Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Mandat Schneuwly André / Schwander Susanne / Emonet Gaétan / Cotting-Chardonnens Violaine / Schwaller-Merkle Esther / Brügger Adrian / Pasquier Nicolas / Badoud Antoinette / Sudan Stéphane / Demierre Philippe **2020-GC-206**

Création de postes de travailleuses et travailleurs sociaux dans les écoles obligatoires de 2022 à 2024

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé le 16 décembre 2020, les dix député-e-s susmentionné-e-s ainsi que 40 cosignataires demandent au Conseil d'Etat d'inscrire enfin au plan financier 2022-2026 le travail social scolaire (TSS), de manière généralisée et échelonnée, et donc également de créer les postes de travail nécessaires à la mise en œuvre de l'art. 4 de la loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS) et de l'art. 19 du règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS) dans les écoles de 1H-11H. La réponse du Conseil d'Etat du 1.12.2020 à la question de Violaine Cotting-Chardonnens et André Schneuwly sur la même thématique reconnaissait le besoin d'introduire le travail social scolaire, mais manquait d'informations concrètes sur sa mise en œuvre progressive.

Pour les député-e-s signataires, le travail social scolaire offre :

> un service « à bas seuil » pour les élèves, leurs parents ou représentant-e-s légaux / légales ainsi que le corps enseignant ;
> une collaboration étroite et complémentaire avec les thérapeutes, les psychologues scolaires et les autorités scolaires ;
> un point de contact pour les problèmes interpersonnels, familiaux et culturels qui deviennent de plus en plus complexes et sont en constante évolution ;
> une personne de contact indépendante et « neutre » qui, en cas de conflits familiaux, personnels ou scolaires, peut offrir des solutions sur mesure avec un regard externe ;

Une travailleuse sociale ou un travailleur social en milieu scolaire est également :

> capable d'intervenir en cas de problèmes d'intégration, de violence et d'addiction, si nécessaire en incluant une autre personne spécialiste ;
> accepté-e par les directions d'école, le corps enseignant, les élèves, les jeunes et les parents ou représentant-e-s légaux / légales ;
> une source de soulagement qui exerce une influence positive sur le système scolaire, permettant au corps enseignant de consacrer plus de temps à l'enseignement.

Dans le mandat, il est proposé ce qui suit :

> Engagement des travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire (TSS) nécessaires dans les écoles de 1H-11H conformément à l'art. 4 LS et à l'art. 19 RLS jusqu'en 2024 ;

> Utilisation d'une formule de calcul d'un poste de TSS à taux d'activité de 100 % pour 750 élèves, ce qui représente en tout 52.69 EPT pour la totalité des 39 521 élèves de l'école obligatoire ;
> Clarification pour savoir quelles organisations scolaires souhaitent introduire le travail social scolaire en priorité ;
> Mise en œuvre et introduction du TSS par étapes : création de 15 postes de TSS en 2022 / création de 15 postes de TSS en 2023 / création de 16 postes de TSS en 2024 ;
> Financement selon la formule de répartition telle que définie légalement : moitié par le canton, moitié par la/les commune(s).

II. Réponse du Conseil d'Etat

En 2015, remplaçant l'ancienne loi vieille de 30 ans, est entrée en vigueur une nouvelle loi scolaire moderne, qui tient compte des enjeux actuels et futurs de l'école obligatoire, des attentes de la société envers elle, définit ses buts et ses missions, ainsi que son fonctionnement et son financement. Dans ce cadre, une importance particulière est accordée au climat scolaire et, dans le règlement scolaire, avec la médiation scolaire et le travail social scolaire, le Conseil d'Etat prévoit deux services par lesquels les écoles peuvent offrir conseil et accompagnement dans des situations de conflits, et favoriser l'environnement d'apprentissage ainsi que l'intégration sociale des élèves.

Message N°41 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS) du 18.12.2012

Pour le Conseil d'Etat, il est important de replacer la thématique dans le contexte du Message accompagnant la création de la nouvelle loi scolaire. Le concept *Qualité du climat scolaire : vivre et travailler ensemble* est mentionné dans les principes de la loi (Message N°41) sous le point *Finalités et objectifs de l'école obligatoire*, de même que les dispositions concernant les mesures de soutien. Le climat scolaire est en effet une condition primordiale et fondamentale pour l'apprentissage, l'enseignement, le sentiment de sécurité et la confiance de toutes les personnes impliquées dans une école, et recèle une influence décisive sur la qualité de l'enseignement.

Le climat scolaire est soigné et développé en priorité dans chaque école et dans chaque classe.

Toutes les personnes concernées (les élèves, le corps enseignant, le corps enseignant spécialisé, les professionnel-le-s spécialisé-e-s, les professionnel-le-s des services de logopédie, psychologie et psychomotricité, les professionnel-le-s de la médiation scolaire et du travail social scolaire, la direction d'école ainsi que les autorités communales) contribuent à un bon climat scolaire et en sont co-responsables. C'est la raison pour laquelle des structures, des règles et des comportements clairs, ainsi que du respect mutuel, sont nécessaires.

Concernant le financement des coûts liés à l'école obligatoire selon la nouvelle clé de répartition, le message N°41 ne prévoit aucun EPT supplémentaire pour les tâches relevant de l'art. 4 LS / Climat scolaire, mais inclut ce financement en tant que partie des estimations budgétaires pour le domaine *Ens. CO : projets cantonaux (langues, santé, SED).*

Dispositions légales (LS et RLS)

La loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (LS, RSF 411.0.1) accorde une attention particulière au climat scolaire dans l'art. 4. Un large éventail de mesures organisationnelles (directions d'école, mesures internes, unité mobile, classes relais, médiation scolaire, travail social scolaire) contribue à créer un bon climat scolaire, propice aux apprentissages, ainsi qu'à gérer les conflits à l'école. Les conditions et 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'art. 19 RLS précise l'offre de la médiation scolaire et du travail social scolaire. Le financement de cette offre au degré primaire se fonde sur l'art. 67 LS, al. 1, let. b en lien avec l'art. 104 LS ainsi que les art. 134 et 135 RLS. Avec l'entrée en vigueur de la LS le 01.08.2015 et de son règlement au 01.08.2016, les bases légales ont été établies pour soutenir les écoles dans l'accomplissement de leur mission éducative.

En ce qui concerne les services visant le maintien et l'amélioration du climat scolaire selon l'art. 19 RLS (RSF 411.0.11), la DICS soutient des concepts différents par région linguistique. Dans la partie germanophone du canton, cela est mis en œuvre exclusivement par le travail social scolaire. Dans la partie francophone du canton, en parallèle au service de travail social scolaire, les écoles ont également de bonnes expériences avec le service de médiation scolaire qui permet l'élargissement du mandat social. Les moyens financiers nécessaires reposent sur les possibilités financières du canton, les objectifs de la législature 2017-2021 ainsi que les priorités du Conseil d'Etat. A ce sujet, le Conseil d'Etat souhaite rappeler que lors de l'adoption de la loi scolaire par le Grand Conseil, le refus de la bascule fiscale pour un montant de plus de 20 millions de francs entre le canton et les communes a eu des répercussions conséquentes sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions réglementaires, entre autres en ce qui concerne l'art. 19 RLS.

Effectifs de classes, mesures de soutien, création de deux classes relais pour les cycles 1 et 2

Avec l'entrée en vigueur de la LS et du RLS, l'organisation de l'école obligatoire a pris une nouvelle direction et, selon le modèle des écoles du cycle d'orientation, chaque école du degré primaire qui comptabilise 8 classes de 1H-8H de façon pérenne est désormais gérée par une direction d'école. Ceci constitue un pas important qui contribue à une amélioration durable du climat scolaire. De plus, depuis 2015, à l'occasion de la comptabilisation des effectifs d'élèves effectuée chaque année en date du 15 mai, le Conseil d'Etat a autorisé toutes les ouvertures de classes supplémentaires nécessaires. Pour les années 2015 à 2021, cela représente concrètement une augmentation :

> de 36.03 EPT pour la création de classes supplémentaires à l'école obligatoire et

> de 33.05 EPT supplémentaires spécifiquement destinés à la création de postes de travail pour les élèves qui bénéficient de mesures renforcées de pédagogie spécialisée pour être intégré-e-s à l'école obligatoire, un domaine parmi d'innombrables autres mesures de soutien (enseignement de soutien pédagogique, mesures de pédagogie spécialisée « à bas seuil », compensation des désavantages pour les élèves avec un handicap ou un trouble, encouragement pour les élèves à haut potentiel, programme d'encouragement « Sport-Art-Formation », cours de langue pour les élèves de langue étrangère nouvellement arrivé-e-s, unité mobile et classes relais pour les élèves avec des troubles du comportement, accompagnement d'élèves hospitalisé-e-s et convalescent-e-s), prévu par le RLS pour gérer les différentes demandes des écoles. Ainsi, pour le Conseil d'Etat, il

est important de considérer la thématique du travail social scolaire comme un domaine faisant partie de l'ensemble de toutes les mesures du système scolaire.

Dans la mise en œuvre des dispositions légales concernant le climat scolaire (art. 4 LS) et dans le désamorçage des situations où des élèves souffrent de troubles du comportement à l'école primaire, le Conseil d'Etat a fait un premier pas par la création de deux classes relais (4 EPT) pour les cycles 1 et 2, mesure qui était réalisée en novembre 2018 déjà. Un pas supplémentaire a été fait par le Conseil d'Etat en allouant 0.5 EPT du pot commun pour des postes non répartis selon le budget 2021, attribués rétroactivement au 01.01.2021 pour le travail social scolaire de l'enseignement obligatoire de langue allemande.

La deuxième priorité est le transfert, ou plus particulièrement l'engagement par le canton, des travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire actuellement employé-e-s par les mesures SED (mesures de soutien aux écoles pour la gestion des élèves souffrant de troubles du comportement) et par les communes, dont la plupart travaille dans les cycles d'orientation. Cet objectif sera réalisé par l'accroissement progressif du pool de travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire (1H-11H) comme priorité de la prochaine législature et dans le cadre du plan financier 2022-2026. La DICS a été chargée d'élaborer un Concept pour la mise en œuvre du travail social scolaire de 1H en 11H à l'école obligatoire.

Selon l'art. 19 RLS, la médiation scolaire et le travail social scolaire appartiennent aux services pouvant être utiles aux écoles pour l'amélioration et le maintien d'un bon climat scolaire. Pour une école, il n'existe aucun devoir d'engager une travailleuse sociale ou un travailleur social en milieu scolaire. Pour cette raison, les plans d'étude (Plan d'études romand PER et Lehrplan 21 (LP21)) donnent l'orientation générale des mesures qui contribuent à la promotion d'un bon climat scolaire. Et le concept cantonal « Santé à l'école » (art. 41 LS) reprend également ces dispositions et cette orientation, en particulier en ce qui concerne le bien-être des enfants et des jeunes fréquentant les écoles.

La nomination d'une personne mandatée pour l'école par la Brigade des mineur-e-s de la Police cantonale et l'introduction de mesures de soutien aux écoles pour la gestion des élèves souffrant de troubles du comportement (mesures pour les élèves souffrant de troubles du comportement) permettent une meilleure gestion des situations problématiques, soit interne à l'école (renforcement des ressources locales, interventions de l'extérieur par une unité mobile), soit externe à l'école, de manière limitée dans le temps, avec la scolarisation d'une ou d'un élève dans une classe relais. Par le conseil et l'accompagnement d'élèves ou d'adultes en situation de conflit, la médiation scolaire contribue, aussi bien au degré primaire qu'au cycle d'orientation, à favoriser une culture de la compréhension mutuelle. Ces tâches sont assumées par des enseignantes et enseignants expérimenté-e-s ayant effectué une formation à la médiation et qui disposent d'heures de décharge prévues à cet effet. Toutes ces mesures et services sont mis en œuvre par la DICS, mais aussi de manière concertée entre les Directions, avec le soutien de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) ainsi que la Direction de la sécurité et de la justice (DSJ).

Par conséquent, le travail social scolaire est un service parmi ceux qui ont été énumérés, auquel les écoles, en concertation avec les communes, et plus particulièrement les communes des cercles scolaires, peuvent avoir recours si besoin.

Même si la DICS a prévu des dispositions pour le financement, pour le cahier des charges ainsi que pour les conditions de travail et le lieu de travail des travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire, la législation scolaire ne stipule pas que toutes les écoles, de manière généralisée, doivent disposer des services d'une travailleuse sociale ou d'un travailleur social en milieu scolaire.

Dotation actuelle des postes de TSS en rapport avec le nombre d'élèves par école

Dans la réponse à la question 2020-CE-162 (Question Cotting-Chardonnens Violaine / Schneuwly André, Engagement des travailleurs sociaux en milieu scolaire par la DICS), le Conseil d'Etat a présenté une vue d'ensemble des ressources actuelles consacrées aux postes de TSS à l'école obligatoire. Elle démontre une répartition hétérogène des ressources TSS, entre le cycle d'orientation et le degré primaire, ainsi qu'entre les écoles en général.

Partie francophone du canton

Arrondis-sements	Établissements	Financement TSS 50 % Etat / 50 % communes (mesures internes SED) en EPT	Financement TSS communes en EPT	Nombre d'élèves physiques
1	CO Estavayer-le-Lac	0.38		763
	CO Domdidier	0.2		476
	OSR Murten-COR Morat + PS-EP		(parties francophone et alémanique, voir sous partie germanophone du canton)[1]	
2	CO Jolimont	0.4		851
	CO Marly	0.35	0.25	537
3	CO Belluard	0.42		741
	CO Pérolles	Structure ResSort[2]		518
	EP Heitera + Villa Thérèse	0.6		451 + 221 = 672
4	CO Sarine Ouest	0.3	0.3	633
	CO Gibloux	0.25	0.25	393
5	CO Glâne	0.6	0.3	974
6	CO Bulle	0.3	0.2	625
	CO Riaz	0.3	0.2	570
7	CO La Tour	0.45	0.45	747
8	CO Veveyse	0.4	0.4	789
TOTAL		**4.95 EPT**	**2.35 EPT**	**9289**

[1] En tout, 1 EPT est à disposition pour la partie germanophone et la partie francophone de Murten / Morat.

[2] 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 avec une mise à jour le 1.1.2021

Arrondis-sements	Établissements	Financement TSS 50 % Etat / 50 % communes (mesures internes SED) en EPT	Financement TSS communes en EPT	Nombre d'élèves physiques
9	DOSF	0.2		343
	EP + CO Kerzers	0.3	0.4	497 + 220 = 717
	OSR Murten-COR Morat + PS-EP		1 (französisch- und deutschsprachiger Teil)	354 + 236 + 853 + 262 = 1705
	EP Schönberg	0.3		216
10	CO Wünnewil + CO Düdingen		1	295 + 335 = 630
	EP + CO Gurmels	0.55	0.1	514 + 193= 707
	EP Wünnewil/ Flamatt		0.5	248 + 212 = 460
	EP Ueberstorf		0.2	170
11	CO Tafers + CO Plaffeien	1		390 + 282 = 672
TOTAL		**2.35 EPT**	**3.20 EPT**	**5620**

En résumé, on peut constater que :

> Toutes les écoles du cycle d'orientation ont un service de TSS ;
> 14 909 élèves profitent actuellement des services du travail social scolaire ;
> Au total, 12.85 EPT sont utilisés pour des postes de TSS ;
> La plus grande quantité de ressources attribuées pour les TSS en fonction du nombre d'élèves l'est aux CO de Wünnewil et de Düdingen, avec 1 EPT pour 630 élèves, et la plus petite quantité l'est au CO de Domdidier, avec 0.2 EPT pour 476 élèves ;
> En ce qui concerne le degré primaire, seul-e-s les élèves des écoles de Schönberg, Villa Thérèse de Fribourg, Kerzers, Morat, Wünnewil, Flamatt et Ueberstorf bénéficient d'une offre de travail social scolaire ;
> Sur environ 39 500 élèves au total fréquentant l'école obligatoire, environ 25 000 n'ont pas accès à un service de travail social scolaire. Ils peuvent néanmoins bénéficier d'autre mesures favorisant la qualité du climat scolaire.

Comme déjà indiqué précédemment, le travail social en milieu scolaire est un service parmi plusieurs autres instruments de soutien au climat scolaire et aux élèves. Au budget 2021, les mesures de soutien totalisent 37.79 EPT, dont notamment 5.30 EPT pour l'Unité mobile, 14.30 EPT pour les classes relais (cycles 1, 2 et 3), 4.04 EPT pour la médiation scolaire, 5.45 EPT pour des mesures internes ponctuelles, 0.50 EPT pour la Chrysalide à Marsens.

Proposition du Conseil d'Etat (développement progressif, en se référant, parmi d'autres critères, à une formule de calcul de 1 EPT de TSS pour 1000 élèves)

Le 1er décembre 2020, le Conseil d'Etat a répondu à la question 2020-CE-162 (Question Cotting-Chardonnens Violaine / Schneuwly André, Engagement des travailleurs sociaux en milieu scolaire par la DICS, réponse du Conseil d'Etat à la question sur l'Engagement des travailleurs sociaux en milieu scolaire par la DICS), où il réaffirmait son intention, au vu du grand nombre d'EPT nécessaires, de procéder à une mise en œuvre progressive du travail social scolaire, sur plusieurs années et, dans un premier temps, dans le cadre du plan financier 2022-2026.

Il est à noter qu'il s'agit de postes administratifs dont les EPT doivent être intégrés ou affectés au budget d'enseignement EPRI et sous CORI pour chaque école du cycle d'orientation et qui sont financés à moitié par le canton et à moitié par les communes, conformément à l'art. 67, al. 1, let. B (LS) et à l'art. 72, al. 1, let. b (LS).

Cette mise en œuvre des travailleuses et travailleurs sociaux en milieu scolaire se ferait en se référant à une formule de calcul de 1 EPT pour 1000 élèves environ. À l'exception de quelques écoles du cycle d'orientation germanophones, cela signifie une amélioration conséquente des ressources pour le travail social scolaire accompagnée d'une nouvelle orientation 1H-11H en cette matière. En effet, les problèmes des élèves sont souvent déjà constatés dans les écoles primaires, mais il n'y a que peu d'entre elles qui ont accès à un service de travail social scolaire. Dans le cadre de l'élaboration du Concept pour la mise en œuvre du travail social scolaire de 1H-11H à l'école obligatoire, la DICS tiendra compte du contexte du cercle scolaire d'un cycle d'orientation ainsi que des différentes réalités locales comme le nombre d'élèves par école du cycle d'orientation, les écoles primaires, l'emplacement de l'école, l'environnement social et des critères bio-psycho-sociaux.

Le Conseil d'Etat met tout en œuvre pour fournir progressivement les EPT nécessaires durant la législature 2022-2026 afin que, par le soutien du travail social scolaire de 1H-11H et en combinaison avec les autres mesures prises pour garantir la qualité du climat scolaire, les meilleures condition d'enseignement et d'apprentissage puissent être créées dans les écoles, que les élèves puissent apprendre avec le plus de succès possible, et que le corps enseignant puisse recevoir le soutien nécessaire dans l'accomplissement de sa mission, comme le prévoit l'art. 4 de la loi sur la scolarité obligatoire.

La réorientation mentionnée ci-dessus se fonde d'une part sur un besoin avéré et sollicité de soutien supplémentaire à l'école / aux communes par les TSS, et d'autre part, sur les services TSS déjà existants dans les écoles. Cette mise en œuvre tiendra également compte dans chaque école de l'ensemble des mesures de soutien susmentionnées (charge de travail de la direction d'école, nombre de leçons des collaboratrices et collaborateurs, médiation scolaire, etc.). Elle ne sera donc pas uniquement déterminée sur la base de la formule de calcul de référence.

Dans l'élaboration des budgets annuels ainsi que dans celle du plan financier de la législature 2022-2026, le Conseil d'Etat prend en considération le besoin global des postes nécessaires à toutes les Directions de l'Etat et à leurs services en fonction des moyens à disposition. Il trouverait inadéquat de privilégier un domaine d'une Direction particulière en garantissant a priori un nombre d'EPT déterminé par rapport à une population de référence. Dans cette optique, il s'est déjà opposé à l'instauration de ratios fixes pour établir la dotation en personnel dans d'autres domaines de tâches.

Il considère qu'une certaine marge de manœuvre doit lui être laissée pour trouver les meilleurs équilibres entre les diverses politiques publiques.

Le Conseil d'Etat n'entre donc pas en matière sur l'introduction généralisée du travail social scolaire et ses étapes telles que proposées par les député-e-s, c'est-à-dire avec 15 EPT de TSS en 2022, 15 EPT de TSS en 2023 et 16 EPT de TSS en 2024. Le Conseil d'Etat a établi comme priorité l'intégration au budget 2022 des 5.55 EPT de TSS actuellement financés à 100 % par les communes, c'est-à-dire 2.35 EPT pour la partie francophone du canton et 3.2 EPT pour la partie germanophone du canton. Cette mise en œuvre se poursuivra progressivement selon le plan financier 2022-2026, le Concept qui sera élaboré par la DICS sur la mise en œuvre du travail social scolaire de 1H-11H à l'école obligatoire, ainsi que selon les possibilités financières du canton.

Remarques finales

La nouvelle loi scolaire (LS) entrée en vigueur le 1er août 2015 ainsi que le règlement (RLS) qui l'accompagne comprennent toutes les dispositions légales requises à une mise en œuvre harmonisée et égalitaire des services visant la promotion du climat scolaire pour les élèves alémaniques et francophones du canton. En cela, le Conseil d'Etat veille à soutenir et à respecter les spécificités de chaque région linguistique. La dotation en personnel pour le travail social scolaire doit continuer à être développée progressivement durant la prochaine législature (plan financier 2022-2026), en considérant les besoins avérés des écoles et des communes, la totalité des ressources à disposition des écoles ainsi que les priorités du Conseil d'Etat.

Compte tenu des aspects stratégiques et financiers évoqués ci-dessus, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter partiellement, en augmentant la dotation dans un rythme adapté au dispositif existant et aux possibilités financières de l'Etat, le Mandat des député-e-s Schneuwly André / Schwander Susanne / Cotting-Chardonnens Violaine / Schwaller-Merkle Esther / Emonet Gaétan / Brügger Adrian / Pasquier Nicolas / Badoud Antoinette / Sudan Stéphane / Demierre Philippe ainsi que des cosignataires, qui demandent l'introduction généralisée du travail social scolaire dans toutes les écoles obligatoires du canton de 1H-11H.

21 juin 2021