



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Mandat 2023-GC-307

Demande d'audit externe pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue française : Un impératif pour la qualité de notre système éducatif

| | |
|----------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Auteur-e-s : | Repond Brice / Kolly Gabriel / Fattebert David / Michellod Savio / Kubski Grégoire / Clément Christian / Barras Eric / Dorthe Sébastien / Lepori Sandra / Esseiva Catherine |
| Nombre de cosignataires : | 0 |
| Dépôt : | 08.12.2023 |
| Développement : | 08.12.2023 |
| Transmission au Conseil d'Etat : | 11.12.2023 |
| Réponse du Conseil d'Etat : | 20.02.2024 |

I. Résumé du mandat

Par mandat déposé et développé le 08.12.2023, les signataires demandent au Conseil d'Etat de diligenter un audit externe afin notamment d'évaluer en profondeur la gestion du service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) et l'impact des politiques éducatives développées par le service sur la performance des élèves. La demande de procédure accélérée n'ayant pas atteint la majorité qualifiée lors du vote du 19 décembre 2023, le mandat sera traité selon la voie normale. Les signataires du mandat ont indiqué au Conseil d'Etat, par courrier séparé du 28 décembre 2023, souhaiter que l'ensemble des collaborateurs et des collaboratrices « partis sur les 5 dernières années du SEnOF » puisse également être entendu de façon anonyme.

II. Réponse du Conseil d'Etat

Sans attendre que le Grand Conseil ne se prononce sur l'acceptation ou non du présent mandat, le Conseil d'Etat, soutenu par le service de l'enseignement obligatoire de langue française, a décidé de lancer l'audit externe demandé afin d'établir les faits et clarifier la situation par rapport aux allégations contenues dans le mandat. Le Conseil d'Etat précise qu'au-delà de l'attente des députés signataires et dans une logique positive d'organisation apprenante, il est aussi intéressé à connaître les possibilités d'améliorations organisationnelles pour le SEnOF, ce très grand service qui compte 115.89 EPT administratifs et 2314.36 EPT d'enseignement au budget 2024, soit plus de 3400 personnes au total.

Selon les députés signataires, l'audit doit porter au moins sur les 4 aspects suivants :

- > [1] investiguer les allégations d'abus d'autorité et de mobbing que subiraient certains employés du SEnOF et plus particulièrement les directions d'école du cycle 3 ;
- > [2] examiner l'impact des politiques éducatives pensées par la direction du SEnOF sur la performance des élèves ;

- > [3] déterminer l'adéquation des politiques éducatives aux demandes de la société et plus particulièrement des attentes du secondaire 2 et des patrons en charge d'apprentis ;
- > [4] déterminer l'existence de conflits d'intérêts potentiels, compte tenu de la composition de la direction du SEnOF, marquée par des liens personnels étroits entre ses membres.

L'impact et l'adéquation des politiques éducatives fribourgeoises

S'agissant du point [2], le Conseil d'Etat précise qu'une analyse scientifiquement étayée nécessite que les données pertinentes soient récoltées sur une longue période d'observation et comparées avec celles d'un « groupe-témoin » ne dépendant pas du SEnOF. Il ne paraît pas possible, ni opportun, de débiter maintenant une telle étude spécifique au SEnOF ; il faudrait mettre en place une structure et un processus propre à la partie francophone du canton et d'éventuels résultats ne pourraient être livrés que dans plusieurs années. Une telle comparaison serait sans doute vaine car il faudrait alors que toutes les autres conditions contextuelles restent similaires selon le principe « toutes choses égales par ailleurs », ce qui n'est pas envisageable.

En revanche, il existe déjà des indicateurs permettant des comparaisons avec les autres cantons :

- > les enquêtes PISA 2000, 2003, 2006, 2009 et 2012 contenaient des résultats cantonaux. Les enquêtes PISA sont basées sur les compétences jugées souhaitables par les experts internationaux pour des jeunes de 15 ans ; elles ne font pas référence aux plans d'études, qui fixent le mandat donné à l'école et les objectifs à atteindre.
- > pour cette raison, la CDIP a mis en place dès 2016-17 la vérification de l'atteinte des compétences fondamentales à l'école obligatoire (COFO), basée sur les objectifs fixés dans les plans d'études. Les premiers résultats ont été publiés en 2019 : <https://www.fr.ch/dfac/actualites/enquetes-cdip-excellents-resultats-pour-les-eleves-fribourgeois> . En raison de la pandémie COVID-19, l'enquête suivante ne peut avoir lieu qu'en 2023 pour les élèves 11H et en 2024 pour les 4H, avec des résultats publiés vraisemblablement courant 2025 ou début 2026

Pour le point [3], le Conseil d'Etat rappelle qu'en application de la Constitution fédérale (art. 61 a et 62 al 4), les objectifs d'enseignement ont été définis de manière identique pour tous les cantons et se concrétisent dans les plans d'étude respectifs Lehrplan 21, Plan d'études romand (PER) et Piano di studio. On peut certes formuler une appréciation politique quant à la pertinence des objectifs, mais ni le canton ni le SEnOF ne peuvent choisir de manière autonome des objectifs autres que ceux validés en Suisse. S'agissant du PER, il faut bien être conscient que ses visées pédagogiques, les moyens d'enseignement y relatifs et les modalités générales de mise en œuvre sont décidées à un niveau politique par le consensus ou à défaut la décision majoritaire des cantons membres de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP). Non seulement les Exécutifs cantonaux, mais aussi les Parlements sont impliqués dans ces travaux, puisque la Convention scolaire romande (RSF 416.3), adoptée par le Grand Conseil fribourgeois le 12 février 2009, a créé une Commission interparlementaire, dont les rapports annuels sont présentés au Grand Conseil, la dernière fois le 29 juin 2023. Les parlements ont ainsi la possibilité de s'informer et de questionner à ce sujet au sein même des organes créés par la CIIP. Enfin, aussi bien la rédaction du PER que celle des différents moyens d'enseignement est réalisée concrètement par des personnes du terrain, issues de nos écoles, et donc tout à fait conscientes de la réalité des classes. Seuls les moyens d'enseignement d'allemand et d'anglais ont été acquis à l'étranger, mais ont fait l'objet de tests dans les classes.

En ce qui concerne les attentes de la formation professionnelle, les patrons en charge d'apprentis définissent les exigences des formations professionnelles en Suisse dans le cadre des OrTra; l'articulation entre les objectifs de l'école obligatoire et ceux des métiers se règle dans ce contexte-là. Les exigences d'accès aux gymnases et écoles de culture générale sont coordonnées avec les objectifs de fin de scolarité obligatoire. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et le Secrétariat d'Etat à la formation, la recherche et l'innovation (SEFRI) ont constitué des organes de coordination entre les objectifs de formation relevant de la compétence des cantons et ceux relevant de la Confédération, incluant en particulier tout le degré secondaire II (professionnel et académique).

Un avis circonstancié a été demandé au Service de la formation professionnelle et au Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré. Pour le surplus, le Conseil d'Etat rappelle que rien n'interdit à une direction de CO d'inviter les enseignant-e-s à renforcer le fonctionnement de la langue maternelle ou le calcul mental, dans le respect du plan d'études. L'école doit toutefois préparer les jeunes à relever les défis actuels et futurs, défis bien différents de ceux qui s'imposaient à leurs parents. Il est donc normal que les enseignements et les méthodes d'enseignement de l'école fribourgeoise aient quelque peu évolué ces trente dernières années.

Aspects organisationnels et identification d'éventuels cas de harcèlement, mobbing, abus de pouvoir et/ou conflits d'intérêts

S'agissant des points [1] et [4], l'audit portera sur le fonctionnement général du SEnOF, la présentation du système et des compétences, le management y compris les contraintes imposées au SEnOF (PER, lois, budget, etc.), la marge de manœuvre propre au SEnOF, la marge de manœuvre laissée aux écoles, les canaux et modalités de circulation de l'information entre la direction du SEnOF, les directions d'école et le personnel sur le terrain. Seront également analysées la gestion par le SEnOF des personnes qui se disent en souffrance (dispositif d'aide et d'accompagnement individuel) et la responsabilité de la direction du SEnOF s'agissant des problèmes évoqués par le personnel et les directions d'école ; respectivement ce qui est mis en place lorsque des problèmes ont été évoqués dans un établissement scolaire et les conflits d'intérêts potentiels.

Public à entendre dans le cadre de l'audit

L'ensemble des enseignant-e-s, du personnel et des cadres du SEnOF pourront s'exprimer anonymement, y compris les personnes ayant quitté le SEnOF ces cinq dernières années.

Le Conseil d'Etat rappelle toutefois qu'en 2022 et en 2023, les enseignant-e-s du canton ont été invités – anonymement – à indiquer leur satisfaction dans l'exercice de leur profession et les motifs d'insatisfaction par le biais de l'enquête EMPIRICON sur la satisfaction du personnel de l'Etat et de l'enquête sur le temps de travail ECOPLAN 2023 (résultats disponibles en milieu d'année 2024) qui comporte notamment des questions explicitement centrées sur la satisfaction et l'insatisfaction dans le métier de l'enseignement. L'enquête EMPIRICON avait une question explicitement centrée sur le mobbing. Ce matériel sera mis à disposition de l'auditeur.

Le personnel enseignant et administratif qui a quitté le SEnOF ces cinq dernières années représente de très nombreuses personnes (environ 840 personnes enseignantes et 70 personnes administratives, selon les données brutes) en raison de la réforme du plan de prévoyance de personnel de l'Etat qui est entrée en vigueur dès 2019. C'est l'auditeur qui proposera la méthodologie adéquate pour entendre les personnes concernées.

Le Conseil d'Etat rappelle la possibilité de [consultation de l'Espace santé-social](#) du dispositif OHarc est assurée à l'ensemble du personnel de l'Etat, en permanence et dans la garantie de l'anonymat par rapport au service employeur.

Auditeurs

Trois entreprises spécialisées et, afin de garantir le plus possible leur neutralité, basées hors canton ont reçu une demande d'offre. Dans leurs offres, les entreprises contactées devront proposer une méthodologie qui tienne compte à la fois du matériel déjà à disposition et de la demande des députés qu'une possibilité existe pour le personnel du service (actuel et de ces cinq dernières années) qui le souhaite de pouvoir adresser son témoignage à l'auditeur, avec une garantie d'anonymat par rapport au Conseil d'Etat et à son administration. Elles ont jusqu'au 29 février 2024 pour adresser leur offre assortie d'un cahier des charges. Les incidences financières de l'audit pourront être déterminées sur cette base.

III. Conclusion du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat a accepté le principe d'un audit sans attendre la détermination du Grand Conseil par rapport au mandat déposé par les dix députés. Or, il constate qu'il n'est pas possible de répondre au point [2] ni au point [3], soit l'examen de l'impact des politiques éducatives sur la performance des élèves sans passer par un mandat de recherche à un institut universitaire ou une méta-analyse qui prendra plusieurs années. En effet, les politiques éducatives ne sont pas pensées à l'échelon de la direction du SEnOF, mais sur un niveau politique supra-cantonal. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat propose de fractionner le mandat de la façon suivante :

L'audit portera principalement sur les points [1] et [4] du mandat. Le point [2] rendant nécessaire la mise en place d'une vaste étude dont les résultats ne seraient de tout façon pas connus avant ceux de la CDIP, prévus au début 2026, il ne peut être réalisé.

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter le mandat, dans la mesure où une majeure partie des souhaits des auteurs du mandat seront pris en considération par l'audit externe dont les travaux préparatoires ont déjà été lancés.