Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Cotting-Chardonnens Violaine / Schneuwly André 2020-CE-162
Engagement des travailleurs sociaux en milieu scolaire par la DICS

I. Question

La nouvelle loi scolaire de 2014, à son art. 4, permet de mettre en place des dispositifs pour l'amélioration du climat scolaire. Le règlement (art. 19) précise que le travail social en milieu scolaire fait partie de ces dispositifs.

Avec les médiateurs, les travailleurs sociaux en milieu scolaire accompagnent, par des conseils et du soutien, l'élève qui rencontre des difficultés relationnelles, scolaires ou psychosociales. Ces professionnels encouragent une culture de la communication, soutiennent les facteurs d'intégration des élèves au sein de l'école, créent les liens nécessaires entre la famille et l'école et concourent ainsi à la bonne réalisation du mandat de formation et d'éducation de celle-ci. Il s'agit aussi pour ces professionnels de collaborer avec les autorités de protection en place en vue d'une intervention globale et cohérente.

Jusqu'en 2014, la décision de créer des postes de travailleurs sociaux en milieu scolaire revenait tout comme leur financement, aux communes. Depuis 2014, avec la nouvelle loi, la création et le financement des postes de travail social en milieu scolaire sont passés sous la responsabilité de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS).

Dans le cadre du rapport d'activité de la DICS lors de la session du mois d'août, Monsieur le Conseiller d'Etat Jean-Pierre Siggen a répondu à une question relative à ce point du député André Schneuwly. Nous l'en remercions et souhaitons obtenir encore quelques précisions, soit :

1. Combien de nouveaux postes de travailleurs sociaux en milieu scolaire ont-ils été créés depuis 6 ans ?
2. Combien sont financés à 50 % par l'Etat ?
3. Combien sont entièrement payés par les communes ?
4. Combien de communes ont-elles déjà déposées une demande de cofinancement ?
5. Dans quels établissements primaires et secondaires, ces postes ont-ils été créés et dans quels établissements les besoins n'ont-ils pas encore été pris en compte ?
6. Actuellement, certaines communes et associations de communes engagent des travailleurs sociaux en milieu scolaire sans participation financière de l'Etat. Le Conseil d'Etat a-t-il une stratégie pour les écoles dans lesquelles il veut employer des travailleurs sociaux à l'avenir ?
7. Les budgets alloués par l'Etat suffisent-ils pour répondre aux besoins identifiés ?
8. Les postes de travailleurs sociaux en milieu scolaire nécessaires sont-ils prévus dans le plan financier pour les prochaines années ?

9. Existe-t-il déjà une description de poste pour les travailleurs sociaux en milieu scolaire ?

26 août 2020

II. Réponses du Conseil d'Etat

Selon l'article 4 de la loi sur la scolarité obligatoire (LS) du 9 septembre 2014, une attention particulière doit être accordée au climat scolaire. Toute une série de mesures organisationnelles (directions d'écoles, mesures internes, unité mobile, classes relais, médiation et travail social scolaire) sont mises en place dans le canton afin de créer un climat scolaire propice aux apprentissages et gérer les conflits dans les écoles. Les conditions et les modalités de ces différentes structures et services relèvent de la responsabilité de la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS). L'article 19 du règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS) précise l'offre de la médiation scolaire et du travail social scolaire. Parmi les mesures appelées « mesures SED » (« soutiens aux établissements scolaires dans la prise en charge des difficultés comportementales ») figurent les mesures internes aux établissements scolaires (appelées aussi mesures internes structurelles MIS), l'unité mobile et les classes relais.

Concrètement, les travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire apportent une aide essentielle aux élèves qui rencontrent des difficultés sur les plans scolaire, personnel, social et familial. Ils et elles collaborent avec les actrices et acteurs internes aux écoles, mais s'inscrivent également dans un réseau plus large en œuvrant avec le Service de l'action sociale (SASoc), le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ), le Tribunal des mineurs, les Justices de paix, etc.

Ces dernières années, les postes créés ont largement bénéficié à l'école et à ses partenaires, mais certaines situations personnelles d'élèves du canton restent alarmantes et requerraient des EPT de travailleuses et travailleurs sociaux scolaires (TSS) supplémentaires.

La DICS a déterminé ses besoins selon la formule 1 EPT de travailleuses et travailleurs sociaux pour 1000 élèves. Cela correspond plus ou moins aux pratiques d'autres cantons, comme par exemple celui de Schwyz qui prévoit 0.8 EPT pour 1000 élèves à l'école primaire et 0.8 EPT pour 800 élèves au cycle d'orientation. Dans les cantons d'Argovie et de Thurgovie, il est prévu 0.5 à 0.6 EPT pour 300 à 350 élèves.

D'autres rapports indiquent des formules différentes, comme les recommandations cadres de l'Association professionnelle suisse du travail social (AvenirSocial) qui préconisent 0.8 EPT pour 300 élèves[1]. Dans le canton de Fribourg, on constate que les taux d'activité accordés aux travailleuses et travailleurs sociaux sont inférieurs à ces moyennes, aussi bien dans la partie germanophone que dans la partie francophone du canton.

1. *Combien de nouveaux postes de travailleurs sociaux en milieu scolaire ont-ils été créés depuis 6 ans ?*

Pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF), aucun nouvel EPT n'a pu être attribué. Cependant, depuis 2014, grâce à une réorganisation des unités à disposition dans le budget des mesures internes structurelles MIS (constituant un secteur des mesures SED), 6 postes de TSS ont été ouverts pour un total de 3.2 EPT. Le financement des 3.2 EPT est réparti en 1.8 EPT

[1] https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/01/Rahmenempfehlungen_SSA_2010.pdf

financé à 50 % par l'Etat / 50 % par les communes, et 1.4 EPT financé uniquement par les communes.

Pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (DOA), aucun nouvel EPT n'a pu être attribué par le canton. Mais grâce à une réorganisation des unités à disposition dans le budget des mesures internes structurelles MIS (constituant un secteur des mesures SED), un poste TSS de 0.3 EPT a été ouvert et financé à 50 % par l'Etat / 50 % pas les communes. En outre, deux communes ont créé chacune un poste TSS, l'une pour 0.5 EPT et l'autre pour 0.2 EPT. Ce total de 0.7 EPT est entièrement financé par les communes.

2. *Combien sont financés à 50 % par l'Etat ?*

La réponse est développée à la question 3.

3. *Combien sont entièrement payés par les communes ?*

Des précisions sont apportées à la question 5 concernant les postes mentionnés à la question 1. Auparavant, il convient de présenter, par les tableaux ci-dessous, une vue d'ensemble sur les participations de l'Etat et des communes pour tous les postes TSS du canton, c'est-à-dire non seulement ceux qui ont été créés à partir de 2014, mais également ceux qui existaient déjà avant.

Partie francophone du canton

Arrondis-sements	Établissements	Financement TSS 50 % État / 50 % communes (mesures internes SED) en EPT	Financement TSS communes en EPT
1	CO Estavayer	0.38	
	CO Domdidier	0.2	
	OSR Murten-COR Morat + PS-EP		(parties francophone et alémanique, voir sous partie germanophone)[2]
2	CO Jolimont	0.4	
	CO Marly	0.35	0.25
3	CO Belluard	0.42	
	CO Pérolles	Structure ResSort[3]	
	EP Heitera + Villa Thérèse	0.6	
4	CO Sarine Ouest	0.3	0.3
	CO Gibloux	0.25	0.25
5	CO Glâne	0.6	0.3
6	CO Bulle	0.3	0.2
	CO Riaz	0.3	0.2
7	CO La Tour	0.45	0.45
8	CO Veveyse	0.4	0.4
TOTAL		**4.95 EPT**	**2.35 EPT**

[2] En tout, 1 EPT est à disposition pour la partie germanophone et la partie francophone de Murten/Morat.
[3] Le CO de Pérolles n'a actuellement pas de TSS. Une autre forme de dispositif, la structure ResSort, est mise en place, mais il ne s'agit pas de travail social. Plus d'informations peuvent être obtenues sur le site internet de ce CO à l'adresse http://co-perolles.ch/ressort/

Partie germanophone du canton

Arrondis-sements	Établissements	Financement TSS 50 % État / 50 % communes (mesures internes SED) en EPT	Financement TSS communes en EPT
9	DOSF	0.2	
	EP + CO Kerzers		0.7
	OSR Murten-COR Morat + PS-EP		1 (parties francophone et alémanique)
	EP Schönberg	0.3	
10	CO Wünnewil + CO Düdingen		1
	CO + EP Gurmels	0.35	0.3
	EP Wünnewil/Flamatt		0.5
	EP Ueberstorf		0.2
11	CO Tafers + CO Plaffeien	1	
TOTAL		**1.85 EPT**	**3.70 EPT**

4. *Combien de communes ont-elles déjà déposé une demande de cofinancement ?*

Pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF), aucune demande n'a été déposée de manière formelle. Depuis 2 ans, les associations de communes francophones concernées ont augmenté les taux d'activité disponibles grâce à un financement supplémentaire de leur part. Néanmoins, elles ont évoqué l'espoir que l'Etat prenne en charge financièrement ces postes conformément aux bases légales en vigueur.

Pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (DOA), quatre communes ont déposé des demandes, soit auprès du DOA, auprès de la DICS ou directement auprès du Conseil d'Etat.

5. *Dans quels établissements primaires et secondaires, ces postes ont-ils été créés et dans quels établissements les besoins n'ont-ils pas encore été pris en compte ?*

Comme mentionné à la question 1, les 6 postes créés dans la partie francophone du canton l'ont été dans les cycles d'orientation de Marly (0.6 EPT), de la Veveyse (0.8 EPT), de Domdidier (0.2 EPT), de Sarine Ouest (0.6 EPT), du Gibloux (0.5 EPT) et de Riaz (0.5 EPT). En dépit de cette dotation, l'objectif de 1 EPT pour 1000 élèves n'est atteint dans aucun des cycles d'orientation concernés.

Dans la partie germanophone du canton, le travail social scolaire a été nouvellement introduit au niveau de l'école primaire (EP) et les postes créés intégralement avec le financement des communes l'ont été pour le degré primaire à Wünnewil-Flamatt (0.5 EPT) et Ueberstorf (0.2 EPT). Dans le cercle scolaire de Gurmels, une solution transitoire avec un cofinancement du canton (0.3 EPT) a été trouvée pour assurer à long terme le travail social scolaire de 1H-11H (qui, jusqu'à présent, était financé intégralement par les communes). Les demandes des communes de Gurmels, Kleinbösingen, Ulmiz (cercle scolaire de Gurmels) et Kerzers (cercle scolaire de Kerzers, Fräschels et Ried) concernent la participation du canton au TSS de 1H-11H. Par ailleurs, faute de budget, il n'y a pas eu d'entrée en matière sur les demandes des communes de Düdingen, Wünnewil-Flamatt et Ueberstorf qui souhaitaient obtenir un financement TSS pour l'école primaire.

6. *Actuellement, certaines communes et associations de communes engagent des travailleurs sociaux en milieu scolaire sans participation financière de l'Etat. Le Conseil d'Etat a-t-il une stratégie pour les écoles dans lesquelles il veut employer des travailleurs sociaux à l'avenir ?*

L'orientation future du travail social scolaire doit couvrir la totalité de la scolarité obligatoire de 1H-11H, comme c'est déjà le cas par exemple à Gurmels, Kerzers ou Murten/Morat, sous la supervision de l'inspectorat scolaire. La coordination est assurée par les inspectrices et inspecteurs scolaires, par arrondissement, en fonction des ressources disponibles.

Du côté du SEnOF, il n'y a qu'à Morat où le canton ne participe pas aux frais. Partout ailleurs, où les communes financent une partie supplémentaire, l'Etat participe également. Au cycle d'orientation de la Glâne, par exemple, une TSS travaille à 60 % (taux d'activité payé à moitié par l'Etat, à moitié par les communes) et l'autre TSS à 30 % (taux d'activité payé entièrement par la commune).

Pour ce qui est du DOA, la situation est plus complexe encore, car la proportion des communes qui financent entièrement le travail social scolaire est très élevée (3.7 EPT), et les services de médiation scolaire disponibles dans la partie francophone du canton ne sont pas souhaités dans la partie germanophone, qui utilise sa part forfaitaire d'EPT par CO pour d'autres outils d'aide.

Dans la mesure des ressources disponibles, le Conseil d'Etat donnera donc la priorité à l'amélioration de la situation des TSS dans les deux parties du canton, en fonction des besoins du DOA et du SEnOF et des demandes des communes. En outre, il a déjà inclus la poursuite de la mise en œuvre du travail social scolaire durant la période de législature 2022-2026.

7. *Les budgets alloués par l'Etat suffisent-ils pour répondre aux besoins identifiés ?*

Dans l'hypothèse où, pour promouvoir et maintenir un bon climat scolaire dans toutes les écoles de la scolarité obligatoire du canton, de 1H-11H (ce qui représente 39 500 élèves « physiques »), un travail social scolaire serait proposé en utilisant la formule 1 EPT de travailleuses et travailleurs sociaux pour 1000 élèves, 39.5 EPT seraient théoriquement nécessaires. Ce qui impliquerait 25.75 EPT additionnels pour le SEnOF et 6.95 EPT pour le DOA.

Ainsi, afin de fournir une offre de travail social scolaire dans toutes les écoles obligatoires du SEnOF et du DOA, un total de 32.7 EPT serait théoriquement nécessaire. Compte tenu de ce nombre élevé, le Conseil d'Etat estime que cet objectif ne peut être atteint qu'en introduisant progressivement, sur plusieurs années, le travail social scolaire, tout en examinant la nécessité d'une telle dotation en fonction des conditions de chaque établissement. Un premier pas dans cette direction sera fait en incluant le travail social scolaire dans le plan financier 2022-2026.

8. *Les postes de travailleurs sociaux en milieu scolaire nécessaires sont-ils prévus dans le plan financier pour les prochaines années ?*

Le plan financier 2017-2021 n'intègre pas les EPT nécessaires pour introduire de nouveaux postes de travailleuses et travailleurs sociaux, mais le Conseil d'Etat a néanmoins inclus dans le budget annuel des renforcements dans ce sens. Pour 2021 et la période de plan financier 2022-2026, une mise en œuvre progressive sera effectuée en fonction des ressources à disposition, dans les limites des capacités budgétaires. Ce développement aurait pu s'effectuer plus rapidement si la bascule fiscale proposée pour la loi scolaire votée en 2014 avait été acceptée.

En outre, une réorganisation générale de tout le secteur d'aide est en cours de planification, dans le but de compenser des portions d'EPT supplémentaires dans le cadre de cette réflexion globale.

9. Existe-t-il déjà une description de poste pour les travailleurs sociaux en milieu scolaire ?

Un cahier des charges a déjà été validé par le Service du personnel et d'organisation (SPO) et certain-e-s TSS nouvellement engagé-e-s l'ont déjà signé.

1er décembre 2020