Motion, die der Staatsrat am 8. Oktober 2018 dem Grossen Rat vorlegte, beschrieb er ausführlich den aktuellen Stand des Unterrichts in der Partnersprache im Kanton. So haben die Immersionsprojekte in den letzten Jahren zugenommen und die Schulen sind zunehmend offen für diese Art des Unterrichts. Daher erachtete der Staatsrat die geltenden gesetzlichen Bestimmungen (der Immersionsunterricht gehört zu den Instrumenten, die in Artikel 12 Abs. des Schulgesetzes vorgesehen sind) als ausreichend und schlug die Ablehnung dieser Motion vor.

Der Grosser Rat ist diesen Empfehlungen nicht gefolgt. Am 8. November 2018 wurde die Motion mit 48 gegen 29 Stimmen bei 6 Enthaltungen angenommen. Mit diesem Entscheid wird der Staatsrat verpflichtet, eine Änderung von Artikel 12 des Gesetzes über die obligatorische Schule vom 9. September 2014 (SchG, SGF 411.0.1) zu unterbreiten/vorzuschlagen.

### **1.2. Die Notwendigkeit der Gesetzesänderung**

Das Erlernen einer Sprache durch Immersionsunterricht wird im Kanton bereits praktiziert. Mit der ausdrücklichen Verankerung des Begriffs «Immersionsunterricht» im Schulgesetz, können die bestehenden Angebote unterstützt, weiter ausgeweitet und verstärkt werden.

In diesem Abschnitt wird erklärt, was unter Sprachenlernen durch Immersionsunterricht verstanden wird. Nach einem kurzen Überblick der einschlägigen Rechtstexte werden die von den Schulen durchgeführten Projekte aufgeführt, verschiedene Methoden für das Sprachenlernen durch Immersionsunterricht erläutert und zudem wird auch das Thema der Austausche von Lehrpersonen und der damit verbundenen Fahrkosten angesprochen. Ferner werden die Angebote der Ausbildungsinstitutionen sowie die Zukunftsaussichten für den Immersionsunterricht beschrieben.

Diese Botschaft stützt sich weitgehend auf die Antwort des Staatsrats vom 8. Oktober 2018 auf die Motion 2018-GC-18. Sie verweist ebenfalls auf die Informationen, die der Staatsrat in seiner Antwort auf die Motion über die Zweisprachigkeit während der Schulzeit (2017-CE-284) sowie in jener auf die Motion über die Schaffung von zweisprachigen Klassen in Schulen an der Sprachgrenze (2016-CE-19) gegeben hat.

### **Definition des Immersionsunterrichts**

Der Immersionsunterricht bezeichnet Sachfachunterricht, der in der Fremdsprache (L2), in diesem Fall in der Partnersprache, erteilt wird. Das bedeutet, dass beispielsweise der Geschichtsunterricht für die Schülerinnen und Schüler der Schulsprache L1 (Deutsch) ganz oder teilweise in der Partnersprache (Französisch) erteilt wird; Schülerinnen und Schüler mit der Schulsprache (Französisch) erhalten einen Teil oder sämtliche Musikklassen in der Partnersprache (Deutsch). Der Immersionsunterricht bietet Gelegenheit, sachfachspezifisches Vokabular und gleichzeitig die AlltagsSprache zu üben. Hauptziel bleibt der Aufbau der fachlichen Kompetenzen. In den Lektionen in der Schulsprache kann es aber vorkommen, dass manche Sachzusammenhänge als offensichtlich vorausgesetzt und nicht erklärt werden. Die Schwierigkeiten, die beim Immersionsunterricht auftreten können, resultieren daher in der Regel nicht aus der Sprache selbst, sondern aus Begrifflichkeiten, die nicht verstanden wurden.

### **Rückblick auf die Entwicklung der Rechtsgrundlagen**

Am 24. September 2000 lehnte das Freiburger Stimmvolk die Änderung von Artikel 7 des Schulgesetzes von 1985 ab, mit der vorgesehen war, dass in allen Schulkreisen des Kantons Immersionsunterricht organisiert werden sollte. Nach dieser Ablehnung wurde die EKSD mit der Aufgabe betraut, von den vorgesehenen Massnahmen jene umzusetzen, die durch die Volksabstimmung nicht ausgeschlossen wurden. Sie setzte zudem die Pilotprojekte zur Förderung der Zweisprachigkeit fort.

Zehn Jahre später wurde das *kantonale Konzept für den Sprachenunterricht* erarbeitet, mit dem die Verständigung zwischen den beiden Sprachgemeinschaften gefördert werden sollte. Es wurde mit dem Bericht Nr. 206 vom 6. September 2010 dem Grossen Rat unterbreitet, der diesen am 7. Oktober 2010 zur Kenntnis nahm. Das Konzept umfasst mehrere Vorschläge zur Förderung des Sprachenlernens, die mit dem Thema dieser Botschaft in Zusammenhang stehen:

#### **Vorschlag 2**

- > Austauschveranstaltungen werden intensiviert und während der gesamten Schulzeit angeregt.

#### **Vorschlag 3**

- > Das Angebot eines 12. partnersprachlichen Schuljahres weiterführen.
- > Erweiterung dieses Angebots durch:
  - die Möglichkeit, ein 12. partnersprachliches Schuljahr in einem anspruchsvolleren Schultyp zu absolvieren;

- die Einführung von bilingualen Klassen im 12. Schuljahr in der OS (vgl. Vorschlag 9).
- > Den Lehrpersonen von Schülerinnen und Schülern des 12. partnersprachlichen Schuljahres pädagogische Angebote und Hilfsmittel zur Verfügung stellen.

#### Vorschlag 8

- > Fördern von Unterrichtssequenzen im Rahmen von Projekten, welche die Integration zweier Sprachen, der Schulsprache (L1) und der Partnersprache (L2), ermöglichen.
- > Diese Unterrichtsform soll zu Beginn der obligatorischen Schule (Kindergarten, 1.–2. Primarklasse) wie auch auf den anderen Stufen praktiziert werden.

#### Vorschlag 9

- > Bilinguale Klassen fördern.
- > Verschiedene Organisationsverfahren anbieten, die den sprachlichen Kenntnissen der Schülerinnen und Schüler sowie den lokalen Gegebenheiten, insbesondere den Kompetenzen der Lehrpersonen, Rechnung tragen (siehe auch Vorschlag 3).
- > Diese Neuerung zuerst in der OS einführen, die dafür auf Grund des Dispositivs des Lehrkörpers besser geeignet ist. Dann das Angebot je nach Interesse sowie je nach den erzielten Ergebnissen auf die gesamte obligatorische Schulzeit (KG, PS) erweitern.

Vorschlag 8 kann durch kurze wiederkehrende Unterrichtssequenzen in der L2 umgesetzt oder gewisse Themen können im Laufe des Schuljahres in der L2 unterrichtet werden. Beim Vorschlag 9 wird das Sachfach während des ganzen Schuljahres in der L2 unterrichtet.

Im Jahr 2011 haben mehrere Schulen, vor allem Orientierungsschulen, begonnen, Projekte mit Immersionsunterricht gemäss diesen Vorschlägen zu lancieren.

Bei der Verabschiedung des Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (SchG, SGF 411.0.1) verankerte der Grosser Rat die Förderung des Sprachenlernens explizit in Artikel 12 mit der Bezeichnung «Förderung des Sprachenlernens». Im Reglement vom 19. April 2016 zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR, SGF, 411.0.11) werden in den Artikeln 23 bis 26 die Unterrichtsformen für die Partnersprache festgelegt. Diese erfolgen in Form eines 12. partnersprachlichen Schuljahres, in Form von Sprachaustauschen, Unterrichtsaktivitäten oder -sequenzen in der Partnersprache sowie in Form zweisprachiger Klassen.

Um die neuen Projekte zu unterstützen und den Immersionsunterricht zu fördern, haben das Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht (DOA) und das Amt für französischsprachigen obligatorischen Unterricht (SEnOF) einen

*Leitfaden zur Förderung des Sprachenlernens (Iimmersionsunterricht)* erstellt und am 30. August 2017 herausgegeben.

#### Immersionprojekte

Nachdem der Grosser Rat das *kantonale Konzept für den Sprachenunterricht* 2010 verabschiedet hatte, kündigten zwei Orientierungsschulen Immersionprojekte an. Im folgenden Schuljahr starteten drei weitere Schulen ebenfalls solche Projekte. Für diese fünf Projekte reichte die EKSD beim Bundesamt für Kultur (BAK) ein Gesuch um Finanzhilfe zur Förderung einer zweiten Landessprache ein. Dieses erklärte sich bereit, diese Projekte während drei Jahren zu unterstützen.

In den folgenden Schuljahren boten zahlreiche Schulen Immersionunterricht an. Im Schuljahr 2017/18 wurde an 14 von 21 Orientierungsschulen ein solcher Unterricht angeboten. Das bedeutet, dass 88 Lehrpersonen gemäss Vorschlag 8 und 9 des kantonalen Sprachenkonzepts 935 Schülerinnen und Schüler verteilt auf 45 Klassen unterrichteten. Seither nimmt die Zahl der Projekte stetig zu und zu Schuljahresbeginn 2019/20 profitieren 85 Klassen an Orientierungsschulen und 23 Klassen an Primarschulen von immersivem Unterricht.

Bis auf einige Wahlfächer sind fast alle nichtsprachlichen Fächer im zweisprachigen Angebot der Schulen enthalten. Hauswirtschaft (WAH) und Sport werden in über 20 Klassen, Geografie, Geschichte und Politik ungefähr in 10 Klassen in der Partnersprache unterrichtet. Mathematik wird in 5 Klassen und an einer Schule sogar durchgehend von der 9H bis 11H immersiv unterrichtet.

Somit ist es nicht sinnvoll, zwischen «Nebenfächern» und «Hauptfächern» zu unterscheiden, wie es in der Motion gemacht wird. Einige Fächer sind entscheidend für den Übertritt der Schülerin oder des Schülers von der Primar- in die Orientierungsschule sowie für die Zuweisung in die verschiedenen Klassentypen (Realklasse, Sekundarklasse, Progymnasialklasse) während der gesamten Dauer der Orientierungsschule. Beim Immersionunterricht kann nicht von Haupt- und Nebenfächern gesprochen werden.

#### Verschiedene Modalitäten des Immersionunterrichts

Die Umsetzung von Artikel 12 des Schulgesetzes und der Artikel 23, 25 und 26 des dazugehörigen Reglements sowie der Vorschläge 2, 8 und 9 des kantonalen Konzepts für den Sprachenunterricht orientiert sich seit Beginn des Schuljahres 2017/18 am *Leitfaden zur Förderung des Sprachenlernens (Iimmersionsunterricht)*. Der Leitfaden richtet sich an Schuldirektionen, die ein Sprachenprojekt starten möchten. Er erläutert das Vorgehen bei der Lancierung eines neuen Sprachenprojekts (z.B. Vorgehen für die Projekteingabe) und erklärt, welche Unterstützung Schulen dabei vom Kan-

ton erhalten können. Bei diesen Projekten muss dabei der Zusammensetzung der Schülergruppe und den örtlichen Gegebenheiten, insbesondere den Kompetenzen der Lehrpersonen, Rechnung getragen werden.

Das Einverständnis der Eltern sowie die Zustimmung der Gemeinden ist lediglich für den Vorschlag 9 (zweisprachige Klassen) erforderlich. In diesem Fall unterrichtet die Lehrperson die Fächer in der Partnersprache. Die Sprache darf kein Hindernis sein für das Erreichen der Lernziele, die Promotion und den Übertritt in weiterführende Schulen oder Bildungsgänge; daher darf keine Schülerin oder kein Schüler gezwungen werden, den Unterricht in einer zweisprachigen Klasse zu besuchen.

Für den immersiven Unterricht, wie er in Vorschlag 8 beschrieben wird, ist die Zustimmung der Eltern oder der Gemeinden hingegen nicht erforderlich. Diese Art des Unterrichts ist überall möglich, sofern die Lehrpersonen über die erforderlichen Sprachkenntnisse verfügen, d.h. mindestens das Sprachniveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Die Teilnahme der Lehrpersonen an diesen Projekten erfolgt selbstverständlich auf freiwilliger Basis.

Dieses freiwillige Engagement ist gerade deshalb so wichtig, weil solche Projekte in den ersten zwei Jahren von den Lehrkräften einen grossen Einsatz erfordern, um entsprechende Unterrichtsmaterialien zu erarbeiten und bereitzustellen. Die Lehrpersonen müssen zudem in methodisch-didaktischer Hinsicht unterstützt werden, was einen entsprechenden personellen Aufwand sowie erheblichen Kosten mit sich bringt.

### **Machbarkeit des Austausches von Lehrpersonen zwischen den Sprachregionen**

An den Orientierungsschulen ist die Schulorganisation in beiden Sprachregionen unterschiedlich. Im französischsprachigen Kantonsteil haben die OS ein Fachlehrpersonensystem und die Klassen werden in jedem Schuljahr neu zusammengesetzt. An den deutschsprachigen OS herrscht ein Klassenlehrpersonensystem, bei dem die Klasse von der 9H-11H zusammenbleibt und von der gleichen Lehrperson geführt wird.

In beiden Sprachregionen erreichen die Schülerinnen und Schüler am Ende ihrer obligatorischen Schulzeit die nationalen Bildungsziele, wie dies in Artikel 7 des HarmoS-Konkordats vorgesehen ist. Jede Sprachregion verfügt jedoch über einen eigenen Lehrplan (Lehrplan 21 und PER, den Westschweizer Lehrplan). Zwar sind die beiden Lehrpläne inhaltlich gleichwertig, der Kompetenzaufbau erfolgt jedoch zeitlich verschoben und mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Diese Unterschiede wirken sich auf die Stundentafeln der beiden Sprachregionen und natürlich auch auf die Lehrmittel aus. Sprache ist eng mit der regionalen Kultur verbunden.

Sie prägt und beeinflusst die Schulkultur sowie die Schul- und Unterrichtsorganisation massgebend.

An der Orientierungsschule der Region Murten (OSRM), die seit 2011 immersiven Unterricht anbietet, wurden im Schuljahr 2012/13 für einige Fächer Lehrpersonen der deutsch- und französischsprachigen Abteilung ausgetauscht. Das Experiment wurde jedoch später wegen des kulturell unterschiedlichen Unterrichtsverständnisses abgebrochen. Die Lehrpläne waren für dieses Experiment nicht geeignet, die Lehrpersonen kannten den Lehrplan der anderen Sprachregion kaum und waren zu wenig vertraut mit der Schulorganisation der anderen Sprachgemeinschaft.

Ebenfalls an der OSRM wurde für das Schuljahr 2018/19 ein Pilotprojekt für einen zweisprachigen Klassenzug bewilligt. Aufgrund mangelnder Nachfrage seitens der Eltern sowie der Schülerinnen und Schüler ist es leider noch nicht zustande gekommen. Im Gegensatz zum vorgenannten Projekt werden bei diesem Projekt die kulturellen Unterschiede und die Schulorganisation (Lehrpläne, Stundentafel, Lehrpersonen) berücksichtigt.

Ähnliche Schwierigkeiten waren bereits beim Austausch für den Fremdsprachenunterricht in Deutsch bzw. Französisch an zwei Primarschulen festgestellt worden; hinzu kamen administrative und schulorganisatorische Schwierigkeiten.

Es gilt ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Schülerbestände der beiden Sprachregionen markante Unterschiede aufweisen. 78% der Schülerinnen und Schüler des obligatorischen Unterrichts besuchen eine französischsprachige Schule und 22% eine deutschsprachige. Ungefähr vergleichbar ist das Verhältnis von französischsprachigen und deutschsprachigen Lehrpersonen. Aufgrund dieses ungleichen Verhältnisses wäre die allgemeine Einführung des Austausches von Lehrpersonen in allen Schulen ohnehin unmöglich umzusetzen.

Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass verschiedene Arbeitsorte die Arbeitsverträge der Lehrpersonen deutlich erschweren würden und erhebliche Auswirkungen auf die Stellengarantie für Lehrpersonen hätte. Die administrativen Schwierigkeiten wären gross und würden eine enorme Koordinationsarbeit erfordern (zur Festlegung der Arbeitszeiten von Personen, die aus verschiedenen Schulen kommen, zur Planung der Anstellungen von einem Jahr zum anderen, zur Sicherstellung der Stellvertretung bei Abwesenheit usw.). Schliesslich würde eine solche Lösung sehr hohe Fahrkosten verursachen, die nicht im Voraus beziffert werden können, solange man nicht genau weiß, wer wohin geht. Die Dienstreisen hätten erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt, denn selbst wenn ein Teil der Lehrpersonen den öffentlichen Verkehr bevorzugen würde, kann man damit rechnen, dass sich die Mehrheit der Betroffenen für die Nutzung des Autos entscheiden würde.

Aus all diesen Gründen ziehen es die Ämter für obligatorischen Unterricht vor, immersiven Unterricht *schulintern und mit dem Personal der Schule* zu entwickeln. Wie bereits erwähnt, gibt es zahlreiche Arten von Immersionsunterricht und somit viele Möglichkeiten, Immersionsprojekte ohne Ortswechsel durchzuführen.

## Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen für Immersionsunterricht

Die HEP-PH Freiburg vergibt ein Lehrdiplom für die Primarstufe. Die künftigen Primarlehrpersonen sind Generalisten, die für den Unterricht aller Fächer ausgebildet sind. Studierende, die dies wünschen, haben die Möglichkeit, ein zweisprachiges Diplom zu wählen. Dabei erhalten sie eine Einführung in immersiver Didaktik, die anschliessend im Immersionsunterricht angewendet wird.

Demnächst wird die HEP-PH FR einen CAS «Bilingualer Unterricht» anbieten. Die Anmeldungen werden seit September/Okttober 2019 entgegengenommen; geplant ist, dass die Kurse im Januar 2020 starten sollen. Das Ziel besteht darin, Hilfsmittel für den immersiven Unterricht in allen seinen Formen bereitzustellen und dabei auf hohe Praxisnähe zu achten, wissenschaftliche Ansätze zu entwickeln und die Didaktik des Immersionsunterrichts zu vermitteln.

Im Bereich der Weiterbildung besteht bereits ein Angebot in immersiver Didaktik, das laufend ausgebaut wird.

An der Orientierungsschule sind die Lehrpersonen Fachlehrpersonen (Spezialisten in einzelnen Fächern). Für die Ausbildung der Lehrpersonen auf dieser Stufe sind auf der französischsprachigen Seite das CERF (Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire) und auf der deutschsprachigen Seite das ZELF (Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg) der Uni FR zuständig.

Generell ist festzustellen, dass Lehrpersonen der Primar- wie auch der Orientierungsschule über hohe fachliche Kompetenzen verfügen, die aber oft nicht auf die Ansprüche des Immersionsunterrichts ausgerichtet sind.

In diesem Zusammenhang muss man festhalten, dass die derzeitige sprachregionale Trennung der Grundausbildung eine widersprüchliche Botschaft vermittelt: Die Lehrkräfte werden zum Austausch und zur Zweisprachigkeit ermuntert, wohingegen die Bildungsinstitutionen klar voneinander getrennt sind. Dazu ist jedoch anzumerken, dass derzeit strategische Überlegungen zur Lehrerinnen- und Lehrerausbildung im Kanton im Gang sind und sich die Situation somit mittel- bis langfristig ändern könnte.

## Zukunftsansichten für den immersiven Unterricht

Die EKSD hat eine ämterübergreifende Steuergruppe (DOA, SEnOF und SoA, das Amt für Sonderpädagogik) mit der Umsetzung des kantonalen Konzepts für den Sprachenunterricht und der Förderung des Sprachenlernens beauftragt.

Ziel ist es, die bestehenden Projekte zu verstärken und den immersiven Unterricht weiterhin gezielt zu fördern. So steht im Regierungsprogramm und im Finanzplan für die Legislaturperiode 2017–2021: «Der Kanton fördert die Öffnung zur Partnersprache und setzt die Entwicklung des Sprachunterrichts fort, indem er den Austausch und die systematische Anwendung von Situationen der sprachlichen Immersion unterstützt. Die Zweisprachigkeit wird mit Unterstützungsmaßnahmen für örtliche Initiativen gefördert und dynamischer gestaltet».

Für die nächsten Jahre befinden sich mehrere Projekte in Ausarbeitung und werden von den Schulinspektoraten sowie den pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern begleitet. Ihre wachsende Zahl und die positive Einstellung der Schulen zur Planung und Umsetzung von Immersionsprojekten sind sehr erfreulich.

**Daher schlägt der Staatsrat vor, den Inhalt von Artikel 12 wie folgt zu ergänzen (Änderungen in Fettschrift):**

*<sup>2</sup> Um die Vorteile des Vorhandenseins zweier Landessprachen im Kanton zu nutzen, verwirklicht der Staatsrat besondere Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit ab dem ersten Schuljahr, darunter insbesondere solche Massnahmen, die den immersiven Unterricht bevorzugen. Die Direktion setzt die Voraussetzungen und Modalitäten fest. Sie sorgt für die Umsetzung der Massnahmen.*

## 1.3. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Für die Lancierung von Immersionsprojekten (Startup) stehen den Ämtern für obligatorischen Unterricht derzeit 2,7 VZÄ sowie 90 000 Franken für Sprachaustausche zur Verfügung, worin auch Projekte der Sekundarstufe 2 (S2) enthalten sind (Budget 2020). Der letztgenannte Betrag wird in Form von Pauschalbeträgen (einmalige Zahlung) ausgegeben, wenn es sich um zeitlich definierte kurze Unterrichtssequenzen wie z. B. die «semaine francophone», die Woche der Frankophonie, oder die Woche der deutschen Sprache handelt. Für Unterrichtssequenzen, die sich über das ganze Jahr erstrecken, werden jährliche Entlastungseinheiten für einen Zeitraum von höchstens 3 Jahren vergeben. Die Ämter für obligatorischen Unterricht haben einen Überblick über die laufenden 3-Jahres-Immersionsprojekte und verteilen das Geld in diesem Zeitraum gleichmässig.

Nach der Genehmigung wird jedes neue Projekt zur Förderung der Zweisprachigkeit während drei Jahren bis zur

Implementierung unterstützt. Die Lehrpersonen, die sich am Projekt ihrer Schule beteiligen, werden für ihre Aufgabe nach Aufwand entschädigt oder mit Lektionen entlastet. Die Entlastungslektionen und die Aufwandsentschädigung dienen in erster Linie der Suche und der Entwicklung von neuen Lernmaterialien, die auf einer kantonalen Plattform abgelegt und anderen Schulen zur Verfügung gestellt werden. Die Vorbereitung des Unterrichts wird nicht zusätzlich entschädigt, da sie zum «normalen» Berufsauftrag (Funktionsbeschrieb) der Lehrpersonen gehört.

Die Schule verpflichtet sich, Projekte zur Förderung der Partnersprache während mindestens 3 Jahren durchzuführen. Die beiden ersten Jahre dienen dazu, das Projekt aufzubauen, auszuarbeiten und zu erproben. Das dritte Jahr soll eine definitive Einführung für die kommenden Jahre ermöglichen. Nach dem dritten Jahr sollte der Immersionsunterricht an der Schule implementiert sein und in den Regelunterricht überführt werden.

Für zweisprachige Klassen an der Sprachgrenze, die aus einsprachigen Schülerinnen und Schülern der beiden Regionen zusammengesetzt sind, entstehen durch den Unterricht in der Erstsprache zusätzliche Kosten, da dieser doppelt erfolgen muss (Deutsch für deutschsprachige und Französisch für französischsprachige Schülerinnen und Schüler). Besteht diese Klasse nur aus zweisprachigen Schülerinnen und Schülern der beiden Sprachregionen des Kantons, entstehen jedoch keinerlei zusätzliche Kosten.

Die Immersionsprojekte werden somit derzeit aus dem Budget, das den Ämtern für obligatorischen Unterricht zugewiesen wird, finanziert. Sollten diese Projekte ausgeweitet werden, müssten im Rahmen der Mehrjahres-Finanzplanung und des jährlichen Budgets zusätzliche Mittel bereitgestellt werden, je nach den finanziellen Möglichkeiten des Staates.

#### **1.4. Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinden**

Dieser Entwurf hat keine negativen Auswirkungen auf die Aufgabenteilung zwischen Staat und Gemeinde.

Der Immersionsunterricht ist eine pädagogische Aufgabe, die in die Zuständigkeit der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport fällt.

#### **1.5. Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung**

Die Auswirkungen auf die nachhaltige Entwicklung (Art. 197 GRG) wurden gemäss der kantonalen Strategie «Nachhaltige Entwicklung» mit dem Instrument Kompass 21 analysiert. Diese Beurteilung basiert auf einer Gegenüberstellung der heutigen Situation und der Neuerungen, welche die Änderung des Schulgesetzes mit sich bringt.

Die Auswirkungen der Gesetzesänderungen machen sich im gesellschaftlichen und in geringerem Masse auch im wirtschaftlichen Bereich bemerkbar, nicht aber in der ökologischen Entwicklung<sup>1</sup>.

Im wirtschaftlichen Bereich ermöglicht die Änderung des Schulgesetzes eine Verbesserung der Sprachkenntnisse, was die Eingliederung in das Berufsleben erleichtert und die Qualifikationen der Arbeitskräfte verbessert.

Aus gesellschaftlicher Sicht stärkt die Gesetzesvorlage den kantonalen und nationalen Zusammenhalt. Es fördert die Chancengleichheit und erleichtert den Zugang zum Arbeitsmarkt.

#### **1.6. Verfassungsmässigkeit, Bundesrechtskonformität und Europaverträglichkeit der Vorlage**

Die Gesetzesvorlage steht in Einklang mit der Bundes- und Kantonsverfassung sowie mit dem europäischen Recht.

#### **1.7. Unterstellung unter das Gesetzes- oder Finanzreferendum**

Diese Gesetzesvorlage untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht hingegen nicht dem Finanzreferendum.

### **2. Bezeichnung der Schulleiterinnen und Schulleiter der Primarschule: Terminologische Anpassung**

Wie zu Beginn der Botschaft erwähnt, nutzt der Staatsrat die Gelegenheit, um eine terminologische Anpassung des Schulgesetzes vorzuschlagen: Die heutige Bezeichnung der «Schulleiterin oder Schulleiter der Primarschule» soll in *Schuldirektorin oder Schuldirektor der Primarschule/directrice ou directeur d'école primaire* geändert werden (*Schuldirektorin oder Schuldirektor der Primarschule/directrice ou directeur d'école primaire respektive Schuldirektorin oder Schuldirektor der Orientierungsschule/directrice oder directeur d'école du cycle d'orientation* im EVALFRI-System, bei den Bezeichnungen der Funktionen des Staatspersonals und in Artikel 51 des Schulgesetzes; in den übrigen Bestimmungen des Schulgesetzes wird die vereinfachte Terminologie «Schuldirektorin und Schuldirektor» verwendet).

Abgesehen von gewissen kontextbezogenen Unterschieden haben die Schulleiterinnen und Schulleiter auf Primarstufe und die Schuldirektionen der Orientierungsschulen identische Pflichtenhefte, weshalb für sie gleichlautende Bezeichnungen gewählt werden sollten. Der Titel der *Schulleiterin*

<sup>1</sup> Wie bereits erwähnt, wirkt sich der Entwurf nur dann auf die Umwelt aus, wenn die Lehrpersonen sich vermehrt von Arbeitsort zu Arbeitsort begeben, was nicht wünschenswert ist.

oder des *Schulleiters* ist jedoch weniger prestigeträchtig und weniger klar als *Direktorin* oder *Direktor*. So kommt es vor, dass diese Funktion von den Schulpartnern nicht anerkannt oder verstanden wird, was zu Missverständnissen führt. Bei der Umfrage, die das SEnOF im Zusammenhang mit der Ausarbeitung des Berichts 2019-DICS-11 zum Postulat 2017-GC-121 Antoinette de Weck/Raoul Girard – Beschäftigungsgrad der Schulleiterinnen und Schulleiter (SL) durchgeführt hat, wurde angemerkt, dass die Partner der Schule manchmal unter dem Titel «Schulleiterin/Schulleiter» die für das Gebäude verantwortliche Person verstehen, sprich die Hauswartin oder den Hauswart.

Die Anpassung der Terminologie von *Schulleiterin/Schulleiter* zu *Schuldirektorin oder Schuldirektor* (in Französisch: *directrice* oder *directeur*) würde es erlauben, die derzeit bestehende Ungleichbehandlung mit der Orientierungsschule auszuräumen und den betreffenden Direktionen die ihnen gebührende Anerkennung zu verschaffen. Die terminologische Änderung würde 15 Gesetzesbestimmungen betreffen. Sie hat jedoch keinerlei Auswirkungen auf die mit dieser Funktion verbundene Gehaltsklasse.

---

**Loi modifiant la loi sur la scolarité obligatoire  
(langue partenaire par immersion et  
modification terminologique)**

*du...*

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –  
Modifié(s): **411.0.1**  
Abrogé(s): –

---

*Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu la motion 2018-GC-18 Mauron Pierre/Wüthrich Peter sur l'apprentissage de la langue partenaire par immersion, prise en considération par le Grand Conseil le 8 novembre 2018;

Vu le message 2019-DICS-58 du Conseil d'Etat du 16 décembre 2019;  
Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

**I.**

L'acte RSF 411.0.1 (Loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS), du 09.09.2014) est modifié comme il suit:

***Art. 12 al. 2 (modifié)***

<sup>2</sup> Afin de tirer profit de la situation privilégiée due à la présence de deux langues nationales dans le canton, le Conseil d'Etat met en œuvre des dispositifs, en particulier ceux qui privilégient l'enseignement par immersion, pour favoriser le bilinguisme dès la première année de scolarisation. La Direction en fixe les modalités et les conditions. Elle veille à leur mise en application.

**Gesetz zur Änderung des Gesetzes über  
die obligatorische Schule (Partnersprache durch  
Immersion und terminologische Änderung)**

*vom...*

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –  
Geändert: **411.0.1**  
Aufgehoben: –

---

*Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf die Motion 2018-GC-18 Mauron Pierre/Wüthrich Peter zum Erlernen der Partnersprache durch Immersion, die vom Grossen Rat am 8. November 2018 für erheblich erklärt wurde;

nach Einsicht in die Botschaft 2019-DICS-58 des Staatsrats vom 16. Dezember 2019.;  
auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

**I.**

Der Erlass SGF 411.0.1 (Gesetz über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG), vom 09.09.2014) wird wie folgt geändert:

***Art. 12 Abs. 2 (geändert)***

<sup>2</sup> Um die Vorteile des Vorhandenseins zweier Landessprachen im Kanton zu nutzen, verwirklicht der Staatsrat Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit ab dem ersten Schuljahr, insbesondere solche, die dem Immersionsunterricht den Vorrang geben. Die Direktion setzt die Voraussetzungen und Modalitäten fest. Sie sorgt für die Umsetzung der Massnahmen.

***Art. 31 al. 1 (modifié)***

<sup>1</sup> Chaque établissement comprend un conseil des parents composé d'une majorité de parents d'élèves (fréquentant l'établissement), du directeur ou de la directrice, de personnes représentant les autorités communales et d'une personne au moins représentant le corps enseignant.

***Art. 39 al. 3 (modifié)***

<sup>3</sup> La sanction disciplinaire la plus grave est l'exclusion temporaire des cours et, durant la prolongation de la scolarité, l'exclusion définitive. L'exclusion des cours pour une durée de deux semaines par année scolaire est décidée par le directeur ou la directrice. Au-delà, pour une durée maximale de quatre semaines supplémentaires par année scolaire et pour une exclusion définitive, l'exclusion est décidée par l'inspecteur ou l'inspectrice scolaire.

***Art. 48 al. 1 (modifié)***

<sup>1</sup> Le corps enseignant est consulté par le directeur ou la directrice dans les affaires scolaires importantes de portée générale en lien avec l'établissement.

***Art. 50 al. 2 (modifié), al. 3 (modifié)***

<sup>2</sup> L'établissement est placé sous l'autorité d'un directeur ou d'une directrice.

<sup>3</sup> Lorsque la configuration du cercle scolaire permet de créer plusieurs établissements au sens de l'alinéa 1, chacun groupant en un lieu unique les huit classes concernées, chaque établissement peut être placé sous l'autorité d'un directeur ou d'une directrice. Dans ce cas, la cohérence de l'organisation scolaire entre les établissements doit être assurée.

***Art. 51 al. 1 (modifié)***

<sup>1</sup> Le directeur ou la directrice d'école primaire et le directeur ou la directrice d'école du cycle d'orientation (en abrégé: le directeur ou la directrice) sont responsables de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion administrative et pédagogique de leur établissement, de la conduite du personnel, de la qualité de l'enseignement et de l'éducation ainsi que de la collaboration avec les partenaires de l'école auprès desquels ils représentent l'établissement.

***Art. 31 Abs. 1 (geändert)***

<sup>1</sup> An jeder Schule besteht ein Elternrat mit folgender Zusammensetzung: in der Mehrheit Eltern von Schülerinnen und Schülern sowie die Schuldirektorin oder der Schuldirektor, Vertreterinnen oder Vertreter der Gemeindebehörden und mindestens eine Person in Vertretung der Lehrkräfte.

***Art. 39 Abs. 3 (geändert)***

<sup>3</sup> Die strengste Disziplinarmassnahme ist der vorübergehende Ausschluss vom Unterricht und während der verlängerten Schulzeit der endgültige Ausschluss. Der Ausschluss vom Unterricht für zwei Wochen pro Schuljahr wird von der Schuldirektorin oder vom Schuldirektor ausgesprochen. Bis zu einer Dauer von höchstens vier zusätzlichen Wochen pro Schuljahr und über einen endgültigen Ausschluss von der Schule entscheidet das Schulinspektorat.

***Art. 48 Abs. 1 (geändert)***

<sup>1</sup> Die Lehrerinnen und Lehrer werden in wichtigen schulischen Angelegenheiten von allgemeiner Bedeutung, welche die Schule betreffen, von der Schuldirektorin oder vom Schuldirektor angehört.

***Art. 50 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)***

<sup>2</sup> Die Schule wird von einer Schuldirektorin oder einem Schuldirektor geführt.

<sup>3</sup> Ist ein Schulkreis so angelegt, dass mehrere Schulen nach Absatz 1 gebildet werden können, die jede an einem einzigen Standort die acht betreffenden Klassen vereinen, so kann jede Schule einer Schuldirektorin oder einem Schuldirektor unterstellt werden. In diesem Fall muss eine kohärente Organisation unter den Schulen gewährleistet sein.

***Art. 51 Abs. 1 (geändert)***

<sup>1</sup> Die Schuldirektorin oder der Schuldirektor der Primarschule oder der Orientierungsschule (abgekürzt: die Schuldirektorin oder der Schuldirektor) ist verantwortlich für die Organisation, den Betrieb, die administrative und pädagogische Leitung, für die Personalführung, für die Qualität des Unterrichts und der Erziehung sowie für die Zusammenarbeit mit den Partnern der Schule, gegenüber denen sie die Schule vertreten.

**Art. 54 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Les directeurs et directrices et les inspecteurs et inspectrices scolaires sont soumis à la législation sur le personnel de l'Etat dans la mesure où la présente loi ou des dispositions d'exécution ne fixent pas de prescriptions particulières ou complémentaires.

**Art. 55 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Les directeurs et directrices et les inspecteurs et inspectrices scolaires de chaque région linguistique forment des conférences.

**Art. 57 al. 3** (modifié)

<sup>3</sup> Les communes collaborent étroitement avec les directeurs et directrices dans l'accomplissement de leurs tâches.

**Art. 58 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Les conseils communaux peuvent instituer une commission scolaire dont ils fixent la composition, le fonctionnement et les attributions déléguées. Le cas échéant, le directeur ou la directrice y participe avec voix consultative et droit de proposition.

**Art. 61 al. 4** (modifié)

<sup>4</sup> En cas d'association de communes, le directeur ou la directrice participe au comité de direction avec voix consultative et droit de proposition.

**Art. 86 al. 1** (modifié)

<sup>1</sup> Les décisions du corps enseignant, qui affectent ou peuvent affecter le statut de l'élève, peuvent, dans les dix jours dès leur notification, faire l'objet d'une réclamation écrite des parents auprès du directeur ou de la directrice.

**Art. 54 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Die Schuldirektorinnen und Schuldirektoren sowie die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren unterstehen der Gesetzgebung über das Staatspersonal, soweit in diesem Gesetz oder in den Ausführungsbestimmungen keine besonderen oder ergänzenden Vorschriften festgelegt werden.

**Art. 55 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Die Schuldirektorinnen und Schuldirektoren sowie die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren jeder Sprachregion bilden Konferenzen.

**Art. 57 Abs. 3** (geändert)

<sup>3</sup> Die Gemeinden arbeiten bei der Erfüllung ihrer Aufgaben eng mit den Schuldirektorinnen und Schuldirektoren zusammen.

**Art. 58 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Die Gemeinderäte können eine Schulkommission einsetzen, deren Zusammensetzung, Arbeitsweise und Befugnisse sie festlegen. Die Schuldirektorin oder der Schuldirektor nimmt mit beratender Stimme und Antragsrecht an den Sitzungen der Schulkommission teil.

**Art. 61 Abs. 4** (geändert)

<sup>4</sup> Bei einem Gemeindeverband nimmt die Schuldirektorin oder der Schuldirektor mit beratender Stimme und Antragsrecht an den Sitzungen des Vorstands des Gemeindeverbands teil.

**Art. 86 Abs. 1** (geändert)

<sup>1</sup> Entscheide von Lehrpersonen, welche die Stellung einer Schülerin oder eines Schülers beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen vermögen, können von den Eltern innert zehn Tagen nach ihrer Mitteilung schriftlich mit Einsprache bei der Schuldirektion angefochten werden.

**Art. 87 al. 1** (*modifié*)

<sup>1</sup> Les décisions d'un directeur ou d'une directrice, ou d'un inspecteur ou d'une inspectrice scolaire, qui affectent ou peuvent affecter le statut de l'élève, peuvent, dans les dix jours dès leur notification, faire l'objet d'un recours des parents à la Direction.

**Art. 88 al. 1** (*modifié*)

<sup>1</sup> Lorsque la voie de la réclamation ou du recours n'est pas ouverte, les parents peuvent porter plainte contre les actes ou les omissions d'un enseignant ou d'une enseignante, d'un directeur ou d'une directrice, d'un inspecteur ou d'une inspectrice scolaire, qui les atteignent personnellement et gravement, eux-mêmes ou leurs enfants, et qui violent des dispositions de la présente loi ou des règlements.

**Art. 90 al. 2** (*modifié*)

<sup>2</sup> Les différends entre une commune ou une association de communes et un directeur ou une directrice ou un inspecteur ou une inspectrice scolaire sont tranchés par la Direction.

**Art. 105 al. 1**

<sup>1</sup> Sont abrogés:

a) (*modifié*) la loi du 23 mai 1985 sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (RSF 411.0.1);

**Art. 87 Abs. 1** (*geändert*)

<sup>1</sup> Entscheide einer Schuldirektorin oder eines Schuldirektors oder einer Schulinspektorin oder eines Schulinspektors, welche die Stellung einer Schülerin oder eines Schülers beeinträchtigen oder zu beeinträchtigen vermögen, können von den Eltern innert zehn Tagen nach ihrer Mitteilung bei der Direktion angefochten werden.

**Art. 88 Abs. 1** (*geändert*)

<sup>1</sup> Sind die Rechtsmittel der Einsprache oder der Beschwerde nicht gegeben, so können die Eltern Aufsichtsbeschwerde einreichen gegen Handlungen oder Unterlassungen einer Lehrperson, einer Schuldirektorin oder eines Schuldirektors, einer Schulinspektorin oder eines Schulinspektors, die sie oder ihre Kinder persönlich und schwerwiegend treffen und die gegen Bestimmungen dieses Gesetzes oder gegen Reglemente verstossen.

**Art. 90 Abs. 2** (*geändert*)

<sup>2</sup> Über Streitigkeiten zwischen einer Gemeinde oder einem Gemeindeverband und einer Schuldirektorin oder einem Schuldirektor oder einer Schulinspektorin oder einem Schulinspektor entscheidet die Direktion.

**Art. 105 Abs. 1**

<sup>1</sup> Aufgehoben werden:

a) (*geändert*) das Gesetz vom 23. Mai 1985 über den Kindergarten, die Primarschule und die Orientierungsschule (Schulgesetz) (SGF 411.0.1);

**Annexes sous forme de documents séparés**

Annexe 1: Dispositions de la loi scolaire de 1985 relatives aux transports scolaires (art. 105 let. a) (*abrogé*)

**II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

**III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

**IV.**

La présente loi est soumise au référendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

**Anhänge in der Form separater Dokumente**

Anhang 1: Bestimmungen des Schulgesetzes von 1985 über die Schülertransporte (Art. 105 Bst. a) (*aufgehoben*)

**II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

**IV.**

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

	<u>Annexe</u>		<u>Anhang</u>
<b>GRAND CONSEIL</b>	2019-DICS-58	<b>GROSSER RAT</b>	2019-DICS-58
<b>Projet de loi:</b> <b>Modification de la loi sur la scolarité obligatoire (langue partenaire par immersion et modification terminologique)</b>		<b>Gesetzesentwurf: Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule (Partnersprache durch Immersion und terminologische Änderung)</b>	
<i>Propositions de la commission ordinaire CO-2020-001</i>		<i>Antrag der ordentlichen Kommission OK-2020-001</i>	
 <b>Présidence :</b> André Schneuwly		 <b>Präsidium:</b> André Schneuwly	
<b>Membres :</b> Susanne Aebischer, Antoinette de Weck, Philippe Demierre, François Genoud (Braillard), Ursula Krattinger-Jutzet, Pierre Mauron, Anne Meyer Loetscher, Rose-Marie Rodriguez, Peter Wüthrich, Markus Zosso		<b>Mitglieder:</b> Susanne Aebischer, Antoinette de Weck, Philippe Demierre, François Genoud (Braillard), Ursula Krattinger-Jutzet, Pierre Mauron, Anne Meyer Loetscher, Rose-Marie Rodriguez, Peter Wüthrich, Markus Zosso	
<b><u>Entrée en matière</u></b>		<b><u>Eintreten</u></b>	
Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.		Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.	
<b><u>Propositions acceptées (projet bis)</u></b>		<b><u>Angenommene Anträge (projet bis)</u></b>	
La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :		Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:	
<b>I. Acte principal</b>		<b>I. Haupterlass</b>	
<b>Art. 12 al. 2 (modifié)</b>		<b>Art. 12 Abs. 2 (geändert)</b>	
<sup>2</sup> Afin de tirer profit de la situation privilégiée due à la présence de deux langues nationales dans le canton, le Conseil d'Etat met en œuvre des dispositifs, en particulier <del>ceux qui privilégient</del> l'enseignement par immersion, pour favoriser le bilinguisme dès la première année de scolarisation. [...].	<b>A1</b>	<sup>2</sup> Um die Vorteile des Vorhandenseins zweier Landessprachen im Kanton zu nutzen, verwirklicht der Staatsrat Massnahmen zur Förderung der Zweisprachigkeit ab dem ersten Schuljahr, insbesondere <del>solche, die dem Immersionsunterricht den Vorrang geben</del> den Immersionsunterricht. [...]	
<b><u>Vote final</u></b>		<b><u>Schlussabstimmung</u></b>	
Par 11 voix sans opposition ni abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).		Mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltungen beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.	

### Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

### Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

### Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

#### Première lecture

La proposition A1, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix sans opposition ni abstention.

**A1  
CE**

Antrag A1 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 Stimmen ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung.

*Le 20 février 2020*

*Den 20. Februar 2020*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Perler Urs / Bürdel Daniel

2019-GC-139

### Tous les élèves des cycles d'orientation doivent être équipés d'un appareil électronique individuel

#### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 4 septembre 2019, les députés Urs Perler et Daniel Bürdel font le constat de l'impact des changements sociétaux dus à la numérisation dans les écoles ainsi que dans le monde du travail. Ils sont d'avis que, pour pouvoir répondre aux nouvelles exigences numériques, les élèves doivent pouvoir avoir accès à un appareil électronique individuel (ordinateur ou tablette) en tout temps. Ils souhaitent ainsi l'introduction du modèle « 1 : 1 » dans les écoles du cycle d'orientation du canton de Fribourg, c'est-à-dire la mise à disposition pour chaque élève d'un appareil électronique personnel et individuel. Pour ce faire, ils demandent la modification de l'article 71 de la loi sur la scolarité obligatoire du 9 septembre 2014 (LS) comme suit :

*Art. 71*

*Principes*

*<sup>1</sup> Les communes du cercle scolaire supportent, sous déduction de la part de l'Etat fixée à l'article 72, tous les frais afférents à la création et au fonctionnement de leur école du cycle d'orientation.*

*<sup>2</sup> En plus de sa participation fixée à l'article 72, l'Etat assume l'entier des frais de traitement des autorités scolaires et des charges y relatives, des moyens d'enseignement et de l'équipement informatique des élèves du cycle d'orientation.*

Les motionnaires estiment qu'une telle modification de la loi scolaire permettrait aux élèves de se préparer au mieux aux exigences actuelles du monde professionnel en acquérant des compétences spécifiques dans le domaine numérique.

#### II. Réponse du Conseil d'Etat

##### 1. L'importance de l'informatique à tous les niveaux de la scolarité

L'émergence du numérique a bouleversé, bouleverse et bouleversera la société de manière durable. Le Conseil d'Etat en est pleinement conscient et a empoigné cette thématique de manière proactive depuis plusieurs années déjà.

En 2001, Fribourg faisait figure de pionnier en créant le Centre de compétences Fritic, puis en lançant le projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE) en 2012.

De plus, le Conseil d'Etat a défini dans son programme gouvernemental 2017-2021 trois projets phares pour l'avenir du canton, dont le projet « Fribourg fait sa révolution 4.0 ». Sur cette base stratégique, un « [Plan directeur de la digitalisation et des systèmes d'information](#) » a été élaboré en octobre 2018. Ce plan directeur comprend quatre objectifs, qui incluent, entre autre, les aspects liés à la formation.

Le [Concept cantonal pour l'intégration des Médias, Images, Technologies de l'Information et de la Communication \(MITIC\) dans l'enseignement](#) adopté par le Conseil d'Etat le 9 mai 2017 donne le cadre de l'action, renforce le pilotage du système et met les MITIC au service des apprentissages. Le détail des mesures concrètes mises en œuvre en matière de MITIC dans les différents degrés de l'enseignement a été exposé dans la réponse à la [question Perler-Mäder-Brülhart](#) en mai 2019.

Au niveau de la scolarité obligatoire, le nouveau plan d'études alémanique (Lehrplan 21) a été introduit depuis la rentrée 2019/20 pour les classes germanophones de notre canton. Les nouvelles grilles horaires en 7H, 8H et 9H prévoient respectivement une unité en sciences des médias et en informatique, dont les notes sont indiquées dans le bulletin scolaire comme pour les autres disciplines. Côté francophone, le plan d'études romand (PER) est en cours de révision, à travers la Conférence intercantionale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP), qui a commencé ses travaux pour la création d'un PER Numérique, qui devrait être défini pour le début de l'année 2021 et mis en œuvre dans notre canton à l'horizon 2023 ou 2024. L'intégration du numérique de manière transversale aux autres disciplines d'enseignement est déjà prévue par les deux plans d'études et permet une utilisation pédagogique active des outils numériques au quotidien.

Avec l'entrée en vigueur du concordat HarmoS en 2010 dans le canton de Fribourg et la loi scolaire de 2014 (LS), la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) veille particulièrement à offrir un enseignement formant un tout cohérent durant toute la scolarité obligatoire (1H à 11H). Les plans d'études en vigueur sont conçus et pensés de manière globale sur les 11 années d'enseignement. Ainsi, il est important que les mêmes règles régissent les 3 cycles constituant la scolarité obligatoire, tant sur le plan pédagogique que sur le plan de l'équipement mis à disposition des élèves.

De manière générale, le concept « 1 to 1 » n'est pas forcément le meilleur modèle à adopter pour l'intégration du numérique au niveau de la scolarité obligatoire. De plus, il serait peu compréhensible de changer les règles du jeu uniquement pour les élèves du CO, de prévoir un concept 1 :1 seulement pour le cycle 3 (9 à 11H), alors que, avec le Lehrplan 21, les élèves de 7H et 8H déjà suivront des cours de sciences informatiques, avec par exemple des aspects de programmation, de compréhension des algorithmes mais aussi l'apprentissage de la dactylographie dans le cadre de l'enseignement de la langue première. Dans le contexte de la mise en œuvre du Lehrplan 21, le Conseil d'Etat a autorisé le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande à un dédoublement de classes dès 16 élèves pour les 7-9H. Il prendra une décision impliquant également la partie francophone lorsque le contenu du PER Numérique sera fixé.

Pour garantir une réelle plus-value pédagogique à l'utilisation quotidienne par tous les élèves d'un ordinateur ou d'une tablette, il est essentiel d'assurer en premier lieu la formation continue du corps enseignant et d'intégrer de manière active et réfléchie ces nouveaux outils à la didactique et à la pédagogie des différentes disciplines. Les cantons qui ont décidé l'acquisition de matériel informatique coûteux avant d'avoir mis en place un concept pédagogique clair et une planification

concrète de la formation du corps enseignant ont dû soit renoncer à leur projet, soit se retrouvent devant des difficultés énormes pour la mise en œuvre sur le terrain.

Au secondaire 2, tant au collège de Gambach que dans les écoles professionnelles, le projet pilote BYOD/AVEC (bring your own device) facilite l'intégration dans les classes des appareils personnels des élèves, permettant ainsi une intégration agile de la numérisation pour la formation post-obligatoire, et ce, depuis deux ans. Or, la mise en œuvre de ce projet montre aussi la complexité de l'introduction d'un modèle 1 :1, même au niveau de la formation post-obligatoire, alors qu'un concept existe. L'annonce de sa généralisation dans les collèges fribourgeois dès la rentrée 2020 a suscité de nombreuses questions auxquelles le Conseil d'Etat a dû répondre récemment et montre qu'un grand travail de formation du corps enseignant et d'information aux personnes concernées ainsi qu'au grand public est encore nécessaire : des appels à un moratoire pour les collèges ont même été lancés. Le projet pilote BYOD/AVEC est pourtant soumis à une évaluation continue et à une analyse détaillée.

## **2. Répartition des tâches et des charges entre canton et communes**

La question de la répartition des tâches et des charges entre canton et communes était l'un des points saillant de la révision de la loi sur la scolarité obligatoire. Le Conseil d'Etat relevait dans son message au Grand Conseil que la nouvelle loi constituait un pas important vers le désenchevêtrement. L'introduction du responsable d'établissement primaire a eu pour conséquence de redéfinir les attributions des autorités communales dans le domaine scolaire. Un certain nombre de compétences auparavant du ressort des communes et des commissions scolaires ont été transférées au responsable d'établissement.

Parallèlement, les communes ont conservé toutes les compétences logistiques (infrastructures, équipement et entretien, matériel et fournitures scolaires et engagement du personnel administratif et technique). Les communes doivent également mettre à disposition des élèves une bibliothèque et un accueil extra-scolaire, ainsi qu'assumer l'entièvre responsabilité de l'organisation et du financement des transports scolaires.

Le désenchevêtrement des tâches était accompagné d'une répartition des charges entre le canton et les communes conforme au principe « qui commande paie ». Il a donc été décidé de transférer au canton les coûts de pilotage en mettant à sa charge l'entier des traitements et des charges des responsables d'établissement primaire et des directeurs des cycles d'orientation, ainsi que les moyens d'enseignement. Les communes quant à elles ont repris à leur compte le financement des transports scolaires. Les traitements et charges du personnel enseignant ont été quant à eux répartis à raison de 50 %–50 % entre le canton et les communes (auparavant, les communes supportaient 65 % des traitements du personnel enseignant primaire, 30 % au niveau du CO). Le taux de répartition se monte également à 50 %–50 % en ce qui concerne les traitements et charges du personnel socio-éducatif et les frais afférents à l'accomplissement des tâches des services de logopédie, psychologie et psychomotricité (auparavant, les communes supportaient 55 % des frais de ces services).

Il est encore à noter que le 27 mars 2019, la loi scolaire a été modifiée suite à l'arrêt du Tribunal fédéral du 7 décembre 2017 relatif à la gratuité de l'enseignement obligatoire, mettant à la charge du canton les frais des fournitures scolaires. Les communes, quant à elles, continuent de financer les activités scolaires mais sans participation financière des parents.

L'équipement informatique des écoles est donc une tâche communale. Une modification de la répartition des tâches et des charges entre canton et communes doit être traitée dans le cadre des discussions globales liées au projet DETTEC (projet désenchevêtrement des tâches Etat/Communes) et non de manière isolée comme cela est proposé au travers de la présente motion.

De plus, comme développé ci-dessus, il est important de conserver une cohérence dans la gestion de la scolarité obligatoire, et ne changer que l'article 71 de la loi scolaire signifierait introduire deux systèmes de financement des équipements informatiques différents : un financement par les communes pour les élèves de 1H à 8H et un financement par l'Etat pour les élèves de 9H à 11H.

Des travaux sont en cours avec l'OCMS afin d'offrir une acquisition centralisée du matériel informatique pour l'ensemble des écoles du canton, permettant ainsi une mise en œuvre unifiée et économiquement intéressante pour les communes dans l'achat de matériel conforme aux recommandations du Centre de compétences fritic.

### **3. Estimation des coûts de l'introduction d'un modèle 1 :1 pour les élèves du CO**

La mise à disposition d'un appareil individuel pour chaque élève du cycle d'orientation impliquerait des charges supplémentaires conséquentes tant pour le canton que pour les communes. En effet, selon l'enquête 2018 sur la situation des équipements informatiques menée par le Centre fritic, le ratio actuel dans les cycles d'orientation est de 1 machine pour 5 élèves.

Concernant le raccordement à internet, toutes les écoles du cycle d'orientation disposent d'un raccordement internet, mais seulement 12 écoles sur 21 disposent de débits suffisants ( $>100\text{Mbit/s}$ ) pour supporter l'augmentation consécutive des flux entrants et sortants.

Pour répondre à cette motion, une estimation des coûts qu'impliqueraient l'introduction d'un modèle 1 :1 pour les élèves du CO a été effectuée par le Centre fritic. Cette estimation comprend évidemment l'achat (réparti sur 3 années) pour chaque élève des machines elles-mêmes (soit 11 126 appareils), mais également la mise à niveau dans chaque école des infrastructures techniques (bande passante, prises électriques, acquisition de chariots, câbles, antennes wifi, etc.), le support technique et administratif pour la mise en œuvre ainsi que le support technique et soutien sur place dans les écoles, la maintenance et la formation continue du corps enseignant.

Plusieurs variantes sont possibles – notamment des variantes entre systèmes d'exploitation MacOS ou Windows, ou entre tablettes et ordinateurs – qui influencent de manière conséquente les prix d'acquisition mais également de support ou d'entretien. Afin de se faire une idée de l'ordre de grandeur des coûts, un calcul hypothétique a été fait sur la base d'un achat d'un ordinateur Windows par élève. Le principe 1 :1 serait mis en œuvre sur 4 ans :

- > Année 0 : mise à niveau de l'infrastructure des écoles et appel d'offre public
- > Année 1,2,3 : achat et déploiement des nouvelles machines personnelles dans les écoles pour chaque élève de 9H

Ainsi, à la fin des 4 années, chaque élève du CO serait équipé. Selon le principe « qui paie commande », l'Etat déciderait le type de machines à mettre à disposition des élèves. Les écoles du cycle d'orientation auraient ainsi 4 ans pour remplacer leur parc informatique. Le modèle analysé par le Centre fritic pour cette estimation des coûts prévoit un cycle de vie par ordinateur qui correspond aux trois années du cycle d'orientation. Les élèves pourraient ainsi racheter leur ordinateur lorsqu'ils quitteront le CO, et l'utiliser, cas échéant, dans le cadre de leur formation post-

obligatoire. Les frais d'une éventuelle assurance couvrant les risques liés à l'utilisation des ordinateurs par les élèves, tant à l'école qu'en privé (par exemple pour effectuer des devoirs à la maison) seraient à calculer en fonction de négociations globales dans le cadre du contrat d'assurance général de l'Etat.

Les coûts pris en compte sont répartis entre charges cantonales (hardware, software, prestations de tiers, assurance, formation continue des enseignant-e-s<sup>1</sup>) et charges communales (mise à niveau du réseau, coûts d'électricité), soit 16 057 782 francs à charge du canton et 2 582 000 francs à charge des communes pour les quatre années de déploiement initial.

Par la suite, le renouvellement du parc informatique nécessiterait un budget annuel de 4 884 491 francs à charge du canton, auxquels il faut ajouter des frais d'électricité annuels estimés à 147 803 francs à charge des communes. Sont réservés d'éventuels frais en lien avec l'adaptation du réseau informatique, à charge des communes.

La mise en place d'un tel projet nécessiterait un accompagnement professionnel et impliquerait l'engagement de personnel qualifié supplémentaire : il est estimé qu'il faudrait l'équivalent de 6 EPT durant les 2 premières années pour la gestion de projet en CDD, puis 2 EPT en CDI pour la maintenance et l'exploitation (coordination, mises à jour, évolution) du concept « 1 to 1 ». Sur le terrain, un soutien technique et logistique dans les écoles du cycle d'orientation sera nécessaire, à raison de 1 EPT par école (soit 22 EPT<sup>2</sup> en CDI) afin d'assurer le bon fonctionnement et toutes les demandes induites par l'utilisation quotidienne des ordinateurs par les élèves et leurs enseignant-e-s. Ces coûts supplémentaires en ressources humaines seraient à charge du canton.

De plus, le projet et les coûts tels que présentés ici ne comprennent pas l'équipement informatique « 1 to 1 » pour le corps enseignant, qui est cependant un élément essentiel pour une introduction sensée d'un concept 1 to 1 pour les élèves. Il s'agirait de fait d'équiper en premier lieu chaque enseignant avec un ordinateur personnel (potentiellement selon le principe « corporate-owned personally-enabled<sup>3</sup> »).

Le financement par l'Etat de telles charges nécessiterait obligatoirement des mesures de compensation et d'équilibrage dans le cadre du projet DETTEC, comme mentionné ci-dessus, pour mettre en place un financement pérenne et équitable d'un projet d'envergure cantonale.

#### **4. Conclusion**

L'expérience dans d'autres cantons montre qu'il est primordial de former en premier lieu le corps enseignant à la pédagogie numérique avant d'investir massivement dans l'équipement. Ainsi, l'achat de matériel informatique doit intervenir en dernier lieu, après avoir établi un concept pédagogique solide et conforme aux plans d'études, formé le corps enseignant, mis à niveau l'infrastructure de toutes les écoles et mis en place un système cadre garantissant une utilisation

---

<sup>1</sup> Sans les décharges de formation pour les enseignant-e-s, cas échéant

<sup>2</sup> Avec l'ouverture éventuelle d'un CO à Cugy et à Givisiez, le nombre total de CO se monterait à terme à 24.

<sup>3</sup> COPE (abréviation de l'anglais corporate owned, personally enabled) ou « propriété de l'entreprise avec accès privé » est une approche de gestion de terminaux mobiles en entreprise qui permet de contrôler et d'administrer les terminaux fournis par l'entreprise, en conformité avec la politique informatique tout en autorisant un usage personnel. Tiré de [https://fr.wikipedia.org/wiki/Corporate\\_owned,\\_personally\\_enabled](https://fr.wikipedia.org/wiki/Corporate_owned,_personally_enabled), consulté le 14.01.2020.

sécurisée des outils numériques (en terme de protection des données et de prévention des risques). Il est également important d'avancer avec une vue d'ensemble de la 1H à la 11H.

Le Conseil d'Etat est conscient des différences qui existent entre les deux parties linguistiques, en raison des différents plans d'études en vigueur. Des travaux ont été lancés pour l'élaboration d'un concept pédagogique cantonal, qui déterminera les besoins réels en matériel informatique pour chacun des degrés d'enseignement, en fonction des objectifs pédagogiques fixés par le Lehrplan 21 et par le futur PER Numérique, dont le contenu devrait être connu d'ici le début de l'année 2021. Ce concept définira également les besoins en formation continue pour le corps enseignant.

Dans l'intervalle, il serait malvenu de précipiter des achats massifs de matériel informatique et d'imposer un concept « 1 to 1 » avant que les besoins et les objectifs n'aient été clairement établis.

En conclusion, en l'état actuel, le Conseil d'Etat recommande le rejet de cette motion.

*11 février 2020*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Perler Urs / Bürdel Daniel

2019-GC-139

**Alle Schülerinnen und Schüler der Sekundarschulen  
werden mit einem persönlichen IT-Gerät ausgestattet**

### I. Zusammenfassung der Motion

In ihrer am 4. September 2019 eingereichten und begründeten Motion verweisen die Grossräte Urs Perler und Daniel Bürdel auf die gesellschaftlichen Veränderungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung sowie deren Auswirkungen auf die Schule und die Arbeitswelt (für die Schülerinnen und Schüler in der Lebens- und Arbeitswelt). Ihrer Ansicht nach sollten die Schülerinnen und Schüler jederzeit über ein persönliches digitales Gerät (PC oder Tablet) verfügen können, um den neuen Anforderungen der Digitalisierung gerecht zu werden. Daher schlagen sie die Einführung des 1:1-Ausrüstungsmodell in den Orientierungsschulen des Kantons Freiburg vor, bei dem jeder Schülerin oder jedem Schüler ein persönliches, individuelles IT-Gerät bereitgestellt werden soll. Dazu fordern sie, dass Artikel 71 des Gesetzes über die obligatorische Schule vom 9. September 2014 (SchG) wie folgt geändert wird:

*Art. 71*

*Grundsatz*

<sup>1</sup> *Die Gemeinden des Schulkreises tragen, nach Abzug des Anteils des Staates nach Artikel 72, sämtliche Kosten, die mit der Einrichtung und dem Betrieb ihrer Orientierungsschule verbunden sind.*

<sup>2</sup> *Zusätzlich zu seinem Beitrag nach Artikel 72 übernimmt der Staat sämtliche Lohn- und Lohnnebenkosten der Schulbehörden, sowie die Lehrmittelkosten und die Informatikausrüstung der OS-Schüler.*

Nach Ansicht der Motionäre würde diese Änderung des Schulgesetzes es den Schülerinnen und Schülern erlauben, die Kompetenzen und Chancen zu erwerben, um sich bestens auf die Alltags- und Arbeitswelt und umfassend auf die digitalen Anforderungen der Berufswelt vorzubereiten.

### II. Antwort des Staatsrats

#### 1. Die Bedeutung der Informatik auf allen Bildungsstufen

Die zunehmende Digitalisierung hat die Gesellschaft nachhaltig verändert; dieser Wandel dauert an und wird noch lange weitergehen. Der Staatsrat ist sich dessen sehr bewusst und hat diese Thematik bereits vor mehreren Jahren vorausschauend aufgegriffen.

Mit der Gründung des Kompetenzzentrums Fritic im Jahr 2001 und der Einführung des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme (HAE) im Jahr 2012 hat Freiburg Pionierarbeit geleistet.

Zudem hat der Staatsrat in seinem Regierungsprogramm 2017–2021 drei Leitprojekte für die Zukunft des Kantons bestimmt, darunter das Projekt «Freiburg macht seine Revolution 4.0». Auf dieser strategischen Grundlage wurde im Oktober 2018 ein «[Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme](#)» erstellt. Dieser Richtplan nennt vier Ziele, die unter anderem bildungsbezogene Aspekte einschliessen.

Das vom Staatsrat am 9. Mai 2017 verabschiedete [kantonale Konzept für die Integration von Medien, Bildern, Informations- und Kommunikationstechnologien \(Medien und IKT\) in den Unterricht](#) gibt den Handlungsrahmen vor, stärkt die Systemsteuerung und stellt die Medien und IKT in den Dienst des Lernens. In der Antwort auf die [Anfrage Perler-Mäder-Brülhart](#) wurde im Mai 2019 ausführlich erläutert, welche konkreten Massnahmen auf den jeweiligen Bildungsstufen im Bereich Medien und IKT umgesetzt wurden.

In der obligatorischen Schule wurde auf Schuljahresbeginn 2019/20 der neue Deutschschweizer Lehrplan (Lehrplan 21) für die deutschsprachigen Klassen unseres Kantons eingeführt. Die neuen Stundentafeln in der 7H, 8H und 9H sehen je eine Lektion für Medien und Informatik vor, die analog zu anderen Fachbereichen im Schulzeugnis mit Noten bewertet wird. Auf Seite des französischsprachigen Kantonsteils wird der Westschweizer Lehrplan (PER) derzeit überarbeitet; so hat die Interkantonale Erziehungsdirektorenkonferenz der französischen Schweiz und des Tessins (CIIP) Vorbereitungen für einen digitalen PER aufgenommen, der zu Beginn des Jahres 2021 verabschiedet und im Kanton Freiburg im Jahr 2023 oder 2024 eingeführt werden sollte. Die fächerübergreifende Integration und Anwendung von Medien und Informatik ist bereits in beiden Lehrplänen vorgesehen und ermöglicht es, die digitalen Hilfsmittel in der Schule täglich pädagogisch einzusetzen.

Seit dem Inkrafttreten des HarmoS-Konkordats im Kanton Freiburg (2010) sowie des neuen Freiburger Schulgesetzes im Jahr 2014 (SchG) legt die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) besonders viel Wert darauf, dass die Schülerinnen und Schüler während der gesamten obligatorische Schulzeit (1H bis 11H) einen kohärenten Unterricht erhalten. Die geltenden Lehrpläne sind gesamthaft über alle 11 Schuljahre hinweg konzipiert und durchdacht. So ist es wichtig, dass für die drei Zyklen der obligatorischen Schule die gleichen Rahmenbedingungen gelten, und zwar sowohl in pädagogischer Hinsicht als auch hinsichtlich der Ausrüstung, die den Schülerinnen und Schülern bereitgestellt wird.

Ganz allgemein betrachtet ist das 1:1-Ausrüstungsmodell nicht unbedingt das beste Konzept für die Integration von Medien und Informatik in der obligatorischen Schule. Es wäre nicht nachvollziehbar, die Rahmenbedingungen alleine für die OS-Schülerinnen und OS-Schüler zu ändern, also lediglich im 3. Zyklus (9 bis 11 H) ein 1:1-Ausrüstungsmodell vorzusehen, wo mit dem Lehrplan 21 bereits in der 7H und 8H Medien- und Informatikunterricht erteilt wird: z. B. Kenntnisse zur Programmierung, zum Verständnis von Algorithmen, aber auch das Erlernen des Tastaturschreibens (Daktylografie) im Rahmen des Deutschunterrichts. Im Zusammenhang mit der Umsetzung des Lehrplans 21 hat der Staatsrat dem Amt für deutschsprachigen obligatorischen Unterricht erlaubt, Klassen ab 16 Schülerinnen und Schüler der Stufen 7–9H in Halbklassen aufzuteilen. Sobald die Inhalte des Lehrplans «PER Numérique» für den französischsprachigen Kantonsteil vorliegen, wird er diesbezüglich ebenfalls eine Entscheidung treffen.

Damit alle Schülerinnen und Schüler durch die tägliche Nutzung eines Computers oder Tablets einen echten pädagogischen Mehrwert erhalten, ist es wichtig, in erster Linie für die Weiterbildung der Lehrpersonen zu sorgen und diese neuen Instrumente aktiv und überlegt in die Didaktik und Pädagogik der verschiedenen Fächer zu integrieren. Diejenigen Kantone, die sich für die Anschaffung einer teuren Computerausrüstung entschieden haben, bevor ein klares pädagogisches Konzept und eine konkrete Planung der Lehrerinnen- und Lehreraus- und Weiterbildung erstellt wurde, mussten ihr Projekt entweder aufgeben oder sind bei der Umsetzung mit enormen Schwierigkeiten konfrontiert.

Bei der Sekundarstufe 2, sowohl am Kollegium Gambach wie auch in den Berufsfachschulen, läuft ein Pilotprojekt namens BYOD/AVEC (Bring Your Own Device), das die Integration der persönlichen Geräte der Schülerinnen und Schüler in den Unterricht erleichtert und so in den letzten zwei Jahren eine agile Integration der Digitalisierung für den nachobligatorischen Unterricht ermöglicht hat. Die Umsetzung dieses Projekts zeigt jedoch auch die Komplexität der Einführung eines 1:1-Modells auf, selbst auf Stufe der nachobligatorischen Bildung, wo ein Konzept existiert. Die Ankündigung einer Implementierung in allen Freiburger Gymnasien ab Beginn des Schuljahres 2020/21 hat viele Fragen aufgeworfen, auf die der Staatsrat in letzter Zeit antworten musste, und zeigt, dass noch viel Arbeit für die Aus- und Weiterbildung des Lehrkörpers und die Information der Betroffenen sowie der breiten Öffentlichkeit notwendig ist: Es wurde sogar ein Moratorium für die Gymnasien gefordert. Dabei unterliegt das BYOD/AVEC-Pilotprojekt einer ständigen Evaluierung und detaillierten Analyse.

## **2. Aufgaben- und Lastenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden**

Bei der Revision des Gesetzes über die obligatorische Schule war die Frage der Aufgaben- und Lastenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden einer der wichtigsten Punkte. Der Staatsrat betonte in seiner Botschaft an den Grossen Rat, das neue Gesetz stelle einen wichtigen Schritt in Richtung Aufgabenentflechtung dar. Mit der Einführung einer Schulleitung an den Primarschulen änderte sich auch die Zuständigkeiten der Gemeindebehörden im Schulwesen. So wurde eine Reihe von Aufgaben, die bis dahin in der Zuständigkeit der Gemeinden und Schulkommissionen lagen, der Schulleitung übertragen.

Hingegen behielten die Gemeinden die Zuständigkeit für die gesamte Logistik (Infrastruktur, Ausstattung und Unterhalt, Ausrüstung und Schulmaterial sowie Anstellung des administrativen und technischen Personals). Auch müssen die Gemeinden den Schülerinnen und Schülern eine Bibliothek zur Verfügung stellen und ihnen eine ausserschulische Betreuung anbieten und tragen die volle Verantwortung für die Organisation und Finanzierung der Schülertransporte.

Zusammen mit der Aufgabenentflechtung wurden auch die Lasten zwischen dem Kanton und den Gemeinden nach dem Prinzip «wer zahlt, befiehlt» neu verteilt. Daher wurde beschlossen, die Kosten für die Führungsstrukturen dem Kanton zu übertragen; dieser bezahlt somit sämtliche Gehälter der Schulleitungen und der Schuldirektionen. Die Gemeinden übernahmen dagegen die Finanzierung der Schülertransporte. Der Kanton und die Gemeinden teilen sich nun die Lohnkosten und Soziallasten des Lehrpersonals je zur Hälfte (früher trugen die Gemeinden 65 % der Gehälter des Lehrpersonals auf Stufe der Primarschule und 30 % auf Stufe der OS). Die Gehälter des sozial-pädagogischen Personals und die Kosten der Leistungen der logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Dienste werden ebenfalls hälftig aufgeteilt (zuvor trugen die Gemeinden 55 % der Kosten dieser Dienste).

Aufgrund des Bundesgerichtsentscheids vom 7. Dezember 2017 über die Unentgeltlichkeit des Grundschulunterrichts wurde ferner am 27. März 2019 das Schulgesetz geändert, wobei die Kosten für das Schul- und Unterrichtsmaterial (Verbrauchsmaterial) dem Kanton aufgebürdet wurden. Die Gemeinden finanzieren ihrerseits weiterhin die schulischen Aktivitäten, ohne jedoch von den Eltern eine finanzielle Beteiligung verlangen zu können.

Somit sind die Gemeinden für die Informatikausstattung der Schulen zuständig. Eine Änderung der Aufgaben- und Lastenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden müsste im Rahmen der umfassenden Diskussionen zum Projekt DETTEC (Projekt zur Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden) behandelt werden und nicht in isolierter Form, wie dies in der vorliegenden Motion vorgeschlagen wird.

Wie weiter oben erläutert ist es darüber hinaus wichtig, die Aufgaben- und Lastenaufteilung in Bezug auf die obligatorische Schule kohärent umzusetzen. Würde man lediglich Artikel 71 des Schulgesetzes ändern, würde man damit zwei unterschiedliche Systeme zur Finanzierung der Informatikausrüstung einführen: Eine Finanzierung durch die Gemeinden für die Schülerinnen und Schüler der 1H bis 8H und eine Finanzierung durch den Staat für die Schülerinnen und Schüler der 9H bis 11H.

Mit der KLV wird daran gearbeitet, eine zentralisierte Einkaufsverwaltung des Informatikmaterials (Hardware) für alle Schulen des Kantons anzubieten. Damit soll den Gemeinden eine einheitliche und wirtschaftlich attraktive Lösung für die Anschaffung der Geräte, entsprechend den Empfehlungen der Fachstelle Fritic, ermöglicht werden.

### **3. Schätzung der Kosten für die Einführung eines 1:1-Ausrüstungsmodells für die Schülerinnen und Schüler der OS**

Die Bereitstellung eines persönlichen Gerätes für alle Schülerinnen und Schüler der OS würde sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden erhebliche zusätzliche Kosten mit sich bringen. Denn laut der 2018 durchgeführten Umfrage der Fachstelle Fritic zur Informatikausrüstung gibt es an den Orientierungsschulen derzeit ein Gerät für 5 Schülerinnen und Schüler.

Hinsichtlich Internetzugang verfügen alle Orientierungsschulen über einen Internetanschluss, aber nur 12 von 21 Schulen haben ausreichende Übertragungsgeschwindigkeiten (>100 Mbit/s), um den damit verbundenen Anstieg des ein- und ausgehenden Datenverkehrs zu bewältigen.

Zur Beantwortung dieser Motion hat die Fachstelle die Kosten veranschlagt, die mit der Einführung eines 1:1-Ausrüstungsmodells für die Schülerinnen und Schüler der OS verbunden wären. Diese Kostenschätzung schliesst natürlich den Kauf (verteilt auf drei Jahre) der Geräte selbst (also 11 126 Geräte) für alle Schülerinnen und Schüler mit ein, aber auch die Modernisierung der technischen Infrastruktur in jeder Schule (Bandbreite, Steckdosen, Ankauf von Computerwagen, Kabeln, WLAN-Antennen usw.), technische und administrative Unterstützung für die Umsetzung sowie technischer Support und Support in den Schulen, Instandhaltung und schliesslich die Weiterbildung der Lehrkräfte.

Dabei sind mehrere Varianten möglich – so kann namentlich zwischen den Betriebssystemen MacOS oder Windows oder zwischen Tablets und Computern gewählt werden. Dies wirkt sich entsprechend stark auf die Anschaffungs-, aber auch die Support- oder Wartungskosten aus. Um sich ein Bild davon zu machen, mit welchen Kosten zu rechnen wären, wurde ausgehend von der

Annahme, dass ein Windows-Computer pro Schüler/in angeschafft wird, eine Berechnung, vorgenommen. Dabei würde das 1:1-Ausrüstungsmodell über einen Zeitraum von 4 Jahren umgesetzt:

- > Jahr 0: Modernisierung der Infrastruktur der Schulen und öffentliche Ausschreibung
- > Jahr 1,2,3: Anschaffung und Einführung neuer persönlicher Geräte in den Schulen für sämtliche Schülerinnen und Schüler der 9H

So wären am Ende der 4 Jahre alle Schülerinnen und Schüler ausgerüstet. Nach dem Prinzip «wer zahlt, befiehlt» würde der Staat entscheiden, welche Art von Geräten den Schülerinnen und Schülern zur Verfügung gestellt würde. Die Orientierungsschulen hätten somit vier Jahre Zeit, ihren Informatikbestand zu ersetzen. Das von der Fachstelle Fritic geprüfte Konzept sieht für die Geräte (Hardware) einen Lebenszyklus vor, der den drei Jahren der Orientierungsschule entspricht. Daher könnten die Schülerinnen und Schüler nach Abschluss der OS ihren Computer übernehmen und ihn gegebenenfalls für ihren nachobligatorischen Bildungsweg nutzen. Die Kosten einer allfälligen Versicherung zur Deckung der Risiken im Zusammenhang mit der Benutzung der Computer durch die Schülerinnen und Schüler sowohl in der Schule als auch privat (z. B. für Hausaufgaben) würden bei den allgemeinen Verhandlungen im Rahmen des Gesamtversicherungsvertrags des Staates berechnet.

Bei den berücksichtigten Kosten wird unterschieden zwischen den kantonalen Kosten (Hardware, Software, Fremdleistungen, Versicherung, Weiterbildung der Lehrpersonen<sup>1</sup>) und den Gemeindekosten (Aufrüstung des Internetnetzwerks, Stromkosten): 16 057 782 Franken zulasten des Kantons und 2 582 000 Franken zulasten der Gemeinden für die ersten vier Jahre der Einführung.

Für die Erneuerung des Informatikbestands müsste jährlich ein Betrag von 4 884 491 Franken zur Verfügung gestellt werden, der zulasten des Kantons, hinzu kommen die geschätzten jährlichen Stromkosten von 147 803 Franken zulasten der Gemeinden. Allfällige Kosten zulasten der Gemeinden im Zusammenhang mit der Anpassung des Informatiknetzes bleiben vorbehalten.

Die Durchführung eines solchen Projekts würde eine professionelle Begleitung und die Einstellung von zusätzlichem Fachpersonal erfordern: Es wird geschätzt, dass in den ersten zwei Jahren 6 Vollzeitäquivalente für die Projektleitung mit unbefristetem Arbeitsvertrag sowie zwei Vollzeitäquivalente mit befristetem Arbeitsvertrag für den Unterhalt und den Betrieb (Koordination, Updates, Weiterentwicklung) des 1:1-Ausrüstungsmodells benötigt würden. Bei der Umsetzung würde in den Orientierungsschulen eine technische und logistische Unterstützung erforderlich sein, und zwar bräuchte es dafür jeweils umgerechnet eine Vollzeitstelle pro Schule (d.h. 22 unbefristete Vollzeitstellen<sup>2</sup>), um einen guten Betrieb zu gewährleisten und allen Ansprüchen die sich aus der täglichen Nutzung der Computer durch die Schülerinnen und Schüler und ihre Lehrpersonen ergeben, gerecht zu werden. Diese zusätzlichen Personalkosten würden zulasten des Kantons gehen.

Darüber hinaus beinhalten das Projekt und die hier dargestellten Kosten nicht die 1:1-Informatikausrüstung für die Lehrpersonen, obschon dies ein wesentliches Element für eine sinnvolle Einführung eines 1:1-Ausrüstungsmodells für die Schülerinnen und Schüler darstellt. Zuerst müssten also

---

<sup>1</sup> Ohne allfällige Entlastungslektionen für die Lehrpersonen.

<sup>2</sup>Mit der allfälligen Eröffnung von weiteren OS in Cugy und in Givisiez würde sich die Gesamtzahl der Orientierungsschulen auf 24 belaufen.

alle Lehrpersonen mit einem persönlichen Computer ausgestattet werden (womöglich nach dem Prinzip «Corporate-Owned, Personally-Enabled<sup>3</sup>»).

Wie bereits erwähnt wären für die Finanzierung solcher Kosten durch den Staat zwingend Kompensations- und Ausgleichsmassnahmen im Rahmen des DETTEC-Projekts erforderlich, um für eine nachhaltige und gerechte Finanzierung eines kantonsweiten Projekts zu sorgen.

#### **4. Schlussbemerkungen**

So zeigen die in anderen Kantonen gesammelten Erfahrungen, dass es von entscheidender Bedeutung ist, die Lehrpersonen in der Digitalisierung des Unterrichts zu schulen, bevor umfangreiche Investitionen in die Ausstattung getätigt werden. Die Anschaffung von Informatikmaterial darf erst dann erfolgen, wenn das pädagogische Konzept festgelegt, das Lehrpersonal geschult, die Infrastruktur aller Schulen modernisiert und ein Rahmenkonzept eingeführt worden ist, das die sichere Nutzung digitaler Instrumente gewährleistet (hinsichtlich Datenschutz und Risikoprävention). Zudem ist es wichtig, bei der weiteren Entwicklung den Überblick für die Klassen von der 1H bis 11H zu berücksichtigen.

Der Staatsrat ist sich der Unterschiede bewusst, die in den beiden Sprachregionen aufgrund der unterschiedlichen Lehrpläne bestehen. Es wurde mit der Entwicklung eines kantonalen pädagogischen Konzepts begonnen, das den tatsächlichen Bedarf an Computerausrüstung für jede Bildungsstufe in Übereinstimmung mit den pädagogischen Zielen des LP 21 und des künftigen PER Numérique, dessen Inhalt bis Anfang 2021 bekannt sein sollte, ermittelt wird. Dieses Konzept wird auch den Weiterbildungsbedarf für das Lehrpersonal definieren.

In der Zwischenzeit wäre es unklug, massive Anschaffungen von Computerausrüstungen zu unterstützen und ein «1:1-Konzept» durchzusetzen, bevor die Bedürfnisse und Ziele nicht klar festgelegt sind.

Der Staatsrat empfiehlt Ihnen daher, diese Motion abzulehnen.

*11. Februar 2020*

---

<sup>3</sup>COPE (Corporate-Owned, Personally-Enabled) ist ein Unternehmensmodell, bei dem eine Organisation ihre Angestellten mit mobilen Arbeitsgeräten ausstattet und ihnen erlaubt, diese so zu benutzen, als wenn es sich um ihre eigenen Laptops, Tablets oder Smartphones handeln würde; aus <https://www.computerweekly.com/de/definition/COPE-Corporate-Owned-Personally-Enabled>, konsultiert am 28.01.2020.



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Schwander Suzanne / Aebischer Eliane

2019-GC-81

**Modification de la loi scolaire : introduction de demi-jours  
de congé choisis individuellement, aussi appelés  
« journées joker »**

### I. Résumé de la motion

Les motionnaires souhaitent qu'une modification ou un ajout soient faits à l'article 20<sup>1</sup> de la loi scolaire (LS) afin d'accorder aux parents ou aux représentant-e-s légaux/légales la possibilité, durant la scolarité obligatoire, de choisir individuellement 4 demi-jours de congé par année scolaire pour leur(s) enfant(s) sans avoir à en justifier le motif.

Elles précisent que la demande devrait parvenir par écrit à l'enseignant-e titulaire au moins 3 jours avant l'absence. Elles proposent également de restreindre la possibilité de prendre des journées joker lors de journées spéciales comme le premier jour d'école, les journées culturelles et sportives, la course d'école, les camps verts, les jours où se déroulent des épreuves importantes etc. ainsi que dans la situation où l'élève a déjà des absences injustifiées.

Les motionnaires suggèrent enfin la mise en place d'une phase pilote de 3 ans. A l'issue de celle-ci, et suivant les résultats de l'évaluation qui en serait faite, la décision concernant l'introduction des journées joker pourrait se généraliser.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

#### Situation actuelle

Le canton de Fribourg a une pratique d'attribution des jours de congé très claire. La ligne de conduite proposée par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) suite aux résultats de la consultation menée en 2010 auprès des partenaires scolaires et soutenue par le Grand Conseil lors de l'adoption de la loi scolaire (LS) en 2014 consiste à faire primer l'obligation de fréquenter l'école en exigeant un « juste motif » pour accorder un congé individuel.

Ainsi, il est actuellement possible pour l'élève de s'absenter des cours pour se rendre chez le médecin, le dentiste ou un autre professionnel de la santé sur simple demande des parents. Il présentera un mot signé à son retour ou un certificat médical si l'absence se prolonge au-delà de 4 jours de classe consécutifs. Par ailleurs, chaque élève peut obtenir un congé spécial à l'occasion d'un événement familial, d'une fête religieuse, d'un événement sportif ou artistique, pour autant que cela soit important, particulier voire imprévisible. Un-e élève du CO peut également obtenir un congé lorsqu'un stage, un examen ou un autre événement relevant de l'orientation professionnelle

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat souhaite préciser qu'en l'occurrence, c'est l'article 21 LS qui est concerné.

ne peut être effectué durant le temps scolaire. Cette pratique est formalisée par l'article 37 du règlement de la loi scolaire (RLS).

Par contre, les loisirs, les obligations professionnelles des parents, les voyages ou les départs en vacances – en clair tout ce qui relève de la convenance et de l'organisation personnelles - ne constituent pas un motif justifié pour l'école. Autrement dit, pas d'école à la carte.

La procédure est expliquée à l'article 38 RLS. La demande de congé doit être présentée par écrit et suffisamment à l'avance à la direction d'établissement. Les directions des établissements scolaires, qui sont compétentes pour accorder jusqu'à 20 jours de congé à un-e élève par année scolaire, analysent les demandes déposées par les parents sous l'angle des motifs qui doivent être sérieux et justifiés. Outre les absences autorisées, les élèves disposent de 14 semaines de vacances par année et de 7 jours fériés. Les voyages, les loisirs ou tout autre motif de convenance personnelle peuvent être aisément planifiés durant ces périodes, largement connues à l'avance.

Ces dispositions légales qui limitent la possibilité d'accorder des congés spéciaux pour motifs justifiés traduisent aussi une volonté claire des autorités exécutives et législatives : l'importance de l'instruction et de l'éducation.

Selon le dernier relevé établi par le Centre d'information et de documentation IDES<sup>2</sup> en août 2015 – voir le tableau ci-après - 15 cantons germanophones et le canton du Jura ont intégré dans leur législation scolaire des journées libres ou journées joker, en allemand *Freie Tage ou Jokertage*.

Les journées joker sont des jours ou des demi-jours durant lesquels l'élève peut manquer l'école sans que les parents n'aient besoin de justifier les raisons de son absence. Les parents doivent simplement prévenir l'enseignant-e concerné-e quelques jours à l'avance, voire la veille, de l'absence prévue.

Les journées joker s'ajoutent aux autres absences déjà autorisées par la réglementation scolaire.

En principe, un règlement ou des directives prévoient les exceptions aux journées joker et précisent que l'enseignant-e, respectivement la direction d'école, tient à jour la liste des absences, que l'enseignant-e doit s'assurer que les évaluations manquées seront passées et que c'est à l'élève, respectivement à ses parents, qu'il incombe la responsabilité de rattraper la matière vue par les autres camarades de classe durant l'absence.

---

<sup>2</sup> Le centre d'information et de documentation IDES est rattaché au Secrétariat général de la CDIP. Il répertorie systématiquement et rend accessibles les informations et les documents ayant trait au système suisse d'éducation et de formation.

Kanton / Canton	Freie Tage (Jokertage) – Journées libres (journées joker)
AG	1 Halbtag pro Quartal
AI	1 Tag pro Schuljahr
AR	4 Halbtage pro Schuljahr
BE	5 Halbtage pro Schuljahr / 5 demi-journées par année scolaire
BL	Anzahl Tage nicht definiert
BS	2 Tage pro Schuljahr (Kindergarten: 5 Tage pro Schuljahr)
FR	–
GE	–
GL	–
GR	3 Schultage
JU	2 demi-journées par année scolaire
LU	4 Halbtage pro Schuljahr
NE	–
NW	–
OW	–
SG	2 Halbtage pro Schuljahr
SH	4 Halbtage pro Schuljahr (Kindergarten: 20 Halbtage pro Schuljahr)
SO	2 Tage pro Schuljahr
SZ	Anzahl Tage nicht definiert
TG	–
TI	–
UR	4 Halbtage pro Schuljahr
VD	–
VS	–
ZG	–
ZH	2 Tage pro Schuljahr

Le système des journées joker est très peu connu dans les cantons romands, où seul le canton du Jura le pratique à raison de 2 demi-jours par année. Il donne priorité, pour un temps limité, aux besoins de la famille et aux convenances personnelles. C'est une liberté offerte aux parents par rapport à l'obligation de présence des élèves à l'école.

### **Consultation des directions d'établissement, des associations professionnelles ou syndicales et des associations de parents**

Les services de l'enseignement obligatoire ont réalisé durant l'été 2019 un sondage auprès des directions des établissements scolaires du niveau primaire et du niveau secondaire.

Il ressort que plus de 75 % des directrices et directeurs qui ont participé au sondage sont favorables à l'introduction de journées joker. Plusieurs d'entre elles et d'entre eux évoquent une simplification des rapports avec les parents, notamment lorsque les demandes de congé ne sont pas suffisamment justifiées et qu'elles doivent être refusées. Avec les journées joker, on compte également avec une diminution des absences en raison de la maladie de l'élève, car ce motif serait parfois abusivement utilisé par les parents pour justifier une absence, afin d'éviter une amende (cf. l'art. 32 LS).

Pour plus de la moitié des directions, les journées joker devraient toutefois être annoncées au moins 2 semaines à l'avance, ceci pour des raisons d'organisation. Des tâches supplémentaires sont également attendues et redoutées, tant d'un point de vue administratif car il faudra tenir à jour un décompte des absences liées aux 4 demi-journées joker par année et par élève séparément des autres absences déjà décomptées – que d'un point de vue pédagogique car l'enseignant-e devra concevoir

et organiser les évaluations de rattrapage (comme en cas d'absence pour raison de maladie) et, ce même si c'est à l'élève qu'il incombera de rattraper la matière vue durant son absence.

Les points de vue exprimés par les syndicats d'enseignant-e-s sont plus partagés. Pour le syndicat Lehrerinnen und Lehrer Deutschfreiburg (LDF), la mise en place de journées joker ne devraient pas poser de problèmes particuliers s'il y a un cadre clair ainsi que des limitations précises. La société pédagogique fribourgeoise francophone (SPFF) dresse la liste des points négatifs et des points positifs de la proposition et indique qu'elle ne s'y oppose pas fermement si des conditions cadres sont élaborées. Elle souligne que l'introduction des journées joker ne doit toutefois pas nuire à la bonne marche de la classe ni engendrer du travail supplémentaire pour les enseignant-e-s. Le groupe Enseignant-e-s du Syndicat du service public (SSP) constate, après consultation de ses membres, qu'il n'est pas en mesure de répondre de façon catégorique, les arguments en faveur et en défaveur d'une telle introduction étant relevés à part égale. Le souci de la charge supplémentaire pour les enseignant-e-s est souligné. L'Association des maîtres du Cycle d'Orientation fribourgeois francophone (AMCOFF) s'oppose à l'introduction des journées joker qui serait, selon elle, une généralisation et une normalisation de l'absentéisme à l'école obligatoire, absentéisme contre lequel les écoles se battent au quotidien. Elle estime que les élèves ayant un besoin justifié de s'absenter peuvent déjà le faire avec le règlement actuel.

Les associations faîtières de parents ont aussi été invitées à donner leur point de vue. Ces dernières - Fédération des Associations des Parents d'élèves du canton de Fribourg, Schule & Elternhaus Düdingen, Schule & Elternhaus Stadt Freiburg und Umgebung - se prononcent en faveur de l'introduction des « journées joker ».

Il est à noter que les instances qui ont été consultées ne sont pas toujours d'accord sur les restrictions à prévoir. Ainsi le LDF et la SPFF s'accordent pour dire qu'il ne devrait pas être possible pour un-e élève de prendre une journée joker juste avant ou après une période de vacances ainsi que le dernier jour d'école, alors que les directions d'établissement indiquent que c'est justement durant ces périodes que les besoins des parents sont les plus récurrents.

## **Position du Conseil d'Etat**

Le Conseil d'Etat entend l'avis positif des directions des établissements scolaires et des associations de parents ainsi que le souci exprimé par trois des associations d'enseignant-e-s et en particulier l'AMCOFF. Soucieux du bon suivi scolaire des élèves, il se demande aussi dans quelle mesure la gestion de la classe ne sera pas plus compliquée pour les enseignant-e-s titulaires. En effet, si l'ensemble des élèves d'une classe qui en compte par exemple 24 prend l'intégralité des jours jokers offerts, la classe pourrait être incomplète durant 48 jours ou 96 demi-jours sur les 185 jours que compte une année scolaire. Il est également à considérer que certains jours de l'année (par exemple la veille du 1<sup>er</sup> novembre ou du 8 décembre s'il s'agit d'un lundi ou du lendemain s'il s'agit d'un jeudi), de nombreux élèves prolongeront leurs vacances ou leur week-end et seront absents des salles de classe, ce qui pourrait avoir une influence sur le programme dispensé par l'enseignant-e ainsi que la motivation de travail au sein de la classe.

Le Conseil d'Etat est d'avis que si les journées joker devaient être introduites pour les élèves de la scolarité obligatoire dans le canton de Fribourg, elles devraient l'être sans restriction inutile, sans lourdeur administrative et dans le but de faciliter la vie des parents, peu importe le motif. Les directions d'établissement scolaire devraient toutefois s'assurer que les journées joker ne soient pas utilisées pour contourner une obligation de participation aux diverses activités culturelles et

sportives prévues. Par ailleurs, le corps enseignant devrait faire preuve de souplesse dans l'organisation des leçons et la planification des évaluations: les annonces d'absences devraient pouvoir être faites dans un délai relativement court même lorsque des évaluations ordinaires sont prévues et surtout avant le début des vacances scolaires pour répondre aux départs anticipés des familles parce qu'ils permettent l'achat de billets d'avion à un meilleur prix. Il faut noter que dans les établissements scolaires primaires et secondaires francophones, les décomptes des congés resteraient manuels jusqu'à ce que la solution IS Académia ne soit implantée, ce qui prendra en principe 3 ans.

Le Conseil d'Etat est convaincu que les excellents résultats obtenus par les élèves de l'école fribourgeoise dans les enquêtes PISA et à l'occasion d'une première analyse comparative réalisée sous l'égide de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) visant à vérifier l'atteinte des objectifs nationaux de formation sont dus au dispositif scolaire tel qu'il est organisé aujourd'hui. L'obligation de présence pour les élèves est une exigence forte qui témoigne du sérieux accordé à la formation dans le canton. Elle prépare également les jeunes aux réalités du monde du travail où la présence n'est pas optionnelle.

Le Conseil d'Etat est conscient que la proposition des députées est séduisante pour les familles, mais il ne peut exclure qu'elle ne complique le travail quotidien de gestion et de planification qui doit être réalisé par les enseignant-e-s ou qu'elle ait un impact sur le climat de classe et les apprentissages.

## Conclusion

Tout en relevant que les avis des associations professionnelles et des syndicats quant à l'opportunité même de la mise en place des journées joker ainsi qu'aux restrictions à prévoir sont partagés et que le Conseil d'Etat ne peut pas garantir que l'introduction des journées joker puisse se réaliser sans affecter la charge de travail en particulier des enseignant-e-s du CO (ratrappage des évaluations manquées), comme le demande la SPFF et le groupe Enseignant-e-s du SSP, le Conseil d'Etat propose d'accepter la motion. L'introduction des Journées Joker se fera parallèlement au déploiement dans les écoles de tout le canton d'une solution numérisée de gestion des absences des élèves. Ce projet n'entraînera ainsi aucune augmentation d'équivalent plein temps pour ce volet d'administration scolaire.

Le Conseil d'Etat s'oppose par contre à la possibilité de la mise en place d'une phase pilote qui générerait une inégalité de traitement entre les familles et les élèves du canton.

En cas d'adoption de la motion, outre une modification de l'article 21 de la loi scolaire, le Conseil d'Etat devra préparer un projet de modification du règlement de la loi scolaire afin de donner un cadre clair aux journées joker. Les directions d'école ainsi que les associations professionnelles et syndicales seront consultées.



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Schwander Suzanne / Aebischer Eliane

2019-GC-81

**Änderung des Gesetzes über die obligatorische Schule:  
Einführung von individuell wählbaren freien Halbtagen, so  
genannten Jokertagen**

### I. Zusammenfassung der Motion

Die Motionärinnen beantragen eine Änderung oder Ergänzung von Artikel 20<sup>1</sup> des Schulgesetzes (SchG), um den Eltern oder gesetzlichen Vertreterinnen oder Vertretern während der obligatorischen Schulzeit pro Schuljahr vier individuell wählbare freie Halbtage, die ohne Begründung bezogen werden können, zur Verfügung zu stellen.

Nach dem Vorschlag der Motionärinnen sollen die Jokertage jeweils schriftlich mindestens drei Unterrichtstage zum Voraus bei der Klassenlehrperson eingereicht werden. Zudem ist in der Motion vorgesehen, dass Jokertage nicht an Spezialtagen und Anlässen (1. Schultag im neuen Schuljahr, Klassenlager, Projektwochen, Schulausflügen, Sport- und Prüfungstagen usw.) bezogen werden dürfen. Ebenso wenig in Fällen, wo eine Schülerin oder ein Schüler bereits unentschuldigte Absenzen hat.

Laut den Motionärinnen könnte dazu eine dreijährige Pilotphase durchgeführt werden. Anschliessend sollen die gemachten Erfahrungen ausgewertet werden, bevor dann über eine definitive Einführung der Jokertage entschieden wird.

### II. Antwort des Staatsrats

#### Stand der Dinge

Der Kanton Freiburg vertritt bei der Gewährung von Urlaubstagen eine sehr klare Linie. Nach den Ergebnissen der 2010 bei den Schulpartnern durchgeführten Vernehmlassung schlug die Direktion für Erziehung, Kultur und Sport (EKSD) eine Regelung vor, die vom Grossen Rat bei der Verabschiedung des Schulgesetzes (SchG) im Jahr 2014 unterstützt wurde: diese besteht darin, dass der Schulpflicht Vorrang eingeräumt wird, indem für die Gewährung eines individuellen Urlaubs ein «berechtigter Grund» verlangt wird.

So kann eine Schülerin oder ein Schüler gegenwärtig auf einfache Anfrage der Eltern während der Unterrichtszeit zu einem Arzt-, Zahnarzttermin oder einem Termin bei anderem medizinischen Fachpersonal gehen. Bei Krankheit oder Unfall muss die Schülerin oder der Schüler eine unterzeichnete Mitteilung oder ein ärztliches Zeugnis vorlegen, wenn die Abwesenheit mehr als vier aufeinanderfolgende Schultage dauert. Darüber hinaus kann jeder Schülerin oder jedem Schüler bei einem familiären Ereignis, einer religiösen Feier, einer Sportveranstaltung oder künstlerischen

---

<sup>1</sup> Der Staatsrat möchte klarstellen, dass in diesem Fall Artikel 21 SchG betroffen ist.

Veranstaltung ein Sonderurlaub gewährt werden, sofern es sich um ein wichtiges, besonderes oder unvorhersehbares Ereignis handelt. Schülerinnen und Schüler der OS können zudem auch einen Urlaub für ein Praktikum, eine Prüfung oder eine andere Veranstaltung im Zusammenhang mit der Berufsfindung, sofern dies nicht ausserhalb der Schulzeit stattfinden kann, erhalten. Diese Regelung ist in Artikel 37 des Reglements zum Schulgesetz (SchR) festgelegt.

Hingegen sind persönliche Motive, berufliche Verpflichtungen der Eltern, Freizeitaktivitäten, Ausflüge oder Ferienreisen keinesfalls stichhaltige Gründe für einen Sonderurlaub. Mit anderen Worten gibt es keine Schule «à la carte».

Der Verfahren wird in Artikel 38 SchR erläutert. Das Urlaubsgesuch muss rechtzeitig im Voraus in schriftlicher Form bei der Schuldirektion eingereicht werden. Die Schuldirektionen, die für Entscheide über einen Urlaub bis 20 Tage pro Schuljahr zuständig sind, prüfen die Gesuche der Eltern unter dem Gesichtspunkt der Gründe, die trifftig und gerechtfertigt sein müssen. Da die Schülerinnen und Schüler während des Schuljahres zusätzlich zu den erlaubten Abwesenheiten 14 Ferienwochen sowie 7 Feiertage haben, können Reisen, Freizeitbeschäftigungen oder andere persönliche Anlässe jeweils in diesen weit im Voraus bekannten Zeiten eingeplant werden.

Diese Rechtsbestimmungen, die die Gewährung von Sonderurlauben aus berechtigten Gründen einschränken, spiegeln auch klar wider, welche wichtige Bedeutung der Grosser Rat und der Staatsrat der Erziehung und Bildung beimessen.

Gemäss der letzten Erhebung, die das Informations- und Dokumentationszentrum IDES<sup>2</sup> im August 2015 – siehe untenstehende Tabelle – durchgeführt hat, haben 15 deutschsprachige Kantone und der Kanton Jura freie Tage oder Jokertage in ihre Schulgesetzgebung aufgenommen.

Jokertage sind ganze Tage oder Halbtage, an denen eine Schülerin oder ein Schüler das Recht hat, ohne Angabe von Gründen durch die Eltern dem Unterricht fernzubleiben. Die Eltern müssen die geplante Abwesenheit der betreffenden Lehrperson lediglich einige Tage vorher oder am Vortag melden.

Die Jokertage kommen zu den übrigen Abwesenheiten hinzu, welche nach der geltenden Schulordnung bereits erlaubt sind.

In der Regel werden in einem Reglement oder in Richtlinien Einschränkungen für den Bezug von Jokertagen vorgesehen. Zudem wird darin festgelegt, dass die Lehrperson respektive die Schuldirektion eine Absenzenliste führt, sich die Lehrperson vergewissert, dass die verpassten Prüfungen nachgeholt werden, und dass es der Schülerin oder dem Schüler bzw. den Eltern obliegt, den verpassten Unterrichtsstoff, den die Klasse während der Abwesenheit durchgenommen hat, aufzuarbeiten.

---

<sup>2</sup> Das Informations- und Dokumentationszentrum IDES ist dem Generalsekretariat der EDK angegliedert. Es sammelt systematisch Informationen und Dokumente zum Bildungssystem Schweiz und macht diese zugänglich.

Kanton / Canton	Freie Tage (Jokertage) – Journées libres (journées joker)
AG	1 Halbtag pro Quartal
AI	1 Tag pro Schuljahr
AR	4 Halbtage pro Schuljahr
BE	5 Halbtage pro Schuljahr / 5 demi-journées par année scolaire
BL	Anzahl Tage nicht definiert
BS	2 Tage pro Schuljahr (Kindergarten: 5 Tage pro Schuljahr)
FR	–
GE	–
GL	–
GR	3 Schultage
JU	2 demi-journées par année scolaire
LU	4 Halbtage pro Schuljahr
NE	–
NW	–
OW	–
SG	2 Halbtage pro Schuljahr
SH	4 Halbtage pro Schuljahr (Kindergarten: 20 Halbtage pro Schuljahr)
SO	2 Tage pro Schuljahr
SZ	Anzahl Tage nicht definiert
TG	–
TI	–
UR	4 Halbtage pro Schuljahr
VD	–
VS	–
ZG	–
ZH	2 Tage pro Schuljahr

Das System der Jokertage ist in den Westschweizer Kantonen kaum bekannt; einzig der Kanton Jura gewährt zwei Halbtage pro Schuljahr. Damit räumt er, für eine beschränkte Zeit, den Bedürfnissen der Familie und den persönlichen Präferenzen Vorrang ein. Es handelt sich um eine Freiheit, die den Eltern hinsichtlich der Anwesenheitspflicht der Schülerinnen und Schüler in der Schule angeboten wird.

### **Anhörung der Schuldirektionen, Berufsverbände und Gewerkschaften sowie Elternvereine**

Die Ämter für obligatorischen Unterricht führten im Sommer 2019 eine Umfrage bei den Schuldirektionen der Primar- und Orientierungsschulen durch.

Dabei hat sich gezeigt, dass über 75 % der antwortenden Schuldirektorinnen und Schuldirektoren die Einführung von Jokertagen befürworten. Mehrere von ihnen wiesen darauf hin, dass dies den Umgang mit den Eltern vereinfachen würde, insbesondere in Fällen, wo die Urlaubsgesuche nicht genügend begründet sind und daher abgelehnt werden müssen. Besteht die Möglichkeit von Jokertagen, so dürfte sich auch die Zahl der krankheitsbedingten Abwesenheiten von Schülerinnen und Schülern reduzieren, da dieser Grund von den Eltern offenbar manchmal zur Rechtfertigung einer Abwesenheit missbraucht wird, um einer Busse zu entgehen (s. Art. 32 SchG).

Mehr als die Hälfte der Schuldirektionen sind der Ansicht, dass die Jokertage aus organisatorischen Gründen mindestens 2 Wochen im Voraus bekanntgegeben werden sollten. Es wird aber auch ein Mehraufwand erwartet und befürchtet. Zum einen wegen der administrativen Aufgaben, die mit den 4 Halbtagen pro Schuljahr und pro Schüler/in verbunden sind, da eine Liste der Abwesenheiten geführt werden müsste und zwar separat zu den übrigen bereits erfassten Abwesenheiten. Zum anderen auch aus pädagogischer Sicht, da die Lehrperson die Nachholprüfungen (wie im Falle von krankheitsbedingten Abwesenheiten) erarbeiten und organisieren müsste, auch wenn es der

Schülerin oder dem Schüler obliegt, den während ihrer oder seiner Abwesenheit verpassten Unterrichtsstoff aufzuarbeiten.

Die Meinungen der Lehrerinnen- und Lehrervereine gehen stärker auseinander. Für den Verein Lehrerinnen und Lehrer Deutschfreiburg (LDF) sollte die Einrichtung von Jokertagen keine besonderen Probleme aufwerfen, wenn es einen klaren Rahmen und genau festgelegte Einschränkungen gibt. Der Verein der französischsprachigen Lehrerinnen und Lehrer (SPFF) listet die Vor- und Nachteile des Vorschlags auf und weist darauf hin, dass er sich diesem nicht stark widersetzt, wenn Rahmenbedingungen festgelegt werden. Er betont allerdings, dass die Einführung von Jokertagen nicht den reibungslosen Schulbetrieb behindern oder den Lehrpersonen Mehraufwand bescheren darf. Die Unterrichtskommission des Verbands des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) stellt nach Rücksprache mit den Mitgliedern fest, dass sie darauf keine eindeutige Antwort geben kann, da sich die Argumente für und gegen eine Einführung von solchen Jokertagen gleichermaßen gut begründen lassen. Die Sorge einer Mehrbelastung für die Lehrpersonen wird hervorgestrichen. Die Vereinigung der Lehrpersonen an den französischsprachigen Orientierungsschulen «Association des maîtres du Cycle d'Orientation fribourgeois francophone» (AMCOFF) ist gegen die Einführung von Jokertagen, denn diese würde ihrer Meinung dem Fernbleiben von der obligatorischen Schule generell Vorschub leisten, also die Tendenz zu Abwesenheiten, gegen die die Schulen täglich kämpfen, begünstigen. Sie ist der Ansicht, dass Schülerinnen und Schüler mit einem gerechtfertigten Anliegen bereits nach dem heute geltenden Reglement der Schule fernbleiben können.

Die Dachorganisationen der Elternvereinigungen wurden ebenfalls um eine Stellungnahme gebeten. Sie – der Verband der Elternvereine des Kantons Freiburg, Schule & Elternhaus Düdingen, Schule & Elternhaus Stadt Freiburg und Umgebung – befürworten die Einführung von Jokertagen.

Allerdings ist zu beachten, dass sich die Befragten nicht immer einig darüber sind, welche Einschränkungen vorgesehen werden sollten. So sind der LDF wie auch der SPFF der Meinung, dass es einer Schülerin oder einem Schüler nicht möglich sein sollte, kurz vor oder nach einer Ferienzeit und am letzten Schultag einen Jokertag zu beziehen, während die Schuldirektionen darauf hinweisen, dass gerade in diesen Zeiten die Eltern am häufigsten einen Bedarf an Urlaubstagen äußern.

### **Stellungnahme des Staatsrats**

Der Staatsrat nimmt die positive Stellungnahme der Schuldirektionen und der Elternvereine sowie die von drei Lehrerinnen- und Lehrervereinen, insbesondere der AMCOFF, vorgebrachten Vorbehalte zur Kenntnis. Mit Blick auf die gute schulische Betreuung der Schülerinnen und Schüler fragt er sich auch, ob und inwieweit die Einführung von Jokertagen die Klassenführung für die Klassenlehrerinnen und Klassenlehrer komplizierter machen würde. Würden etwa bei einer Klasse von z.B. 24 Schülerinnen und Schülern sämtliche vier Jokertage bezogen, so wäre die Klasse an 48 Schultagen oder 96 Halbtagen von den 185 Unterrichtstagen eines Schuljahres nicht vollzählig. Auch sollte berücksichtigt werden, dass an bestimmten Tagen des Jahres (z.B. am Tag vor dem 1. November oder dem 8. Dezember, wenn es ein Montag ist, oder am darauffolgenden Tag, wenn der Feiertag auf einen Donnerstag fällt) viele Schülerinnen und Schüler ihre Ferien oder Wochenende verlängern und dem Unterricht fernbleiben würden, was einen Einfluss auf das Unterrichtsprogramm der Lehrperson und die Arbeitsmotivation in der Klasse haben könnte.

Nach Ansicht des Staatsrats sollte die Einführung von Jokertagen für Schülerinnen und Schüler der obligatorischen Schule im Kanton Freiburg ohne unnötige Einschränkungen und ohne zusätzlichen Verwaltungsaufwand erfolgen, und zwar so, dass dieses Angebot für die Eltern – aus welchen Gründen auch immer – eine Erleichterung bringt. Die Schuldirektionen sollten jedoch sicherstellen, dass Jokertage nicht dazu benutzt werden, die Verpflichtung zur Teilnahme an den verschiedenen geplanten kulturellen und sportlichen Aktivitäten zu umgehen. Darüber hinaus sollten die Lehrpersonen den Unterricht und die Prüfungen flexibel organisieren bzw. planen: So sollte die Möglichkeit bestehen, die Abwesenheit relativ kurzfristig anzukündigen, selbst wenn ordentliche Prüfungen geplant sind und insbesondere vor Beginn der Schulferien. Dies um auf die vorzeitige Abreise von Familien zu reagieren, damit diese Flugtickets zu günstigeren Preisen kaufen können. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass in den französischsprachigen Primar- und Orientierungsschulen die Zählung der Urlaubstage manuell vorgenommen wird, bis die Lösung IS Academia implementiert ist, was voraussichtlich in 3 Jahren erfolgen wird.

Der Staatsrat ist davon überzeugt, dass die hervorragenden Ergebnisse, welche die Schülerinnen und Schüler der Freiburger Schule bei den PISA-Erhebungen und in einer ersten Vergleichsstudie unter der Leitung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) zur Überprüfung des Erreichens der nationalen Bildungsziele erzielt haben, auf das Schulsystem in seiner heutigen Form zurückzuführen ist. Mit der Anwesenheitspflicht für die Schülerinnen und Schüler wird ein starkes Zeichen gesetzt, das die Ernsthaftigkeit der Schulbildung im Kanton wider spiegelt. Sie bereitet die Jugendlichen ebenfalls auf die Realität der Arbeitswelt vor, in der die Angestellten nicht frei über die Anwesenheit am Arbeitsplatz bestimmen können.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass der Vorschlag der Grossrättinnen für die Familien attraktiv ist. Allerdings weist er darauf hin, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Einführung von Jokertagen die tägliche Verwaltungs- und Planungsarbeit der Lehrpersonen komplizierter gestalten würde oder Auswirkungen auf das Klassenklima und das Lernen hätte.

### **Schlussbemerkungen**

Obwohl die Meinungen der Berufsverbände und der Gewerkschaften über die Zweckmässigkeit von Jokertagen und die Einschränkungen, die dafür vorzusehen wären, auseinandergehen, und der Staatsrat nicht garantieren kann, dass die Einführung von Jokertagen ohne Erhöhung der Arbeitsbelastung insbesondere für die Lehrkräfte der OS möglich wäre, wie dies der SPFF und die Unterrichtskommission des VPOD fordern (Nachprüfungen), schlägt der Staatsrat vor, die Motion anzunehmen. Die Einführung der Jokertage wird zeitgleich mit der Implementierung einer Informatiklösung für die Verwaltung der Schülerabsenzen an sämtlichen Schulen des Kantons erfolgen. Dieses Projekt wird somit keine Erhöhung des Personalbestands in Vollzeitäquivalenten für diesen Bereich der Schulverwaltung nach sich ziehen.

Der Staatsrat ist jedoch gegen die Durchführung einer Pilotphase, da dies zu einer Ungleichbehandlung der Familien sowie Schülerinnen und Schüler im Kanton führen würde.

Im Falle der Annahme der Motion müsste der Staatsrat neben einer Änderung von Artikel 21 des Schulgesetzes einen Entwurf zur Änderung des Reglements zum Schulgesetz ausarbeiten, um klare Rahmenbedingungen für die Jokertage festzulegen. Dazu sollen die Schuldirektionen sowie die Berufsverbände und Gewerkschaften angehört werden.



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Berset Solange / Bonny David

2019-GC-151

**Des panneaux solaires sur les immeubles figurant au recensement des biens culturels du canton de Fribourg**

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 12.09.2019, les auteurs affirment que les bâtiments classés au recensement des biens culturels, ainsi que les bâtiments classés dans certaines zones spéciales, n'obtiennent pas de permission pour la pose de panneaux solaires. Pour répondre à la problématique du réchauffement climatique et dans un objectif d'efficacité énergétique, ils demandent une adaptation de la législation, estimant que ces installations font désormais partie du paysage immobilier et qu'elles ne détériorent en aucun cas la qualité du bâti.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

Tant la législation que la pratique d'autorisation du canton de Fribourg en matière d'installations solaires thermiques et photovoltaïques se réfèrent et sont conformes à la législation fédérale depuis l'entrée en vigueur de la modification du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et des constructions (ReLATEC) le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les dispositions fédérales applicables en la matière sont les articles 18a de loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT) et 32b s. de son ordonnance (OAT). Ces dispositions légales définissent quatre conditions cumulatives à remplir pour la pose d'installations solaires sur les toitures sans obligation de permis de construire :

- > elles ne dépassent pas les pans du toit perpendiculairement de plus de 20 cm ;
- > elles ne dépassent pas du toit, vu de face et de dessus ;
- > elles sont peu réfléchissantes selon l'état des connaissances techniques ;
- > elles constituent une surface d'un seul tenant.

Une directive cantonale éditée en octobre 2015 précise ce cadre légal et visualise les mesures d'intégration au moyen de schémas et d'exemples ([Directive cantonale concernant l'intégration architecturale des installations solaires](#)). Par ailleurs, le droit fédéral stipule que l'obligation de permis est maintenue pour les installations sur des biens culturels d'importance cantonale ou nationale, en donnant une liste exhaustive de ces biens, liste que les cantons peuvent compléter avec des objets désignés d'importance cantonale dans leur plan directeur. Depuis son adoption en date du 2 octobre 2018, le nouveau plan directeur cantonal définit cette notion d'importance cantonale par rapport aux différentes catégories de protection des sites et des bâtiments. En résumé, dans les sites de haute valeur patrimoniale et sur les objets isolés de haute valeur également, l'obligation d'un permis de construire selon la procédure simplifiée est maintenue (art. 85 al. 1 let. f ReLATEC).

Cela étant dit, l'obligation de permis ne signifie en aucun cas que l'autorisation d'installations solaires en toiture sur des bâtiments ou en site protégés soit systématiquement refusée, comme le font entendre les auteurs de la motion. L'article 18a al. 3 de la loi fédérale sur l'aménagement du

territoire (LAT) fixe comme condition que ces installations ne doivent pas porter d’atteinte majeure à ces biens et sites. Cette condition est respectée et appliquée dans la pratique d’autorisation du canton de Fribourg.

Force est de constater que, même si les installations solaires font aujourd’hui partie de nos toitures, elles ont un impact indéniable sur ces dernières. Cet impact est d’abord visuel. Les produits les plus répandus sont de couleur uniforme noire ou grise foncée, ou alors bleue marine avec des cadres et une trame métallisée claire. Dans les deux cas, les supports sont lisses et plus ou moins brillants. Ces caractéristiques peuvent constituer une atteinte majeure lorsqu’elles sont en contradiction avec le caractère intrinsèque et dominant des bâtiments ou sites protégés, dont les toitures constituent sans aucun doute l’un des éléments les plus marquants et caractéristiques de par leur géométrie, leur volumétrie, leur matérialité, texture et couleur.

Depuis l’entrée en vigueur des nouvelles bases légales fédérales et cantonales, chaque demande est examinée sous cet angle de l’atteinte majeure, en pondérant l’évaluation en fonction de la catégorie de protection du site ou de l’objet. Il est aussi tenu compte des caractéristiques propres de chaque immeuble ou site et des possibilités qu’il offre pour mettre en place une installation évitant une atteinte majeure. Le but n’est pas d’interdire les installations solaires en toiture, mais de les réaliser avec le moins d’impact possible. Dans de nombreux cas, il est possible d’intervenir sur des annexes ou sur des pans ou parties de toitures peu ou pas visibles du domaine public. Parfois, des exécutions spéciales (panneaux avec teinte ou texture adaptée) ou des mesures d’intégration accrues (panneaux de compensation pour épouser la géométrie de la toiture) sont nécessaires pour atteindre l’objectif visé.



Légende : Ferme recensée en valeur C et protégée en catégorie 3 à l’entrée de Tavel, site d’importance régionale dans un périmètre environnant à protéger de catégorie 2 au sens du plan directeur cantonal, malgré la protection du site et du bâtiment une installation solaire a été autorisée et possibles en raison de son exécution soignée et bien intégrée. © SBC/KGA

Les services de l'Etat participent aussi activement dans la recherche de nouvelles solutions techniques assurant une meilleure intégration, preuve en est la collaboration du Service de l'énergie et du Service des biens culturels dans un projet pilote réalisé en collaboration avec le CSEM (Centre suisse d'électronique et de microtechnique), et l'Office fédéral de l'énergie (OFEN) pour une installation solaire photovoltaïque sur un rural à Ecuvillens ([Projet pilote et première mondiale à Ecuvillens](#)).



Légende : Ferme à Ecuvillens, site d'importance régionale dans un périmètre construit à protéger de catégorie 2 au sens du plan directeur cantonal, projet pilote avec la pose de panneaux solaires de couleur rouge terre cuite sur une toiture de ferme dans un contexte protégé. © SBC/KGA

Les cas où l'autorisation devrait être refusée sont dès lors limités aux sites et bâtiments de grande valeur, en particulier, les bourgs médiévaux, les églises, châteaux et manoirs et les pans de toitures dans les perspectives principales et caractéristiques des villages. Un grand nombre de ces toitures, notamment dans le contexte urbain, ne se prêtent d'ailleurs pas pour des installations efficaces en raison de leur orientation de leur géométrie souvent difficile ou encore des différentes superstructures et percements pour des prises de jour. Pour les propriétaires de bâtiments protégés désireux de contribuer à la production d'énergie renouvelable, des solutions d'installations déportées devraient être davantage développées.

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que le cadre légal actuel en matière d'installations solaires sur des bâtiments ou en site protégés, repose essentiellement sur le droit fédéral et que la pratique d'autorisation en vigueur exploite déjà la marge d'appréciation admise par cette législation. La situation actuelle représente une pesée équilibrée entre l'intérêt public que constitue la production d'énergie renouvelable et celui de la protection des biens culturels. Le Conseil d'Etat estime aussi

que le potentiel qui échappe par cette pratique à la production d'énergie reste très faible et qu'il est sans commune mesure avec celui qui est toujours inexploité sur des toitures sans contraintes de protection. En effet, le tissu bâti contemporain regroupe la grande majorité des toitures adaptées aux installations solaires et c'est sur ces dernières qu'il y lieu d'agir en priorité. Le Conseil d'Etat est confiant que la nouvelle loi sur l'énergie entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2020 permettra de mettre au profit ces toitures pour le développement durable de notre canton et cela sans devoir entamer l'intégrité et la beauté de nos sites et bâtiments protégés. Dans ce sens, il invite le Grand Conseil à refuser cette motion.

*11 février 2020*



## Antwort des Staatsrates auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Berset Solange / Bonny David 2019-GC-151  
**Solaranlagen auf den Gebäuden im Verzeichnis der  
Kulturdenkmäler des Kantons Freiburg**

### I. Zusammenfassung der Motion

In der am 12. September 2019 eingereichten und begründeten Motion machen die Verfasserin und der Verfasser geltend, dass für die im Inventar der Kulturdenkmäler aufgenommenen Gebäude und die geschützten Gebäude in bestimmten Spezialzonen keine Bewilligung zur Installation von Solaranlagen erteilt wird. Um auf die Problematik der Klimaerwärmung zu reagieren und im Hinblick auf das Ziel der Energieeffizienz verlangen sie eine Anpassung der Gesetzgebung, da diese Anlagen heute Teil der gebauten Umgebung geworden sind und die Qualität der Gebäude in keiner Weise beeinträchtigen.

### II. Antwort des Staatsrates

Sowohl die Gesetzgebung als auch die Bewilligungspraxis des Kantons Freiburg für thermische und photovoltaische Anlagen richten sich seit dem Inkrafttreten der Änderung des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz (RPBR) am 1. Januar 2015 nach der Bundesgesetzgebung und stimmen mit dieser überein. Die einschlägigen Bestimmungen des Bundes sind Artikel 18a des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) und Artikel 32a ff. der Raumplanungsverordnung (RPV). In diesen gesetzlichen Bestimmungen werden vier Bedingungen festgelegt, die für die Installation von Solaranlagen auf Dächern kumulativ erfüllt sein müssen, damit keine Baubewilligung erforderlich ist:

- > Sie überragen die Dachfläche im rechten Winkel um höchstens 20 cm.
- > Sie ragen von vorne und von oben gesehen nicht über die Dachfläche hinaus.
- > Sie sind nach dem Stand der Technik reflexionsarm ausgeführt.
- > Sie hängen als kompakte Fläche zusammen.

Eine im Oktober 2015 veröffentlichte kantonale Richtlinie präzisiert den gesetzlichen Rahmen und veranschaulicht mit schematischen Darstellungen und Beispielen die Massnahmen zur Integration solcher Anlagen ([Richtlinie über die architektonische Integration von thermischen und photovoltaischen Solaranlagen](#)). Im Übrigen sieht das Bundesgesetz vor, dass für die Installation von Anlagen auf Kulturdenkmälern von nationaler und kantonaler Bedeutung weiterhin eine Baubewilligung erforderlich ist. Dazu wird eine umfassende Liste dieser Kulturgüter angegeben, welche die Kantone in ihrem Richtplan mit wichtigen kantonalen Kulturdenkmälern ergänzen können. Im neuen kantonalen Richtplan, der am 2. Oktober 2018 verabschiedet worden ist, wird erläutert, wie der Begriff von kantonaler Bedeutung in Bezug auf die verschiedenen Schutzkategorien für Ortsbilder und Gebäude zu verstehen ist. Kurzum: Für Ortsbilder von hohem kulturgechichtlichen Wert und für alleinstehende Objekte, die ebenfalls von hohem Wert sind, ist eine Baubewilligung nach dem vereinfachten Verfahren weiterhin erforderlich (Art. 85 Abs. 1 Bst. f RPBR).

Die Bewilligungspflicht bedeutet jedoch keinesfalls, dass die Installation von Solaranlagen auf Dächern geschützter Gebäude oder Ortsbilder in jedem Fall nicht bewilligt wird, wie dies die Verfasser in ihrer Motion andeuten. Der Artikel 18a Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) legt als Bedingung fest, dass diese Anlagen solche Kulturgüter und Ortsbilder nicht wesentlich beeinträchtigen dürfen. Dem wird in der Bewilligungspraxis des Kantons Freiburg Rechnung getragen.

Auch wenn Solaranlagen heutzutage auf Dächern ein gewohnter Anblick sind, haben sie Auswirkungen auf diese, die sich nicht leugnen lassen. Diese Auswirkungen machen sich zunächst vor allem visuell bemerkbar. Am meisten verbreitet sind Modelle von einheitlicher Farbe, meist schwarz, dunkelgrau oder marineblau, mit einem metallisch-hellen Rahmen und Raster. In beiden Fällen sind die Paneele glatt und mehr oder weniger glänzend. Diese Merkmale können eine wesentliche Beeinträchtigung für die geschützten Ortsbilder und Gebäude darstellen, wenn sie mit dem inhärenten und vorherrschenden Charakter der geschützten Ortsbilder oder Gebäude in Widerspruch geraten. Sowohl für die geschützten Ortsbilder als auch die geschützten Gebäude stellen Dächer durch ihre Geometrie, Volumetrie, Materialität, Beschaffenheit oder Farbe zweifellos eines der markantesten und charakteristischsten Merkmale dar.

Seit dem Inkrafttreten der neuen Bundes- und Kantongesetzgebung wird jede Anfrage unter dem Gesichtspunkt der wesentlichen Beeinträchtigung geprüft, wobei die Beurteilung nach der Schutzkategorie des Ortsbilds oder Gebäudes gewichtet wird. Rechnung getragen wird ferner auch den spezifischen Charakteristika jedes Gebäudes oder Ortsbilds und den Möglichkeiten, die dieses bietet, um eine Anlage zu installieren, mit der eine wesentliche Beeinträchtigung verhindert werden kann. Das Ziel ist nicht, Solaranlagen auf Dächern zu verbieten, sondern viel mehr solche mit möglichst geringen Auswirkungen zu realisieren. In vielen Fällen ist es möglich, die Anlagen auf Anbauten oder an Teilen von Dächern anzubringen, die vom öffentlichen Grund aus wenig oder gar nicht sichtbar sind. Manchmal sind Sonderanfertigungen (Panels mit angepasster Farbe oder Beschaffenheit) oder verstärkte Integrationsmassnahmen (Ausgleichsplatten zur Anpassung an die Dachgeometrie) erforderlich, um das angestrebte Ziel zu erreichen.



Bildlegende: Bauernhof, der mit Wert C erfasst und in der Kategorie 3 geschützt ist, am Eingang von Tafers, Standort von regionaler Bedeutung innerhalb eines zu schützenden Perimeters der Kategorie 2 im Sinne des kantonalen Richtplans. Trotz dem geschützten Ortsbild und Gebäude wurde eine Solaranlage genehmigt und konnte dank der gepflegten und gut integrierten Ausführung realisiert werden. © SBC/KGA

Die Ämter des Staates nehmen auch aktiv an der Suche nach neuen technischen Lösungen teil, um eine noch bessere Integration zu erreichen. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Zusammenarbeit des Amts für Energie und des Amtes für Kulturgüter bei einer Photovoltaik-Pilotanlage, die in Zusammenarbeit mit dem CSEM (Centre suisse d'électronique et de microtechnique) und dem Bundesamt für Energie (BFE) auf einem Bauernhaus in Ecuvillens realisiert wurde ([Pilotprojekt und Weltpremiere in Ecuvillens, nur in französischer Sprache](#)).



Bildlegende: Bauernhof in Ecuvillens, Standort von regionaler Bedeutung innerhalb eines zu schützenden Perimeters der Kategorie 2 im Sinne des kantonalen Richtplans. Pilotprojekt mit der Installation von ziegelroten Solarmodulen auf dem Dach des Bauernhofs in einem denkmalgeschützten Ortsbild. © SBC/KGA

Die Fälle, in denen eine Bewilligung verweigert werden muss, beschränken sich auf Ortsbilder und Gebäude von grossem Wert, insbesondere mittelalterliche Städte, Kirchen, Schlösser und Herrenhäuser und auf Dächer, die in den wesentlichen und charakteristischen Perspektiven der Dörfer liegen. Eine Vielzahl dieser Dächer, insbesondere in städtischen Gebieten, eignen sich aufgrund ihrer Ausrichtung, ihrer oft schwierigen Geometrie oder der unterschiedlichen Aufbauten und Öffnungen für den Tageslichteinfall nicht für die Installation effizienter Anlagen. Für Eigentümer geschützter Gebäude, die zur Erzeugung erneuerbarer Energie beitragen wollen, sollten vermehrt Lösungen für ortsunabhängige Anlagen entwickelt werden.

Abschliessend stellt der Staatsrat fest, dass der geltende Rechtsrahmen für die Installation von Solaranlagen auf geschützten Gebäuden oder bei geschützten Ortsbildern hauptsächlich auf Bundesrecht beruht und dass die derzeit geltende Bewilligungspraxis den nach dieser Gesetzgebung zulässigen Ermessensspielraum bereits ausschöpft. Die gegenwärtige Situation stellt eine ausgewogene Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse, in diesem Fall an der Produktion

von erneuerbarer Energie, und den Interessen des Kulturgüterschutzes dar. Nach Ansicht des Staatsrats ist das Potenzial, das aufgrund dieser Praxis für die Energieproduktion verloren geht, sehr gering und steht in keinem Verhältnis zu dem Potenzial, das auf Dächern ohne Schutzvorschriften noch ungenutzt ist. In der Tat finden sich in der neuzeitlichen Bausubstanz überwiegend Dächer, die für Solaranlagen geeignet sind und bei denen man in erster Linie ansetzen muss. Der Staatsrat vertraut darauf, dass das neue Energiegesetz, das am 1. Januar 2020 in Kraft getreten ist, es erlauben wird, diese Dächer für die nachhaltige Entwicklung des Kantons zu nutzen, ohne dass die Integrität und die Schönheit geschützter Ortsbilder und Gebäude beeinträchtigt werden muss. Daher ersucht er den Grossen Rat, diese Motion abzulehnen.

*11. Februar 2020*

**RAPPORT ANNUEL 2019**  
**DE LA COMMISSION INTERPARLEMENTAIRE DE CONTRÔLE HES-SO (CIP HES-SO)**

Mesdames et Messieurs les Président·e·s des Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud,

Mesdames et Messieurs les Député·e·s,

Conformément aux dispositions de la convention régissant la Haute École Spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO), la Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO (CIP HES-SO) établit un rapport annuel à l'intention des parlements qui y ont délégué leurs membres (sept par canton). Le présent rapport couvre l'année 2019.

Pour rappel, selon l'article 10, aléna 2 de la Convention intercantonale sur la HES-SO (entrée en vigueur le 01.01.2013), la Commission interparlementaire est chargée du contrôle parlementaire coordonné de la HES-SO sur :

- a. les objectifs stratégiques de l'institution et leur réalisation ;
- b. la planification financière pluriannuelle ;
- c. le budget annuel de l'institution ;
- d. les comptes annuels ;
- e. l'évaluation des résultats obtenus par l'institution.

## **1. PRÉAMBULE**

Le Bureau de la Commission à fin 2019 était composé des président·e·s des délégations cantonales :

Mme Moussia de Watteville (BE), présidente

M. Julien Spacio (NE), vice-président

M. Daniel Sormanni (GE)

Mme Solange Berset (FR)

Mme Valérie Bourquin (JU)

M. Bruno Clivaz (VS), qui a remplacé M. Joachim Rausis (VS) en cours d'année

## **FONCTIONNEMENT DE LA COMMISSION**

La Commission a siégé à trois reprises en 2019 soit le 25 mars à la HES-SO Master à Lausanne, le 4 juillet à l'Aula du Palais Rumine à Lausanne et le 9 décembre à l'HE-Arc à Neuchâtel. Ces séances plénières ordinaires ont été précédées de trois séances du Bureau principalement consacrées à la préparation des travaux de la Commission. A l'invitation de la présidente, la deuxième réunion du Bureau s'est déroulée extramuros à la HE-Arc Ingénierie, Parc technologique de Saint-Imier, elle a été suivie d'une visite commentée du site.

## **2. OBJECTIFS STRATÉGIQUES**

Le comité gouvernemental fixe des objectifs à la HES-SO dans une convention d'objectifs quadriennale 2017-2020. Ce document sert de référence pour le pilotage global de l'institution.

Nous reprenons ci-dessous quelques-uns des objectifs abordés durant l'année sous revue :

*1) Offrir des formations attractives et de qualité qui répondent aux besoins des employeuses et des employeurs et de la société, en particulier du tissu économique, social, sanitaire et culturel régional.*

La HES-SO apporte des compétences directement applicables dans le monde du travail à ses diplômé·e·s. Selon une enquête de l'Office fédéral de la statistique (OFS), une année après l'obtention de leur titre plus de 93 % des détentrices et détenteurs d'un Bachelor occupent un emploi.

## *2) Développer des partenariats et collaborations entre différentes hautes écoles.*

Le Rectorat et les hautes écoles concrétisent des partenariats notamment avec les universités, l'EPFL et des écoles à l'étranger. En voici quelques exemples : la collaboration entre le Parc technologique de Saint-Imier (HE-Arc) et l'Université de technologie de Belfort-Montbéliard (UTBM), l'ouverture du Master en Développement territorial conjointement avec l'UNIGE, le lancement par la HES-SO d'un programme de collaboration avec les écoles polytechniques du Portugal (équivalent des HES). Les collaborations nationales et internationales avaient d'ailleurs fait l'objet du thème d'étude de la Commission en 2018, il avait alors été présenté le Joint Master en Architecture (JMA) avec la HES bernoise (Berner Fachhochschule) et le Master en Engineering (MSE), filière unique pour l'ensemble des HES suisses. On peut encore citer l'accord sur la direction de thèses de doctorat avec l'EPFL.

## *3) Favoriser l'accès à la HES-SO en priorité par des voies spécifiques (maturité professionnelle et maturité spécialisée).*

Plus de 50 % des étudiant·e·s inscrit·e·s en voie Bachelor sont titulaires d'une maturité professionnelle (36,7 %) ou d'une maturité spécialisée (15,7 %). La Commission s'est montrée attentive à ne pas pénaliser les étudiant·e·s qui viennent des écoles des métiers, car souvent elles et ils découvrent la matière, en mathématiques ou en analyse, alors que celles et ceux qui arrivent après avoir échoué à l'EPFL l'ont déjà abordée (exemple du Bachelor en informatique et systèmes de communication).

## *4) Promouvoir une Ra&D de haute qualité avec un fort ancrage régional ; Diversifier les sources de financement de la Ra&D ; Développer la contribution des hautes écoles à l'innovation.*

En 2019, les bonnes performances de la HES-SO dans le domaine de la recherche, comparativement aux autres HES de Suisse, ont rapporté des subventions fédérales supplémentaires d'environ CHF 1,4 million. La HES-SO a fortement progressé en termes d'acquisition de fonds de tiers. Les produits de la Recherche appliquée et Développement (Ra&D) sont ainsi en constante augmentation, mais le développement de l'activité de recherche n'est pas autofinancé par les financements Innosuisse, Fonds national suisse (FNS) et Union européenne, ce qui signifie que structurellement tout nouveau projet de recherche génère des coûts pour l'institution.

La Commission reconnaît que le financement de base pour la Ra&D à la HES-SO et dans les autres HES suisses est insuffisant et demande que les instruments d'encouragement, en particulier du FNS, soient adaptés. Les HES auraient besoin que les bailleur·euse·s de fonds financent les salaires des chercheur·euse·s, ce qui n'est en général pas le cas.

## *5) Promouvoir l'offre de formations dans les domaines où il y a pénurie de main d'œuvre.*

Dans le domaine de la santé, la progression du nombre d'étudiant·e·s, en particulier dans la filière non régulée du Bachelor en Soins infirmiers (en moyenne près de +3 % par année), reflète la contribution de la HES-SO pour répondre au défi de la pénurie de personnel qualifié dans ce domaine professionnel. Outre les places dans les hautes écoles, le nombre d'étudiant·e·s reste limité par le nombre de stages disponibles dans les établissements hospitaliers.

## *6) Assurer l'accréditation institutionnelle.*

Le 22 mars 2019, le Conseil suisse d'accréditation a octroyé l'accréditation institutionnelle à la HES-SO, lui reconnaissant ainsi la capacité à assurer et développer elle-même la qualité de son enseignement, de sa recherche et de ses prestations de service. La Commission souligne le travail très important accompli par la HES-SO qui a permis l'obtention rapide de l'accréditation institutionnelle.

La recommandation suivante émise par les expert·e·s de l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance qualité (AAQ), relative au modèle financier, a particulièrement retenu l'attention de la Commission : « *Le groupe d'expert·e·s recommande à la HES-SO d'étudier et de formuler avec les cantons partenaires une nouvelle clef de répartition budgétaire afin que le Rectorat de la HES-SO puisse disposer de la marge de manœuvre nécessaire pour répondre aux défis de son environnement et aux responsabilités que les cantons lui attribuent* ».

La Commission se demande dans quelles mesures le Rectorat dispose des montants suffisants pour mener des programmes globaux et transversaux qui touchent l'ensemble des hautes écoles, elle pense notamment à la digitalisation, au développement durable, etc. En conséquence, la Commission interparlementaire de contrôle a écrit afin que le Comité gouvernemental se positionne clairement sur cette recommandation et présente les pistes qu'il entrevoit pour que la recommandation émise par les expert·e·s soit appliquée.

#### *7) Consolider le caractère multilingue de l'institution.*

La HES-SO est une institution francophone et germanophone, cependant elle n'a pas d'objectif quantitatif dans ce domaine. Le Rectorat accompagne les hautes écoles dans la mise en place de nouvelles filières bilingues, comme par exemple le Bachelor en Soins infirmiers à Fribourg.

La Commission a été informée en matière de bilinguisme. Les étudiant·e·s ont la possibilité de suivre des enseignements en français et en allemand, en particulier dans les hautes écoles valaisannes et fribourgeoises. Chaque année, près de 200 étudiant·e·s reçoivent cette mention. Les hautes écoles fribourgeoises et valaisannes proposent également des programmes totalement délivrés en allemand. Les étudiant·e·s peuvent recevoir un diplôme émis au recto soit en français, soit en allemand et au verso en anglais, environ 800-1000 diplômes sont émis chaque année sous cette forme en particulier dans les filières tourisme, hôtellerie, business management, informatique de gestion. En termes de multilinguisme, il existe évidemment aussi la mobilité étudiante où près de 1'000 étudiant·e·s de la HES-SO bénéficient chaque année d'au moins un semestre de formation à l'étranger.

### **3. FINANCES (la maîtrise des coûts constitue également un objectif stratégique)**

#### **3.1 COMPTES 2018**

**Financement fédéral** : un excédent de CHF +3'430'730.-, provient de l'augmentation de la quote-part du financement du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) allouée à la HES-SO. Ce montant a été transféré dans le fonds de compensation pour le soutien à l'enseignement qui permet le financement de nouvelles filières.

**Contributions des cantons partenaires** : le total des contributions cantonales 2018, au niveau global, correspond quasi exactement aux montants inscrits au budget, l'écart est seulement de CHF 98'000. Néanmoins, des différences plus significatives se trouvent à Genève (dépassement de CHF 1 million) et à Fribourg (baisse de CHF 1 million). Ces différences proviennent notamment de l'évolution effective du nombre d'étudiant·e·s qui vont dans d'autres cantons ; en d'autres termes, de l'équilibre entre étudiant·e·s accueilli·e·s et étudiant·e·s envoyé·e·s.

#### **3.2 PROJECTIONS 2019**

Les projections comptables 2019 montrent qu'il y aura une baisse globale des contributions cantonales de l'ordre de CHF 1,1 million environ par rapport au budget, avec toutefois des disparités entre cantons en fonction du nombre d'étudiant·e·s envoyé·e·s et accueilli·e·s. En principe, seul le canton de Vaud devra payer plus que prévu, soit environ CHF 650'000.-.

La HES-SO devrait obtenir des contributions fédérales de CHF 166'750'000.-, ce qui représenterait une augmentation de CHF 5.7 millions par rapport au montant inscrit au budget :

- le montant octroyé globalement par le parlement fédéral est plus élevé ce qui impacte positivement les contributions de base aux HES suisses ;
- les bonnes performances de la HES-SO dans le domaine de la Ra&D, comparativement aux autres HES suisses, ont rapporté un montant supplémentaire d'environ CHF 1,4 million. La HES-SO a fortement progressé en termes d'acquisition de fonds de tiers ;
- le nombre de diplômé·e·s a aussi augmenté, ce qui est un des critères d'attribution des contributions fédérales.

### 3.3 BUDGET 2020

**Contributions des cantons** (voir tableau ci-dessous) : la contribution des cantons se monte à CHF 380 millions (+0,6 % par rapport au budget 2019), ce qui est légèrement en dessous de ce que prévoyait le plan financier.

Les nouvelles filières sont financées par un prélèvement sur le fonds (CHF 2,65 millions), mais aussi par des contributions des cantons (CHF 2,44 millions) car, à terme, il est prévu que le fonds soit épuisé et que les cantons doivent couvrir ces coûts par leurs contributions annuelles.

Conformément au modèle financier, la contribution des cantons est négociée au niveau de la HES-SO et elle se monte globalement à **CHF 379'905'442** au budget 2020.

On prévoit une augmentation des contributions pour les cantons de Genève (CHF +716'241) et Vaud (CHF +1'359'020) qui découle de l'envoi d'étudiant·e·s supplémentaires dans d'autres cantons ce qui génèrent davantage de coûts.

#### Contributions des cantons partenaires

Augmentation de +0.60% par rapport au budget 2019

	C2018	B2019*	PFD2020	B2020 V2	Ecart B2020 V2 / B2019*
<b>Fribourg</b>	49'503'300	50'632'953	50'227'782	50'413'853	-219'100
<b>Genève</b>	103'003'896	104'334'675	105'723'437	105'050'916	+716'241
<b>Région Arc</b>	49'932'125	50'522'333	51'295'033	50'602'559	+80'226
<b>Vaud</b>	123'098'843	124'451'447	125'770'336	125'810'467	+1'359'020
<b>Valais</b>	47'861'249	48'298'196	48'342'009	48'027'646	-270'550
<b>Total</b>	<b>373'399'414</b>	<b>378'239'604*</b>	<b>381'358'597</b>	<b>379'905'442</b>	<b>1'665'837</b>

#### Révision du modèle financier

En vue de la prochaine période quadriennale 2021-2024, le Comité gouvernemental a prévu de tirer un bilan du modèle financier actuel de la HES-SO et, cas échéant, de lui apporter des ajustements. La réforme du mode de calcul des enveloppes aura un impact sur les montants versés aux hautes écoles, mais sans entraîner de rupture sur la répartition des contributions cantonales. La prévisibilité des enveloppes perçues par les hautes écoles devra rester un élément important du nouveau système de financement, l'enjeu sera de passer d'un modèle dit de répartition à un modèle basé sur les coûts réels. Pour rappel, en 2016, la Commission avait déjà émis des réserves par rapport à la comparaison des coûts entre filières au niveau suisse (*benchmark*). À l'époque, des pondérations, en lien notamment avec la diversité géographique, avaient atténué les valeurs élevées exprimées dans des domaines comme l'Ingénierie et Architecture et le Travail social.

#### 4. EFFECTIFS ESTUDIANTINS

Après une croissance forte et continue depuis la création de la HES-SO, le nombre d'étudiant·e·s Bachelor s'est stabilisé depuis 2016, il ne progresse plus que de +1,1 % en moyenne. Plus de 50 % des étudiant·e·s de la HES-SO sont issus des filières spécifiques, soit les maturités spécialisées et les maturités professionnelles, sachant qu'en Musique et Arts de la scène et en Design et Arts visuels les étudiant·e·s sont recruté·e·s sur la base d'un concours d'entrée.

Le taux d'étudiant·e·s Master reste autour des 10 % alors que le Bachelor représente 90 % de la population étudiante de la HES-SO.

## Effectifs étudiantins (y compris nouvelles filières)

	C2018	B2019	PFD2020	B2020 V2	Ecart B2020 V2 / B2019
<b>HE vaudoises</b>	4'295	4'398	4'535	4'419	-42
<b>HE-Arc</b>	1'456	1'511	1'576	1'471	-40
<b>HES-SO Fribourg</b>	2'208	2'341	2'281	2'299	-42
<b>HES-SO Genève</b>	4'901	4'991	5'243	5'095	+103
<b>HES-SO Valais-Wallis</b>	2'003	2'060	2'129	2'115	+55
<b>HES-SO Master</b>	536	532	764	632	+100
<b>HE conventionnées</b>	2'239	2'437	2'164	2'476	+39
<b>Total yc nouvelles filières</b>	<b>17'637</b>	<b>18'269</b>	<b>18'692</b>	<b>18'505</b>	<b>+236</b>

Lorsqu'on regarde l'évolution des effectifs par domaine depuis 2015, on peut faire les constats suivants :

- En Musique et Arts de la scène, ainsi que dans le Design et les Arts visuels, les effectifs sont régulés c'est pourquoi ils restent stables.
- En Travail social, la filière étant régulée le nombre d'étudiant·e·s reste identique en 1<sup>ère</sup> année, mais la baisse des effectifs depuis 2015 est essentiellement due à une impulsion du Rectorat, du domaine et des hautes écoles pour réduire la durée moyenne des études, c'est-à-dire le moment où les étudiant·e·s en Bachelor rendent leur mémoire de diplôme et quittent l'école
- En Santé, la progression du nombre d'étudiant·e·s, en particulier dans la filière non régulée du Bachelor en Soins infirmiers (en moyenne près de +3 % par année), reflète la contribution de la HES-SO pour répondre au défi de la pénurie de personnel qualifié dans ce domaine professionnel.
- En Économie et Services, la progression continue est due principalement à la croissance des effectifs de l'École hôtelière de Lausanne (EHL), de 1'591 étudiant·e·s en 2015 à 2'389 en 2019.

## 5. SITUATION AU SEIN DE LA HEMU (HAUTE ÉCOLE DE MUSIQUE VAUD, VALAIS FРИBOURG)

La rectrice a pris connaissance d'une interpellation déposée début novembre 2019 par le député Stürner auprès du Grand Conseil vaudois au sujet de l'HEMU. Il indique, que la situation serait toujours conflictuelle malgré l'entrée en fonction de la nouvelle directrice, début mars 2019.

Les questions du député Stürner, membre de la présente Commission, recevront une réponse détaillée et circonstanciée du gouvernement vaudois, néanmoins, au vu de l'importance des enjeux soulevés, la rectrice a tenu à prendre position au niveau de la Commission. Elle affirme sa pleine et entière confiance dans la nouvelle direction de l'HEMU et sent une dynamique d'innovation nouvelle, positive et constructive pour l'ensemble du domaine de la musique, et elle en est très reconnaissante à la directrice. La Commission suit le dossier.

## 6. STRATÉGIE DE DIGITALISATION DE LA HES-SO

La HES-SO relève le défi du numérique, elle veut continuer à former des jeunes diplômé·e·s employables et capables d'appuyer le développement économique. Dans ce contexte, la HES-SO a mis en place une stratégie digitale et nommé M. Laurent Bagnoud au poste den délégué à la digitalisation qui est entré en fonction au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Il y a une forte prise de conscience dans le monde économique sur les enjeux de la transition numérique. Le numérique n'est pas qu'une question technologique, mais il a un impact sur le modèle d'affaires. La HES-SO, en tant qu'institution de formation tertiaire, doit pouvoir offrir une formation

continue aux organes dirigeants des entreprises afin que ces dernières réussissent cette transition numérique.

La Commission a demandé au Comité gouvernemental de lui fournir le total des montants alloués à la transition numérique, équipement et formation, au sein du Rectorat et de toutes les hautes écoles. Le programme est financé à hauteur de CHF 1,3 million, dont CHF 650'000.- de la Confédération, complétés par CHF 650'000.- de la HES-SO. En 2020, le Comité gouvernemental a octroyé une enveloppe supplémentaire de CHF 1 million pour la digitalisation. Par contre, le Rectorat n'a pas le détail des montants relatifs aux budgets des hautes écoles ou aux budgets votés par les cantons.

La démarche n'est pas chose facile, il s'agira de regrouper des montants imputés dans divers comptes tant au niveau de l'équipement, que de la formation.

## 7. THÉMATIQUE ANNUELLE 2019 : «DÉVELOPPEMENT DURABLE À LA HES-SO »

A noter que l'agence d'accréditation (AAQ) a émis la condition suivante à remplir : « *la HES-SO met en place un système incitatif permettant de favoriser les initiatives liées au développement durable selon une ligne directrice* » et demande quelles sont les actions concrètes que la HES-SO entend entreprendre dans le domaine du développement durable.

### Etat des lieux des projets de développement durable

La HES-SO a mandaté la société Zeolite pour faire un état des lieux, c'est-à-dire un large panorama des différentes initiatives en matière de développement durable au sein des hautes écoles. Ainsi, 110 actions ont été répertoriées et classifiées dans 13 catégories. Dans certaines écoles, le développement durable est porté avec une implication forte par la direction, alors que dans d'autres il s'agit plutôt d'initiatives personnelles de la part des enseignant·e·s, des étudiant·e·s ou du personnel de la haute école.

La HES-SO a, dans une première étape, élaboré une stratégie de développement durable 2018-2020, dans laquelle le Rectorat a identifié quatre axes sur lesquels travailler : communication, enseignement, Ra&D, gestion et campus. Le levier pour la HES-SO se situe dans l'intégration de la réflexion sur le développement durable dans l'enseignement et la recherche appliquée ; chaque professeur·e devrait ainsi intégrer la notion de développement durable dans son enseignement.

En parallèle, le Rectorat a obtenu un financement dans le cadre du programme U-Change de la Confédération pour son propre projet Change HES-SO qui vise à favoriser les initiatives des étudiant·e·s au sein des écoles de la HES-SO et à mettre en place une plateforme Internet de communication et d'échanges sur cette thématique. Grâce à ce financement fédéral, le Rectorat a pu engager depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, M. Rémi Vuichard au poste de coordinateur développement durable de la HES-SO.

Afin de répondre à la condition émise par le groupe d'expert·e·s, la HES-SO va accélérer la réalisation de son projet Change HES-SO et mettre en oeuvre une stratégie de développement durable à l'échelle de l'institution.

### Développement durable à HEPIA : manière dont une haute école intègre la thématique

HEPIA fait du développement durable un de ses axes stratégiques et favorise l'interdisciplinarité des approches pédagogiques et de recherche appliquée. Selon le directeur d'HEPIA, il faut absolument que la stratégie de développement durable soit définie et surtout portée par la direction.

Après quelques années, tou·te·s les professeur·e·s ont introduit le développement durable dans leurs cours. Pour les étudiant·e·s, il est demandé que tous les travaux de Bachelor aient un composant de développement durable, de ce fait les étudiant·e·s doivent montrer quelques éléments de compétence dans ce domaine.

Il s'agit d'une mission transversale, à HEPIA, les neuf filières travaillent ensemble pendant une semaine de développement durable au sein de groupes de travail, de projets de recherche ou de réflexion qui doivent être multidisciplinaires (au moins trois filières interactives entre elles).

Toutes les hautes écoles de Genève (HEPIA, HEG, HEAD, HEM, HEdS et HETS)<sup>1</sup> collaborent sur des projets concrets de la région du Grand Genève. Chaque année l'atelier « Créagir » est mandaté par le département de l'aménagement du territoire du canton de Genève pour travailler, de manière pluridisciplinaire, sur un secteur d'aménagement réel, en se posant les questions de comment vivre ensemble dans un environnement durable.

Une nouvelle plateforme de développement durable a pour objectif de présenter et de mettre en réseau, dans une vision plus large, les bonnes expériences de toutes les hautes écoles de la HES-SO. Ce projet a été cofinancé à hauteur de CHF 75'000.- par le programme U-Change soutenu par la Confédération.

Le fait d'exposer tous les projets de développement durable réalisés au sein de la HES-SO a aussi comme but d'en stimuler d'autres.

### **Projet Ecohub de la HES-SO Valais-Wallis**

Ecohub est un projet développé par la HEI (haute école d'ingénierie) en collaboration avec une association et des étudiant·e·s. Ce projet montre en quoi le développement durable peut trouver des applications concrètes pour les étudiant·e·s et être source d'innovation

Une étude américaine récente a montré que la formation des ingénieur·e·s se concentre sur les mathématiques, la physique ou l'économie, mais oublie de sensibiliser les étudiant·e·s à l'impact au niveau de l'environnement. Face à ce constat, la HES-SO Valais-Wallis s'engage à intégrer le développement durable au centre de ses activités.

Pour faire avancer plus rapidement la thématique, le directeur, a soutenu la mise en place d'un totem (un symbole) au centre de la cour de l'école afin de sensibiliser l'ensemble des étudiant·e·s au développement durable, ce totem a pris la forme de deux containers dédiés à la thématique.

Pour ce projet, la HEI-VS a conclu un partenariat avec l'association Utopia international dans le but d'animer ce pôle de développement durable et d'organiser des activités, notamment un cycle de conférences thématiques et des ateliers.

Le premier bilan après quelques mois seulement d'activités est le suivant :

- Un message clair de la direction est indispensable pour motiver les professeur·e·s à intégrer la dimension de développement durable dans les cours et les projets de recherche.
- Le partenariat avec une association (Utopia international) permet une importante liberté et plus d'engagement de la part des étudiant·e·s.
- Le retour des étudiant·e·s est généralement bon, mais il convient d'éviter de mettre trop de pression sur les étudiant·e·s.
- La réalisation de projets techniques sur l'Ecohub (les containers) est compliquée du fait des missions des professeur·e·s très orientées sur la Ra&D et l'innovation.

En conclusion, la HES-SO a remercié la Commission d'avoir choisi le développement durable comme fil conducteur pour l'année 2019, car cela lui a donné l'opportunité de mettre en avant quelques belles initiatives développées dans les écoles. Depuis 2019, le Rectorat et le coordinateur du développement durable au sein de l'institution ont empoigné cette thématique, ont soutenu et rendu plus visible les projets réalisés dans les hautes écoles de la HES-SO. Cela offre aussi aux étudiant·e·s la possibilité de lancer des initiatives innovantes en matière de développement durable grâce à des financements fédéraux.

---

<sup>1</sup> La HES-SO Genève regroupe 6 écoles : la Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture (HEPIA), la Haute école de gestion (HEG), la Haute école d'art et de design (HEAD), la Haute école de musique (HEM), la Haute école de santé (HEdS) et la Haute école de travail social (HETS).

L'année 2020 va être consacrée à renforcer cette prise de conscience dans les différentes écoles, mais aussi à élaborer une stratégie de durabilité 2021-2024 pour l'HES-SO, ce qui répondra à une des conditions fixées par l'accréditation institutionnelle.

## **8. REMERCIEMENTS ET CONCLUSION**

La Commission fonctionne efficacement grâce à la collaboration fructueuse avec les responsables de la HES-SO. Nous tenons à remercier tout particulièrement Mme Luciana Vaccaro, rectrice, Mme Sarah Kopse, secrétaire générale, ainsi que Mme Anne Emery-Torracinta, puis M. Olivier Curty qui l'a remplacée, au milieu de l'année, à la présidence du Comité gouvernemental de la HES-SO. Leur présence aux séances de la Commission est précieuse pour présenter les enjeux stratégiques et politiques.

Nos remerciements vont également au secrétaire de la Commission, M. Yvan Cornu.

## **9. CONCLUSION**

La Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO recommande aux Grands Conseils des cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Valais et Vaud de prendre acte de son rapport d'activité 2019.

*Moussia de Watteville*

Députée au Grand Conseil bernois

Présidente en 2019 de la Commission interparlementaire de contrôle HES-SO

Tramelan, le 8 avril 2020

**Jahresbericht 2019  
der Interparlamentarischen Aufsichtskommission über die HES-SO (IPK HES-SO)**

Sehr geehrte Damen und Herren Grossratspräsidentinnen und Grossratspräsidenten der Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis

Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Die Interparlamentarische Aufsichtskommission über die HES-SO (IPK HES-SO) hat gemäss der Interkantonalen Vereinbarung über die Fachhochschule Westschweiz (HES-SO) einen Jahresbericht zu handen der in der Kommission mit je sieben Mitgliedern vertretenen Kantonsparlamente zu erstellen. Der vorliegende Bericht deckt das Jahr 2019 ab.

Zur Erinnerung: Gemäss Artikel 10 Absatz 2 der Vereinbarung über die HES-SO (die am 01.01.2013 in Kraft getreten ist) ist die interparlamentarische Kommission für die koordinierte parlamentarische Kontrolle folgender HES-SO-Geschäfte verantwortlich:

- a. strategische Ziele der Institution und deren Umsetzung
- b. mehrjährige Finanzplanung
- c. Jahresbudget der Institution
- d. Jahresrechnung
- e. Beurteilung der Resultate der Institution

## **1. VORBEMERKUNG**

Dem Kommissionsbüro gehörten Ende 2019 folgende Präsidentinnen und Präsidenten der kantonalen Delegationen an:

- Moussia von Wattenwyl (BE), Präsidentin
- Julien Spacio (NE), Vizepräsident
- Daniel Sormanni (GE)
- Solange Berset (FR)
- Valérie Bourquin (JU)
- Bruno Clivaz (VS) [hat im Laufe des Jahres Joachim Rausis (VS) ersetzt]

### **FUNKTIONSWEISE DER KOMMISSION**

Die Kommission hat 2019 insgesamt drei Sitzungen abgehalten, und zwar am 25. März in der HES-SO Master in Lausanne, am 4. Juli in der Aula des Palais Rumine in Lausanne und am 9. Dezember an der HE-Arc in Neuenburg. Diesen drei ordentlichen Plenarsitzungen gingen drei Bürositzungen voraus, die vor allem der Vorbereitung der Kommissionsarbeiten gewidmet waren. Auf Einladung der Präsidentin fand die zweite Bürositzung ausserhalb der Institution statt, und zwar in der HE-Arc Ingenieurwesen, im «Parc technologique» in Saint-Imier, mit anschliessender Führung durch den Standort.

## **2. STRATEGISCHE ZIELE**

Der Regierungsausschuss legt die Ziele der HES-SO in der vierjährigen Zielvereinbarung 2017-2020 fest. Dieses Dokument dient als Referenz für die gesamtheitliche Steuerung der Institution.

Im Folgenden sind einige Ziele aufgeführt, die im Berichtsjahr Thema waren:

- 1) *Anbieten attraktiver und qualitativ hochstehender Ausbildungen, die dem Bedarf der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie der Gesellschaft und insbesondere des regionalen wirtschaftlichen, sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Gefüges entsprechen.*

Die HES-SO vermittelt ihren Absolventinnen und Absolventen Kompetenzen, die in der Arbeitswelt direkt anwendbar sind. Laut einer Erhebung des Bundesamts für Statistik (BFS) haben über 93 Prozent der Bachelor-Absolventinnen und -Absolventen spätestens ein Jahr nach ihrem Abschluss eine Stelle gefunden.

*2) Entwickeln von Partnerschaften und Zusammenarbeiten zwischen den einzelnen Hochschulen.*

Das Rektorat und die Hochschulen schaffen namentlich mit den Universitäten, der EHL und Schulen im Ausland Partnerschaften. Hier einige Beispiele: Zusammenarbeit zwischen dem «Parc technologique» in Saint-Imier (HE-Arc) und der «Université de technologie de Belfort-Montbéliard (UTBM)», Eröffnung des Masterstudiengangs in Raumentwicklung gemeinsam mit der UNIGE, Lancierung durch die HES-SO eines Zusammenarbeitsprogramms mit den technischen Hochschulen Portugals (die unseren Fachhochschulen entsprechen). Die nationale und internationale Zusammenarbeit war 2018 im Übrigen Gegenstand einer Kommissionsstudie. Damals wurden der Joint Master in Architektur (JMA) mit der Berner Fachhochschule (BFH) und der für alle Schweizer Fachhochschulen einzige Studiengang Master of Science in Engineering (MSE) vorgestellt. Zu erwähnen ist auch die Vereinbarung mit der EHL über die Leitung von Dissertationen.

*3) Fördern des Zugangs zur HES-SO in erster Linie über spezifische Wege (Berufs- und Fachmaturität).*

Über 50 Prozent der Bachelorstudierenden verfügen über eine Berufsmaturität (36,7 %) oder über eine Fachmaturität (15,7 %). Die Kommission hat darauf geachtet, dass Studierende, die von Berufsschulen kommen und noch keinen Einblick in die Materie hatten (Mathematik und Analytik), gegenüber Studierenden, die es nicht an die EHL geschafft haben, mit der Materie aber bereits vertraut sind (z. B. Bachelor in Informatik und Kommunikationssysteme), nicht benachteiligt werden.

*4) Fördern einer qualitativ hochstehenden und regional stark verankerten aF&E; Diversifizieren der Finanzierungsquellen der aF&E; Entwickeln des Hochschulbeitrags an die Innovation.*

Die 2019 im Vergleich zu anderen schweizerischen Fachhochschulen guten Leistungen der HES-SO im Bereich der Forschung haben zusätzliche Bundesbeiträge von rund 1,4 Mio. Franken ausgelöst. Die HES-SO hat bei der Beschaffung von Drittmitteln stark zugelegt. Die Erträge der angewandten Forschung und Entwicklung (aF&E) nehmen zwar stetig zu, die Weiterentwicklung der Forschungstätigkeit wird aber mit der Finanzierung durch die schweizerische Agentur für Innovationsförderung (Innosuisse), den Schweizerischen Nationalfonds (SNF) und die Europäische Union nicht selbstfinanziert. Das bedeutet, dass jedes neue Forschungsprojekt strukturell gesehen für die Institution Kosten generiert.

Die Kommission anerkennt, dass die Basisfinanzierung für die aF&E an der HES-SO und in den anderen schweizerischen Fachhochschulen ungenügend ist und die Förderungsinstrumente, insbesondere des SNF, daher angepasst werden müssen. Für die Fachhochschulen wäre es wichtig, dass die Finanzierungsträger die Gehälter der Forscherinnen und Forscher finanzieren würden, was im Allgemeinen nicht der Fall ist.

*5) Fördern des Ausbildungsangebots in Bereichen mit Fachkräftemangel.*

Im Bereich Gesundheit widerspiegelt die Zunahme der Studierendenzahl, insbesondere beim nicht regulierten Bachelorstudiengang in Pflege (im Schnitt rund +3 % pro Jahr) den Beitrag der HES-SO, um der Herausforderung des in diesem Berufsfeld herrschenden Fachkräftemangels zu begegnen. Abgesehen von den Fachhochschulplätzen bleibt die Zahl der Studierenden aufgrund der in den Spitälerinrichtungen verfügbaren Praktikumsplätze beschränkt.

*6) Sicherstellen der institutionellen Akkreditierung.*

Der Schweizerische Akkreditierungsrat hat der HES-SO am 22. März 2019 die institutionelle Akkreditierung und damit die Befugnis erteilt, selbst die Qualität von Lehre, Forschung und Dienstleistungen sicherzustellen und weiterzuentwickeln. Die Kommission hebt die grosse Arbeit der HES-SO hervor, dank der eine rasche institutionelle Akkreditierung möglich war.

Die Expertinnen und Experten der Schweizerischen Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ) haben in Bezug auf das Finanzierungsmodell folgende Empfehlung abgegeben, die von der Kommission mit besonderer Aufmerksamkeit aufgenommen wurde: «*Die Expertengruppe emp-*

*fiehlt der HES-SO, zusammen mit den Partnerkantonen einen neuen Budgetverteilsschlüssel zu prüfen und zu formulieren, damit das Rektorat der HES-SO über den nötigen Spielraum verfügt, um den Herausforderungen seines Umfelds und den ihm von den Kantonen zugewiesenen Verantwortlichkeiten entsprechen zu können.»*

Die Kommission fragt sich, inwieweit das Rektorat über ausreichende Beträge verfügt, um globale Querschnittsprogramme durchzuführen, die alle Hochschulen betreffen. Sie denkt dabei namentlich an die Digitalisierung, die nachhaltige Entwicklung usw. Die interparlamentarische Aufsichtskommission hat daher den Regierungsausschuss schriftlich gebeten, sich in Bezug auf diese Empfehlung klar zu positionieren und mögliche Ansätze in Aussicht zu stellen, damit die Empfehlung der Expertinnen und Experten umgesetzt wird.

#### **7) Konsolidierung der Mehrsprachigkeit der Institution.**

Die HES-SO ist eine französisch- und deutschsprachige Institution. Sie verfolgt in dieser Hinsicht indessen keine quantitativen Ziele. Das Rektorat begleitet die Hochschulen bei der Errichtung neuer zweisprachiger Studiengänge, wie zum Beispiel den Bachelorstudiengang in Pflege in Freiburg.

Die Kommission wurde in Bezug auf die Zweisprachigkeit informiert. Die Studierenden haben die Möglichkeit, Studiengänge auf Französisch und auf Deutsch zu absolvieren, insbesondere an den Hochschulen in den Kantonen Wallis und Freiburg. Jedes Jahr erhalten rund 200 Studierende einen zweisprachigen Abschluss. Die Hochschulen in den Kantonen Freiburg und Wallis bieten auch Programme an, die vollständig auf Deutsch durchgeführt werden. Die Studierenden können ein Diplom erhalten, das auf der Vorderseite auf Französisch oder Deutsch und auf der Rückseite auf Englisch ausgestellt ist. Jährlich werden rund 800 bis 1000 Diplome in dieser Form ausgestellt, namentlich bei Abschlüssen in den Bereichen Tourismus, Hotellerie, Businessmanagement, Wirtschaftsinformatik. Zur Mehrsprachigkeit gehört natürlich auch die Mobilität der Studierenden: Rund 1000 Studentinnen und Studenten der HES-SO profitieren jedes Jahr von mindestens einem Ausbildungsemester im Ausland.

### **3. FINANZEN (DAS KOSTENBEWUSSTSEIN GEHÖRT EBENFALLS ZU DEN STRATEGISCHEN ZIELEN)**

#### **4. RECHNUNG 2018**

**Bundesfinanzierung:** Der höhere Finanzierungsanteil, den das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) der HES-SO gewährt hat, führte zu einem Überschuss von 3 430 730 Franken. Dieser Betrag wurde in den Ausgleichsfonds für die Unterstützung der Lehre überführt und dient der Finanzierung neuer Studiengänge.

**Beiträge der Partnerkantone:** Das Total der Kantonsbeiträge 2018 entspricht insgesamt praktisch den budgetierten Beträgen, die Differenz beträgt lediglich 98 000 Franken. Größere Differenzen finden sich hingegen in Genf (1 Mio. über Budget) und Freiburg (1 Mio. unter Budget). Diese Unterschiede röhren namentlich von der Entwicklung der Zahl der Studierenden her, die in anderen Kantonen studieren, oder anders gesagt: vom Gleichgewicht zwischen aufgenommenen und entsandten Studierenden.

#### **5. PROGNOSEN 2019**

Die buchhalterischen Prognosen 2019 zeigen, dass die Kantonsbeiträge gegenüber dem Budget um rund 1,1 Mio. Franken tiefer ausfallen werden, wobei es je nach Zahl der aufgenommenen und entsandten Studierenden zu Unterschieden zwischen den Kantonen kommen wird. Im Prinzip wird nur der Kanton Waadt rund 650 000 Franken mehr bezahlen müssen als vorgesehen.

Die HES-SO dürfte Bundesbeiträge in der Höhe von 166 750 000 erhalten, was gegenüber dem im Budget eingestellten Betrag eine Erhöhung um 5,7 Mio. Franken darstellt:

- Der vom Bundesparlament insgesamt gewährte Betrag ist höher, was sich positiv auf die Grundbeiträge an die schweizerischen Fachhochschulen auswirkt.
- Die im Vergleich zu anderen schweizerischen Fachhochschulen guten Leistungen der HES-SO im Bereich der aF&E haben einen zusätzlichen Betrag von rund 1,4 Mio. Franken eingebracht. Die HES-SO hat bei der Beschaffung von Drittmitteln stark zugelegt.
- Auch die Zahl der Absolventinnen und Absolventen hat zugenommen, was zu den Kriterien für die Zuweisung von Bundesbeiträgen gehört.

## 6. BUDGET 2020

**Kantonsbeiträge** (s. untenstehende Tabelle): Der Beitrag der Kantone beläuft sich auf 380 Mio. Franken (+0,6 % gegenüber dem Budget 2019), was leicht unter dem liegt, was im Finanzplan vorgesehen war.

Die neuen Studiengänge werden über eine Fondsentnahme (2,65 Mio. Franken), aber auch über Kantonsbeiträge (2,44 Mio. Franken) finanziert, weil über kurz oder lang voraussehbar ist, dass der Fonds ausgeschöpft sein wird und diese Kosten durch jährliche Beiträge der Kantone gedeckt werden müssen.

Gemäss Finanzmodell wird der Beitrag der Kantone auf der Ebene der HES-SO ausgehandelt; für 2020 sind insgesamt **379 905 442 Franken** budgetiert.

Vorgesehen ist eine Erhöhung des Beitrags für die Kantone Genf (+716 241 Franken) und Waadt (+1 359 020 Franken), was daher röhrt, dass mehr Studierende in andere Kantone entsandt werden, was wiederum mehr Kosten generiert.

### Beiträge der Partnerkantone

Erhöhung um 0,6 Prozent gegenüber dem Budget 2019

	R2018	B2019*	FEP2020	B2020 V2	Differenz B2020 V2 / B2019*
<b>Freiburg</b>	49 503 300	50 632 953	50 227 782	50 413 853	-219 100
<b>Genf</b>	103 003 896	104 334 675	105 723 437	105 050 916	+716 241
<b>Region Arc</b>	49 932 125	50 522 333	51 295 033	50 602 559	+80 226
<b>Waadt</b>	123 098 843	124 451 447	125 770 336	125 810 467	+1 359 020
<b>Wallis</b>	47 861 249	48 298 196	48 342 009	48 027 646	-270 550
<b>Total</b>	<b>373 399 414</b>	<b>378 239 604*</b>	<b>381 358 597</b>	<b>379 905 442</b>	<b>1 665 837</b>

### Revision des Finanzmodells

Der Regierungsausschuss hat im Hinblick auf die nächste Vierjahresperiode 2021-2024 vor, das aktuelle Finanzmodell der HES-SO einer Bilanz zu unterziehen und gegebenenfalls Korrekturen vorzunehmen. Die Reform des Globalbudgetberechnungsmodells wird sich auf die den Hochschulen überwiesenen Beträge auswirken; sie wird jedoch keinen Bruch bei der Verteilung der Kantonsbeiträge nach sich ziehen. Die Voraussehbarkeit der von den Hochschulen erhaltenen Globalbudgets wird beim neuen Finanzierungssystem ein wichtiges Element bleiben müssen, und die Herausforderung wird darin bestehen, vom sogenannten Verteilmodell zu einem kostenwahrheitsbasierten Modell überzugehen. Zu Erinnerung: Die Kommission hatte bereits 2016 in Bezug auf den Kostenvergleich zwischen Studiengängen auf nationaler Ebene (*benchmark*) Vorbehalte ausgesprochen. Damals hatten Gewichtungen, namentlich im Zusammenhang mit der geografischen Vielfalt, die in Bereichen wie Ingenieurwesen und Architektur sowie Soziale Arbeit bestehenden hohen Werte gemildert.

## 7. STUDIERENDENBESTÄNDE

Nach einem starken und kontinuierlichen Wachstum seit der Schaffung der HES-SO hat sich die Zahl der Bachelorstudierenden seit 2016 stabilisiert und wächst im Schnitt nur noch um 1,1 Prozent an.

Mehr als 50 Prozent der Studierenden der HES-SO stammen aus spezifischen Lehrgängen (Fach- und Berufsmaturität), wobei die Studierenden in den Fachbereichen Musik und Künste sowie Design und Fine Arts einen Aufnahmetest bestehen müssen.

Der Anteil der Masterstudierenden bleibt bei rund 10 Prozent, während die Bachelorstudierenden 90 Prozent des Studierendenbestands der HES-SO ausmachen.

### **Studierendenbestände (einschliesslich neuer Studiengänge)**

	R2018	B2019	FEP2020	B2020 V2	Differenz B2020 V2 / B2019
<b>Fachhochschulen VD</b>	4 295	4 398	4 535	4 419	-42
<b>HE-Arc</b>	1 456	1 511	1 576	1 471	-40
<b>HES-SO FR</b>	2 208	2 341	2 281	2 299	-42
<b>HES-SO GE</b>	4 901	4 991	5 243	5 095	+103
<b>HES-SO VS</b>	2 003	2 060	2 129	2 115	+55
<b>HES-SO Master</b>	536	532	764	632	+100
<b>Vertraglich eingebundene FH</b>	2 239	2 437	2 164	2 476	+39
<b>Total, einschl. neuer Studiengänge</b>	<b>17 637</b>	<b>18 269</b>	<b>18 692</b>	<b>18 505</b>	<b>+236</b>

Betrachtet man die Bestandsentwicklung pro Fachbereich seit 2015, kann Folgendes festgestellt werden:

- In den Bereichen Musik und Künste sowie Design und Fine Arts sind die Bestände reguliert und somit stabil.
- Da der Studiengang im Bereich Soziale Arbeit reguliert ist, bleibt die Zahl der Studierenden im ersten Studienjahr identisch; der Rückgang der Bestände seit 2015 hängt im Wesentlichen mit dem Bestreben des Rektorats, des Fachbereichs und der Hochschulen zusammen, die durchschnittliche Studiendauer, d. h. den Zeitpunkt, an dem die Bachelorstudierenden ihre Diplomarbeit abgeben und die Schule verlassen, zu reduzieren.
- Im Fachbereich Gesundheit widerspiegelt die Zunahme der Zahl der Studierenden, insbesondere im nicht regulierten Bachelorstudiengang Pflege (im Schnitt rund +3 % pro Jahr), den Beitrag der HES-SO, um dem in diesem Berufsfeld bestehenden Fachkräftemangel zu begegnen.
- Im Fachbereich Wirtschaft und Dienstleistungen hängt die ständige Zunahme vor allem mit den wachsenden Beständen an der Hotelfachschule Lausanne (EHL) zusammen (von 1591 Studierenden 2015 auf 2389 Studierende 2019).

## **8. SITUATION AN DER MUSIKHOCHSCHULE WAADT-WALLIS-FREIBURG (HEMU)**

Die Rektorin hat von einer Interpellation Kenntnis genommen, die Anfang November 2019 von Grossrat Stürner im Waadtländer Grossen Rat in Bezug auf die HEMU eingereicht worden ist. Er weist darauf hin, dass die Situation trotz der Amtsübernahme durch die neue Direktorin Anfang März 2019 nach wie vor konfliktgeladen sei.

Die Fragen von Grossrat Stürner, der Mitglied der vorliegenden Kommission ist, werden von der Waadtländer Kantonsregierung detailliert und ausführlich beantwortet werden. Angesichts der Wichtigkeit der aufgeworfenen Herausforderungen war es der Rektorin ein Anliegen, in der Kommission Stellung zu nehmen. Sie bekräftigt ihr vollstes Vertrauen in die neue Leitung der HEMU und spürt eine neue, positive und konstruktive innovative Dynamik für den gesamten Fachbereich Musik, wofür sie der Direktorin dankt. Die Kommission wird das Dossier weiterverfolgen.

## **9. DIGITALISIERUNGSSTRATEGIE DER HES-SO**

Die HES-SO nimmt die Herausforderung der Digitalisierung an. Sie will weiterhin junge vermittelbare Absolventinnen und Absolventen ausbilden, die fähig sind, an der wirtschaftlichen Entwicklung beizutragen.

tragen. Die HES-SO hat in diesem Zusammenhang eine Digitalisierungsstrategie erarbeitet und per 1. Januar 2019 Laurent Bagnoud zum Digitalisierungsbeauftragten ernannt.

In der Welt der Wirtschaft besteht ein grosses Bewusstsein in Bezug auf die Herausforderungen des digitalen Wandels. Die Digitalisierung ist nicht nur eine technologische Frage, sondern sie wirkt sich auch auf das Geschäftsmodell aus. Als Tertiärbildungsinstitution muss die HES-SO den leitenden Organen der Unternehmen eine Weiterbildung anbieten können, damit diese die digitale Transformation erfolgreich meistern.

Die Kommission hat den Regierungsausschuss gebeten, ihr den Gesamtbetrag zu nennen, der für die digitale Transformation – Ausrüstung und Ausbildung – im Rektorat und in allen Hochschulen gewährt wird. Das Programm wird in der Höhe von 1,3 Mio. Franken finanziert, wovon 650 000 Franken vom Bund und 650 000 Franken von der HES-SO. Der Regierungsausschuss hat 2020 für die Digitalisierung einen zusätzlichen Finanzrahmen von 1 Mio. Franken gewährt. Das Rektorat verfügt indessen nicht über die Einzelheiten der Beträge in Bezug auf die Budgets der Hochschulen bzw. in Bezug auf die von den Kantonen beschlossenen Budgets.

Das Vorgehen ist nicht einfach, denn es müssen Beträge zusammengefasst werden, die in verschiedenen Konten sowohl auf der Ebene der Ausrüstung als auch auf der Ebene der Ausbildung eingesetzt sind.

## **10. JAHRESTHEMA 2019: «NACHHALTIGE ENTWICKLUNG AN DER HES-SO»**

Die Schweizerische Agentur für Akkreditierung und Qualitätssicherung (AAQ) hat folgende Bedingung gestellt, die erfüllt sein muss: *«Die HES-SO richtet ein Anreizsystem ein, das die Förderung von Initiativen im Zusammenhang mit der nachhaltigen Entwicklung gemäss einer Richtlinie ermöglicht»* und fragt nach, welche konkreten Aktionen die HES-SO im Bereich der nachhaltigen Entwicklung zu unternehmen gedenkt.

### **Standortbestimmung der Nachhaltigkeitsprojekte**

Die HES-SO hat die Firma Zeolite beauftragt, eine Standortbestimmung vorzunehmen, d. h. eine breite Übersicht zu den verschiedenen Initiativen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung in den einzelnen Hochschulen. Insgesamt wurden 110 Vorhaben erfasst und in 13 Kategorien eingeteilt. In einigen Schulen wird die nachhaltige Entwicklung mit einer starken Einbindung der Schuldirektion vorangetrieben, in anderen Schulen wiederum handelt es sich mehr um persönliche Initiativen seitens der Lehrkräfte, der Studierenden oder des Hochschulpersonals.

Die HES-SO hat in einem ersten Schritt eine Nachhaltigkeitsstrategie 2018-2020 erarbeitet, in der das Rektorat vier zu verfolgende Achsen ausgemacht hat: Kommunikation, Lehre, aF&E, Verwaltung und Campus. Für die HES-SO liegt der Schwerpunkt bei der Integration der Reflexion über die nachhaltige Entwicklung in die Lehre und in die angewandte Forschung. Jede Dozentin und jeder Dozent sollte den Begriff der nachhaltigen Entwicklung so in den eigenen Unterricht integrieren.

Parallel dazu hat das Rektorat im Rahmen des U-Change-Programms des Bundes für sein eigenes Change-HES-SO-Projekt – mit dem Studierendeninitiativen innerhalb der HES-SO-Schulen gefördert und eine Internetplattform für die Kommunikation und den Austausch zu diesem Thema errichtet werden sollen – eine Finanzierung erhalten. Dank dieser Bundesfinanzierung konnte das Rektorat per 1. Januar 2019 Rémi Vuichard als Koordinator der nachhaltigen Entwicklung an der HES-SO anstellen.

Um die von der Expertengruppe gestellte Bedingung zu erfüllen, wird die HES-SO die Realisierung ihres Change-HES-SO-Projekts vorantreiben und auf der Ebene der Institution eine Nachhaltigkeitsstrategie umsetzen.

### **Nachhaltige Entwicklung an der HEPIA oder wie eine Hochschule das Thema aufnimmt**

Für die Genfer Hochschule für Landschaft, Technik und Architektur (HEPIA) gehört die nachhaltige Entwicklung zur strategischen Ausrichtung, und sie fördert die Interdisziplinarität der Ansätze von

Lehre und angewandter Forschung. Laut HEPIA-Direktor muss die Nachhaltigkeitsstrategie unbedingt von der Direktion definiert und vor allem getragen werden.

Nach einigen Jahren haben alle Dozierenden die nachhaltige Entwicklung in ihre Vorlesungen integriert. Von den Studierenden wird verlangt, dass alle ihre Bachelorarbeiten eine Komponente der nachhaltigen Entwicklung enthalten; die Studierenden müssen so einige Kompetenzelemente in diesem Bereich unter Beweis stellen.

An der HEPIA handelt es sich dabei um eine Querschnittsaufgabe: Die neun Studiengänge arbeiten während einer Nachhaltigkeitswoche in Arbeitsgruppen sowie Forschungs- oder Reflexionsprojekten, die multidisziplinär sein müssen (mindestens drei Studiengänge, die untereinander interaktiv sein müssen) zusammen.

Alle Genfer Hochschulen (HEPIA, HEG, HEAD, HEM, HEdS und HETS)<sup>1</sup> arbeiten zusammen an konkreten Projekten im Grossraum Genf. Das Atelier «Créagir» wird vom Raumplanungsdepartement des Kantons Genf jährlich beauftragt, um auf multidisziplinäre Art und Weise einen tatsächlichen Planungssektor zu bearbeiten und Fragen rund um ein gemeinsames Leben in einem nachhaltigen Umfeld zu beantworten.

Eine neue Plattform für nachhaltige Entwicklung hat zum Ziel, die guten Erfahrungen aller HES-SO-Hochschulen in einer umfassenderen Vision vorzustellen und zu vernetzen. Dieses Projekt wurde mit 75 000 Franken über das vom Bund unterstützte U-Change-Programm mitfinanziert.

Dass alle nachhaltigen Entwicklungsprojekte, die in der HES-SO realisiert werden, vorgestellt werden, soll auch Anreiz für weitere Projekte sein.

### **Projekt Ecohub der HES-SO Valais-Wallis**

Ecohub ist ein Projekt, das von der Hochschule für Ingenieurwissenschaften (HEI) in Zusammenarbeit mit einem Verein und Studierenden entwickelt wurde. Dieses Projekt zeigt, inwiefern die nachhaltige Entwicklung konkrete Anwendungen für die Studierenden ergeben und eine Quelle für Innovation sein kann.

Eine amerikanische Studie hat jüngst gezeigt, dass die Ausbildung von Ingenieurinnen und Ingenieuren auf Mathematik, Physik oder Wirtschaft ausgerichtet ist, es aber unterlässt, die Studierenden für die Auswirkungen auf die Umwelt zu sensibilisieren. Aufgrund dieser Feststellung bemüht sich die HES-SO Valais-Wallis, die nachhaltige Entwicklung ins Zentrum ihrer Tätigkeiten zu stellen.

Um das Thema rascher voranzubringen, hat der Direktor die Errichtung eines symbolischen Totems mitten im Hof der Schule unterstützt. Damit sollen alle Studierenden für die nachhaltige Entwicklung sensibilisiert werden. Das Totem hat die Form von zwei Containern, die diesem Thema gewidmet sind.

Die HEI-VS ist für dieses Projekt eine Partnerschaft mit der Vereinigung Utopia international eingegangen, mit dem Ziel, diesen Schwerpunkt der nachhaltigen Entwicklung zu moderieren und Aktivitäten, namentlich einen Zyklus thematischer Konferenzen sowie Workshops, zu organisieren.

Die Bilanz dieser seit einigen Monaten bestehenden Aktivitäten sieht wie folgt aus:

- Eine klare Botschaft der Direktion ist unumgänglich, um die Dozierenden zu motivieren, die Dimension der nachhaltigen Entwicklung in ihre Vorlesungen und Forschungsprojekte zu integrieren.
- Die Partnerschaft mit einer Vereinigung (Utopia international) ermöglicht eine grosse Freiheit und ein grösseres Engagement seitens der Studierenden.

---

<sup>1</sup> Die HES-SO Genf umfasst sechs Schulen: die Haute école du paysage, d'ingénierie et d'architecture (HEPIA), die Haute école de gestion (HEG), die Haute école d'art et de design (HEAD), die Haute école de musique (HEM), die Haute école de santé (HEdS) und die Haute école de travail social (HETS).

- Die Rückmeldungen der Studierenden sind im Allgemeinen gut, es sollte aber vermieden werden, die Studierenden zu sehr unter Druck zu setzen.
- Die Realisierung technischer Projekte auf dem Ecohub (in den Containern) erweist sich als kompliziert, weil die Aufgabe der Dozierenden stark auf die aF&E und die Innovation ausgerichtet ist.

Die HES-SO dankt der Kommission, dass sie die nachhaltige Entwicklung zum roten Faden für das Jahr 2019 gemacht hat, weil sie damit die Gelegenheit bekommen hat, ein paar ansprechende Initiativen voranzubringen, die in den Schulen entwickelt worden sind. Das Rektorat und der Koordinator für die nachhaltige Entwicklung innerhalb der Institution, die dieses Thema 2019 aufgegriffen haben, haben die in den Hochschulen der HES-SO realisierten Projekte unterstützt und sichtbarer gemacht. Dies bietet den Studierenden ausserdem die Möglichkeit, dank Finanzierungen durch den Bund innovative Initiativen im Bereich der nachhaltigen Entwicklung zu lancieren.

Das Jahr 2020 wird der Stärkung dieses Bewusstseins in den einzelnen Hochschulen, aber auch der Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie 2021-2024 für die HES-SO gewidmet sein, womit einer der von der institutionellen Akkreditierung festgelegten Bedingungen entsprochen wird.

## **11. DANKSAGUNG UND SCHLUSSFOLGERUNG**

Die Kommission kann dank der fruchtbaren Mitarbeit der HES-SO-Verantwortlichen effizient arbeiten. Wir danken ganz besonders Luciana Vaccaro (Rektorin der HES-SO), Sarah Kopse (Generalsekretärin), Anne Emery-Torracinta sowie Olivier Curty, der letztere in der Jahresmitte im Präsidium des HES-SO-Regierungsausschusses abgelöst hat. Ihre Anwesenheit an den Kommissionssitzungen ist wertvoll, um die strategischen und politischen Herausforderungen vorzustellen.

Unser Dank geht ebenfalls an Yvan Cornu (Kommissionssekretär).

## **12. SCHLUSSFOLGERUNG**

Die Kommission empfiehlt den Grossen Räten der Kantone Bern, Freiburg, Genf, Jura, Neuenburg, Waadt und Wallis, den Tätigkeitsbericht 2019 der Interparlamentarischen Aufsichtskommission über die HES-SO zur Kenntnis zu nehmen.

Die Präsidentin 2019 der Interparlamentarischen Aufsichtskommission über die HES-SO:

*gez. Moussia von Wattenwyl*  
Grossrätin des Kantons Bern

Tramelan, 8. April 2020



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Fagherazzi Martine / Moussa Elias

2019-GC-115

**Initiative cantonale – Stop aux licenciements abusifs au retour  
du congé maternité: plus de protections pour les mères**

### I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 25 juin 2019, les députés Martine Fagherazzi et Elias Moussa demandent que le canton de Fribourg dépose une initiative cantonale, afin que l'Assemblée fédérale procède aux adaptations législatives nécessaires en vue d'améliorer et d'étendre la durée de protection légale des mères à leur retour au travail. Cette initiative vise, selon les motionnaires, à protéger vraiment les mères contre le licenciement pour cause de maternité ou de grossesse, notamment en inversant le fardeau de la preuve, en augmentant la durée de protection contre le licenciement de 16 semaines actuellement à 32 semaines, en augmentant le nombre de mois de traitement auxquels une femme a droit en cas de licenciement abusif ou en permettant d'imposer leur réintégration à leur employeur. A l'appui de leur demande, les motionnaires citent une étude du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes BFEG faisant état du résultat de l'analyse des jurisprudences cantonales relatives à la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg, RS 151.1).

### II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat partage les préoccupations des motionnaires quant à la protection des mères au retour de leur congé maternité. Il a pris connaissance des résultats de l'étude réalisée sur demande de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour répondre au postulat Maury-Pasquier 15.3793 « Interruptions de travail avant l'accouchement et congé prénatal », selon laquelle dans 3,2 % des cas un licenciement survient au retour du congé maternité.

La même étude fait heureusement aussi mention des situations qui se déroulent en toute harmonie entre les entreprises et leurs salariées puisque 82 % des mères interrogées dans cette étude annoncent qu'elles ont toujours été bien traitées et soutenues après l'annonce de leur grossesse et 67 % disent qu'une bonne solution a été trouvée pour le travail après le congé maternité.

Toutefois, comme le mentionnent les motionnaires, il y a une persistance de situations conflictuelles qui se terminent devant les tribunaux. Dans l'étude intitulée « Analyse de la jurisprudence cantonale relative à la loi sur l'égalité (2004-2015) », l'Université de Genève fait état de 130 décisions, dont 41 (31,5 %) portaient sur une discrimination fondée sur la grossesse ou la maternité.

Ces évaluations se réfèrent à des jugements et des conciliations qui sont intervenus dans toute la Suisse sur une période de 10 ans, ce qui représente en moyenne 13 décisions par année pour tout le pays. Si on examine le cas particulier de Fribourg, l'étude rapporte que sur tous les cas récoltés au

début de l'enquête, seules 4 situations concernent le canton de Fribourg, sans qu'il soit indiqué la nature de la discrimination pour ces 4 cas particuliers.

Certes, une seule discrimination fondée sur la maternité est déjà une situation inacceptable. Toutefois, le législateur a su mettre en place différentes cautèles pour protéger les femmes durant leur grossesse et lors de leur congé maternité. La protection juridique offerte par les articles 336 al. 1 let. a, 336a et 336c al. 1 let. c du Code des obligations (CO ; RS 220) ainsi que par les articles 5 al. 2 et 4 L<sup>E</sup>g s'avère adéquate et suffisamment contraignante pour une entreprise. Un licenciement prononcé pendant la grossesse et jusqu'à 16 semaines après l'accouchement est nul. Après le congé maternité légal de 14 semaines, la loi prévoit un délai de protection de 2 semaines au-delà duquel il est possible de licencier mais pas pour des raisons inhérentes à la personne, respectivement en invoquant la maternité comme motif du licenciement. Dans ce dernier cas, le licenciement n'est juridiquement pas nul mais donne droit à une indemnité pour licenciement abusif pouvant s'élever jusqu'à 6 mois de salaire.

Sur le plan fédéral, de nombreux objets parlementaires ont été déposés en faveur de la protection accrue des mères au retour du congé maternité. Le Conseil fédéral a même proposé en 2010 d'augmenter le maximum de la sanction en cas de congé abusif et de le faire passer de 6 à 12 mois de salaire. Il n'est toutefois pas parvenu à obtenir le soutien des Chambres et a suspendu le projet. Récemment, le 7 mars 2019, le Conseiller national Mathias Reynard a déposé deux motions et une initiative parlementaire (19.3058, 19.3059 et 19.406) en vue de prolonger la durée de protection des femmes au retour de leur congé maternité et pour augmenter les sanctions en cas licenciement pour cause de maternité ou de grossesse. Le Conseil fédéral propose de rejeter les deux motions en arguant qu'il n'existe aucune solution viable (sic) pour le moment sur ce sujet et qu'il n'est donc pas opportun de lancer d'autres initiatives législatives. Les Chambres ne se sont pas encore prononcées sur ces objets.

Si du point de vue du droit public il n'est, pour l'heure, pas possible d'étendre la protection en cas de grossesse ou maternité, il est parfaitement possible de le faire en droit privé. Ainsi, les partenaires sociaux peuvent très bien convenir de délais plus longs pour un congé maternité, dans le cadre d'une convention collective de travail.

Le Conseil d'Etat a examiné la possibilité de fractionner la motion pour accepter l'extension du délai de protection et rejeter la demande relative à l'augmentation du nombre de mois de salaires pouvant être versés en cas de licenciement abusif ainsi que celle consistant à renverser le fardeau de la preuve en cas de plainte auprès d'un tribunal. Toutefois, étant donné le peu de cas concernés par une plainte pour discrimination fondée sur la maternité dans le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat estime que le dépôt d'une initiative cantonale est disproportionné et que le droit en vigueur permet déjà de protéger suffisamment les mères. Il propose dès lors de rejeter la motion.

21 janvier 2020



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Fagherazzi Martine / Moussa Elias

2019-GC-115

**Standesinitiative – Schluss mit missbräuchlichen Kündigungen  
nach dem Mutterschaftsurlaub: besserer Schutz für Mütter**

### I. Zusammenfassung der Motion

Mit der am 25. Juni 2019 eingereichten und begründeten Motion fordern Grossrätin Martine Fagherazzi und Grossrat Elias Moussa, dass der Kanton Freiburg eine Standesinitiative einreicht, damit die Bundesversammlung die erforderlichen Gesetzesänderungen vornimmt, um den Rechtsschutz von Müttern bei ihrer Rückkehr an den Arbeitsplatz zu verbessern und zu verlängern. Diese Initiative soll gemäss den Motionären die Mütter wirksam vor einer Kündigung aufgrund von Mutterschaft oder Schwangerschaft schützen, indem namentlich die Beweislast umgekehrt, der Schutz vor einer Kündigung von derzeit 16 Wochen auf 32 Wochen verlängert, die Zahl der Monatslöhne, die einer Frau bei einer missbräuchlichen Kündigung zustehen, erhöht oder die Möglichkeit eingeführt wird, den Arbeitgeber zu ihrer Wiederanstellung zu verpflichten. Zur Begründung ihres Antrags führen die Motionäre eine Studie des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) an, die sich auf das Ergebnis der Analyse der kantonalen Rechtsprechung nach dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (GlG, SR 151.1) stützt.

### II. Antwort des Staatsrats

Der Staatsrat teilt die Sorgen der Motionäre bezüglich des Schutzes von Müttern bei ihrer Rückkehr an den Arbeitsplatz. Er hat das Ergebnis der Studie, die im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) in Erfüllung des Postulats Maury Pasquier 15.3793 «Mutterschaftsurlaub. Arbeitsunterbrüche vor dem Geburtstermin» durchgeführt wurde, zur Kenntnis genommen. Gemäss dieser Studie wird in 3,2 % der Fälle nach der Rückkehr aus dem Mutterschaftsurlaub eine Kündigung ausgesprochen.

Dieselbe Studie erwähnt glücklicherweise auch die Fälle, die zwischen den Unternehmen und ihren weiblichen Angestellten harmonisch ablaufen. Denn 82 % der befragten Mütter gaben an, nach der Ankündigung ihrer Schwangerschaft immer gut behandelt und unterstützt worden zu sein, und 67 % der Frauen sagten, dass für die Weiterbeschäftigung nach dem Mutterschaftsurlaub eine gute Lösung gefunden werden konnte.

Wie von den Motionären erwähnt, kommt es jedoch immer wieder zu Streitfällen, die vor Gericht enden. In der Studie «Analyse der kantonalen Rechtsprechung nach dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (2004-2015)» kommt die Universität Genf zum Ergebnis, dass es in 41 von 130 Entscheiden (31,5 %) um Diskriminierung wegen Schwangerschaft oder Mutterschaft ging.

Die Studie bezieht sich auf Urteile und Schlichtungen in der ganzen Schweiz über einen Zeitraum von zehn Jahren. Dies entspricht durchschnittlich 13 Entscheiden pro Jahr für das ganze Land. Was den Kanton Freiburg angeht, so zeigt die Studie, dass von allen Entscheiden, die zu Beginn der Untersuchung zusammengetragen wurden, nur vier den Kanton Freiburg betrafen. Die Art der Diskriminierung wird dabei jedoch nicht erwähnt.

Natürlich ist bereits eine einzige Diskriminierung wegen Mutterschaft inakzeptabel. Der Gesetzgeber hat jedoch verschiedene Vorkehrungen getroffen, um Frauen während ihrer Schwangerschaft und ihrem Mutterschaftsurlaub zu schützen. Der Rechtsschutz, der durch Artikel 336 Abs. 1 Bst. a, Artikel 336a und Artikel 336c Abs. 1 Bst. c des Obligationenrechts (OR; SR 220) sowie Artikel 5 Abs. 2 und 4 GlG gewährt wird, ist angemessen und für ein Unternehmen genügend verbindlich. Eine Kündigung, die während der Schwangerschaft und bis zu 16 Wochen nach der Niederkunft ausgesprochen wird, ist nichtig. Nach dem 14-wöchigen gesetzlichen Mutterschaftsurlaub sieht das Gesetz einen Kündigungsschutz von zwei Wochen vor. Danach kann zwar eine Kündigung ausgesprochen werden, jedoch nicht aus Gründen, die in der Person der Arbeitnehmerin liegen, bzw. aufgrund der Mutterschaft. In letzterem Fall gilt die Kündigung rechtlich zwar nicht mehr als nichtig, sie gibt aber Anspruch auf eine Entschädigung von bis zu sechs Monatslöhnen wegen missbräuchlicher Kündigung.

Auf Bundesebene wurden mehrere parlamentarische Vorstöße für einen besseren Schutz von Müttern bei ihrer Rückkehr aus dem Mutterschaftsurlaub eingereicht. Im Jahr 2010 hatte der Bundesrat sogar vorgeschlagen, die Maximalsanktion bei missbräuchlicher Kündigung von sechs auf zwölf Monatslöhne zu erhöhen. Er erhielt vom Bundesparlament jedoch keine Unterstützung und so hat er das Vorhaben eingestellt. Am 7. März 2019 hat Nationalrat Mathias Reynard zwei Motionen und eine parlamentarische Initiative (19.3058, 19.3059 und 19.406) eingereicht, um den Kündigungsschutz bei der Rückkehr aus dem Mutterschaftsurlaub zu verlängern und die Sanktionen bei einer Kündigung aufgrund von Mutterschaft oder Schwangerschaft zu erhöhen. Der Bundesrat empfiehlt beide Motionen zur Ablehnung. Er begründet dies damit, dass zu diesem Thema vorläufig keine umsetzbare Lösung vorliege und es daher nicht sinnvoll sei, weitere gesetzgeberische Massnahmen zu lancieren. Das Bundesparlament hat sich noch nicht zu diesen Vorstößen geäußert.

Auch wenn es im öffentlichen Recht zurzeit nicht möglich ist, den Schutz bei Schwangerschaft und Mutterschaft auszuweiten, so ist dies im Privatrecht durchaus möglich. Die Sozialpartner können somit im Rahmen eines Gesamtarbeitsvertrags den Kündigungsschutz nach dem Mutterschaftsurlaub verlängern.

Der Staatsrat hat die Möglichkeit geprüft, die Motion aufzuteilen, um die Verlängerung des Kündigungsschutzes anzunehmen und den übrigen Inhalt der Motion abzulehnen, das heisst die Erhöhung der Zahl der zu zahlenden Monatslöhne bei einer missbräuchlichen Kündigung sowie die Beweislastumkehr bei einem Gerichtsverfahren. Doch angesichts der geringen Zahl von Beschwerden aufgrund einer Diskriminierung wegen Mutterschaft im Kanton Freiburg, hält der Staatsrat es für unangemessen, eine Standesinitiative zu ergreifen. Er erachtet das geltende Recht für ausreichend, um Mütter vor missbräuchlichen Kündigungen zu schützen. Er empfiehlt deshalb die Motion zur Ablehnung.



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion populaire Zurkinden Gaétan / Zurkinden Irène / Luisier Christian

2020-GC-84

**CPPEF – Les engagements du Conseil d'Etat doivent être tenus et au sortir de la crise du COVID-19, le service public doit être renforcé, pas démantelé**

### I. Résumé de la motion

Par motion populaire déposée et développée le 25 mai 2020 et transmise au Conseil d'Etat le 27 juillet 2020, les auteurs, invoquant les conclusions d'une étude réalisée par la société Prevanto SA, sur mandat du Syndicat des services publics, demandent au Conseil d'Etat de revoir le projet de révision de la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat et d'y ancrer les mesures suivantes : création d'une réserve de fluctuation de valeurs de 573 millions de francs ; limitation des pertes de rentes à 5 % au maximum à l'âge de 64 ans. Ils demandent par ailleurs que soit introduite dans le projet présenté au Grand Conseil une variante prévoyant le maintien de la primauté des prestations.

### II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préalable, le Conseil d'Etat relève que le Grand Conseil a adopté le projet de loi modifiant la loi sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (passage à la primauté des cotisations), le 26 juin 2020. La motion populaire est ainsi devenue sans objet et doit de ce fait être refusée.

Cela dit, indépendamment de la question du calendrier, le Conseil d'Etat relève que les demandes formulées par les auteurs de la motion populaire ne sont pas nouvelles. Il s'agit de demandes récurrentes formulées par le Syndicat des services publics depuis le mois de mars 2020, date de la parution du rapport précité de la société Prevanto SA. Ces demandes étaient connues des députés à la date de l'adoption de la loi. Les arguments invoqués à leur appui n'ont toutefois pas convaincu le parlement : le projet de loi proposé par le Conseil d'Etat a été accepté par 93 voix contre 7 et 6 abstentions. Au vu du caractère irréfutable de ce résultat, il n'y a pas lieu de revenir sur cet objet.

Le Conseil d'Etat souligne néanmoins que le rapport invoqué par les auteurs de la motion populaire conclut à la nécessité de prendre des mesures pour assurer la stabilité financière de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF). La loi adoptée par le Grand Conseil poursuit cet objectif. Elle est le résultat de longues discussions entre les partenaires sociaux et constitue un compromis équilibré entre les intérêts des personnes assurées, des employeurs et de la CPPEF, compte tenu de tous les enjeux en présence. Contrairement à ce que prétendent les auteurs de la motion populaire, la loi ne démantèle pas le service public, mais, en stabilisant la situation financière de la CPPEF, elle garantit aux membres du personnel des employeurs affiliés la pérennité des rentes futures.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose le rejet de la motion populaire déposée par Gaétan Zurkinden, Irène Zurkinden et Christian Luisier.

*17 août 2020*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Volksmotion Zurkinder Gaétan / Zurkinder Irène / Luisier Christian  
**PKSPF – Die Verpflichtungen des Staatsrats müssen eingehalten werden und der öffentliche Dienst muss gestärkt und nicht demontiert werden**

2020-GC-84

### I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 25. Mai 2020 eingereichten und begründeten und am 27. Juli 2020 dem Staatsrat überwiesenen Volksmotion verlangen die Verfasser gestützt auf eine von der Prevanto AG im Auftrag des VPOD durchgeführten Studie vom Staatsrat, dass er den Entwurf zur Revision des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals nochmals überarbeitet und Folgendes darin verankert: Schaffung einer Wertschwankungsreserve von 573 Millionen Franken; Begrenzung der Renteneinbussen auf maximal 5 % im Alter von 64 Jahren. Sie fordern außerdem, dass in der Vorlage an den Grossen Rat eine Variante vorgesehen werden soll, nach der am Leistungsprimat festgehalten wird.

### II. Antwort des Staatsrats

Im Vorfeld hält der Staatsrat fest, dass der Grosser Rat den Entwurf zur Änderung des Gesetzes über die Pensionskasse des Staatspersonals (Wechsel zum Beitragsprimat) am 26. Juni 2020 gutgeheissen hat. Die Volksmotion ist damit gegenstandslos geworden und muss abgewiesen werden.

Unabhängig davon stellt der Staatsrat fest, dass die Forderungen der Verfasser der Volksmotion nicht neu sind, sondern schon seit März 2020, dem Datum, an dem dieser Bericht der Prevanto AG erschienen ist, vom VPOD wiederholt gestellt worden sind. Die Forderungen waren den Grossräätinnen und Grossräten zum Zeitpunkt der Annahme des Gesetzes bekannt. Die Argumente dafür konnten das Parlament jedoch nicht überzeugen: Der vom Staatsrat vorgeschlagene Gesetzesentwurf ist mit 93 Stimmen bei 7 Gegenstimmen und 6 Enthaltungen angenommen worden. Angesichts dieses unumstösslichen Ergebnisses besteht kein Grund, auf dieses Thema zurückzukommen.

Der Staatsrat betont jedoch, dass der Bericht, auf den sich die Verfasser der Volksmotion berufen, zum Schluss kommt, dass Massnahmen zur Sicherung der finanziellen Stabilität der Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF) getroffen werden müssen. Das vom Grossen Rat angenommene Gesetz hat sich dies zum Ziel gesetzt. Es ist das Ergebnis langer Diskussionen zwischen den Sozialpartnern und ein ausgewogener Kompromiss zwischen den Interessen der Versicherten, den Arbeitgebern und der PKSPF unter Berücksichtigung aller diesbezüglichen Belange. Entgegen den Behauptungen der Verfasser der Volksmotion höhlt das Gesetz den öffentlichen Dienst nicht aus,

sondern sichert mit der Stabilisierung der finanziellen Lage der PKSPF den Fortbestand der künftigen Renten für das Personal der angeschlossenen Arbeitgeber.

Nach dem Gesagten beantragt der Staatsrat die Abweisung der von Gaétan Zurkinden, Irène Zurkinden und Christian Luisier eingerichteten Volksmotion.

*17. August 2020*



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat Mutter Christa / Schmid Ralph Alexander

2019-GC-169

### **Stratégie de placements « ESG et climat » de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat de Fribourg CPPEF**

#### I. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 21 octobre 2019, les députés Christa Mutter et Ralph Alexander Schmid s'interrogent sur la stratégie des placements financiers de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (CPPEF). Ils relèvent que, en 2017, la Suisse a ratifié l'accord de Paris de 2015 sur le climat, qui exige de tous les prestataires de services financiers qu'ils alignent leurs investissements et leurs flux financiers sur l'objectif d'un réchauffement climatique maximal de 1,5 à 2 degrés Celsius et signalent que les méthodes d'investissement actuelles de la place financière suisse et des caisses de pensions ne permettent pas d'envisager d'atteindre cet objectif.

Ils mentionnent ensuite que les changements climatiques font peser des risques financiers importants sur la stabilité financière, les institutions financières et les investisseurs. Ils ajoutent que les placement ESG (pour environnement, société et gouvernance) ainsi que les placements qui tiennent compte du risque climatique sont au moins aussi rentables que les placements traditionnels.

Compte tenu de ces éléments et, en particulier, des expériences réalisées, des expertises publiées, des recommandations émises par l'Association suisse des institutions de prévoyance et de réponses données par le Conseil fédéral à des interventions parlementaires, les auteurs du postulat demandent au Conseil d'Etat d'examiner les points ci-dessous avec le comité de la CPPEF et d'introduire une stratégie de placement durable :

1. la CPPEF complète son règlement de placement par des dispositions sur les placements durables en tenant compte des risques climatiques ;
2. la CPPEF précise les risques et opportunités climatiques dans sa stratégie, ses règles et ses mandats de placement aux gestionnaires de la fortune ;
3. la CPPEF intègre le changement climatique et les risques climatiques comme l'une de ses principales préoccupations pour son engagement et l'exercice du droit de vote dans ses placements en Suisse et à l'étranger ;
4. la CPPEF assure la transparence nécessaire en ce qui concerne ses placements et leurs risques climatiques vis-à-vis des assurés et du public ;
5. la CPPEF cherche à coopérer avec d'autres caisses de pension publiques afin de maintenir à un faible niveau les coûts de conseil, de gestion de produits d'investissement adaptés ou nouvellement créés par des gérants de fortune spécialisés dans les aspects de durabilité et pour la mise en œuvre du mandat d'engagement ;

6. La stratégie climatique cantonale en élaboration est complétée de manière appropriée par des aspects ESG et de la compatibilité climatique des investissements aussi bien pour les placements de l'Etat que de la CPPEF.

## **II. Réponse du Conseil d'Etat**

En tout premier lieu, le Conseil d'Etat relève que les demandes formulées par les auteurs du postulat consistent dans des interventions que devrait entreprendre le Conseil d'Etat afin d'orienter la stratégie de placement de la CPPEF. Ces demandes vont cependant au-delà de ce que permet l'instrument parlementaire du postulat, soit l'établissement d'une étude sur une question déterminée et la présentation d'un rapport subséquent. Pour cette raison déjà, le postulat 2019-GC-169 ne devrait pas être pris en considération.

Ceci dit, même si ce postulat pouvait être accepté sur le plan formel, sa prise en considération devrait néanmoins être écartée pour les motifs suivants. Conformément à la volonté du législateur fédéral, les institutions de prévoyance des corporations de droit public doivent être « détachées de la structure de l'administration sur les plans juridiques, organisationnel et financier ». Elles doivent être autonomes et leur organe suprême doit jouir « du maximum d'autonomie possible pour qu'il puisse se soustraire aux influences politiques et répondre de l'équilibre financier de l'institution » (cf. Message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité [Financement des institutions de prévoyance de corporation de droit public], *in* FF 2008 7619/7621).

Dès lors, la CPPEF doit être considérée comme indépendante du pouvoir politique. Le Conseil d'Etat n'a pas la compétence de donner quelque instruction que ce soit au comité de la CPPEF en matière de stratégie de placement. La loi fédérale sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité (LPP) prescrit en effet qu'il appartient à l'organe suprême de l'institution de prévoyance, dans le cas de la CPPEF au comité, de « définir les objectifs et principes en matière d'administration de la fortune, d'exécution du processus de placement et de surveillance de ce processus » (art. 51a al. 2 let. m LPP). Dans ce cadre imposé, force est d'admettre que les moyens à disposition du Conseil d'Etat d'orienter, dans un sens déterminé, la stratégie de placement de la CPPEF sont limités.

Il est également à relever que, dans la mesure où l'employeur est représenté par six personnes au sein du comité (art. 19 al. 1 et 4 de la loi du 12 mai 2011 sur la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat [RSF 122.73.1]), le Conseil d'Etat, en sa qualité d'Etat employeur, peut indiquer à ses représentants et représentantes au sein du comité de la CPPEF les objectifs qu'il entend atteindre. Cependant, la composition du comité précité étant paritaire, les représentants et représentantes de l'Etat ne sont toutefois pas majoritaires et les décisions prises sont le reflet de la volonté exprimée par l'ensemble des membres de cet organe. Par ailleurs, la nouvelle Stratégie de développement durable, actuellement en consultation, prévoit de défendre une politique de placements durables et de sensibiliser les établissements dont l'Etat est actionnaire à ses attentes.

Cela étant, la thématique de la prise en compte de la durabilité dans la stratégie des placements financiers a aussi été identifiée comme importante par le comité de la CPPEF depuis plusieurs années déjà. Dès 2012, des discussions de fond ont été menées dans le but d'identifier les risques majeurs liés aux investissements de sociétés réputées peu respectueuses de la durabilité. Le comité a arrêté sa propre définition de la durabilité en établissant une liste de critères ESG, résumés sous le

terme générique d'éthique. Afin de concrétiser les décisions prises, les directives sur les placements de la Caisse de prévoyance du personnel de l'Etat (Directives de placement) ont été modifiées le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

L'article 5, chapitre II de ces directives énonce une liste d'exclusion des placements contraires à l'éthique. Ces critères couvrent les secteurs de l'armement, de l'énergie nucléaire, de la production de cigarettes, des jeux de hasard, de la pornographie et de la production d'OGM. La portée de cet article 5, additionnée aux critères ESG que leurs partenaires financiers se sont eux-mêmes imposés, font qu'à l'heure actuelle, la grande majorité des investissements de la CPPEF, hors immobilier direct, respectent des standards de durabilité et d'éthique de bon niveau.

Les problématiques climatiques et de la transition énergétique ne sont traitées qu'au travers de l'énergie nucléaire. Toutefois, les récents développements en la matière, avec la fixation d'objectifs du Conseil fédéral dans la réduction des émissions carbone, incitent le comité à poursuivre ses réflexions et à évaluer l'opportunité de faire évoluer les critères favorisant, respectivement défavorisant les investissements.

De plus, en parallèle à ces réflexions, le Comité de la CPPEF a d'ores et déjà décidé deux mesures fortes. La première est de reconduire une analyse ESG des investissements actuels – les résultats sont attendus avant l'été -, et la seconde est de participer à deux « engagement pool » (programmes de discussion), suisse et international, d'ETHOS, fondation suisse pour un développement durable. Par ce biais, la CPPEF favorise le dialogue avec les entreprises cotées pour les faire évoluer dans leur pratique de la durabilité. ETHOS, expert de ces questions, a défini un programme couvrant les aspects de gouvernance d'entreprise, des conditions de travail et du respect des droits humains, mais également des questions liées à l'environnement, à la transition énergétique et à l'empreinte carbone.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de rejeter le postulat.

*10 mars 2020*



## Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat Mutter Christa / Schmid Ralph Alexander  
**«ESG & Klima»-Investmentstrategie der Pensionskasse des  
Staatspersonals Freiburg PKSPF**

2019-GC-169

### I. Zusammenfassung des Postulats

Mit ihrem am 21. Oktober 2019 eingereichten und begründeten Postulat stellen Grossrätin Christa Mutter und Grossrat Ralph Alexander Schmid Fragen über die Finanzanlagen der Pensionskasse des Staatspersonals (PKSPF). Sie weisen darauf hin, dass die Schweiz 2017 das Pariser Klimaabkommen von 2015 ratifiziert hat, wonach alle Finanzdienstleister dafür sorgen müssen, dass ihre Investments und Finanzflüsse mit einem 1,5- bis 2-Grad-Ziel übereinstimmen müssen, dass sich dieses Ziel mit den bisherigen Investmentmethoden des Schweizer Finanzplatzes und der Pensionskassen aber nicht erreichen lässt.

Sie geben zu bedenken, dass der Klimawandel erhebliche finanzielle Risiken für die Finanzstabilität, Finanzinstitute und Investoren birgt, und fügen hinzu, dass die ESG-Investments (Umwelt, Soziales und Government) sowie Klimawandel-Investments mindestens ebenso rentabel sind wie herkömmliche Investments.

Deshalb verlangen die Verfasser des Postulats insbesondere vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen, der veröffentlichten Gutachten, der Empfehlungen des Schweizerischen Pensionskassenverbands und der Antworten des Bundesrats auf parlamentarische Vorstösse, dass der Staatsrat mit dem Vorstand der PKSPF die folgenden Punkte prüfen und für eine nachhaltige Anlagestrategie sorgen soll.

1. Die PKSPF ergänzt ihr Anlagereglement mit Bestimmungen über nachhaltige Anlagen unter Berücksichtigung der Klimarisiken.
2. Die PKSPF präzisiert in ihrer Strategie, ihren Vorschriften und ihren Investmentaufträgen an die Vermögensverwalter Klimarisiken und -chancen.
3. Die PKSPF bezieht den Klimawandel und die Klimarisiken als eines ihrer Hauptanliegen für ihr Engagement und ihre Stimmrechtsausübung bei ihren Investments in der Schweiz und im Ausland ein.
4. Die PKSPF sorgt für die nötige Transparenz bezüglich ihrer Investments und deren Klimarisiken gegenüber den Versicherten und der Öffentlichkeit.
5. Die PKSPF bemüht sich um Zusammenarbeit mit anderen öffentlichen Pensionskassen, um die Beratungs-, Verwaltungskosten für von auf Nachhaltigkeitsaspekte spezialisierten Vermögensverwaltern angepasste oder neu geschaffene Anlageprodukte sowie für die Auftragsausführung tief zu halten.

6. Die kantonale Klimastrategie (Klimaplan), die gegenwärtig in Arbeit ist, wird durch ESG- und Klimaverträglichkeitsaspekte angemessen ergänzt, und zwar sowohl für die Kapitalanlagen des Staates als auch die Investments der PKSPF.

## **II. Antwort des Staatsrats**

Der Staatsrat stellt zunächst einmal fest, dass es den Verfassern des Postulats darum geht, was der Staatsrat für die Ausrichtung der Anlagestrategie der PKSPF tun sollte. Diese Forderungen gehen jedoch über das hinaus, was mit einem Postulat als parlamentarischem Instrument möglich ist, nämlich die Prüfung einer bestimmten Problematik mit Vorlage eines detaillierten Berichts. Allein schon deshalb dürfte das Postulat 2019-GC-169 nicht erheblich erklärt werden.

Selbst wenn dieses Postulat rein formal angenommen werden könnte, müsste aus den folgenden Gründen von seiner Erheblicherklärung abgesehen werden. Nach dem Willen des eidgenössischen Gesetzgebers müssen Vorsorgeeinrichtungen von öffentlich-rechtlichen Körperschaften «rechtlich, organisatorisch und finanziell (...) aus der Verwaltungsstruktur herausgelöst und verselbständigt werden». Dadurch erhält das oberste Organ eine möglichst weitgehende Autonomie. «Es kann politisch unabhängig agieren und trägt die Verantwortung für das finanzielle Gleichgewicht» (s. Botschaft des Bundesrats zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [Finanzierung von Vorsorgeeinrichtungen öffentlich-rechtlicher Körperschaften], *in BBl 2008 8411/8413*).

Die PKSPF ist somit von den politischen Behörden unabhängig. Der Staatsrat ist nicht befugt, dem Vorstand der PKSPF in irgendeiner Art Anweisungen zur Anlagestrategie zu geben. Gemäss Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge ist die «Festlegung der Ziele und der Grundsätze der Vermögensverwaltung sowie der Durchführung und Überwachung des Anlageprozesses» (Art. 51a Abs. 2 Bst. m BVG) Sache des obersten Organs der Vorsorgeeinrichtung, im Fall der PKSPF des Vorstands.

Damit sind dem Staatsrat punkto Vorgabe einer bestimmten Anlagestrategie für die PKSPF die Hände gebunden. Insofern als der Arbeitgeber mit sechs Personen im Vorstand der PKSPF vertreten ist (Art. 19 Abs. 1 und 4 des Gesetzes vom 12. Mai 2011 über die Pensionskasse des Staatpersonals (SGF 122.73.1)), kann der Staatsrat als Arbeitgeber Staat diesen Personen, seine Zielvorgaben bekannt geben. Da sich besagter Vorstand jedoch paritätisch aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern zusammensetzt, sind die Vertreterinnen und Vertreter des Staates nicht in der Mehrheit und die Vorstandsbeschlüsse Ausdruck des Willens aller Vorstandsmitglieder dieses Organs. Im Übrigen sieht die neue Strategie Nachhaltige Entwicklung, die zurzeit in der Vernehmlassung ist, die Verfolgung einer Politik der nachhaltigen Anlagen sowie die Sensibilisierung der Anstalten, bei denen der Staat Aktionär ist, auf seine Erwartungen vor.

Abgesehen davon ist Nachhaltigkeit in der Finanzanlagestrategie für den Vorstand der PKSPF schon seit Jahren auch ein wichtiges Thema. Seit 2012 werden Grundsatzdiskussionen zur Ermittlung der Hauptrisiken in Zusammenhang mit Investitionen in wenig nachhaltigkeitsorientierte Unternehmen geführt. Der Vorstand hat seinen eigenen Nachhaltigkeitsbegriff anhand einer Liste von ethischen Prinzipien verpflichteten ESG-Kriterien definiert. Zur Umsetzung der Beschlüsse wurden per 1. Januar 2015 die Richtlinien über die Anlagen der Pensionskasse des Staatpersonals (Anlagerichtlinien) angepasst.

So enthält Artikel 5 dieses Reglements eine Ausschlussliste der unethischen Anlagen. Ausgeschlossen, da im Widerspruch zu ethischen Anlagen, werden Investitionen in Unternehmen im Rüstungsbereich, im Bereich der Kernenergie, der Herstellung von Zigaretten, im Glücksspielbereich, im Bereich der Pornographie und im Bereich der GVO-Produktion. Der Geltungsbereich dieses Artikels 5 in Verbindung mit den ESG-Kriterien, die sich ihre Finanzpartner selbst auferlegt haben, bedeutet, dass die überwiegende Mehrheit der Investitionen der PKSPF, mit Ausnahme der direkten Immobilienanlagen, gegenwärtig gute Nachhaltigkeits- und Ethikstandards respektieren.

Fragen der Klima- und Energiewende werden nur über die Kernenergie angegangen. Aufgrund der jüngsten Entwicklungen in diesem Bereich mit den Vorgaben des Bundesrats zur Senkung der CO2-Emissionen will der Vorstand seine Überlegungen weiterführen und prüfen, inwiefern die Kriterien für oder gegen Investitionen zu verschärfen sind.

Ausserdem hat der Vorstand der PKSPF parallel zu diesen Überlegungen bereits zwei wichtige Massnahmen beschlossen. So wird eine erneute ESG-Analyse der gegenwärtigen Investments durchgeführt, deren Ergebnisse noch vor Sommerbeginn vorliegen sollten, und er wird den beiden Engagement Pools von Ethos (Schweizerische Stiftung für nachhaltige Entwicklung) zur Dialogführung mit Unternehmen beitreten (Ethos Engagement Pool Schweiz und Ethos Engagement Pool International). Damit stärkt die PKSPF den Dialog mit den börsenkotierten Unternehmen im Hinblick auf die Weiterentwicklung ihrer Nachhaltigkeitspraxis. ETHOS als Expertin in diesen Fragen hat dort ein Programm mit den Aspekten Unternehmensführung, Arbeitsbedingungen und Einhaltung der Menschenrechte, aber auch Umwelt, Energiewende sowie CO2-Bilanz definiert.

Der Staatsrat beantragt dem Grossen Rat demzufolge, dieses Postulat abzuweisen.

*10. März 2020*