



Rapport 2023-DICS-10

26 juin 2023

Pour plus d'efficacité des mesures d'aides en milieu scolaire

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2021-GC-148 Sudan Stéphane / Dénervaud Caroline.

Table des matières

1	Résumé du postulat	2
1.1	Réponse au postulat	2
1.2	Acceptation du postulat	2
2	Introduction	2
3	Les points problématiques soulevés et l'état de situation	3
3.1	La coordination des mesures gérées par les services de l'enseignement et les directions d'école	3
3.2	La problématique des compétences partagées entre la DFAC et les communes	5
3.3	La multiplication des intervenantes et intervenants qui travaillent en solo et en silo	5
3.4	Les attentes des parents et des professionnel-le-s	5
3.5	La pénurie d'enseignantes et d'enseignants spécialisé-e-s	6
4	Mesures pour améliorer la situation	6
5	Améliorations à analyser dans le détail	7
6	Conclusion	7

1 Résumé du postulat

Par postulat déposé le 6.10.2021, Madame la Députée Caroline Dénervaud et Monsieur le Député Stéphane Sudan, ainsi que 32 cosignataires, demandent au Conseil d'Etat de se pencher sur la question des mesures d'aide. Selon les postulant-e-s, il existe une augmentation et une aggravation des comportements inadéquats chez les élèves au sein des établissements scolaires ; situation qui entraverait l'enseignement dispensé de par son impact sur le travail du corps enseignant.

Les auteur-e-s du postulat estiment que les différentes mesures proposées dans le cadre scolaire pour faire face à ces problématiques ne sont pas toujours utilisées à temps ou à bon escient. Ils demandent donc au Conseil d'Etat d'établir un catalogue des différentes mesures d'aide existant dans le contexte scolaire et d'améliorer leur coordination afin de renforcer le soutien apporté aussi bien aux élèves et aux parents qu'au corps enseignant. Les postulant-e-s soutiennent également que, dans certains cas, les moyens mis à disposition devraient être augmentés.

Finalement, le postulat demande de revoir le système de dotation des services de logopédie, psychologie et psychomotricité (SLPP), basé sur les normes dites « Macheret » établies en 2000.

1.1 Réponse au postulat

Dans sa réponse du 15.03.2022, le Conseil d'Etat partage le constat de la récurrence et la complexification des difficultés psychosociales et éducatives vécues par des élèves de l'école obligatoire, d'ailleurs à des âges de plus en plus jeunes. Il est convaincu que le climat scolaire est 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.

Les établissements scolaires bénéficient à cette fin de différentes mesures afin d'aider et soutenir les élèves présentant des besoins scolaires particuliers, conformément à l'article 35 LS. Les conditions et les modalités y afférentes relèvent de la responsabilité de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC). Le règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS, RSF 411.0.11) précise ces différentes mesures pédagogiques en fonction des besoins spécifiques des élèves (Ch. 4.3 RLS, art. 83 ss).

La coordination des différents dispositifs prévus par les bases légales en question – mesures SES, médiation scolaire et TSS – nécessite de nombreux efforts. Les travaux liés à l'élaboration du nouveau concept de mise en œuvre de l'article 19 RLS qui traite de la médiation et du travail social en milieu scolaire dans les écoles obligatoires 1H-11H du canton de Fribourg et de sa mise en œuvre ont également intégré l'amélioration de cette coordination.

1.2 Acceptation du postulat

En date du 18.05.2022, le Grand Conseil a suivi les recommandations du Conseil d'Etat en acceptant partiellement le postulat. Cette décision a entraîné la réalisation du présent rapport.

2 Introduction

Les mesures d'aides qui existent aujourd'hui ont été mises en place, au fur et à mesure de l'apparition de nouvelles problématiques dans les écoles. Il s'agissait en priorité de répondre aux besoins spécifiques des élèves, de résoudre leurs difficultés de comportement ou encore d'apporter du soutien aux établissements scolaires. Ces derniers ne vivent pas en marge de la société et de ses évolutions. Pour ce faire, chaque personne-ressource, chaque intervenant-e, a reçu une mission bien précise. La répartition des compétences entre l'Etat et les communes a également été respectée dans ce domaine : ainsi, les services de logopédie, psychologie et psychomotricité (SLPP) ont été confiés aux communes, alors que d'autres mesures ont été mises sous la responsabilité des directions d'école,

de l'inspection scolaire ou des services de l'enseignement obligatoire. Par ailleurs, la DFAC collabore aussi avec des partenaires externes comme le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), la Brigade des mineur-e-s (BMI), le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), l'association REPER, le Centre fribourgeois de santé sexuelle (CFSS), etc.

C'est la conjugaison de ces trois éléments, à savoir des nouvelles mesures d'aide qui s'ajoutent à plusieurs reprises aux premières, des compétences partagées selon les mesures considérées et le recours à de nombreux partenaires (y compris externes), qui a pu conduire à des difficultés sur le terrain. Plus que la disponibilité théorique des mesures d'aide, c'est bien le choix de la mesure la plus judicieuse qui peut poser un problème, car la vision d'ensemble manque chez la plupart des intervenant-e-s.

3 Les points problématiques soulevés et l'état de situation

3.1 La coordination des mesures gérées par les services de l'enseignement et les directions d'école

Avec la mise en œuvre du RLS, des réorganisations importantes ont déjà eu lieu durant les dernières années, et plus particulièrement grâce à l'élaboration et à la diffusion de guides, de recommandations ou de directives. Ces documents précisent les publics-cible, les procédures, les compétences des divers intervenants et intervenantes, ainsi que les responsabilités à chaque niveau hiérarchique.

Plusieurs problématiques ont été ainsi clarifiées pour le corps enseignant et les directions des établissements scolaires. Ce sont des inspectrices et inspecteurs scolaires qui sont les personnes de référence pour chaque domaine. Il s'agit notamment des :

- **Elèves à haut potentiel intellectuel (HPI)** : art. 90, 91 et 92 du RLS avec la rédaction d'un guide « soutien aux élèves à haut potentiel du 23.10.2018 »

L'encouragement des aptitudes se fait pour toutes et tous les élèves de l'école obligatoire et est une mission principale de l'école. Une culture de l'apprentissage au sein de l'école dans laquelle on valorise les talents imprègne le climat d'apprentissage et favorise la performance. L'encouragement des aptitudes s'applique en premier lieu dans l'enseignement. L'élève reconnu-e à haut potentiel par un ou une spécialiste agréé-e par la Direction peut être mis-e au bénéfice d'un projet pédagogique individualisé lui permettant d'atteindre des objectifs différents. Les objectifs individualisés, élaborés à partir des objectifs fixés dans les plans d'études, prennent en compte les besoins et capacités de l'élève. L'évaluation des apprentissages se réfère aux objectifs prévus dans le projet pédagogique individualisé. La différenciation des objectifs d'apprentissage permet alors un apprentissage « individualisé » à divers niveaux de compétence. Lorsque les élèves disposent de capacités dans un ou plusieurs domaines, qui s'expriment largement au-delà de la moyenne de leur groupe d'âge, on peut parler d'un talent particulier. Être « haut potentiel » implique d'avoir notamment des caractéristiques de personnalité qui peuvent être différentes d'un-e élève à l'autre, mais on retrouve principalement : des capacités au-dessus de la moyenne, un sentiment de décalage et de la créativité (liste non exhaustive). La classe est le premier lieu d'encouragement, complété par des offres d'approfondissement ou de spécialisation au niveau de l'école ainsi que des demi-journées d'encouragement, ou la participation à des offres externes à l'école.

- **Elèves primo-arrivantes et primo-arrivants allophones – Cours de langue (FLS) et les appuis pédagogiques**, art. 94 et art. 85 du RLS – Elaboration d'indications

Les indications décrivent la mise en œuvre des bases légales de l'art. 85 et de l'art 94 du Règlement de la loi sur la scolarité obligatoire du 19 avril 2016 (RLS). Elles réglementent la procédure pour l'octroi d'appuis pédagogiques dispensés individuellement ou à un petit groupe d'élèves et pour l'enseignement du « Français langue seconde » (FLS) dispensé aux élèves primo-arrivantes et primo-arrivants allophones.

> **Elèves en rupture scolaire et sans projet professionnel, programme préprofessionnel et stages en entreprise**, art. 98 RLS et art. 99 RLS

Les directives du 1^{er} octobre 2018 précisent l'organisation et le contenu du programme. Un formulaire pour l'autorisation de stages en entreprises pour des élèves en dernière année scolaire obligatoire est à disposition.

> **Elèves en situation de handicap ou de trouble fonctionnel – Compensation des désavantages**, art. 89 RLS

Les directives du 11.07.2016 visent une mise en œuvre cohérente des mesures de compensation des désavantages à l'école obligatoire ainsi qu'au degré secondaire 2 du canton de Fribourg. Elles réglementent en particulier les modalités pour effectuer la demande ainsi que la procédure pour examiner et octroyer des mesures de compensation des désavantages.

Outre les recommandations et les directives, des dispositifs ont été créés pour assurer la cohérence des mesures plus complexes. Il s'agit du regroupement des mesures SES et de la mise sur pied d'un bureau de coordination pour l'octroi des mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) ou des mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO).

> **Elèves présentant d'importantes difficultés de comportement, unité mobile et classe relais, puis médiation et travail social en milieu scolaire**, art. 96 et 97 et art. 19 Mesures SED/SES

Le dispositif des mesures SED a été placé sous la responsabilité d'une direction unique depuis 2016 et le personnel de l'Unité mobile a pu s'installer dans les mêmes locaux que les collaboratrices et collaborateurs du Service de l'enseignement obligatoire de langue française à Givisiez. De plus, avec la mise en œuvre des TSS à partir de 2022, le dispositif des mesures SED s'est élargi aux mesures SES.

L'élaboration du *Concept pour la mise en œuvre de l'article 19 RLS : médiation et travail social en milieu scolaire dans les écoles de la scolarité obligatoire 1H-11H du canton de Fribourg (concept TSS)*, a été l'occasion de préciser les rôles des professionnel-le-s qui interviennent dans le cadre scolaire, qu'il s'agisse du corps enseignant, des médiatrices et médiateurs ainsi que des travailleuses sociales et travailleurs sociaux en milieu scolaire. Les collaborations au sein des établissements scolaires, tout comme la coordination au niveau des arrondissements qui sera effective au plus tard lors de la rentrée scolaire 2024, ont été définies. Au niveau cantonal, il est prévu de nommer une coordinatrice ou un coordinateur dont la mission sera de suivre les besoins des écoles et de faire le lien avec le groupe de pilotage. Plus globalement, les mesures SED (soutien aux établissements scolaires dans la prise en charge des difficultés comportementales) deviennent les mesures SES (soutiens éducatifs et sociaux). Le pilotage du dispositif est confié à l'Inspectorat scolaire qui peut compter sur un comité de pilotage regroupant la direction des mesures SES, des directions d'école, des représentantes et représentants du travail social et de la médiation. La mise en œuvre du concept permet le développement d'une nouvelle coordination des mesures anciennement SED, de la médiation scolaire et du travail social en milieu scolaire 1H-11H.

> **Elèves en difficulté d'apprentissage ou de développement, mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) ou mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO) : art. 86 et 87 RLS**

La cantonalisation des services d'intégration au 1^{er} août 2019 a conduit à un regroupement du pilotage des mesures d'aide ordinaires (MAO) et des mesures d'aide renforcées (MAR). Ainsi, il a été créé un bureau de coordination cantonal des mesures MAO-MAR qui pilote l'organisation de ces mesures notamment pour les missions :

- > d'apporter soutien et conseil aux enseignantes et enseignants, ainsi qu'aux enseignantes et enseignants spécialisé-e-s, aux directions d'établissement et aux institutions de pédagogie spécialisée ;
- > de veiller à ce que les objectifs de la pédagogie spécialisée puissent se réaliser ;
- > d'assurer une bonne coordination dans la répartition des ressources en fonction des situations d'élèves et de leur évolution, non seulement d'une année scolaire à l'autre, mais aussi en cours d'année scolaire.

Le regroupement de ce pilotage autour du bureau MAO-MAR constitue effectivement un plus pour ces deux mesures. Il n'englobe en revanche pas les autres mesures d'aide.

Il convient également de noter que les directions d'établissement scolaire sont les supérieur-e-s hiérarchiques des enseignantes et enseignants spécialisé-e-s dispensant ces mesures.

3.2 La problématique des compétences partagées entre la DFAC et les communes

Le recours au personnel des SLPP, qui est organisé par région, est particulièrement complexe lorsqu'il doit intervenir régulièrement et pendant un certain temps. C'est le cas pour la psychologie, la logopédie et la psychomotricité. Les pédago-thérapeutes travaillant pour les SLPP (psychologues, logopédistes, psychomotriciennes et psychomotriciens) se trouvent parfois coupés de l'environnement scolaire direct des élèves qu'ils et elles accompagnent. Cela entraîne quelquefois une méconnaissance des problématiques internes aux établissements scolaires concernés (problématiques locales) ainsi que des différents acteurs et actrices. La place qu'occupent ces personnes au sein des établissements scolaires n'est pas nécessairement claire dans toutes les situations. Pour exemple : les locaux mis à leur disposition par les communes pour les thérapies et les possibilités d'intégration offerts dans les écoles peuvent s'avérer insuffisants.

3.3 La multiplication des intervenantes et intervenants qui travaillent en solo et en silo

Il s'agit d'un obstacle lorsqu'il faut identifier la mesure à prendre pour l'élève. D'une part, seul-e un-e professionnel-le du domaine concerné est habilité-e à poser un diagnostic. D'autre part, ce sont souvent les parents ou les enseignantes et enseignants qui, en premier, soupçonnent des difficultés chez l'élève. Si la multiplication des intervenant-e-s est parfois nécessaire à l'analyse des besoins et à la décision qu'il convient de prendre, elle pourrait toutefois être réduite si les mesures d'aide étaient moins fragmentées et si, mieux organisées en réseau autour de l'établissement scolaire, il pouvait y avoir un meilleur dialogue entre les professionnel-le-s, mais aussi avec les directions d'école et le corps enseignant.

Conscients de cette difficulté, les services de l'enseignement travaillent à mettre la direction de l'établissement scolaire au centre du dispositif. Elle est l'interlocutrice privilégiée des enseignantes et enseignants, voire des parents, lors d'une demande de mesures de soutien. La direction doit pouvoir également compter sur le soutien externe de spécialistes et personnes-ressources pour l'établissement (tel-le-s que les collaboratrices et collaborateurs pédagogiques) pour une meilleure compréhension de la situation, et pouvoir ainsi se diriger rapidement vers le soutien le plus approprié.

3.4 Les attentes des parents et des professionnel-le-s

Comme indiqué par le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat surdiagnostique en milieu scolaire (2022-CE-192) : *« L'accès à certaines mesures de soutien au sein de l'école ordinaire, par exemple les mesures de compensation des désavantages, n'est possible que sur la base d'un diagnostic établi par un expert. Toutefois, la question de l'augmentation des diagnostics doit être nuancée et mise en regard de l'évolution socio-culturelle de la société dans laquelle nous vivons. En effet, au vu de l'avancée des connaissances scientifiques sur le plan des théories et des outils en rapport à l'évaluation clinique et à la détection, les professionnels-les portent plus d'attention à celles-ci, ce qui a pour conséquence une meilleure identification des troubles spécifiques, sans que le nombre de ceux-ci ne soient fondamentalement en augmentation. Par ailleurs, l'évolution sur le plan légal des droits des personnes en situation de handicap a sensibilisé les citoyennes et les citoyens au fait que certains besoins en lien à des troubles diagnostiqués, donnent droits à des accompagnements (médicaux, paramédicaux, pédago-thérapeutique, etc.) et à des mesures d'aide (mesures d'aides de pédagogie spécialisée, rente d'assurance invalidité, mesure de compensation des désavantages, etc.) »*. Par ailleurs, si tous les parents souhaitent que leur enfant soit performant à l'école, des pédiatres évoquent également une augmentation des consultations au motif que « cela ne va pas à l'école » sans que des troubles ne puissent être diagnostiqués.

Le système de notation tel qu'il existe actuellement en Suisse fixe à 4 l'atteinte suffisante des objectifs et les notes supérieures marquent le dépassement de ces objectifs. Conformément aux dispositions des plans d'études (PER et LP21), l'école s'occupe du « projet global de formation » des élèves. Bien qu'elle se soucie, surtout en fin de scolarité, de préparer l'élève à une transition harmonieuse avec les hautes écoles, les apprentissages ou le monde professionnel, elle ne véhicule pas d'idéologie concernant ce qu'une ou un élève doit devenir socialement,

professionnellement ou dans sa vie privée. Elle respecte les élèves de manière inconditionnelle, c'est-à-dire de manière non conditionnée à leurs résultats.

3.5 La pénurie d'enseignantes et d'enseignants spécialisé-e-s

Le manque de professionnel-le-s formé-e-s a pour conséquence que les équipes perdent en compétences et en professionnalisme. Cela doit être comblé notamment par un accompagnement plus conséquent des professionnel-le-s non formés par les autres professionnel-le-s. Cela implique également beaucoup plus de turnover au sein des équipes. Or, c'est bien dans les situations complexes d'accompagnement d'élèves que les professionnel-le-s formés sont nécessaires et doivent rester en place.

Entre les institutions et les soutiens intégratifs spécialisés à l'école obligatoire, il y a 20 % à 30 % de personnes non formées spécifiquement à cette fonction qui occupent des postes d'enseignantes spécialisées ou d'enseignants spécialisés. Deux mesures ont été prises au niveau de la formation. Depuis la rentrée académique 2022/23, l'Université de Fribourg permet d'effectuer le cursus du MA ES à plein temps ou dans une forme flexibilisée à temps partiel, offrant ainsi aux étudiantes et étudiants de concilier formation et vie professionnelle ou privée. D'autre part, au niveau des conditions d'admission, l'Université de Fribourg prépare l'ouverture du MA ES aux détentrices et détenteurs de titres reconnus par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), comme cela est déjà appliqué dans les institutions de formation des cantons voisins. Cela permettra à un public issu de formations apparentées telles qu'un bachelor en psychologie ou en éducation sociale d'accéder au cursus du MA ES offert dans notre canton. Le groupe de travail, doté d'un mandat permanent, poursuit ses réflexions et proposera d'autres mesures à court, moyen et long terme pour faire face au manque de personnel qualifié dans le domaine de l'enseignement.

4 Mesures pour améliorer la situation

Les travaux liés à l'élaboration du nouveau concept de mise en œuvre de l'article 19 RLS qui traite de la médiation et du travail social en milieu scolaire dans les écoles obligatoires 1H-11H du canton de Fribourg et à sa mise en œuvre permettent le développement d'une nouvelle coordination de certaines mesures d'aide. Trois mesures sont prévues :

Le renforcement des informations à disposition des directions d'établissement et la clarification des processus sur les demandes de mesures de soutien. C'est une information claire et immédiate qui sera mise en place avec en plus la possibilité de former les directions à la manière dont il convient d'utiliser les processus de demande d'aide. Les questions doivent remonter par arrondissement, sous la responsabilité des inspectrices et inspecteurs scolaires, afin d'améliorer les processus.

La mise sur pied d'un nouveau pilotage des mesures sous la responsabilité de la DFAC. Le groupe de travail sur la pédagogie spécialisée existant se voit renforcer par une représentation de l'ensemble des intervenantes et intervenants et des responsables des mesures, à savoir : les mesures MAO-MAR, les mesures SES, les appuis scolaires et les mesures FLS. Les SLPP sont associés au groupe de travail par des représentantes et représentants des différents secteurs.

La flexibilisation des unités MAO-MAR octroyées : renforcer l'autonomie de la direction d'établissement dans la répartition des unités MAO-MAR pour les classes et les élèves sous la surveillance cantonale de l'inspecteur scolaire qui est responsable de veiller à une équité. Un nombre d'unités est attribué par décision MAR, selon le budget et la décision de l'inspectrice ou l'inspecteur spécialisé-e, en plus des unités MAO. Le directeur ou la directrice d'établissement, en fonction des besoins, doit pouvoir gérer l'ensemble des unités tout au long de l'année scolaire.

5 Améliorations à analyser dans le détail

Plusieurs axes d'amélioration sont en cours d'analyse :

Le développement d'une prise en charge précoce. Le Service éducatif itinérant (SEI) est actuellement de plus en plus sollicité pour intervenir auprès de familles afin de soutenir les parents dans l'accompagnement du développement de l'enfant entre la naissance et l'entrée en scolarité. Les sollicitations sont en augmentation ces dernières années. Il faut prendre en charge des enfants en âge préscolaire et accompagner des parents parfois démunis face à l'éducation de leur enfant avec ou sans handicap. La prévention préscolaire est un axe qui doit être réfléchi afin de permettre une entrée en scolarité la plus adéquate possible pour le plus d'élèves possibles. Ainsi, il existe des demandes toujours plus conséquentes de mesures d'aide ordinaires (MAO) ou renforcées qui sont faites en vue de l'entrée en scolarité de jeunes enfants. Ces demandes de soutien en constante augmentation questionnent ; renforcer et développer la prévention faite pour les enfants en âge préscolaire serait une excellente option, notamment pour celles et ceux ayant un trouble du spectre de l'autisme. Il convient aussi de mentionner la possibilité de reporter d'une année l'entrée de l'enfant en 1H s'il n'est pas jugé assez mature à 4 ans.

La promotion de la pédagogie universelle auprès du corps enseignant. Il s'agit de dispenser un enseignement permettant de faire progresser toutes et tous les élèves, c'est-à-dire en tenant compte de leur diversité, de l'hétérogénéité du groupe-classe, mais sans en venir pour autant à un enseignement individualisé qui priverait les élèves des apprentissages sociaux nécessaires. Elle permet de prévenir l'exclusion et de donner une place aux différences sans les étiqueter. Pour mettre en œuvre ce projet, un soutien apporté par des spécialistes, tels que des collaboratrices et collaborateurs pédagogiques spécialisés, est pertinent afin d'accompagner les établissements scolaires, les directions, le corps enseignant et les différents professionnel-le-s vers une école intégrative, voire à visée inclusive. La formation de base et l'offre de formation continue de la HEP | PH doivent être envisagée comme un moyen d'amélioration. Il convient de les adapter pour donner aux enseignant-e-s de nouveaux outils leur conférant confiance et capacités d'accompagner les élèves d'aujourd'hui.

6 Conclusion

Depuis l'entrée de la loi scolaire en 2014, de nombreuses améliorations ont déjà été mises en place. L'arrivée des directions d'école au niveau primaire a professionnalisé la conduite des établissements à de nombreux niveaux. Leur confier le pilotage de certaines mesures de soutien permettra de trouver la meilleure solution adaptée à l'élève, à la classe et au fonctionnement de tout l'établissement.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il a mis la priorité sur la mise en œuvre du concept TSS pour répondre à la demande du Grand Conseil visant à améliorer le climat scolaire. A ce propos, il y a lieu de relever qu'aucune formation initiale spécifique au milieu scolaire n'est actuellement offerte aux futur-e-s TSS. Des opportunités de collaboration s'offrent ainsi aux hautes écoles fribourgeoises, en particulier à la HETS-FR, à l'Université et à la HEP, qui pourraient proposer des formations continues conjointes dans ce domaine. Avec le déploiement du travail social dans les écoles 1H-11H, les services de l'enseignement ont planifié l'évaluation de l'efficacité des différents dispositifs d'aide et les adaptations utiles. Un premier rapport est prévu pour l'été 2024.

La stratégie cantonale de médecine scolaire qui est en train d'être revue sera également une ressource supplémentaire à disposition.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport de postulat.