

**MESSAGE N° 13** 17 avril 2007  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**accompagnant le projet de loi sur**  
**l'Office cantonal du matériel scolaire**  
**(octroi d'un statut autonome)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome).

Ce message comprend les points suivants:

1. Introduction
2. Historique
3. Objectifs du projet
4. Caractéristiques principales du projet
5. Consultation
6. Incidences économiques du nouveau statut et viabilité de l'OCMS à long terme
  - 6.1. Locaux actuels de l'Office – projet d'agrandissement
  - 6.2. Propriété des locaux
  - 6.3. Analyse financière et incidences pour l'Etat et les communes
7. Conséquences en personnel
8. Eurocompatibilité
9. Commentaire des dispositions
10. Conclusions

## 1. INTRODUCTION

L'Office cantonal du matériel scolaire (OCMS) est chargé de tenir à disposition des écoles de la scolarité obligatoire les moyens d'enseignement et les fournitures scolaires. Il est également l'éditeur de moyens d'enseignement spécifiques à l'école fribourgeoise.

L'OCMS a aussi la possibilité d'approvisionner les écoles professionnelles, les collèges, les hautes écoles spécialisées ainsi que les établissements officiels et les instituts d'utilité publique.

L'OCMS collabore avec les établissements similaires d'autres cantons et avec les organismes intercantonaux chargés de l'élaboration et de l'édition des moyens d'enseignement. Il représente pour la partie francophone les intérêts du canton dans la Commission du centre de réalisation des ouvrages romands (OR), commission faisant partie de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP). Pour la partie germanophone, l'OCMS travaille dans la Verlagsleiterkonferenz (VK), cette dernière faisant partie de l'association Interkantonale Lehrmittelzentrale (ILZ), regroupant 17 cantons, demi-cantons et la Principauté du Liechtenstein.

Il est rattaché à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport du canton de Fribourg (DICS) et par conséquent n'a pas de personnalité juridique propre.

16 collaborateurs et collaboratrices représentant l'équivalent de 10,2 postes à plein temps, sont actuellement employés par l'Office.

Afin d'améliorer le fonctionnement interne et de clarifier la situation par rapport aux interlocuteurs externes, le

Conseil d'Etat propose de modifier le statut de l'OCMS par l'intermédiaire d'un projet de loi qui prévoit l'attribution d'un statut d'établissement de droit public, doté de la personnalité juridique. Le Conseil d'Etat assumera la surveillance du nouvel office, qui sera autonome dans son organisation et sa gestion.

## 2. HISTORIQUE

C'est en 1888 que le Conseil d'Etat, sur proposition de Georges Python, prend un arrêté établissant, à Fribourg, un dépôt central de tous les objets servant à l'enseignement. Cet arrêté représente l'acte de fondation de l'office actuel. Il est prévu que le Conseil d'Etat en nomme le gérant ou la gérante et que le dépôt ne puisse réaliser aucun bénéfice. Les communes ne peuvent se procurer et fournir aux élèves des écoles primaires un matériel autre que celui provenant du dépôt central.

Cet arrêté soulève une tempête de protestation de la part des libraires et des papetiers. L'affaire est donc portée devant le Grand Conseil, qui approuve l'arrêté. Dès lors, le canton peut compter sur le dépôt scolaire pour uniformiser le matériel d'enseignement et les fournitures scolaires.

Le dépôt ouvre ses portes en 1888 dans le bâtiment N° 41 de la Grand-Rue, à Fribourg. En 1909, la Direction de l'instruction publique et des cultes autorise le dépôt à acquérir l'immeuble Perrier, portant le N° 32 à la Grand-Rue, pour le prix de 80 000 francs, montant avancé par la Trésorerie d'Etat et qui est entièrement remboursé par le dépôt au fil des ans.

A l'époque, le matériel d'enseignement n'est pas gratuit et est intégralement à la charge des parents. Même si les changements de manuels ne sont pas fréquents, les parents de familles nombreuses doivent supporter des frais élevés. En 1957, le député André Francey, avec 7 cosignataires, demande dans une motion la gratuité du matériel d'enseignement dans les écoles primaires et secondaires. Elle est développée au début de l'année 1958. Désormais, ce sont les communes qui se chargeront de fournir gratuitement aux élèves et au corps enseignant le matériel nécessaire pour l'enseignement à l'école obligatoire.

Par le règlement du 19 mars 1973, le dépôt central du matériel d'enseignement et des fournitures scolaires change sa raison sociale et devient l'Office cantonal du matériel scolaire. Il devient alors un établissement d'Etat, dépendant de la Direction de l'instruction publique et des cultes, financièrement autonome, mais soumis à la loi financière du canton. Pour la première fois, l'Office se voit assigner une tâche de collaboration avec d'autres établissements cantonaux ainsi qu'avec les organismes intercantonaux chargés de l'élaboration et de l'édition de moyens d'enseignement.

Durant plusieurs décennies, le stockage du matériel scolaire et les livraisons ne posent aucun problème. Les fournitures sont alors d'un volume peu important. Mais depuis les années 1970, la généralisation de l'enseignement secondaire, la coordination scolaire romande et l'introduction de nouvelles méthodes d'enseignement ont pour conséquence un accroissement considérable du volume des affaires. En 1988, cent ans après sa fondation, l'Office reçoit, stocke et livre 250 tonnes de matériel par an. Il dessert alors environ 1500 classes représentant 30 000 élèves. Les locaux du N° 32 de la Grand-Rue, malgré

trois agrandissements successifs en sous-sol entre 1970 et 1980, ne suffisent plus. Il est devenu impossible, sur une surface de 250 m<sup>2</sup>, de disposer de plus de 1500 articles. La situation géographique complique le chargement et le déchargement des camions dans une rue étroite, où la circulation automobile est aussi devenue plus intense.

En décembre 1985, la commission de surveillance de l'Office cantonal du matériel scolaire donne un avis favorable à l'étude de la construction d'un bâtiment à buts multiples, à Granges-Paccot, route de la Madeleine, propriété de l'Etat. L'emplacement est idéalement situé, à proximité de l'autoroute A12 et en dehors de la zone urbaine de Fribourg.

Le 7 décembre 1987, le Conseil d'Etat accepte le rapport du 23 octobre 1987 de la commission de surveillance de l'Office relatif aux conditions de transfert. Dans son message au Grand Conseil du 16 août 1988, il rappelle que l'Office cantonal du matériel scolaire est autonome financièrement et ne grève pas les comptes de l'Etat. Cela signifie que la vente des moyens d'enseignement et des fournitures scolaires couvre non seulement les coûts de production des ouvrages scolaires, mais également les salaires, les charges sociales du personnel et les frais d'exploitation. Du fait que – souligne-t-il – l'Office a supporté tous les frais d'acquisition, d'amortissement et d'entretien du bâtiment qu'il a occupé jusqu'alors à la Grand-Rue 32, celui-ci peut prétendre à une compensation équitable de l'Etat. Ce dernier reprend donc le bâtiment et en dispose à sa guise. En contrepartie, il met à disposition gratuitement et sans limite de temps, les locaux nécessaires dans le nouveau bâtiment de Granges-Paccot. L'Office, de son côté, supporte les frais d'entretien et d'électricité des nouveaux locaux.

Dans le courant du printemps 1991, l'OCMS déménage et peut ainsi assurer à partir des nouveaux locaux la rentrée scolaire 1991/92. C'est également à ce moment que l'Office se dote d'une gestion et d'une comptabilité informatisées. L'espace des nouveaux locaux lui permet d'offrir une palette de produits beaucoup plus large que précédemment. La demande pour le matériel et les fournitures pour les activités créatrices textiles augmente d'une manière importante.

Le volume de marchandises écoulé est en constante évolution depuis 1991. L'Office dessert aujourd'hui environ 2000 classes groupant plus de 40 000 élèves. En 2006, les ventes se montent à 6 679 678 francs. Les communes, directement ou indirectement, règlent les factures engendrées par les livraisons de l'OCMS aux écoles de la scolarité obligatoire. L'OCMS se trouve donc dans la situation suivante: il n'engendre aucun coût pour l'Etat et offre aux communes des conditions avantageuses pour le matériel pédagogique. La marge prélevée sur les ventes assure le bon fonctionnement et la pérennité de l'Office. Des réserves constituées permettent l'édition de manuels pédagogiques spécifiquement fribourgeois. De plus, l'OCMS, en relation avec d'autres offices du matériel scolaire romands, bénéficie de conditions exceptionnelles qui sont directement répercutées sur la clientèle.

### 3. OBJECTIFS DU PROJET

L'octroi d'un statut autonome à l'OCMS s'inscrit dans le cadre des réformes structurelles que le Conseil d'Etat a entreprises pour permettre à l'administration cantonale de se gérer de manière plus flexible et plus efficace.

Il a pour but premier de donner à l'OCMS la liberté d'action qui lui est nécessaire pour adapter sa gestion et ses prestations à un environnement qui évolue rapidement et qui est basé sur la concurrence.

D'une manière générale, le projet d'octroi d'un statut autonome à l'OCMS lui permet de mettre en œuvre de nouvelles méthodes et de nouveaux instruments de gestion. Ainsi, le projet prévoit une distinction claire entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel: les objectifs stratégiques sont fixés par les organes politiques, tandis que la conduite opérationnelle est attribuée au conseil d'administration et à la Direction; le lien entre les deux niveaux est assuré par un mandat de prestations, qui définit les objectifs à atteindre en termes de services et de résultats, et dont l'exécution fait l'objet de rapports réguliers ainsi que d'un contrôle par un organe spécialisé.

L'Office pourrait aussi rapidement pallier le manque de place et s'organiser de manière différente afin de répondre aux attentes de la clientèle.

### 4. CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU PROJET

Le Conseil d'Etat a donné mandat à la commission de surveillance de l'OCMS d'analyser les différentes formes juridiques possibles, à l'intérieur de ce que l'on peut appeler les formes d'administration décentralisée.

Cette analyse a démontré que plusieurs formes juridiques peuvent être utilisées pour donner un statut à des entités accomplissant des tâches d'intérêt public qui requièrent une certaine autonomie, notamment parce que le marché dans lequel elles interviennent est partagé avec l'économie privée, ou parce que l'on se trouve dans la production de biens et de services de nature commerciale ou entrepreneuriale qui s'adapte plus difficilement à une gestion centralisée hiérarchique.

Une personne morale est une entité juridique pourvue de la jouissance et de l'exercice des droits civils, qui individualise un groupement de personnes ou une masse de biens assujettis à un certain but.

On a coutume de faire deux sortes de distinctions en vue de donner la liste des personnes morales. On distingue tout d'abord la corporation et l'établissement. Puis l'on peut distinguer les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé.

Les établissements de droit public peuvent dépendre ou bien du droit fédéral (comme la Caisse nationale) ou bien du droit cantonal (comme les Universités). L'OCMS étant, actuellement, un établissement de droit public cantonal non personnalisé, il convient de décrire particulièrement cette forme: il s'agit d'une organisation administrative disposant d'un ensemble de moyens (en personnel et en matériel) affecté durablement à l'exécution d'une tâche déterminée, consistant en général à fournir des prestations (cf. Pierre Moor, *Droit administratif*, Berne 1992, volume III, p. 67).

Chaque établissement de droit public est constitué par le législateur de manière propre: aucun n'est identique à un autre. Dès lors, la mesure de l'autonomie dont il dispose dans chaque cas se fait par l'analyse de son statut particulier. Le plus souvent, le choix de tel ou tel instrument d'autonomie implique l'existence de tel ou tel moyen de surveillance. La tutelle se dessine en négatif par rapport

à l'autonomie. C'est la raison pour laquelle l'autonomie est liée à la surveillance.

Il y a autonomie juridique lorsque l'entité décentralisée est dotée de la personnalité morale que seule la loi (au sens formel, c'est-à-dire un acte adopté par le législateur) peut conférer. La portée de la personnalité morale de droit public est limitée en pratique. Elle est presque exclusivement formelle. Elle fait d'abord de l'entité en cause un sujet du droit privé, en tant que tel titulaire de droits et d'obligations, détenteur d'un patrimoine propre et capable d'ester en justice.

La loi peut aussi conférer à l'entité décentralisée dans son organisation même une certaine autonomie. C'est ce que l'on peut appeler une autonomie organique. Il est rare qu'un établissement de droit public puisse s'organiser selon ses règles propres. Il est en revanche ordinaire que la loi institue des organes spécifiques que l'administration centrale ignore, formés le plus souvent sous forme collégiale. Ainsi, un certain nombre d'établissements de droit public comme l'Office de la circulation et de la navigation (OCN), ou encore l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) ont des conseils d'administration, qui sont en partie composés de personnalités extérieures à l'administration. Le pouvoir de nomination dans ces organes appartient le plus souvent au Conseil d'Etat. Le statut des employés-es est le plus souvent de droit public.

Le législateur peut également accorder une autonomie financière purement formelle ou l'étendre à des prérogatives réelles.

L'autonomie trouve ses limites dans le devoir de surveillance qu'exercent en règle générale les autorités supérieures à l'établissement de droit public. Ce devoir de surveillance va s'exercer sur une série d'éléments: le droit de demander et d'obtenir des renseignements sur la marche et le fonctionnement de l'établissement, l'approbation d'un rapport annuel et l'examen des comptes annuels, le pouvoir de nommer des candidats pour les différents conseils, l'approbation de règlements, statuts, etc., l'approbation également du budget et de certaines décisions importantes.

L'établissement de droit public doit reposer sur une loi cantonale. Celle-ci doit donner de manière claire les règles d'organisation et décrire les compétences des organes de l'établissement. Par ailleurs, en cas de création d'un établissement de droit public, le statut du personnel doit également être défini.

Compte tenu des formes à disposition dans le droit suisse, de leurs buts et de leurs définitions, de la nature actuelle de l'OCMS, du fait que cette forme fonctionne sans difficultés, du caractère fort d'utilité publique des activités de l'OCMS, la forme d'établissement public cantonal personnalisé paraît être la solution idéale. En effet, elle permet à la fois de tenir compte de la situation actuelle et de donner à l'OCMS l'autonomie nécessaire pour accomplir ses tâches au service de l'école fribourgeoise avec une surveillance publique suffisante. L'autonomie dont il est question porte principalement sur la gestion financière et la gestion du personnel. L'OCMS a son propre budget, ses comptes et son bilan. Il maîtrise ses ressources et peut, en particulier, librement les adapter à l'évolution du volume de ses tâches. Il engage lui-même son personnel, dont il est l'employeur, et bénéficie d'une certaine flexibilité dans la gestion des rapports de travail et la rémunération des collaborateurs et des collaboratrices.

Cette autonomie de gestion ne modifie cependant pas la nature de l'OCMS, qui demeure un service public. Elle ne transforme pas l'Office en une société commerciale ni en un service centralisé soumis hiérarchiquement, ce qui rendrait difficile la participation, par représentation, des communes à sa gestion.

Les relations entre l'OCMS et l'Etat demeurent étroites, tant sur le plan institutionnel que sur le plan financier:

- L'OCMS est soumis à la surveillance du Conseil d'Etat, auquel incombe notamment la nomination des membres du conseil d'administration et celle du directeur ou de la directrice, ainsi que l'examen des comptes et du rapport de gestion.
- L'OCMS reçoit du Conseil d'Etat un mandat de prestations qui détermine pour une période de cinq ans les objectifs de gestion à atteindre en termes de services et de résultats. L'exécution de ce mandat fait l'objet de rapports périodiques au Conseil d'Etat, ainsi que d'un contrôle assuré par un organe extérieur à l'Office.
- L'OCMS est lié, en ce qui concerne la rémunération de ses collaborateurs et de ses collaboratrices, au cadre tracé par l'échelle des traitements du personnel de l'Etat et par la classification des fonctions qui s'y rapporte. Il peut toutefois déroger, dans les limites prévues par la loi, au système de rémunération de l'Etat, dans le but de mieux prendre en compte les prestations individuelles de ses collaborateurs et de ses collaboratrices.

Le Conseil d'Etat propose donc d'accorder à l'OCMS le statut juridique d'établissement de droit public. Il privilégie ce statut car l'Office de la circulation et de la navigation (OCN), qui remplit également des tâches d'intérêt public tout en déployant des activités de nature commerciale en vue d'atteindre ce but, constitue pour l'OCMS un modèle législatif qui a fait ses preuves.

## 5. CONSULTATION

Un avant-projet de loi sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome) a été mis en consultation le 13 février 2006.

A la fin de la consultation, soit le 30 avril 2006, la DICS a enregistré les réponses suivantes:

Organes consultés	Nbre	Nbre réponses	Favorable	Favorable avec commentaires	Défavorable
Les communes	168	82	8	69	5
Les partis	8	5		3	2
Les Directions du Conseil d'Etat et, par elles, les services et institutions concernés	8	7	4	3	
Le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille	1	1		1	
L'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données	1	1	1		
La Conférence des préfets	1	1		1	
Le comité de l'Association des communes fribourgeoises	1	1		1	
La Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes	1	0			
Les comités d'écoles du CO, parties francophone et alémanique	16	2		1	1
Taux de réponses 48.78%	205	100	13	79	8

Organes non consultés	Nbre	Nbre réponses	Favorable	Favorable avec commentaires	Défavorable
Différentes papeteries		1			1

### Éléments approuvés

La très grande majorité des organes consultés approuvent le projet. Les commentaires faits par les communes sont dans la plupart des cas issus de la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises.

### Principaux éléments contestés et prise de position du Conseil d'Etat

La composition du conseil d'administration a fait l'objet de nombreuses remarques concernant la représentation des communes et des milieux pédagogiques. Le Conseil d'Etat propose que les membres soient choisis en fonction de leur compétence et de leur expérience dans le domaine pédagogique ou de la gestion, tout en tenant compte d'une représentation adéquate des communes.

De nombreuses communes ont demandé un éclaircissement des relations financières avec l'Etat. Le Conseil d'Etat a décidé d'appliquer le même principe que celui qui avait été retenu pour l'OCN. Ainsi, en sa qualité d'établissement de droit public, doté de la personnalité juridique, l'OCMS bénéficiera d'une garantie de ses engagements par l'Etat. Comme pour l'OCN, cette garantie devrait faire l'objet d'une indemnisation qui représente la compensation de l'avantage dont bénéficiera l'OCMS dans ses relations financières avec les établissements bancaires. La garantie de l'Etat améliore son «rating». Comme pour l'OCN, l'indemnité correspondra à 1,5%

du montant des engagements au début de chaque exercice comptable.

Quelques organes consultés insistent sur la suppression du terme «Office». Le Conseil d'Etat souhaite conserver l'appellation «Office cantonal du matériel scolaire». Toutefois il a autorisé la commission de surveillance à trouver un nouveau nom utilisable à des fins commerciales.

## 6. INCIDENCES ÉCONOMIQUES DU NOUVEAU STATUT ET VIABILITÉ DE L'OCMS À LONG TERME

Le changement de statut est conditionné par la viabilité financière de l'OCMS, qui doit être démontrée. Dès lors, le présent chapitre a pour objectif de présenter le projet d'agrandissement et ses incidences financières sur le fonctionnement.

### 6.1. Locaux actuels de l'Office – projet d'agrandissement

Ayant constaté un manque d'espace pour assurer un fonctionnement optimal de l'Office, la commission de surveillance de l'OCMS a mis sur pied un groupe de travail chargé de déterminer les besoins futurs et les possibilités d'agrandissement.

Il s'agissait alors pour ce groupe de travail de trouver la solution pour un règlement optimal de la problématique des locaux de stockage et des surfaces de vente.

#### • Situation actuelle

Le volume de marchandises, qui était d'environ 250 tonnes par an en 1992, s'est élevé à environ 600 tonnes en 2006. Cela occasionne une grande perte de temps puisque le personnel doit transporter beaucoup trop de palettes entre les stocks externes et les locaux de l'Office et multiplier les manipulations des articles à l'intérieur du bâtiment.

De plus, le nombre d'articles inscrits au catalogue est passé de 3400 en 1992 à plus de 8000 en 2006. La situation est donc devenue critique au sein du magasin où certains articles ne peuvent plus être exposés à la vente. Il faut encore ajouter que les ventes au comptant ont atteint le nombre de 15 160 en 2006 contre seulement 4000 en 1992.

#### • Programme des locaux actuels et surfaces demandées selon besoins

Le programme des surfaces a été défini par rapport aux volumes marchandises transitant par les locaux actuels et en tenant compte d'une marge de sécurité pour pouvoir couvrir à l'avenir une augmentation d'environ 10% du volume marchandises actuel. Il convient encore de souligner que le Service de la formation professionnelle a passé début 2005 un accord avec l'OCMS qui précise que ce dernier sera le principal fournisseur des écoles professionnelles à l'avenir.

## Programme des locaux

Designation	Lieu	Surf. actuelles m <sup>2</sup>	Surf. selon besoins m <sup>2</sup>
Surface administrative	1 <sup>er</sup> étage	78	120
Surface salle de conférence	1 <sup>er</sup> étage	0	25
Surface de vente	1 <sup>er</sup> étage	227	430
Surface de travail et pause	1 <sup>er</sup> étage	90	125
Surface stocks directs	rez	505	643
Surface espace de travail	rez	85	127
Surface espace vente directe	rez	5	10
Surface arrivée-départ marchandises	rez	5	60
Surface quai de chargement	rez	40	90
Surface stock réserve interne	sous-sol	330	575
Surface archives	sous-sol	20	30
	<b>Total</b>	<b>1'385</b>	<b>2'235</b>
Surface stock réserve externe	Glasson	420	0 – 150

- *Projet d'agrandissement*

La commission de surveillance de l'OCMS a donné mandat à un architecte d'étudier la faisabilité d'un agrandissement des locaux de l'Office sur le site actuel à la route de la Madeleine 1, à Granges-Paccot. Ces investigations arrivent à la conclusion qu'une extension du bâtiment existant est possible sur sa partie ouest.

L'agrandissement est la solution idéale pour l'Office car le site actuel a une position géographique très intéressante, à proximité d'une importante voie de circulation.

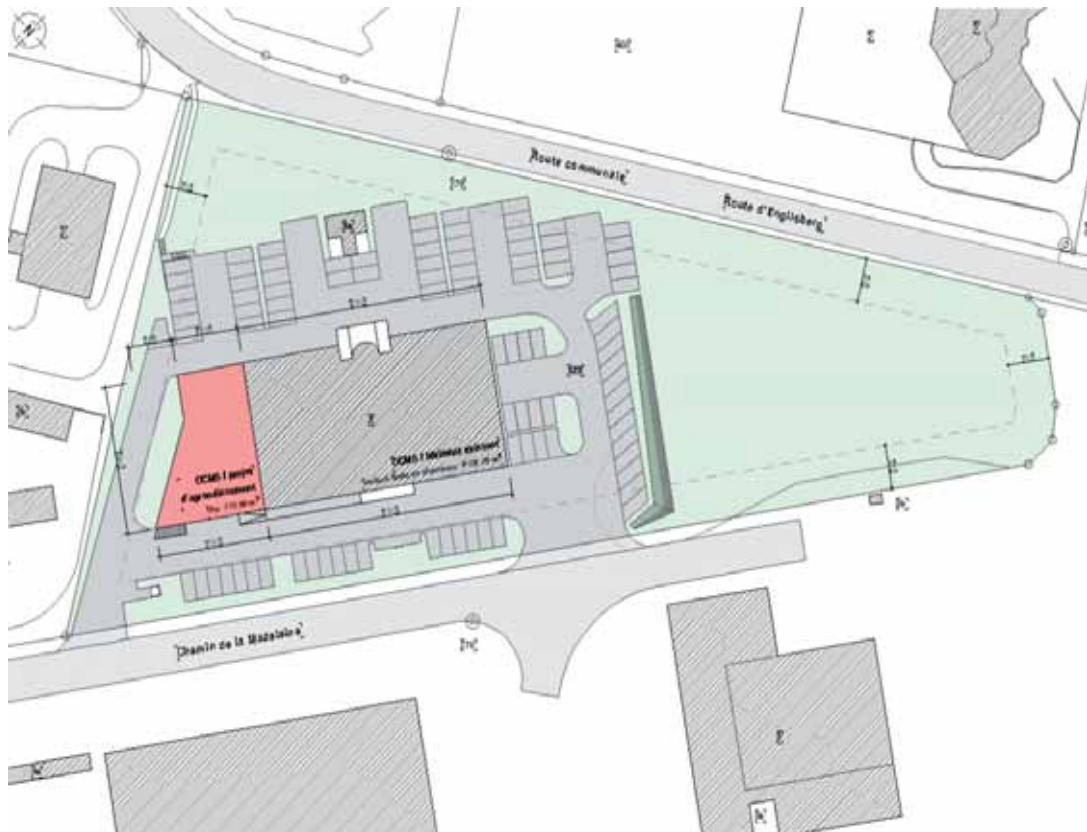
Le projet permet de répondre au mieux aux demandes et diminue de manière sensible la manutention des marchandises par le personnel.

Le rez-de-chaussée servira au stockage des articles avant qu'ils soient mis en vente. Le premier étage abritera le secteur administratif ainsi que le magasin, dont la surface permettra de créer un espace «exposition moyens d'enseignement», un espace «exposition jeux didactiques» et un local «activités créatrices manuelles et textiles». Le sous-sol sera réservé au stockage de longue durée. Le projet prévoit l'aménagement d'un nouveau parking pour répondre aux besoins de l'ensemble du bâtiment, soit 88 places.

Perspective, vue du sud-ouest



Plan de situation





## 6.2. Propriété des locaux de l'OCMS

La propriété des bâtiments doit être définie avant l'obtention du nouveau statut juridique. Un arrangement au sujet du bâtiment de la Grand-Rue 32 à Fribourg doit être conclu puisque l'acquisition et les transformations ont été financées par l'OCMS. D'ailleurs le message accompagnant le projet de décret relatif à la construction d'un bâtiment administratif à Granges-Paccot (N° 97), adressé au Grand Conseil en date du 16 août 1988, précise que l'Etat reprendra ce bâtiment (Grand-Rue 32 à Fribourg) et se propose de le vendre ultérieurement, vu les frais de rénovation. En contrepartie, il mettra gratuitement et sans limite de temps à disposition de l'Office les locaux nécessaires prévus dans le nouveau bâtiment (route de la Madeleine 1, à Granges-Paccot).

Le Conseil d'Etat propose que les locaux actuellement occupés par l'OCMS deviennent la propriété de la nouvelle entité. Ces locaux lui sont cédés gratuitement en contrepartie du bâtiment de la Grand-Rue 32. Par contre, le futur agrandissement sur le site sera financé par l'Office lui-même. Cette solution a fait l'objet d'une étude notariale sur le partage de propriétés et des dispositions réglementaires qui en découlent. Il en ressort que la constitution d'un droit de superficie distinct et permanent et d'une propriété par étage (PPE) est la meilleure solution. Le notaire a également établi un projet de règlement d'administration et d'utilisation de l'immeuble route de la Madeleine 1 qui satisfait les parties concernées.

En revanche, l'OCMS devra s'acquitter d'un droit de superficie, selon le modèle adopté par l'Office cantonal de la navigation. Le prix du terrain a été estimé à 140 francs le m<sup>2</sup>, ce qui correspond au prix du marché dans la zone concernée. La surface, qui s'élève à 6 181 m<sup>2</sup>, a été déterminée par un géomètre en tenant compte des possibilités de constructions futures pour les besoins de l'Etat. Comme pour l'OCN, la rente sera calculée au taux de 5,5% sur la part de la copropriété de l'OCMS, soit 432,25‰. Elle s'élèvera à 20 572 francs et suivra l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

## 6.3. Analyse financière et incidences pour l'Etat et les communes

La commission de surveillance a donné mandat à la fiduciaire chargée du contrôle annuel des comptes de déterminer si l'Office pouvait assumer ses propres coûts de fonctionnement après avoir réalisé l'extension des locaux.

- *Base de travail et principes de détermination de l'analyse financière*

L'analyse financière est basée sur les comptes annuels révisés des années 2003, 2004 et 2005 ainsi que sur les tableaux de trésorerie relatifs aux années 2003, 2004, 2005 et les 8 premiers mois de l'année 2006.

L'expertise effectuée par la fiduciaire a pour but l'analyse du potentiel d'investissement de l'OCMS. L'agrandissement ne devra pas mettre en péril la viabilité de l'entreprise. Afin de procéder à une évaluation objective des éléments du passé et de l'avenir, il s'agit de calculer sa valeur de rendement qui tient compte des cash flow prévisionnels basés sur les développements futurs.

- *Valeur de rendement*

La valeur de rendement est basée sur les résultats réalisés au cours des trois derniers exercices.

Afin d'obtenir des résultats plausibles, l'étude tient compte de certains produits financiers qui disparaîtront après l'agrandissement ou encore des charges de loyers des surfaces de stockage dont l'OCMS n'aura plus besoin, des différences sur amortissements «mobiliers et machines» et «informatique», et des frais d'entretien de l'immeuble représentant 1% à 1.5% de l'investissement envisagé.

Suite aux ajustements susmentionnés, nous obtenons ainsi les résultats rectifiés qui correspondent au cash flow du fait qu'il n'y a, dans les comptes de l'OCMS, aucun amortissement (l'intégralité des investissements est comptabilisée en charges).

Le résultat d'exploitation moyen, pondéré de 1 à 3 et basé sur les trois années de référence, s'élève à 278 500 francs.

Pour déterminer la capacité d'investissement, il est nécessaire de considérer que l'OCMS réalisera ce cash flow à long terme puisqu'il sera affecté aux charges d'intérêt et d'amortissement de la dette ainsi qu'aux nouvelles charges d'exploitation.

En actualisant ce cash flow à un taux de 8% (intérêt 5%, amortissement 3%), l'investissement possible est de 3 206 650 francs.

- *Liquidités disponibles*

Sur la base des tableaux de trésorerie, l'OCMS est capable de dégager, à court terme, au minimum 420 000 francs de liquidités qui peuvent améliorer sa capacité d'investissement.

- *Capacité d'investissement et incidence financière pour l'Etat*

Sur la base de ces considérations, la fiduciaire a déterminé que l'OCMS peut assumer un investissement à hauteur de 3 600 000 francs sans remettre en question sa pérennité.

L'avant-projet d'agrandissement a fait l'objet d'une première estimation de coûts qui s'élève à environ 2 400 000 francs. Ainsi, le Conseil d'Etat, sur la base de ces informations, considère que la viabilité de l'OCMS est garantie et que le changement de statut n'aura aucune incidence financière pour l'Etat et les communes. Un bénéfice éventuel permettra de constituer des réserves pour des éditions non rentables, pour le renouvellement du mobilier et des équipements ainsi que pour l'entretien lourd des locaux.

## 7. CONSÉQUENCES EN PERSONNEL

Le projet n'a aucune conséquence au niveau des collaborateurs et des collaboratrices puisque les fonctions seront classées selon les dispositions applicables au personnel de l'Etat. De plus, les traitements seront fixés dans le cadre de l'échelle des traitements du personnel de l'Etat.

## 8. EUROCOMPATIBILITÉ

Le projet de loi ne rencontre aucune incompatibilité avec le droit européen.

## 9. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

### CHAPITRE PREMIER: Dispositions générales

#### Art. 1

Le statut de l'OCMS est, sous l'angle de l'organisation, de la gestion et de la comptabilité, celui d'un établissement autonome, comparable par exemple à celui de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) ou de l'Office de la circulation et de la navigation (OCN). L'OCMS n'est dès lors plus soumis aux dispositions de la loi sur les finances de l'Etat, ni aux autres règles de gestion applicables à l'administration cantonale, sauf dans les cas où la loi sur l'OCMS y renvoie.

Une gestion selon les principes de l'économie d'entreprise signifie pour l'OCMS en particulier:

- fournir, au meilleur coût, des prestations répondant, en termes de qualité et de délai, aux besoins de la clientèle;
- avoir des objectifs définis en termes de résultats et répondre de leur réalisation.

#### Art. 2

L'alinéa premier mentionne les tâches de l'OCMS.

L'alinéa 2 lui permet de développer d'autres activités qui ne concernent que le domaine scolaire.

#### Art. 3

Le siège de l'OCMS est situé à Granges-Paccot.

### CHAPITRE 2: Organes

#### Art. 4

Cet article mentionne les organes de l'OCMS qui sont décrits dans les articles suivants. La principale nouveauté consiste en la création d'un conseil d'administration. Le directeur ou la directrice devient formellement un organe.

#### Art. 5

Le conseil d'administration est formé de personnes représentant les communes et les milieux pédagogiques. Les membres du conseil d'administration sont choisis, principalement, en fonction de leurs compétences en matière de gestion d'entreprise et de leurs connaissances dans les domaines d'activité de l'OCMS et ceci pour une période de quatre ans. Le directeur ou la directrice doit préparer, en collaboration avec le président ou la présidente, les affaires qui relèvent du conseil d'administration et exécuter les décisions prises par celui-ci.

#### Art. 6 et ss

Les articles 6 et suivants précisent le fonctionnement et les attributions du conseil d'administration. Il en ressort qu'il est l'organe supérieur de l'Office et que, par conséquent, il détermine, dans le cadre du mandat de prestations, les objectifs de gestion. Il règle également les conditions générales d'engagement et de rémunéra-

tion des collaborateurs et des collaboratrices dans le cadre des prescriptions légales. Il adopte le budget, arrête les comptes et le rapport de gestion et les transmet au Conseil d'Etat à l'intention du Grand Conseil.

#### Art. 9

Cet article règle les modalités d'engagement du directeur ou de la directrice.

#### Art. 10

Les attributions du directeur ou de la directrice ne sont définies que de manière générale, la répartition plus précise des tâches et des compétences entre le conseil d'administration et le directeur ou la directrice devant pouvoir être réglée de manière flexible et adaptée aux circonstances par un règlement adopté par le conseil d'administration et approuvé par le Conseil d'Etat.

#### Art. 11

Le projet distingue entre la révision comptable (art. 11), qui pourra être attribuée à l'inspection des finances (le terme «externe» se rapportant à l'OCMS, et non pas à l'Etat), et le contrôle lié au mandat de prestations (art. 21 al. 2), qui pourrait être confié, dans un premier temps, à une société spécialisée.

### CHAPITRE 3: Personnel

#### Art. 12 et ss.

Les rapports de services des collaborateurs et des collaboratrices de l'OCMS demeurent régis par le droit public, en particulier par la loi sur le personnel. Les collaborateurs et les collaboratrices sont engagés en qualité d'employés-es pour une durée indéterminée. L'horaire du travail est fixé en fonction des besoins de la clientèle et des contraintes de l'exploitation, après consultation du personnel. En effet, il s'avère qu'en raison du caractère saisonnier de la livraison du matériel aux écoles, le temps de travail doit être aménagé de façon à permettre une utilisation rationnelle des taux d'activité à disposition. Le système salarial de l'OCMS reste lié à celui de l'Etat par une double référence:

- a) la référence à la classification des fonctions de l'Etat (art. 14 al. 1), dont l'application au personnel de l'OCMS exige une collaboration entre ce dernier et les organes de l'Etat chargés de gérer cette classification;
- b) la référence à l'échelle des traitements de l'Etat (art. 14 al. 2), les traitements fixés par l'OCMS devant s'inscrire dans le cadre des minima et des maxima prévus pour chaque fonction par l'échelle des traitements applicable au personnel de l'Etat.

Dans le cadre fixé par le Conseil d'Etat, le conseil d'administration peut mettre en place un système de primes récompensant les prestations sortant du cadre correspondant aux exigences du poste d'un collaborateur ou d'une collaboratrice. C'est la très grande qualité des prestations qui est visée et non pas celles, bonnes, qui sont la règle pour accomplir à satisfaction sa tâche. La périodicité de l'octroi est annuelle lorsque les prestations sont exceptionnelles. La prime peut être octroyée selon une fréquence moins grande lorsqu'elle récompense des performances qui, notamment en raison de la nature de la fonction ne peuvent paraître comme exceptionnelles mais dépassent, de manière durable, les bonnes prestations, qui elles, correspondent aux exigences légitimes

de l'employeur. Cette disposition présuppose aussi que le système d'évaluation des prestations et des aptitudes permettent d'identifier celles donnant droit à la prime. Ces conditions sont nécessaires pour éviter les risques d'arbitraire que comporte une rémunération variable en fonction des prestations.

Ce système correspond à celui qui figure dans la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat.

#### CHAPITRE 4: Gestion

##### Art. 20

Le mandat de prestations définit, pour une période de cinq ans, les objectifs à atteindre par l'Office en termes de prestations et de résultats. Il est adopté par le Conseil d'Etat, sur le préavis du conseil d'administration.

##### Art. 21

Malgré une certaine indépendance dans son organisation et sa gestion, l'Office doit transmettre annuellement au Conseil d'Etat un rapport de gestion et, au terme du mandat, un rapport portant sur la période écoulée. De plus, le Conseil d'Etat désigne un organe qui assure le contrôle de l'exécution du mandat.

##### Art. 22

Le projet prévoit que les engagements de l'Office sont garantis par l'Etat contre une indemnisation dont le montant est fixé par le Conseil d'Etat selon le principe défini sous le point 5.

##### Art. 23 al. 1 et 2

L'Office s'engage à transmettre une liste avec les prix du matériel d'enseignement et des fournitures disponibles aux communes et associations de communes ainsi qu'aux établissements scolaires concernés.

Le prix de vente couvre les frais d'acquisition du matériel d'enseignement et des fournitures, l'élaboration et la réalisation de nouveaux moyens d'enseignement ainsi que les besoins de fonctionnement de l'Office.

#### CHAPITRE 5: Dispositions finales

##### Art. 24

La transformation de l'Office en un établissement autonome n'entraîne aucun licenciement.

La garantie de salaire donnée à l'alinéa 2 se rapporte au montant du traitement acquis au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

##### Art. 25

L'Office reprend à titre gratuit les installations et les biens meubles qui sont actuellement affectés à l'accomplissement de ses tâches. En revanche, comme précisé au chapitre 6.2, les locaux actuellement occupés par l'OCMS sont cédés en contrepartie du bâtiment de la Grand-Rue 32.

L'Etat constitue en faveur de l'Office un droit distinct permanent de superficie aux mêmes conditions que pour l'OCN.

L'article 22 précise que les engagements de l'Office sont garantis par l'Etat. Dès lors, le projet de loi prévoit qu'en cas de cessation d'activités, l'unité PPE, les installations et les biens meubles lui reviennent.

##### Art. 26

Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi dont il fixe la date d'entrée en vigueur.

#### 10. CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat estime que le nouveau statut de l'OCMS va lui permettre de poursuivre son activité et sa mission envers l'école fribourgeoise, tout en lui donnant la possibilité d'agir de manière plus flexible et plus efficace. Le Conseil d'Etat est également convaincu que le changement de statut permettra à l'Office d'assumer son mandat et qu'il pourra répondre aux charges financières liées à son développement.

Le Conseil d'Etat vous invite à adopter ce projet de loi.

#### BOTSCHAFT Nr. 13 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Entwurf des Gesetzes über die kantonale Lehrmittelverwaltung (Gewährung eines autonomen Status)

17. April 2007

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Entwurf des Gesetzes über die kantonale Lehrmittelverwaltung (Gewährung eines autonomen Status).

Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einleitung
2. Geschichte
3. Ziele des Entwurfs
4. Hauptkennzeichen des Entwurfs
5. Vernehmlassung
6. Wirtschaftliche Auswirkungen des neuen Status und langfristige Viabilität der KLV
  - 6.1. Gegenwärtige Räumlichkeiten der KLV – Erweiterungsprojekt
  - 6.2. Eigentümerschaft der Räumlichkeiten
  - 6.3. Finanzanalyse und Auswirkungen für Staat und Gemeinden
7. Folgen auf Personalebene
8. Eurokompatibilität
9. Kommentar der Bestimmungen
10. Schlussfolgerungen

#### 1. EINLEITUNG

Die kantonale Lehrmittelverwaltung (KLV) hat die Aufgabe, Lehrmittel und Schulmaterial zu Händen der obligatorischen Schulen des Kantons zu lagern und bereitzuhalten. Zudem gibt sie Lehrmittel mit spezifischem Charakter für die Freiburger Schulen heraus.

Die KLV hat auch die Möglichkeit, Berufsschulen, Gymnasien, Fachhochschulen sowie offizielle Anstalten und gemeinnützige Institute zu beliefern.

Die KLV arbeitet mit vergleichbaren Institutionen anderer Kantone und mit den interkantonalen Stellen zusammen,