



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Mesot Yvan

2021-CE-116

Transports de nos élèves dans les cercles scolaires : quel bilan ?

I. Question

Selon l'article 50 alinéa 1 LS : « un établissement scolaire est constitué d'un minimum de huit classes localisées dans un ou plusieurs bâtiments, formant, à l'intérieur d'un cercle scolaire, une école primaire ou une école du cycle d'orientation complète et durable ».

Cette loi a donné beaucoup de fil à retordre aux communes surtout aux localités rurales. La Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) a accordé treize dérogations pour des cercles scolaires de moins de huit classes ou avec une situation géographique particulière, dont quatre de façon définitive et neuf de façon transitoire jusqu'en 2019 ou 2020 (article 59 alinéa 2 LS).

Mais l'article 50 alinéa 1 rentre en contradiction avec l'article 59 alinéa 2 qui cite : « lorsque des circonstances spéciales le justifie, telles la configuration des lieux ou la difficulté de mettre en place des transports scolaires rationnels et économiques, la Direction peut exceptionnellement autoriser des dérogations aux conditions de l'alinéa 1 ».

En conséquence, les questions suivantes sont posées au Conseil d'Etat :

1. Les transports en bus entre les sites scolaires ont entraîné des coûts supplémentaires aux communes. Est-ce que ces surcoûts ont été estimés ou chiffrés par le Conseil d'Etat ?
2. Combien de postes de travail d'enseignant-e-s ont été économisés dans ces localités dites rurales au profit de l'homogénéité des classes ?
3. Le Conseil d'Etat a-t-il transmis aux communes une durée maximum de transport d'élèves entre les établissements du même cercle scolaire, ainsi qu'une durée suffisante pour la pose de midi ?
4. Est-il raisonnable d'envoyer des élèves qui habitent à proximité de leur école du village dans un établissement du cercle qui se trouve à plusieurs kilomètres, entraînant des attentes et des transports inutiles ?

26 mars 2021

II. Réponse du Conseil d'Etat

De manière liminaire, le Conseil d'Etat rappelle que l'un des axes principaux de la révision totale de la législation scolaire, intervenue en 2014 (loi sur la scolarité obligatoire, LS, RSF 411.0.1) et 2016 (règlement de la loi sur la scolarité obligatoire, RLS, RSF 411.0.11), concernait la réorganisation et le renforcement des structures de pilotage de l'école obligatoire, notamment l'instauration respectivement la généralisation des directions d'école au degré primaire (cf. le message n° 41 du 18 décembre 2012 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la scolarité obligatoire, ch. 2.3, ci-après : le message). Ces structures de gouvernance offrent de nombreux avantages pédagogiques, organisationnels, fonctionnels et économiques. Elles participent également à la qualité de l'enseignement, au climat scolaire, à l'encadrement et au suivi du corps enseignant et des élèves. Saluées par tous les partenaires de l'école, y compris les communes, elles ont clairement fait leur preuve dans la pratique.

Le nombre minimum de huit classes par cercle scolaire (art. 50 al. 1 LS) constituait une condition sine qua non à la mise en œuvre de ces directions d'établissement professionnelles, permettant à leurs directeurs et directrices d'exercer les attributions que la loi leur confère. Il s'agit en outre du nombre minimum de classes indispensable à l'engagement d'un directeur ou d'une directrice d'établissement primaire à un taux d'activité de 50 %. Afin de tenir compte de certaines configurations locales particulières ou de difficultés de mettre en place des transports scolaires rationnels et économiques, la loi autorise la DICS à octroyer aux communes concernées une dérogation à la taille minimale de huit classes. Ainsi, l'article 59 al. 2 LS n'entre pas en contradiction avec l'article 50 al. 1 LS, tel que le député le suppose, mais constitue une simple règle d'exception permettant de tenir compte de situations géographiques ou organisationnelles particulières. A ce jour, la DICS a accordé cinq dérogations à titre définitif, en raison de situations géographiques ou de configuration de cercle scolaire rendant l'organisation de transports scolaires particulièrement difficiles ou disproportionnés. Dix autres dérogations ont été accordées à titre provisoire, dont cinq sont toujours d'actualité, mais sur le point de se terminer. Les raisons de ces exceptions provisoires étaient des processus de fusion politique, des regroupements de cercles scolaires nécessitant une redistribution des élèves dans les écoles et des transports scolaires, ou des nouvelles constructions scolaires.

Enfin, il y a lieu de rappeler que la reprise des coûts des transports scolaires (environ 4.594 millions de francs par année, cf. 5.2 du message) par les communes a été largement compensée. En effet, le Grand Conseil a refusé la bascule fiscale proposée par le Conseil d'Etat dans le cadre de la révision de la LS, qui aurait fait de cette modification une opération blanche pour les communes et pour l'Etat. Par la suite, l'Etat doit financer depuis le déploiement total de la loi scolaire annuellement un coût supplémentaire d'environ 20 millions de francs pour le fonctionnement de l'école (notamment en raison de la reprise totale des traitements des directions d'établissement, de la nouvelle clé de répartition des traitements du corps enseignant des degrés primaires et CO et des frais de logopédie, de psychologie et de psychomotricité [50 % communes - 50 % Etat], ainsi que des moyens d'enseignement et des fournitures scolaires). Tandis que les communes ont été déchargées d'un montant d'un ordre de grandeur semblable. Il convient en outre de rappeler que les communes ont bénéficié d'une période transitoire de trois ans après l'entrée en vigueur de la nouvelle LS avant de devoir reprendre à leur charge les coûts des transports scolaires.

1. *Les transports en bus entre les sites scolaires ont entraîné des coûts supplémentaires aux communes. Est-ce que ces surcoûts ont été estimés ou chiffrés par le Conseil d'Etat ?*

Le Conseil d'Etat ne dispose pas de chiffres statistiques concernant les dépenses supplémentaires des communes pour les transports scolaires, causés par les fusions de cercles scolaires intervenues depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi scolaire. Celles-ci n'ont pas non plus pu être estimées ou chiffrées en vue de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur la scolarité obligatoire, car à ce moment, il n'était pas prévisible quels cercles scolaires fusionneraient.

D'une manière générale, il rappelle cependant que la suppression des subventions cantonales pour les transports scolaires, intervenue à la fin de l'année scolaire 2017/18, a entraîné un accroissement de la responsabilité financière des communes, qui devrait avoir eu pour effet une rationalisation de l'activité et une efficacité accrue dans le domaine des transports scolaires locaux et régionaux, selon le principe « qui paie commande ». Ainsi, il avait indiqué dans son message que *les nouvelles exigences de la loi contraindront les communes à se montrer vigilantes dans leur choix d'emplacement des sites scolaires et des infrastructures connexes (salles de sport, services de logopédie, psychologie et psychomotricité, bibliothèque, accueil extrascolaire, aires de jeux). Notamment parce qu'elles ont la responsabilité de l'organisation et du financement des transports scolaires, elles auront dorénavant un intérêt économique supplémentaire à regrouper le plus possible les infrastructures, évitant par là-même le mitage du territoire (cf. ch. 2.3).*

Certes, un nombre restreint de communes rurales connaissant déjà avant la mise en vigueur de la nouvelle législation scolaire des frais de transports scolaires relativement élevés, de par leurs configurations géographiques et/ou le nombre de leurs sites scolaires, n'ont pas vu leurs coûts surcompensés par la nouvelle répartition des frais scolaires (cf. ci-dessus), comme la majorité des cercles scolaires. Toutefois, on ne peut pas affirmer que l'exigence des huit classes - pour mémoire, le Conseil d'Etat avait initialement prévu un seuil de dix classes pour former un cercle scolaire autonome - aurait automatiquement causé des frais supplémentaires aux communes pour leurs transports scolaires. Seules quelques cercles scolaires qui, suite à une fusion, ont redistribué leurs élèves sur les sites scolaires existants ont vu augmenter leurs coûts de transports scolaires. Cependant, dans la grande majorité des cercles scolaires fribourgeois, le nombre de sites scolaires et la répartition des élèves n'ont pas significativement changé en raison de l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur la scolarité obligatoire. A noter que dans certains cercles scolaires, les frais de transports scolaires ont même diminué de manière notable, par exemple grâce à un regroupement des locaux scolaires (diminution du nombre des sites), à la suppression des participations pour les transports scolaires au pot commun ou au transfert de transports spéciaux sur les lignes publiques. Mesure qui par ailleurs a permis de renforcer plusieurs lignes ou courses de bus et de garantir ainsi des subsides fédéraux.

Par conséquent, l'avis de l'auteur de la présente question parlementaire, selon lequel la nouvelle législation scolaire aurait causé aux communes rurales de manière générale des frais supplémentaires pour les transports scolaires, n'est pas partagé par le Conseil d'Etat.

2. *Combien de postes de travail d'enseignant-e-s ont été économisés dans ces localités dites rurales au profit de l'homogénéité des classes ?*

La réalisation d'économies sur le fonctionnement de l'école n'était pas un but recherché par la révision totale de la législation scolaire. Par ailleurs, on peut constater que le nombre de fermetures de classes n'a pas augmenté, à l'exception de l'année scolaire 2015/16, sur la moyenne à long terme

dans les cercles scolaires ruraux (2014/15 : 18 fermetures ; 2015/16 : 27 ; 2016/17 : 14 ; 2017/18 : 17 ; 2018/19 : 15 ; 2019/20 : 16). A noter que durant cette même période, de nombreuses ouvertures de classes ont été nécessaires dans ces cercles scolaires (2014/15 : 27 ouvertures ; 2015/16 : 18 ; 2016/17 : 34 ; 2017/18 : 22 ; 2018/19 : 15 ; 2019/20 : 22). Toutefois, ces fermetures et ouvertures sont principalement dues à des effets démographiques et non à la fusion de cercles scolaires.

Le Conseil d'Etat rappelle à cet égard que le minimum de huit classes est nécessaire pour justifier la présence d'un directeur ou d'une directrice à mi-temps. Le regroupement des classes sur un seul site est incontestablement favorable aux conditions pédagogiques, de gouvernance et d'organisation, ainsi qu'au climat scolaire. Toutefois, il est important de relever que la nouvelle loi scolaire ne contraint aucunement les communes à centraliser leurs locaux scolaires sur un seul site. Si cependant, elles continuent à maintenir plusieurs sites dispersés sur le territoire de leur cercle scolaire, ceci peut avoir des effets négatifs sur les coûts de leurs transports scolaires. Les cercles scolaires multi-sites connaissent également des transports plus conséquents vers les salles de sport et les accueils extra-scolaires. C'est pourquoi il est souhaité que *les communes regroupent, dans la mesure du possible, les locaux et installations scolaires de manière à éviter aux élèves des déplacements durant le temps consacré à l'enseignement*, tel que suggère l'article 121 RLS.

3. *Le Conseil d'Etat a-t-il transmis aux communes une durée maximum de transport d'élèves entre les établissements du même cercle scolaire, ainsi qu'une durée suffisante pour la pose de midi ?*

Ni la législation scolaire, ni des directives ou des recommandations de la DICS ne définissent des durées maximales pour les trajets scolaires ou minimales pour les pauses de midi. De telles prescriptions rendraient l'organisation des transports scolaires plus difficile et ne permettraient pas de tenir compte des situations très variées des cercles scolaires dans notre canton. En effet, les configurations géographiques (distances, nombre de sites scolaires, présence d'habitations isolées) varient de manière importante d'un cercle scolaire à l'autre.

Toujours selon le principe « qui paie commande », les communes ont demandé pour cette raison de la souplesse en la matière. Les seules contraintes légales sont le nombre d'unités d'enseignement et l'horaire bloc (demi-jours entiers) à l'école primaire. Afin de faciliter l'organisation des transports scolaires, l'inspection peut toutefois autoriser les cercles scolaires de décaler le début des cours de 15 à 20 minutes entre les différents sites scolaires. Si un cercle veut instaurer l'horaire continu, il peut le faire. Enfin, il convient de rappeler que les communes sont responsables de l'organisation de leur cercle scolaire, et les horaires (de transport, d'école et d'accueil extra-scolaire) en font partie.

Malgré tout, le Conseil d'Etat considère que dans l'intérêt des élèves, la durée totale d'un trajet scolaire entre le domicile et l'école ne devrait pas dépasser, toujours dans la mesure du possible, 45 à 60 minutes par trajet. Au-delà de ces durées, un retour à midi ne lui semble plus raisonnable, avec la conséquence que les communes doivent supporter les frais de prise en charge des élèves durant cette pause (cf. l'art. 16 al. 3 RLS). De même, il estime qu'il serait souhaitable que les élèves disposent d'une pause de midi d'environ 30 minutes au minimum pour manger avec leur famille. Toutefois, il s'agit là de valeurs approximatives qui ne peuvent pas répondre à toute situation individuelle, raison pour laquelle la DICS n'a pas l'intention de proposer des règles légales ou d'édicter des recommandations à cet égard.

4. *Est-il raisonnable d'envoyer des élèves qui habitent à proximité de leur école du village dans un établissement du cercle qui se trouve à plusieurs kilomètres, entraînant des attentes et des transports inutiles ?*

Si une seule école complète (1H-8H) se trouve dans un cercle scolaire (mono-site), logiquement tous les enfants de ce cercle (qui peut être plus ou moins grand et compter plusieurs communes) iront dans cette même école. Il en est de même pour les cercles scolaires qui comptent plusieurs écoles complètes (dites « écoles de quartier » dans les villes). Or, de nombreux cercles scolaires de petite taille de notre canton ne répondent pas à une telle configuration. En effet, ils sont formés, la plupart du temps, d'écoles partielles, à savoir qu'elles ne disposent pas de tous les degrés (1H-8H) dans un bâtiment scolaire (cercles multi-sites). Par conséquent, il est inévitable que les élèves doivent, durant leur parcours primaire, changer de bâtiments scolaires, ce qui induit logiquement des transports scolaires et, le cas échéant, des attentes avant et après les cours. Toutefois, la DICS constate qu'en règle générale, les cercles scolaires tentent d'éviter, dans la mesure du possible, de tels déplacements aux plus jeunes élèves, en les scolarisant dans leur localité de domicile.

Revenir à des écoles de village exclusivement locales et sans déplacement d'élèves, configuration que le député semble prendre comme un idéal, impliquerait la réintroduction de classes multi-degrés (élèves de différents âges dans une même classe), ce qui n'est pas souhaitable pour des raisons pédagogiques et organisationnelles, comme expliqué ci-dessus.

1^{er} juin 2021