



## Rapport 2025-DFAC-5

27 mai 2025

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

*Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le mandat 2023-GC-307 Repond Brice / Kolly Gabriel / Fattebert David / Michellod Savio / Kubski Grégoire / Clément Christian / Barras Eric / Dorthe Sébastien / Lepori Sandra / Esseiva Catherine.*

### Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>3</b>
1.1	Résumé du mandat	3
1.2	Choix du prestataire et lancement officiel de l'audit	3
1.3	Méthodologie : plateforme web et entretiens	3
<b>2</b>	<b>Les résultats clés de l'audit</b>	<b>4</b>
2.1	Résultats clés	4
<b>3</b>	<b>Contexte sociétal et autonomie des acteurs de l'école</b>	<b>5</b>
3.1	Constats	5
3.2	Contexte	5
3.3	Les champs de tension	5
3.3.1	Être enseignant-e, c'est quoi ?	6
3.3.2	L'enseignement : un monde en vase clos caractérisé par une forte autonomie	6
3.3.3	Les enseignant-e-s s'identifient plus à leur école qu'au SEnOF	6
3.3.4	Clivages internes et divergences de visions pédagogiques	7
3.3.5	Un rapport à l'autorité ambivalent	7
3.3.6	Le cas particulier des directions d'école primaire	7
<b>4</b>	<b>Harcèlement et mobbing : des accusations infondées contre la direction du SEnOF</b>	<b>7</b>
4.1	Constats	7
4.2	Contexte	8
4.3	Résultats	9
4.4	Eléments quantitatifs : harcèlement moral	9
4.5	Eléments quantitatifs : Problèmes relationnels importants	10

---

<b>4.6</b>	<b>Eléments quantitatifs : harcèlement sexuel</b>	<b>10</b>
<b>4.7</b>	<b>Recommandations</b>	<b>10</b>
<b>5</b>	<b>Pas de conflits d'intérêts au sein de la direction du service</b>	<b>10</b>
<b>5.1</b>	<b>Constats</b>	<b>10</b>
<b>5.2</b>	<b>Contexte</b>	<b>10</b>
<b>5.3</b>	<b>Résultats</b>	<b>11</b>
<b>5.4</b>	<b>Recommandations</b>	<b>11</b>
<b>6</b>	<b>Impact des mesures pédagogiques du SEnOF sur la performance des élèves : des résultats contrastés</b>	<b>11</b>
<b>6.1</b>	<b>Constats</b>	<b>11</b>
<b>6.2</b>	<b>Contexte</b>	<b>12</b>
6.2.1	L'école à visée inclusive	13
6.2.2	Les évaluations	14
6.2.3	Concept maintien et développement de la qualité : quelques commentaires	15
6.2.4	Éducation numérique : quelques commentaires	15
<b>6.3</b>	<b>L'importance de préciser qui décide de quoi</b>	<b>15</b>
<b>6.4</b>	<b>Recommandations</b>	<b>16</b>
<b>7</b>	<b>Rien n'atteste une inadéquation des politiques éducatives aux demandes de la société</b>	<b>16</b>
<b>7.1</b>	<b>Constats</b>	<b>16</b>
<b>7.2</b>	<b>Contexte</b>	<b>16</b>
<b>7.3</b>	<b>Résultats</b>	<b>17</b>
<b>7.4</b>	<b>Suggestion</b>	<b>18</b>
<b>8</b>	<b>Nécessité d'un management renforcé et encadré à tous les niveaux hiérarchiques ainsi que d'une organisation plus claire</b>	<b>18</b>
<b>8.1</b>	<b>Constats</b>	<b>18</b>
8.1.1	Renforcer le management pour mettre en œuvre les projets et les mesures pédagogiques	18
<b>8.2</b>	<b>Recommandations</b>	<b>19</b>
8.2.1	Une organisation plus claire pour répondre aux besoins exprimés	19
<b>8.3</b>	<b>L'exemple des groupes de gouvernance participative</b>	<b>20</b>
<b>8.4</b>	<b>Une dynamique du changement à consolider</b>	<b>20</b>
<b>8.5</b>	<b>Recommandations</b>	<b>20</b>
<b>9</b>	<b>Conclusion</b>	<b>21</b>

# 1 Introduction

---

## 1.1 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.

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.

## 1.2 Choix du prestataire et lancement officiel de l'audit

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 a indiqué être aussi intéressé à connaître les possibilités d'améliorations organisationnelles pour le SEnOF, ce très grand service qui compte 118.69 EPT administratifs et 2314.36 EPT d'enseignement, soit plus de 3500 personnes au total.

La DFAC, avec l'appui du SPO, a été chargée de demander une offre à trois entreprises basées hors du canton de Fribourg. Trois offres ont été envoyées dans les délais. Au terme de leur analyse, la DFAC, avec l'appui du SPO, a proposé au Conseil d'Etat de confier le mandat à l'entreprise MoveUp qui a le mieux cerné l'objet de l'audit, en donnant de l'importance et en apportant des propositions pour chacun des points devant être analysés. La perspective de compréhension globale (dysfonctionnements individuels, dysfonctionnements organisationnels) a paru la plus pertinente. La compréhension de l'organisation d'un Etat cantonal et de son système scolaire a été jugée meilleure que dans les offres concurrentes. Le contrat a été signé après l'acceptation du mandat par le Grand Conseil le 22 mars 2024 et à la décision formelle du Conseil d'Etat le 26 mars suivant.

L'audit a été officiellement lancé par la DFAC lors d'une séance réunissant les directions d'école, le personnel administratif du SEnOF et les auditeurs pour les informer des différentes démarches envisagées et de la planification prévue. Cette séance s'est tenue en visioconférence le 13 mai 2024 et a été suivie d'une conférence de presse.

## 1.3 Méthodologie : plateforme web et entretiens

Le nombre de personnes potentiellement concernées par l'audit (soit environ 4000 y compris les personnes ayant quitté le service) a eu une influence sur la méthodologie utilisée par l'auditeur pour recueillir les informations souhaitées.

Une plateforme Web a été proposée pour répondre à l'exigence du Grand Conseil de permettre à tous les membres du corps enseignant ainsi qu'au personnel administratif du SEnOF et des établissements scolaires de s'exprimer, y compris celles et ceux qui avaient quitté le SEnOF dans les 5 années précédentes. Les avis concernant les mesures pédagogiques et les signalements de harcèlement et de mobbing ont été recueillis par ce biais.

La réalisation de la plateforme Web a été confiée à un mandataire, MiS Trend SA. Le questionnaire a été subdivisé en deux parties principales : la première partie concernait les atteintes à l'intégrité personnelle (harcèlement et mobbing) alors que la deuxième partie a été dédiée aux mesures pédagogiques.

La plateforme a été ouverte du 24 juin au 29 juillet 2024. Il y a eu 2200 répondant-e-s pour la partie consacrée au harcèlement/mobbing (55,1 %) et 2050 répondant-e-s pour la partie consacrée aux mesures pédagogiques (51,3 %). Toute personne s'estimant victime de harcèlement et de mobbing pouvait aussi demander un entretien : 38 entretiens ont été effectués, dans les locaux loués à cet effet, à Bulle et à Fribourg, afin de garantir l'anonymat.

L'analyse générale a reposé, principalement, sur le recouplement des informations récoltées dans le cadre de la lecture des documents officiels et d'entretiens semi-directifs. Au total, 79 entretiens ont été menés auxquels s'ajoutent des entretiens complémentaires de durée variable. Ont ainsi été entendus : les membres de l'administration du SEnOF, d'autres services de la DFAC ainsi que d'autres services en dehors de la DFAC, ces derniers choisis en fonction des liens d'activités avec le SEnOF, toutes les directions des CO, les directions d'établissements primaires ainsi que les collaborateurs et collaboratrices pédagogiques qui souhaitaient être entendus sur une base volontaire, 10 enseignant-e-s désigné-e-s par la DFAC (9 ont été rencontrés, au final) et 10 enseignant-e-s choisi-e-s par les syndicats.

## 2 Les résultats clés de l'audit

---

L'auditeur le relève : bien plus qu'un audit, c'est un état des lieux de l'école obligatoire dans la partie francophone du canton de Fribourg qui lui a été demandé et a été réalisé.

Avec cette étude, le Conseil d'Etat a répondu aux quatre questions des députés :

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.

En particulier, l'enquête menée révèle que les allégations les plus graves sont infondées. Au-delà de ce constat, le Conseil d'Etat a profité de l'audit pour mieux comprendre, mais aussi améliorer l'organisation et le fonctionnement du SEnOF, ce grand service de plus de 3500 personnes au fonctionnement complexe. L'audit éclaire les défis organisationnels et donne certaines pistes d'amélioration à mettre en œuvre.

### 2.1 Résultats clés

1. Il ressort de l'audit que les accusations graves et ciblées contre la direction du SEnOF (harcèlement, climat de peur, abus d'autorité, etc.) ne sont pas fondées.
2. L'audit met en lumière certaines difficultés et situations de souffrance au travail principalement au niveau du corps enseignant.
3. L'étude n'apporte pas d'éléments matériels quant à l'existence de conflits d'intérêts au sein de la direction du SEnOF.
4. L'analyse de l'impact des mesures pédagogiques du SEnOF sur la performance des élèves révèle des résultats contrastés, voire contradictoires. Les thématiques de l'école à visée inclusive et de l'évaluation préoccupent une grande partie du corps enseignant.
5. Une inadéquation des politiques éducatives aux demandes de la société ou une baisse de niveau des élèves à la sortie de l'école obligatoire n'est pas attestée.

- 
6. Il ressort de l'audit la nécessité d'un management renforcé et encadré à tous les niveaux hiérarchiques, ainsi que d'une organisation plus claire pour une meilleure compréhension interne.

Le Conseil d'Etat soutient la mise en œuvre de six mesures prioritaires d'amélioration. Avec la DFAC, il fait une entière confiance à la direction du service pour mettre en place et accompagner ces mesures.

### 3 Contexte sociétal et autonomie des acteurs de l'école

---

#### 3.1 Constats

- > Les éléments recueillis lors des entretiens permettent de dresser une photographie de l'école. Il y a actuellement des champs de tension autour de la relation parents-école, la discipline des élèves et leur comportement au centre des préoccupations d'une partie des enseignant-e-s.
- > La culture de l'école est caractérisée par une forte autonomie des collaborateurs et collaboratrices à tous les niveaux.
- > Les collaborateurs et collaboratrices du SEnOF s'identifient plus à leur établissement scolaire qu'à leur service. La majorité des personnes du terrain ne savent pas exactement comment est organisé la direction du SEnOF.
- > Il existe au sein du SEnOF des visions pédagogiques distinctes et parfois contradictoires, ce qui pose un défi en termes de leadership.
- > Le rapport à l'autorité est ambivalent : la direction du SEnOF est vue de manière contradictoire, tantôt autoritaire, tantôt à l'écoute. L'autorité abusive ne serait pas le fait de la direction du service mais plutôt de certaines directions d'établissement scolaire.
- > Une surcharge de travail est signalée pour la majorité des directions d'école primaire.

#### 3.2 Contexte

L'école est un carrefour de valeurs, d'enjeux d'intérêts économiques, de croyances, d'opinions politiques, d'attentes des parents, mais aussi d'évolution de la psychologie, de la démographie, de la pédagogie ainsi que des exigences professionnelles (qui pèsent sur les parents et, partant, sur les enfants). L'école contemporaine doit donc répondre aux attentes de nombreuses parties prenantes, parmi lesquelles les enfants scolarisés, les professionnels de l'éducation, les familles, les employeurs et les décideurs politiques. Chacune de ces parties prenantes a des opinions, souvent divergentes, sur la nature de l'école, son fonctionnement et ce qu'elle devrait offrir à la société. La complexité du contexte est amplifiée par un questionnement profond sur les méthodes d'éducation et une évolution des normes sociétales (parmi lesquelles le rapport à l'autorité).

#### 3.3 Les champs de tension

Plusieurs éléments ressortent des entretiens menés par l'auditeur :

- > **La relation parents-école est un champ de tension** : Chaque parent a ses propres idées sur la manière dont l'autorité doit être exercée sur son enfant, ce qui peut parfois entrer en conflit avec les pratiques de l'institution scolaire. Ces divergences ne sont pas nouvelles, mais elles sont exacerbées par les évolutions récentes des normes éducatives et sociétales.
- > **Le rapport à l'autorité des élèves est questionné** : ce point est au centre des préoccupations d'une partie des enseignant-e-s ainsi que des directions d'école, car les problèmes comportementaux ressemblent parfois aux conséquences des problèmes neurobiologiques et peuvent se superposer, se confondre et/ou s'additionner.
- > **Les troubles neurodéveloppementaux sont préoccupants** : l'augmentation des diagnostics est attribuée soit aux avancées dans le domaine de la pédopsychiatrie, soit à un surdiagnostic des comportements jugés déviants. L'analyse des facteurs familiaux tend à montrer que dans de nombreuses situations un ou plusieurs facteurs aggravants sont observés, tels que : population socio-économiquement limitée ; et/ou population socio-culturellement limitée et/ou sans ressources (absences de liens sociaux proches) ; manque de stimulations dès la prime enfance en raison d'autres priorités parentales (travail à temps plein, besoins vitaux, etc.).

---

L'intrication entre sphère familiale et sphère scolaire est de nature à générer des tensions, voire une injonction contradictoire : d'un côté, il faut que les enfants correspondent aux attentes de l'école et, de l'autre, l'école doit s'adapter à toutes les particularités individuelles (si possible sans jugement et avec le moins d'autorité possible). A cela s'ajoute le fait que l'école ne doit pas seulement transmettre des connaissances et participer à l'éducation ; elle est aussi perçue comme une porte d'entrée vers le monde professionnel. Les parents, soucieux de l'avenir de leurs enfants, peuvent exercer une pression sur ces derniers pour qu'ils réussissent dans un système compétitif.

### 3.3.1 Être enseignant-e, c'est quoi ?

La très grande majorité des personnes interrogées est d'accord sur la finalité de leur activité : toutes travaillent pour le bien-être de leurs élèves. La question du « comment » qui fait référence à la pédagogie est beaucoup plus différenciée. Lors des entretiens, l'auditeur a constaté que la grande majorité des enseignant-e-s et des directions d'école croient à la mission de l'école et souffrent de voir l'école attaquée et mise à mal. Ils et elles ont le sentiment de ne plus pouvoir effectuer leur travail aussi bien que souhaité. Cependant, la définition de ce qu'est le métier d'enseignant-e varie d'une personne à l'autre : il y a, à un extrême, celles et ceux pour qui le travail ne s'arrête pas aux murs de la classe et comprend tout ce qui touche au bien-être de l'enfant et, à l'autre extrême, celles et ceux qui estiment qu'ils devraient pouvoir donner leur cours sans avoir à se préoccuper de questions de discipline ni d'aspects qu'ils considèrent comme administratifs. Les pressions que subit l'école sont si nombreuses et hétérogènes que jamais elle ne pourra satisfaire tout le monde. De même, au sein du SEnOF, les opinions sont trop diverses pour que l'on puisse affirmer, par exemple, que « les enseignants et enseignantes pensent que » ou « le terrain souhaite que »...

### 3.3.2 L'enseignement : un monde en vase clos caractérisé par une forte autonomie

Le monde de l'enseignement se caractérise également par un certain entre-soi. Les professionnels du domaine ont des formations et des parcours similaires et évoluent dans un milieu qui possède ses propres codes. Cette profession est également caractérisée par une perméabilité limitée (ou perçue comme telle). Cela peut alimenter la crainte de se retrouver sans option en cas de perte d'emploi. Si ce monde est relativement fermé, il est parcouru de frontières internes : enseigner en primaire ou en secondaire ; enseigner aux plus petits ou aux 7-8H ; être membre d'une direction d'établissement scolaire ou enseigner ou parfois les deux ; enseigner à la ville ou à la campagne ; avoir des classes issues de milieux favorisés ou défavorisés ; être membre de la direction du service ou sur le « terrain ». Les opinions sur l'éducation et la pédagogie sont très fortes : le monde de l'enseignement n'est pas une entité homogène. Les réalités vécues peuvent varier grandement et être à la fois causes et conséquences d'opinions très différentes.

Un élément qui est constitutif de la culture de ce milieu a un impact sur le fonctionnement général du service : la forte autonomie des collaborateurs et collaboratrices, à tous les niveaux. Si toute atteinte à cette autonomie peut être très mal vécue, il faut avoir à l'esprit que les réformes mises en œuvre ces dernières années avec l'adoption de la loi scolaire en 2014 touchent bien l'autonomie de toutes et tous. S'agissant de l'autorité, l'auditeur dit avoir été surpris par la très forte résistance possible de la part des collaborateurs et collaboratrices envers certaines décisions de la direction du service. Les opinions au sujet du management, en tant que discipline, sont aussi assez mitigées : les forces sont mises sur la pédagogie plutôt que sur le management.

### 3.3.3 Les enseignant-e-s s'identifient plus à leur école qu'au SEnOF

Il ressort des entretiens que les collaboratrices et collaborateurs du SEnOF s'identifient beaucoup plus à leur établissement scolaire qu'au service. Il semble même que la majorité des personnes de terrain ne sait pas exactement comment la direction du SEnOF ni d'ailleurs les sphères décisionnaires dans le domaine de la pédagogie sont organisées. Il convient encore de mentionner que le monde de l'enseignement s'imbrue dans un ensemble plus grand, le canton de Fribourg. En effet, il ressort des entretiens que les liens interpersonnels de différentes natures (y compris politiques) sont nombreux et ne se limitent pas à la direction administrative du SEnOF. Il semble s'agir d'un aspect important du contexte fribourgeois. Au sujet des liens politiques, ils ont une dimension plus structurelle puisque, en mars 2024, 20 député-e-s sur 110 sont des professionnel-le-s de l'enseignement. Cela signifie d'une part que cette catégorie professionnelle est très fortement représentée au Parlement. Mais aussi d'autre part que des collaborateurs et collaboratrices peuvent questionner publiquement leur employeur, ce qu'ils ont fait par le biais de

---

plusieurs motions, questions et postulats et contribuer à lui imposer un audit. Cela ajoute un élément de complexité à la situation.

### 3.3.4 Clivages internes et divergences de visions pédagogiques

Il existe des clivages internes marqués au sein du SEnOF, mais les lignes de clivages ne sont pas homogènes. Ces divergences reflètent des visions pédagogiques distinctes et, parfois, contradictoires. Les directions d'établissement scolaire et les enseignant-e-s se trouvent parfois en décalage par rapport aux orientations fixées par la direction du service, ce qui conduit à des résistances et des frustrations. Il a été expliqué à l'auditeur que les mesures étaient mises en œuvre avec beaucoup plus de fluidité dans les établissements scolaires dirigés par des personnes qui leur sont plutôt favorables, ce qui montrerait aussi la marge de nuisance et de résistance que peuvent actionner certains acteurs du terrain. Ces divergences de point de vue sont utilisées par celles et ceux qui estiment qu'il y a un hiatus entre la « vision théorique » et la « réalité du terrain ». L'argument est sans doute parfois utilisé de manière rhétorique dans un contexte de rapport de forces. Ce climat interne pose toutefois un véritable défi en termes de leadership. Il s'agira de créer des passerelles entre les visions divergentes, en instaurant une culture du dialogue et en encourageant des interactions constructives entre les différents niveaux hiérarchiques.

### 3.3.5 Un rapport à l'autorité ambivalent

L'auditeur signale un rapport ambivalent à l'autorité et des témoignages contradictoires : la direction du SEnOF est parfois présentée comme autoritaire et imposant des décisions sans tenir compte du terrain, parfois comme une direction qui écoute trop et manque de fermeté alors que d'autres personnes soulignent sa capacité d'écoute. Plus largement, l'autorité « abusive » ne serait pas le fait de la direction du service, mais plutôt de certaines directions d'établissement scolaire. Plusieurs anecdotes ont aussi été rapportées qui mettent en scène des personnes subordonnées qui résistent, parfois jusqu'à des formes d'insubordination, à l'autorité hiérarchique.

### 3.3.6 Le cas particulier des directions d'école primaire

L'auditeur signale pour la majorité des directions d'école primaire une surcharge de travail à la fois quantitative et qualitative. Elles assument un rôle complexe qui inclut à la fois des responsabilités pédagogiques, managériales et administratives. Les disparités entre établissements scolaires sont également problématiques. Les établissements secondaires, qui bénéficient d'un soutien administratif plus structuré, sont dans une position plus favorable pour absorber ces charges de travail, tandis que les écoles primaires, souvent avec moins de personnel administratif – ce dernier doit être mis à disposition par les communes, comme pour les CO – sont davantage mises sous pression. Ce manque d'équité affecte la cohérence des pratiques et peut aggraver les inégalités en termes d'encadrement et de gestion au sein du service. Les remplacements sont aussi plus compliqués qu'au niveau du CO.

Le mandat déposé le 15 décembre 2023 et intitulé « Pour la gestion de leurs établissements, les directions d'école primaire disposent d'ici fin 2030 des mêmes ressources en temps de travail que les directions d'école du cycle d'orientation » a fait l'objet d'un rapport du Conseil d'Etat le 1<sup>er</sup> juillet 2024 qui prévoit la planification des EPT supplémentaires pour les directions d'école.

## 4 Harcèlement et mobbing : des accusations infondées contre la direction du SEnOF

---

### 4.1 Constats

Il ressort de l'audit que les accusations graves et ciblées contre la direction du SEnOF (harcèlement, climat de peur, abus d'autorité, etc.) ne sont pas fondées. Elles ne sont ni étayées par les entretiens, ni par les statistiques.

---

Les points suivants sont relevés :

- > Le mandat parlementaire laisse imaginer un service dirigé d'une main de fer, où toute critique à l'autorité est réprimée. L'auditeur décrit une réalité beaucoup plus nuancée, marquée par les contradictions. Selon lui, l'autorité ne va pas de soi au SEnOF, comme si les personnes qui le composent n'étaient pas très à l'aise avec ce concept d'un point de vue managérial.
- > L'auditeur se dit surpris par la très forte résistance de la part de certains collaborateurs et collaboratrices envers plusieurs décisions de la direction de SEnOF.
- > Les collaborateurs et collaboratrices s'identifient beaucoup plus à leur établissement scolaire qu'au service.
- > Un manque de compréhension du fonctionnement de la direction et des sphères décisionnaires peut alimenter un ressentiment diffus à l'encontre du SEnOF et de ses décisions.
- > Le monde de l'enseignement est très fortement représenté au Parlement, ce qui signifie que des collaborateurs et collaboratrices peuvent questionner publiquement leur employeur. Il s'agit d'un élément qui ajoute à la complexité de la situation.
- > Les constats à propos de la direction du service sont nuancés voire contradictoires : elle est présentée tour à tour comme autoritaire, très ou trop à l'écoute, avec un manque de fermeté et tout à la fois une bonne capacité d'écoute.
- > L'autorité abusive ne serait pas le fait de la direction du service mais de certaines directions d'établissement scolaire.
- > Il existe des clivages marqués mais pas homogènes au sein du SEnOF, une réalité très nuancée qui reflète des visions pédagogiques distinctes, parfois contradictoires.
- > L'affirmation selon laquelle la direction du SEnOF impose sa vision de l'éducation d'une manière unilatérale, ignorant les voix du terrain doit être nuancée. Lors des entretiens, des propos très durs ont aussi été formulés au sujet de la vision de certains détracteurs – enseignant-e ou direction d'école – des mesures pédagogiques.
- > Le climat interne pose un véritable défi en termes de leadership : contradiction entre un sentiment d'excès d'autorité et l'impossibilité d'imposer une vision car les résistances sont fortes et les moyens de les surmonter peu nombreux.
- > La direction du SEnOF a adopté un style de management participatif, en phase avec les tendances actuelles du management bienveillant et collaboratif. Toutefois, le cadre et la mise en œuvre doivent être renforcés.
- > Il est inexact que les acteurs du terrain n'ont pas été engagés dans les processus de transformation, mais il apparaît que les initiatives participatives n'ont pas abouti aux résultats escomptés.
- > Le mandat parlementaire parle d'une direction déconnectée du terrain, mais dans certains cas le terrain n'est pas très ouvert à certaines mesures pour des raisons en partie liées à des divergences de point de vue sur les missions de l'école et les méthodes pédagogiques.

## 4.2 Contexte

Il a été demandé à l'auditeur d'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.

L'auditeur a abordé la question du harcèlement à plusieurs moments de l'audit :

- > lors des entretiens avec des collaborateurs et collaboratrices du SEnOF ;
- > dans le cadre du questionnaire en ligne, ouvert à tous les collaborateurs et toutes les collaboratrices du SEnOF du 24 juin au 29 juillet 2024, y compris celles et ceux ayant quitté le SEnOF lors des 5 dernières années – les résultats sont en annexe ;
- > dans le cadre d'entretiens spécifiques, à la demande.

Toutes les personnes estimant avoir été victimes de harcèlement (moral et/ou sexuel) ont pu répondre au questionnaire en ligne et ont eu la possibilité de demander un entretien avec un consultant ou une consultante. Pour leur répondre, 38 entretiens ont été organisés. Ces entretiens ont été centrés sur la situation vécue par la personne. Ils ont permis de recueillir des informations précieuses pour comprendre certains mécanismes existants au sein du service pouvant conduire à des situations critiques. Chaque entretien a fait l'objet d'un procès-verbal. Chaque

---

personne a eu la possibilité de le demander afin de pouvoir le cas échéant, faire valoir ses droits ultérieurement. Comme demandé, l'anonymat a été la règle.

### **Prudence**

La prudence est de mise lorsqu'il s'agit de parler de harcèlement, souligne l'auditeur. « Chaque situation est différente et devrait faire l'objet d'une analyse circonstanciée. Sans quoi le risque d'arbitraire est trop grand. ».

Dès lors son approche vise à élargir la focale et comprendre des situations de conflits ou de difficultés professionnels qui peuvent être ou non du harcèlement. Il met aussi en garde contre l'écueil lié à la définition du harcèlement, à une mauvaise utilisation des termes.

## **4.3 Résultats**

L'accusation de harcèlement à l'encontre de la direction du SEnOF envers l'ensemble du service et en particulier des directions de CO n'est pas étayée. Dans de rares cas, les directions d'école accusent leur supérieur hiérarchique (c'est-à-dire un inspecteur ou une inspectrice) de manque d'appui, d'un manque au niveau du management ou encore d'un désaccord.

L'audit met en lumière des situations de souffrance au travail et des situations de harcèlement/conflit rapportées lors des entretiens impliquaient quelques directions d'établissement scolaire :

- > de l'autoritarisme et des menaces de la part de directeurs ou directrice d'établissement scolaire ont été relatés par des enseignants-e-s.
- > des comportements et décisions fondées sur des liens personnels et non professionnels ont été signalés au sein de certains établissements. Ainsi, des enseignants et enseignantes proches, voire amis, avec le directeur ou la directrice auraient droit à des traitements de faveur.
- > des comportements inappropriés et/ou irrespectueux ont été décrits au sein de certains établissements. Il serait arrivé que des enseignants et enseignantes se sentent humiliés lors d'échanges avec leur direction et parfois en présence de leurs collègues.
- > un manque de professionnalisme a été évoqué, notamment des lacunes organisationnelles, mais aussi des manquements au devoir de discrétion.
- > Le comportement problématique de parents et d'élèves mentionné lors des entretiens peut aussi constituer une source de pression importante sur les enseignant-e-s et les directions d'école.

## **4.4 Eléments quantitatifs : harcèlement moral**

- > 12 % des collaborateurs et des collaboratrices du SEnOF déclarent avoir été victimes ou victimes ET témoins de harcèlement moral (mobbing) dans le cadre de leur activité professionnelle actuelle. Ce chiffre est supérieur à celui de l'étude Empiricon de 2022. Dans cette étude, 7 % des répondant-e-s se disent victimes de harcèlement. Il n'était pas possible de se déclarer témoin de ce type de situation.
- > Les cas de mobbing sont corrélés à l'âge des collaborateurs et des collaboratrices, les plus âgés étant les plus concernés.
- > Les cinq formes de harcèlement moral ressenties le plus souvent mentionnées sont l'impossibilité de s'exprimer (56 %), le fait de se voir discréder auprès des collègues ou de la hiérarchie (51 %), ne pas avoir de bonjour ou de salutations (48 %), la propagation de rumeurs (45 %) ou encore la rétention d'informations (41 %).
- > Les humiliations ou moqueries, les cris, le refus de contact, l'exclusion ou l'isolement ainsi que les remarques insultantes ont aussi été des types de harcèlement vécus par plus d'un quart des victimes déclarées. Les menaces (professionnelles, physiques ou psychologiques) et le fait de se faire ridiculiser touchent aussi un quart des victimes déclarées. La charge de travail trop importante ainsi que des tâches absurdes concernent également près de 20 % des dites victimes.
- > 31 % des personnes qui estiment avoir été harcelées désignent les parents comme responsables.
- > Les 66 % qui ont signalé le harcèlement moral se décomposent de la manière suivante : 23 % estiment avoir été soutenus, 26 % estiment ne pas avoir été vraiment soutenus et 17 % estiment ne pas avoir été soutenus du tout.

## **4.5 Eléments quantitatifs : Problèmes relationnels importants**

- > 21 % des collaborateurs et des collaboratrices du SEnOF déclarent avoir été victimes ou victimes ET témoins de difficultés relationnelles importantes au travail. C'est un problème plutôt répandu et général, selon l'auditeur.
- > Les formes de difficultés relationnelles vécues sont les mêmes que les formes de mobbing : l'impossibilité de s'exprimer est la mention la plus fréquente (55 %), devant la rétention d'information et le fait ne pas se faire saluer (37 %), puis se voir discréder (31 %), se faire crier dessus ou que des rumeurs soient propagées sur leur compte (27 %).
- > Ces difficultés relationnelles ont principalement lieu avec des supérieur-e-s hiérarchiques direct-e-s (44 %) ou des collègues de même niveau hiérarchique (34 %). Les parents sont responsables de ces difficultés relationnelles pour un tiers des répondant-e-s et les élèves pour 19 % d'entre eux.
- > 39 % des répondant-e-s n'ont pas signalé le problème. Sur les 61 % qui l'ont signalé, 25 % estiment avoir été soutenus, 27 % estiment ne pas avoir été vraiment soutenu et 9 % pas soutenus du tout.

## **4.6 Eléments quantitatifs : harcèlement sexuel**

- > 3 % des collaborateurs et des collaboratrices du SEnOF estiment avoir été victime ou victime ET témoin de harcèlement sexuel dans le cadre professionnel. Les formes de harcèlement sexuel vécues en tant que victimes sont pour plus de la moitié des remarques obscènes sur l'apparence physique ou des remarques ou plaisanteries sexistes. Plus d'un quart des cas sont liés à des histoires ou discussions à caractère sexuel ayant provoqué un malaise et 22 % ont été des contacts physiques non désirés.
- > Les femmes se disent beaucoup plus souvent victimes que les hommes (2,8 % vs 0,8 %)
- > Les auteurs ou les autrices sont principalement des collègues de même niveau hiérarchique.
- > Environ un quart des cas ont été signalés. Et dans une très grande majorité, les victimes se sont senties soutenues.

## **4.7 Recommandations**

L'auditeur recommande notamment trois axes de travail pour remédier à cette situation :

**Renforcer la prévention dans une approche globale** : le management et les modèles de collaboration doivent être renforcés à tous les échelons du service.

**Renforcer les voies de dénonciation** afin que les collaborateurs et les collaboratrices aient le sentiment de pouvoir s'exprimer sans crainte. Il sera parfois nécessaire de pouvoir contourner la voie hiérarchique.

**Renforcer la prévention auprès des parents** en expliquant les comportements adéquats et les moyens à disposition pour régler les éventuels conflits avec un-e enseignant-e ou une direction d'école.

# **5 Pas de conflits d'intérêts au sein de la direction du service**

## **5.1 Constats**

- > L'existence de conflits d'intérêts au sein de la direction du service n'est pas matérialisée
- > Rien n'a été trouvé qui irait à l'encontre des règlements en la matière
- > Le domaine de la pédagogie fribourgeoise est un petit monde qui tisse des liens extraprofessionnels.

## **5.2 Contexte**

Il ressort des entretiens que le domaine de la pédagogie dans le canton de Fribourg est un petit monde, constitué de personnes qui se connaissent et tissent parfois des liens extraprofessionnels. Les liens sociaux de toutes ces personnes dépassent d'ailleurs le cercle de la pédagogie. De plus, comme tout le monde ou presque a le même cursus, les personnes de la même génération se sont souvent côtoyées durant leurs études.

---

L'auditeur rapporte que lors des entretiens, lorsqu'il a abordé la question, il a entendu nombre d'anecdotes relatives à des liens entre le monde de l'éducation et l'extérieur : avec le monde politique, le monde académique, le monde juridique ou le monde journalistique. Il prend position et répond ainsi à la question posée :

### 5.3 Résultats

- > Il existe des liens étroits entre certains membres de la direction du service, selon l'auditeur. Il est selon lui néanmoins délicat de déterminer le degré d'amitié entre des personnes. Et cela ne semble pas aller à l'encontre des règlements en la matière.
- > Peu d'éléments soutiennent la thèse selon laquelle les conflits d'intérêts se seraient matérialisés. Il s'agit surtout de suspicion de la part des personnes entendues.
- > Dans certains cas à différents échelons du service, des maladresses et des comportements inappropriés (y compris d'un point de vue managérial) auraient pu nourrir un sentiment d'iniquité et, partant, l'impression qu'il existe des liens privilégiés entre certaines personnes.
- > Il est possible que des personnes en désaccord avec la politique du SEnOF aient forcé le trait.

### 5.4 Recommandations

L'auditeur recommande plusieurs mesures pour renforcer la transparence et le sentiment d'équité, et en particulier :

**Établir une charte éthique interne pour tous les services de l'Etat** : La mise en place d'une charte éthique, spécifiant les règles de gestion des conflits d'intérêts, est cruciale pour assurer une gouvernance impartiale. Cette charte doit inclure des procédures détaillées pour identifier, déclarer et gérer les conflits d'intérêts potentiels. C'est le service du personnel de l'Etat qui est chargé d'établir cette charte qui sera applicable à l'ensemble du personnel de l'Etat.

**Mettre en place des mécanismes de signalement confidentiel** : Pour renforcer la transparence et permettre aux employé-e-s de signaler des conflits d'intérêts sans crainte de représailles, il est recommandé de mettre en place un canal de signalement confidentiel. Ce mécanisme doit permettre à tout membre du personnel de faire remonter des situations potentiellement problématiques et garantir un suivi rigoureux des signalements. Un tel dispositif réduit les risques de perception de favoritisme et permet d'instaurer un environnement de travail éthique, où les préoccupations des employés sont entendues.

**Formation des cadres aux enjeux éthiques et à la gestion des conflits d'intérêts** : Il est essentiel de former régulièrement les cadres, inspecteurs, inspectrices, directeurs et directrices d'établissement scolaire aux questions d'éthique, y compris la gestion des conflits d'intérêts. Ces formations doivent aborder les pratiques de prévention, de reconnaissance des conflits potentiels, et les démarches à suivre pour une gestion impartiale. La formation contribuerait à sensibiliser les responsables aux risques d'influence indue, tout en renforçant les bonnes pratiques organisationnelles et la culture de transparence.

## 6 Impact des mesures pédagogiques du SEnOF sur la performance des élèves : des résultats contrastés

---

### 6.1 Constats

- > L'école à visée inclusive préoccupe les enseignant-e-s et les directions d'école. L'auditeur relève un mélange possible des problématiques. L'impact sur l'apprentissage des élèves est jugé majoritairement négatif.
- > L'addition d'élèves à besoins spécifiques et d'élèves à problèmes comportementaux et/ou neurologiques rend la gestion d'une classe difficile pour les enseignants et directions d'école.
- > Le co-enseignement est vu comme une piste possible.
- > La relation parents-école est un point de tension et de pression sur les enseignants.

- > L’appréciation des directives relatives aux pratiques en évaluation à l’école obligatoire est contrastée pour les enseignant-e-s et les directions d’école.
- > Une mesure pédagogique peut être contestée sans que l’impact sur l’apprentissage des élèves soit considéré comme négatif.
- > La charge de travail liée à la mise en œuvre du concept maintien et développement de la qualité est relevée.
- > L’éducation numérique récolte des avis contrastés et un désaccord sur le sens de la mesure.

## 6.2 Contexte

Une analyse scientifiquement étayée de l’impact des politiques éducatives pensées par la direction du SEnOF sur la performance des élèves nécessiterait 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. Le Conseil d’Etat l’a indiqué dans sa réponse du 20 février 2024.

Selon le Conseil d’Etat, il ne paraît ni possible ni opportun de débuter 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.

Par ailleurs, il existe déjà des **indicateurs** permettant des comparaisons avec les autres cantons :

- > les **enquêtes PISA** 2000, 2003, 2006, 2009 et 2012 sont basées sur les compétences jugées souhaitables par les experts internationaux pour des jeunes de 15 ans donc en référence aux plans d’études suisses ;
- > des **COFO** (vérification de l’atteinte des compétences fondamentales à l’école obligatoire) sont mises en place dès 2016/17 par la CDIP. 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 n’a eu lieu qu’en 2023 pour les élèves 11H et en 2024 pour les 4H, avec des résultats publiés en partie au printemps 2025 et en partie courant 2026.

Le SEnOF a, dans l’intervalle, procédé à une **compilation des résultats des évaluations cantonales pour le français** (lecture, compréhension, production de l’écrit, etc.) qui se déroulent chaque année dans les classes de 11H du CO. Ces évaluations sont élaborées par une petite équipe (5 à 6 enseignant-e-s de français du CO) qui change chaque année. Elles sont ensuite analysées et validées par une quinzaine d’animateurs et d’animatrices de français qui enseignent dans les CO. Il y a une évaluation par type de classe et par année. Le contenu des évaluations diffère quelque peu chaque année, il n’est donc pas possible de parler de comparaison, mais plutôt de tendance.

On relève dans le tableau ci-après, non seulement la stabilité des résultats obtenus par les élèves de 11H depuis les années 2010, mais aussi des moyennes relativement basses, notamment si l’on considère les bons résultats des élèves fribourgeois aux tests PISA et des COFO durant la même période :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2018	2019	2021	2022	2023	2024
EB <sup>1</sup>	4.36	4.45	4.27	4.26	4.27	4.49	4.49	4.4	4.47	4.43	4.39	4.3	4.16	4.23
G	4.34	4.39	4.42	4.33	4.35	4.38	4.44	4.5	4.5	4.67	4.53	4.28	4.3	4.47
PG	4.74	4.53	4.51	4.54	4.54	4.55	4.51	4.49	4.56	4.57	4.54	4.43	4.53	4.54

Le Grand Conseil a demandé que l’auditeur recense les mesures du SEnOF/DFAC, qu’il donne aux personnes de terrain (directions d’établissement scolaire, adjoint-e-s, enseignant-e-s) la possibilité de donner leur avis sur les mesures (critiques positives et négatives) et permette à ces mêmes personnes de juger de l’efficacité des mesures.

<sup>1</sup> EB : filière exigences de base, G : filière générale, PG : filière prégymnasiale

---

Une liste de mesures a été établie par les directions des établissements scolaires et la direction du SEnOF. Les collaborateurs et les collaboratrices du SEnOF ont pu donner leur avis sur lesdites mesures. La liste se trouve en annexe tout comme les réponses données.

L'auditeur relève que l'option « ne sais pas / pas concerné » a été sélectionnée assez fréquemment : cela peut signifier que la personne répondant au questionnaire n'était pas concernée par la mesure ou alors qu'elle pouvait se montrer opposée à la mesure sans pour autant estimer que ladite mesure avait un impact négatif sur l'apprentissage des élèves.

### 6.2.1 L'école à visée inclusive

#### Contexte

D'après l'auditeur, le raisonnement est faux selon lequel l'augmentation des cas problématiques dans le cadre de l'école ordinaire découle de la visée inclusive (au sens où le transfert vers l'école ordinaire d'élèves auparavant intégrés dans des classes ou établissement spécialisés est à l'origine des problèmes).

Cette augmentation est liée à des transformations sociétales bien plus importantes et profondes.

- > La relation parents-école est un point de tension et de pression sur les enseignants.
- > Le rapport à l'autorité des élèves est questionné. La question de la discipline des élèves et donc de leur comportement est au centre des préoccupations d'une partie des enseignants.
- > Les problèmes comportementaux ressemblent parfois aux conséquences des problèmes neurologiques et peuvent se superposer, se confondre, s'additionner.

#### Résultats

Les répondant-e-s ont été invités à dire quelles étaient selon eux les conséquences positives ou négatives de l'école inclusive :

- > La proposition de réponse qui a suscité les réponses les plus contrastées est : « Gérer trop d'élèves avec des particularités dans une seule classe ». 92 % des directions d'école l'ont sélectionnée ainsi que 94 % des enseignant-e-s alors que seuls 25 % des membres de la direction du SEnOF l'ont fait.
- > La proposition « Baisser le niveau général de la classe — niveler vers le bas les exigences scolaires », qui est un argument souvent entendu, a été sélectionnée par 43 % des directions d'école et 52 % des enseignant-e-s.
- > Une large majorité des répondant-e-s estime que « Des effectifs trop grands rendent difficile l'école inclusive » (88 % tout à fait d'accord et 10 % assez d'accord) et que « Les ressources allouées (nombre d'unités) aux mesures de pédagogie spécialisée sont insuffisantes » (73 % tout à fait d'accord et 13 % assez d'accord).
- > Parmi les solutions, « Le co-enseignement est une solution aux défis posés par l'école inclusive » a été soutenue (35 % tout à fait d'accord et 43 % assez d'accord) ainsi que « Une gestion de l'octroi des mesures d'aide et des ressources au sein de l'établissement faciliterait l'organisation » (32 % tout à fait d'accord et 35 % assez d'accord, 37 % et 46 % en relevant les « ne sais pas/sans réponse »).
- > Les établissements et, dans une moindre mesure (en fonction des intitulés), la direction du service soutiennent le recours à des mesures séparatives. Cet aspect est ressorti lors de divers entretiens de manière nuancée.
- > Les mesures de soutien sont, de manière générale, appréciées.
- > Le déploiement des travailleurs sociaux et travailleuses sociales en milieu scolaire (TSS) est, de manière générale, apprécié.
- > L'impact de l'école à visée inclusive sur les apprentissages des élèves est vu plutôt négativement par 59 % des répondant-e-s et plutôt positivement par 30 % des répondant-e-s. 11 % ne savent pas ou estiment que l'impact est neutre.
- > A contrario, le recours à des mesures séparatives est vu comme globalement positif sur l'apprentissage des élèves par 75 % des répondant-e-s.
- > Les mesures d'aide ordinaire de pédagogie spécialisée sont considérées comme ayant un impact positif sur les apprentissages des élèves par 75 % des répondant-e-s. Elles occasionnent cependant un surcroît de travail au niveau de l'enseignement pour 54 % et au niveau administratif pour 58 % des répondant-e-s.

- 
- > Les mesures d'aide renforcée de pédagogie spécialisée sont considérées comme ayant un impact positif sur les apprentissages des élèves par 70 % des répondant-e-s. Elles occasionnent cependant un surcroit de travail au niveau de l'enseignement pour 65 % et au niveau administratif pour 68 % des répondant-e-s.

## Recommandations

L'auditeur suggère de communiquer de manière constructive et directe sur la part (ou l'impossibilité de faire la part) de l'inclusivité et de l'évolution sociétale. Cette évolution entraîne un changement profond des attentes de l'école envers les enseignant-e-s. Il est possible que ces attentes n'aient pas été suffisamment expliquées et discutées. Il suggère également d'analyser les besoins en matière de mesures séparatives.

### 6.2.2 Les évaluations

#### Synthèse

- > L'auditeur relève que, d'une manière générale, certains établissements sont critiques envers les mesures relatives aux évaluations. En particulier le sens de ces mesures (ce qu'elles doivent apporter/leur raison d'être) n'est pas partagé par tous et toutes.
- > L'écart entre certains établissements et la direction du service se retrouve sur ces questions.
- > Le désaccord des CO par rapport à la note au demi, aux évaluations sommatives du fonctionnement de la langue et à la semestrialisation ressortent dans les résultats. Le lien avec un éventuel impact négatif sur l'apprentissage des élèves n'est cependant pas fait de façon systématique.
- > Le désaccord des directions d'école primaire par rapport au bulletin scolaire de 1-2H ressortent dans les résultats.

#### Résultats

De manière générale, l'appréciation des instructions concernant l'évaluation à destination des enseignant-e-s est contrastée.

Si la remise en question de certaines pratiques professionnelles (feedback, auto-évaluation de l'élève) est vue comme chronophage par 50 % des répondante-e-s, 48 % y voient une cohérence entre les 3 cycles de l'école obligatoire. De même, si 43 % des répondant-e-s soutiennent que l'accent doit être mis sur les apprentissages plutôt qu'une évaluation sanctionnant les manques, 42 % des répondant-e-s regrettent la diminution du nombre de notes demandé, estimant que cela ne permet plus de faire des points de situations réguliers.

Concernant **la notation au ½<sup>2</sup>**, l'appréciation de la mesure est plutôt négative : 54 % des répondant-e-s y voient une diminution des nuances d'appréciation par rapport aux notes fixées au dixième et 47 % des répondant-e-s y voient une injustice permettant que les élèves avec plusieurs points de différences aient au final, la même note, 46 % une difficulté pour l'élève de voir sa progression. Cependant, l'impact qu'aurait la mesure sur les apprentissages des élèves est beaucoup plus nuancé : si l'on fait abstraction du 30 % des répondant-e-s qui ont indiqué ne pas pouvoir estimer cet impact, 54 % des répondant-e-s indiquent un effet positif ou neutre alors que 44 % le pensent négatif.

Concernant **la page de garde<sup>3</sup>** qui doit accompagner chaque évaluation sommative, l'appréciation est plutôt positive : 58 % des répondant-e-s estiment que la page de garde augmente la transparence envers les élèves et les parents, 51 % y voient une visualisation de la réflexion de l'enseignant-e, 49 % une aide pour la compréhension des objectifs et des critères par les élèves. L'impact de cette mesure sur l'apprentissage des élèves est considéré, une fois le pourcent d'indication « ne sais pas » retiré, comme positif par 41 % des répondant-e-s, neutre par 53 % des répondant-e-s et négatif par 6 % des répondant-e-s.

---

<sup>2</sup> Note au demi : Les notes sont mises au demi (5, 4.5, etc.) depuis plusieurs années tant au primaire francophone et germanophone qu'au CO germanophone. Par le biais de directives de la DFAC entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2022, les CO francophones ont également dû se conformer au cadre cantonal et renoncer à la notation au 10<sup>e</sup>

<sup>3</sup> Page de garde : Les enseignants planifient leurs cours en fonction des programmes et des besoins des élèves. Ils fixent des objectifs, choisissent des activités et évaluent les progrès. La page de garde des évaluations aide les élèves à comprendre leurs réussites et leurs difficultés, et informe les parents. Elle peut être donnée avant, pendant ou après l'évaluation pour guider l'apprentissage.

---

La **semestrialisation**<sup>4</sup> est perçue plutôt négativement : 43 % des répondant-e-s estiment que cela désavantage des élèves car les thèmes du 2<sup>e</sup> semestre sont souvent plus exigeants que ceux du 1<sup>er</sup> et 40 % des répondant-e-s pensent qu'il y a un désengagement des élèves dans leurs apprentissages lors du 1<sup>er</sup> semestre. 35 % des répondant-e-s y voient le renforcement de l'analyse de la situation scolaire de l'élève à la fin de chaque semestre et le signe d'une cohérence au sein de l'école obligatoire fribourgeoise. Cependant, 28 % des répondant-e-s estiment ne pas être en capacité d'indiquer l'impact de cette mesure sur les apprentissages des élèves. Si l'on fait abstraction de l'indication « ne sais pas », 48 % des répondant-e-s disent que l'impact de la mesure est positif ou neutre et 52 % pensent le contraire.

Concernant l'**évaluation sommative du fonctionnement de la langue**<sup>5</sup>, les répondant-e-s se prononcent majoritairement négativement et invoquent des apprentissages moins réguliers, une perte de la notion d'effort pour les élèves et un désintérêt pour l'apprentissage du vocabulaire. Ils sont toutefois 46 % à indiquer ne pas savoir si l'évaluation telle que mise en œuvre a un impact positif ou négatif sur l'apprentissage des élèves.

#### 6.2.3 Concept maintien et développement de la qualité : quelques commentaires

Les participant-e-s ont pu se prononcer à propos des conséquences positives ou négatives du concept maintien et développement de la qualité qui s'est généralisé dans les écoles après une phase pilote à la rentrée scolaire 2019.

- > C'est surtout la charge de travail liée à la mise en œuvre du concept maintien et développement de la qualité qui est relevée – 73 % la mentionne – . Si 54 % des répondant-e-s indiquent que ce concept permet de s'intéresser aux besoins particuliers de l'établissement, 59 % pensent que cela occupe les équipes enseignantes à des tâches éloignées des besoins.
- > Concernant l'impact de la mise en œuvre de ce concept sur l'apprentissage des élèves, 23 % disent ne pas le connaître, 29 % indiquent qu'il est positif, 41 % estiment qu'il est neutre alors que 7 % des répondant-e-s pensent qu'il est négatif.

#### 6.2.4 Éducation numérique : quelques commentaires

- > Les répondant-e-s sont plus nombreux à estimer que cela va « Participer à l'augmentation du temps d'écran des élèves qui est déjà élevé » (80 %) que « Offrir aux élèves une prévention nécessaire en lien avec les écrans » (62 %) ou « Préparer les élèves au numérique qui se généralise » (57 %).
- > Comme dans plusieurs exemples précédents, au-delà des considérations sur la charge de travail et l'impact sur l'apprentissage (qui nous semble de toute façon très difficile à évaluer), c'est bien sur le sens de la mesure qu'il y a un désaccord.
- > Concernant l'impact sur l'apprentissage des élèves, 11 % disent ne pas le connaître, 43 % indiquent qu'il est positif, 10 % estiment qu'il est neutre et 36 % pensent qu'il est négatif.
- > Il convient de préciser qu'en été 2024, les enseignant-e-s formés au volet « éducation numérique » du PER sont au nombre de 700. Ils et elles enseignent au cycle 1. Les formations au numérique pour les enseignants-e-s des degrés suivants sont en cours.

### 6.3 L'importance de préciser qui décide de quoi

Le SEnOF est entouré d'entités et institutions qui ont une influence sur lui, voire un lien hiérarchique, et sur lesquelles il a de l'influence également.

- > Le Grand Conseil (GC), qui vote les lois, notamment la loi sur la scolarité obligatoire (LS).
- > Le Conseil d'Etat (CE), qui adopte les règlements, notamment le règlement d'application de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS).

---

<sup>4</sup> Semestrialisation : les résultats obtenus durant le premier semestre de l'année scolaire figurent dans le bulletin scolaire tout comme les résultats obtenus durant le deuxième semestre, soit du début février jusqu'au début juin. Les résultats obtenus durant les 2 semestres sont indépendants. Ce système est cohérent avec le principe de la perméabilité qui permet aux bons élèves et/ou aux élèves en difficulté de changer de filière d'études durant l'année scolaire.

<sup>5</sup> Évaluation sommative du fonctionnement de la langue : Il s'agit de l'évaluation des aspects formels de la langue : règles grammaticales, orthographiques et syntaxiques.

- 
- > Les entités intercantonales qui ont pour mission, donnée par la Constitution fédérale, d’harmoniser les pratiques en matière de pédagogie. Il s’agit de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l’instruction publique (CDIP) et, pour la partie francophone du canton, de la Conférence intercantonale de l’instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP). C’est par exemple la CIIP qui a ratifié le Plan d’études romand (PER) ainsi que la Convention scolaire romande. C’est là également que sont élaborés les moyens d’enseignement. Le SEnOF est représenté au sein de la CIIP : les personnes qui collaborent aux réalisations de la CIIP sont en grand nombre des représentants et des représentantes des cantons.
  - > La DFAC, par sa Conseillère d’Etat, valide et signe les directives préparées par le SEnOF souvent en collaboration avec les conseillères juridiques du secrétariat général, respectivement les services de l’enseignement.

En d’autres termes, la direction du SEnOF est compétente pour établir et faire signer à la Conseillère d’Etat des directives qui s’imposent ensuite aux enseignant-e-s et aux directions d’école. Le contenu des directives doit alors être conforme au règlement et à la loi scolaire du canton de Fribourg et ne pas contrevénir aux plans d’études ni aux pratiques pédagogiques que les cantons souhaitent harmoniser, tant au niveau romand qu’au niveau suisse. En particulier, la direction du SEnOF était compétente pour décider du principe de la semestrialisation (l’élève est promu uniquement sur la base des résultats du deuxième semestre) et de celui de la note au demi. Elle était également compétente pour formaliser ces principes dans des directives portant ensuite la signature de la Conseillère d’Etat. Le Conseil d’Etat valide par exemple des règlements et des ordonnances transmis par la DFAC.

## 6.4 Recommandations

**Communiquer les processus décisionnels de manière régulière et proactive :** en expliquant non seulement les décisions prises, mais aussi les étapes et les critères qui ont mené à ces choix, les instances décisionnelles permettent aux acteurs de terrain de mieux appréhender les objectifs stratégiques. Cela renforcera la transparence et la confiance au sein de l’organisation. La communication inclut également l’intégration d’un mécanisme de rétroaction, où les établissements scolaires pourraient exprimer leurs retours et questions, garantissant ainsi un dialogue continu.

**Clarifier les responsabilités décisionnelles :** cela permettra aux collaborateurs et aux collaboratrices d’identifier précisément où se situe la responsabilité des décisions et de renforcer la légitimité des différents échelons hiérarchiques et des choix opérés.

# 7 Rien n’atteste une inadéquation des politiques éducatives aux demandes de la société

---

## 7.1 Constats

Ni le Service de la formation professionnelle, ni le Service de l’enseignement secondaire du deuxième degré

- > n’ont d’arguments qui viendraient confirmer le postulat des députés que la politique éducative du SEnOF prépare moins bien les élèves aux attentes du secondaire II ou du monde professionnel, ni
- > ne constatent de baisse de niveau des élèves à la fin de l’école obligatoire.

## 7.2 Contexte

Il a été demandé, dans le cadre de l’audit, de 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.

En application de la Constitution fédérale (art. 61a 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, a précisé le Conseil d’Etat dans sa réponse du 20 février 2024.

Ni le canton ni le SEnOF ne peuvent choisir de manière autonome des objectifs autres que ceux validés en Suisse. Les visées pédagogiques du PER, les moyens d’enseignement y relatifs et les modalités générales de mise en œuvre

---

sont décidés 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). L'auditeur constate que le SEnOF a mis en œuvre le PER et a fait preuve d'une solide vision pédagogique pour ce faire.

En ce qui concerne les attentes de la formation professionnelle, les patrons en charge d'apprenti-e-s 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).

Cela étant, un avis circonstancié a été demandé au Service de la formation professionnelle et au Service de l'enseignement secondaire du deuxième degré. Un résumé des réponses est présenté ci-après.

### 7.3 Résultats

- > Aucun constat de baisse de niveau des élèves à la fin de la scolarité obligatoire
- > Taux de réussite des diplômes stable
- > Taux de résiliation des contrats d'apprentissage stable

Le service de la formation professionnelle précise que les contrats d'apprentissage sont signés et résiliés si besoin par les entreprises formatrices et que les notes scolaires jouent un rôle non déterminant.

Il constate que le taux de réussite CFC, AFP et MP est stable depuis plus de 10 ans, tout comme le taux de résiliation des contrats.

Le service de l'enseignement secondaire du deuxième degré constate une baisse du taux de promotion des élèves après la première année au gymnase et à l'école de culture générale à partir de 2015/16. Il est cependant difficile d'en déduire une baisse du niveau des élèves venant du CO car dans le même temps, les conditions d'admission ainsi que les conditions de promotion (introduction de la double compensation) ont changé. L'augmentation du nombre d'échecs doit être mis en lien avec l'augmentation du nombre des élèves entrant au gymnase suite à la possibilité donnée aux bons élèves de la filière générale d'y poursuivre leurs études.

- > Pas de comparaison possible avec les élèves d'autres cantons
- > Haut niveau des élèves fribourgeois souligné

Concernant le constat que les élèves francophones fribourgeois seraient moins performants que les élèves francophones provenant d'autres cantons, ni le service de la formation professionnelle, ni le service de l'enseignement secondaire du deuxième degré ne sont en mesure de répondre : les apprenti-e-s et les étudiant-e-s ayant effectué leur scolarité obligatoire dans d'autres cantons ne sont pas assez nombreux à poursuivre leur formation post-obligatoire à Fribourg pour qu'une comparaison fondée puisse être faite. Par contre, les autres cantons romands soulignent souvent le haut niveau des élèves fribourgeois.

- > Aucun constat de hausse du nombre d'éventuelles récriminations des entreprises

Concernant d'éventuelles récriminations des divers milieux proches du secondaire II sur le niveau des élèves issus de l'école obligatoire, le service de la formation professionnelle indique qu'il n'y a pas d'augmentation à ce niveau-là : d'une part ce sont les associations professionnelles qui engagent les apprenti-e-s et qui sont responsables des promotions, d'autre part, les exigences ont changé. En effet, les notes scolaires sont moins considérées, au contraire des stages et des softskills (capacité à se comporter et à être en adéquation avec chaque situation). C'est peut-être ce dernier domaine qui connaît une augmentation des récriminations.

## **7.4 Suggestion**

L'orientation des élèves devrait être améliorée, indiquent tant le service de la formation professionnelle que celui de l'enseignement secondaire du deuxième degré. Ils suggèrent que l'organisation des CO germanophones où le titulaire de la classe (Klassenlehrer) accompagne les élèves de la 9H à la 11H joue un rôle positif dans le processus d'orientation, tout comme un plus grand attrait pour la formation professionnelle. Ainsi, les élèves germanophones sans solution sont moins nombreux que les francophones au terme de l'école obligatoire.

## **8 Nécessité d'un management renforcé et encadré à tous les niveaux hiérarchiques ainsi que d'une organisation plus claire**

---

### **8.1 Constats**

L'audit a permis de pointer les défis organisationnels du SEnOF et livre des éléments d'amélioration :

- > L'auditeur constate un manque de focus sur la gouvernance en raison de l'accent mis sur les missions pédagogiques.
- > Les processus décisionnels sont à clarifier.
- > La dynamique de changement que vit le SEnOF depuis quelques années n'a pas été suffisamment encadrée, instaurant un sentiment de confusion.
- > La mauvaise compréhension du système est une source de plainte.
- > La direction du SEnOF a adopté un style de management participatif, en phase avec les tendances actuelles du management bienveillant et collaboratif. Toutefois, le cadre et la clarté doivent être renforcés dans la mise en œuvre.
- > Il est inexact de dire que les acteurs du terrain n'ont pas été engagés dans les processus de transformation, mais il apparaît que les initiatives participatives n'ont pas abouti aux résultats escomptés. Parfois les acteurs du terrain ne comprennent pas que leur avis ne soit pas intégralement repris.
- > Le mandat parlementaire parle d'une direction du SEnOF déconnectée du terrain, mais dans certains cas le terrain n'est pas très ouvert à certaines mesures pour des raisons en partie liées à des divergences de point de vue sur les missions de l'école et les méthodes.
- > Les inspecteurs et inspectrices pourraient être aidés avec davantage d'outils de management qui leur permettraient de construire la relation avec les directions d'établissement.

#### **8.1.1 Renforcer le management pour mettre en œuvre les projets et les mesures pédagogiques**

L'auditeur observe un déséquilibre en termes d'attention et d'efforts entre les missions pédagogiques et les responsabilités managériales que l'on retrouve de manière transversale au sein du SEnOF. Cette tendance à accorder une plus grande importance à la pédagogie au détriment des aspects de gouvernance et de gestion s'observe à tous les niveaux hiérarchiques. Les opinions au sujet du management, en tant que discipline, sont assez mitigées. Cela a pu avoir des conséquences sur le fonctionnement général et/ou sur le climat social.

Or, une organisation de cette taille, avec des projets pédagogiques complexes, des enjeux sociétaux et un nombre considérable d'acteurs à coordonner, nécessite une structure managériale robuste, capable de soutenir les réformes tout en assurant un encadrement efficace des équipes.

Ce manque de focus sur la gestion et la gouvernance a des conséquences directes sur la mise en œuvre des réformes, le bien-être du personnel et la cohésion interne du service. Le management ou l'autorité en général n'est pas bien perçu au sein du SEnOF : certaines directions d'école en particulier au niveau du CO, n'acceptent pas le principe d'une supervision par l'inspecteurat. Leurs relations peuvent être difficiles aussi avec la direction du SEnOF.

## 8.2 Recommandations

**Instaurer une formation managériale initiale progressive :** Proposer une formation en management avant la prise de poste pour tout nouveau directeur et nouvelle directrice ou inspecteur et inspectrice. Il ne s'agirait pas d'une formation certifiante (déjà prévue), mais de modules courts créés pour le SEnOF et fondés sur les principales problématiques que rencontrent ses cadres. Elle permettra d'outiller les responsables pour une prise de fonction efficace et pour la gestion des premiers défis managériaux.

**Renforcer la présence des inspecteurs et des inspectrices sur le terrain :** ils et elles sont encouragés à renforcer leur présence sur le terrain en assurant un accompagnement continu aux directions dans une logique de soutien. Cette proximité faciliterait non seulement la compréhension des réalités opérationnelles des établissements scolaires, mais permettrait aussi d'identifier rapidement les besoins de soutien en gestion et en pédagogie.

**Mettre en place des mécanismes d'évaluation et d'ajustement :** Pour s'assurer de l'efficacité des réformes, un dispositif d'évaluation doit être mis en place dès le lancement d'une nouvelle mesure. Cette évaluation pourrait être basée sur des indicateurs qualitatifs et quantitatifs, recueillis à travers des enquêtes auprès des enseignant-e-s et des directions, permettant d'ajuster les actions en fonction des retours de terrain.

**Anticiper les résistances et les surcharges :** Chaque projet doit être évalué en termes d'impact potentiel sur la charge de travail des enseignant-e-s et des directions. Une évaluation des risques et des résistances doit être intégrée dès la phase de conception et des ajustements doivent être prévus en fonction des retours de terrain. Il est essentiel de mettre en place des mécanismes de suivi et de recadrage plus rigoureux. Une gestion des résistances, qu'elles soient individuelles ou collectives, est nécessaire pour restaurer l'autorité sans tomber dans l'autoritarisme.

**S'assurer de la compréhension de l'information en favorisant les feedbacks :** Transmettre l'information ne suffit pas. Il faut également s'assurer que tout le monde l'ait reçue et comprise. Les feedbacks favorisent la mise en place d'une « organisation apprenante ».

### 8.2.1 Une organisation plus claire pour répondre aux besoins exprimés

En particulier depuis l'adoption par le Grand Conseil de la loi scolaire en 2014 et le règlement de cette même loi scolaire en 2016, le SEnOF vit une dynamique de changement continu, voire de transformation structurelle. Les nombreux projets et réformes en cours révèlent une volonté d'adapter l'institution aux nouveaux défis pédagogiques, sociaux et organisationnels. La gestion du changement constitue un défi majeur dans le cadre de la gouvernance du service.

A cela s'ajoute le fait que le SEnOF est un grand service en nombre de collaborateurs et de collaboratrices dont les entités sont étendues sur l'ensemble du territoire francophone fribourgeois, ce qui rend difficile le maintien d'une vision d'ensemble pourtant nécessaire à une gouvernance fluide. Dans ce contexte, les écueils peuvent être nombreux : défaut de coordination, manque de transparence, conflits non identifiés entre entités, utilisation sous-optimale des ressources, déconnection entre les directions d'école et la direction du service, etc.

Diriger le SEnOF est indéniablement une tâche d'une grande complexité. L'école est à la croisée d'un grand nombre de problématiques et, même si l'on se concentre sur les aspects plus formels de la direction d'un service comme celui-ci, il s'agit d'encadrer directement et indirectement 3500 personnes réparties dans tout le canton et qui disposent toutes d'une grande autonomie d'action. La gouvernance du SEnOF exige également de tenir compte d'enjeux politiques complexes, mais aussi de conduire le changement et de planifier, coordonner et mettre en œuvre des politiques publiques dont l'impact sur les pratiques peut être profond.

### **8.3 L'exemple des groupes de gouvernance participative**

Le système des groupes de gouvernance participative (GGP)<sup>6</sup> mis en place par la direction du SEnOF a permis de regrouper des spécialistes qui apportent des éclairages et des solutions dans leur domaine. Si cela est tout à fait indiqué dans une organisation où la hiérarchie repose sur les capacités d'autonomie et de décision des niveaux intermédiaires et dans des environnements complexes – ce qui est le cas du SEnOF – la démarche a aussi entraîné des conséquences contre-productives en matière de cohésion, de charge de travail, de dynamique et, plus important encore, de légitimité des mesures. En effet, la qualité de la gestion d'un GGP dépend de la personne qui en a la charge, tous les GGP n'ont pas le même but, parfois les buts assignés à l'un ou l'autre GGP ne sont pas clairs, un manque de coordination entre les GGP et de vision d'ensemble a été constaté.

### **8.4 Une dynamique du changement à consolider**

Ce qui peut être déduit des entretiens, c'est que la dynamique du changement n'a pas été suffisamment encadrée, ce qui a eu pour effet d'instaurer un sentiment de confusion, avec des chevauchements d'initiatives et un manque d'alignement entre les différents projets. Elle a également alimenté l'incompréhension en matière de prise de décisions et parfois la frustration de voir les particularités de chaque établissement scolaire (selon le degré, les moyens à disposition et le lieu) insuffisamment prises en compte.

### **8.5 Recommandations**

**Mettre en place un organigramme hiérarchique et des organigrammes fonctionnels simplifiés et accessibles :** L'adoption d'un schéma hiérarchique simple et diffusé aux membres du SEnOF pourrait faciliter la compréhension des lignes de reporting et des responsabilités. Ce schéma pourrait être intégré dans un manuel de fonctionnement interne pour uniformiser la compréhension de l'organisation.

**Clarifier des responsabilités entre inspecteurs, respectivement inspectrices et directions d'établissement scolaire :** c'est un besoin qui ressort des entretiens. Il s'agit de développer une approche pragmatique, fondée sur des situations réelles, qui permettra de monter en généralité et poser un cadre plus clair. De plus, les parties prenantes auront pu participer à son élaboration.

**Centraliser la gestion des projets et nommer un coordinateur ou une coordinatrice des projets et des GGP :** la gestion de projets est un point d'amélioration important tout comme la coordination des groupes de pilotage. La direction administrative gagnerait à définir une fonction de coordinateur-trice des projets avec un rôle hiérarchique suffisant pour équilibrer l'importance accordée à la dimension pédagogique.

**Hierarchiser et espacer les réformes pour limiter la surcharge :** Pour éviter la multiplication des changements simultanés, il est recommandé de prioriser les réformes les plus urgentes et de les étaler dans le temps. En procédant de manière séquentielle, les directions et les enseignant-e-s disposeront de temps pour s'approprier chaque réforme, renforçant ainsi leur capacité d'adaptation.

**Mettre en place des mécanismes d'évaluation et d'ajustement :** Pour s'assurer de l'efficacité des réformes, un dispositif d'évaluation doit être mis en place dès le lancement d'une nouvelle mesure. Cette évaluation pourrait être basée sur des indicateurs qualitatifs et quantitatifs, recueillis à travers des enquêtes auprès des enseignant-e-s et des directions, permettant d'ajuster les actions en fonction des retours de terrain.

---

<sup>6</sup> GGP désigne l'ensemble formé par les groupes de pilotage (GrouPil), les groupes de travail (GT), les groupes d'échanges et de réflexion (GER) et les groupes de résonance (GR). Les GrouPil traitent d'une thématique (par exemple, l'évaluation) pour l'ensemble de cursus scolaire. Ils sont dirigés par un inspecteur ou une inspectrice. Leur composition intègre des représentant-e-s de tous les degrés (direction et enseignement) ainsi que des collaborateurs et collaboratrices pédagogiques. Les GT traitent d'une thématique de manière plus ciblée (par exemple, en fonction du degré scolaire). Ils sont dirigés par un collaborateur ou une collaboratrice pédagogique. Leur composition intègre des directions et des enseignant-e-s du degré concerné. Les GER concernent des problématiques spécifiques et regroupent des personnes qui se sont spécialisées dans ces questions. S'agissant des GR, aucun exemple ne nous a été donné à l'exception d'un GrouPil qui est aussi utilisé comme GR, au sens où il permet à la personne en charge du thème concerné de récolter des retours du terrain, transmis par des directeurs et directrices d'établissement scolaire.

---

**Centraliser, cibler et hiérarchiser les communications** : Parfois, c'est la surcharge de communication qui nuit à la communication. Il est donc important de centraliser autant que possible l'émission (pour éviter les problèmes de « cacophonie »), hiérarchiser/prioriser les informations à transmettre et cibler la réception.

## 9 Conclusion

---

La gouvernance de l'administration publique cantonale relève de la responsabilité du Conseil d'Etat. Le Gouvernement entend bien exercer cette mission dans un esprit de rigueur, de dialogue et de respect des principes de fonctionnement de l'Etat.

La gravité des allégations exprimées au travers de ce mandat a suscité beaucoup d'émotion voire de l'incompréhension dans les rangs de l'administration publique. Dès lors, le Conseil d'Etat a souhaité obtenir des réponses les plus objectives et complètes possibles par le biais d'un audit externe et indépendant.

Ce travail d'analyse avait trois buts. Il s'agissait d'abord de faire la lumière sur les accusations sous-jacentes aux quatre questions posées par le mandat. Ensuite, il fallait analyser le fonctionnement du service concerné afin de comprendre pourquoi et comment la situation en est arrivée à ce point de tension. Enfin, la démarche visait à alimenter une dynamique d'amélioration continue et nécessaire dans toute administration. Ces trois objectifs ont été atteints.

Ainsi, le Conseil d'Etat constate que les accusations portées à l'encontre de la direction du SEnOF ne ressortent pas des entretiens ni des réponses des quelque 2000 personnes ayant utilisé la plateforme web. En d'autres termes, les allégations à l'origine du mandat déposé le 12 décembre 2023 ne sont pas fondées. Cependant, le relais qui en a été fait au Grand Conseil est révélateur d'incompréhensions et de tensions générées par des personnes aux intérêts divergents.

Pour illustrer le prétendu climat toxique et autoritaire imposé par la direction du SEnOF, des député-e-s ont évoqué le licenciement de l'ancien directeur du CO de la Tour-de-Trême. Le Conseil d'Etat rappelle ici que le recours de ce directeur contre son licenciement a été rejeté par le Tribunal cantonal. Dans son arrêt du 8 juillet 2024<sup>7</sup>, le Tribunal expose clairement les faits et explique les raisons du licenciement. Ces raisons n'ont rien à voir avec des divergences d'ordre pédagogique. La décision de la DFAC était donc conforme à la législation sur le personnel de l'Etat.

Néanmoins, à partir de ces questionnements d'ordre pédagogique, l'auditeur a pu mettre en évidence des difficultés et des situations de souffrance au travail, principalement au niveau du corps enseignant. Par exemple, les préoccupations liées aux thématiques de l'école à visée inclusive ont été clairement exprimées. A contrario, l'analyse de l'impact des mesures pédagogiques attribuées au SEnOF sur la performance des élèves révèle des résultats contradictoires dont il est impossible de tirer des conclusions univoques. Enfin, une inadéquation des politiques éducatives aux demandes de la société ou une baisse de niveau des élèves à la sortie de l'école obligatoire n'est pas attestée par l'enquête menée dans le cadre de cet audit.

Depuis décembre 2023, le Conseil d'Etat constate que la situation vécue par la DFAC et la direction du service en lien avec ce dossier ne fut pas simple à gérer en termes organisationnel et lourde en termes humains. La plupart des personnes ayant pris part à l'audit d'une façon ou d'une autre attend désormais une forme de justice. Il y a les personnes qui estiment avoir été directement et publiquement attaquées et qui attendent une marque de réhabilitation. Il y a celles qui ont des comptes à régler et qui espèrent que les conséquences du rapport d'audit rejoailliront sur leurs « adversaires » sans qu'elles aient à entreprendre de démarches personnelles. Il y a aussi celles qui ont rapporté publiquement des propos graves envers la direction du SEnOF et des situations délétères, propos et situations qui n'ont finalement pas été rapportés aux auditeurs. Il y a celles qui ne se sentent pas concernées directement, mais qui

---

<sup>7</sup> Arrêt du 8 juillet 2024 I<sup>e</sup> Cour administrative : <https://publicationtc.fr.ch/?dec=b09050f9c453496485c7cb90c53ace8a&index=TC&locale=fr>

---

estiment que le service pour lequel elles travaillent a été injustement accusé. Il y a enfin celles qui attendront un peu avant de remettre de l'huile sur le feu.

L'audit permet de blanchir la direction du SEnOF des accusations portées à son égard. En parallèle, il identifie des pistes d'évolutions organisationnelles pour renforcer l'efficacité du service, notamment en termes de gestion RH, de gestion de projets, mais aussi sa communication et sa collaboration avec les parties prenantes du monde de l'éducation. L'organisation hiérarchique du SEnOF doit être mieux comprise, donc mieux communiquée et acceptée à tous les échelons. Reprenant l'expertise de l'auditeur, le Conseil d'Etat confirme le rôle prépondérant des inspecteurs et des inspectrices scolaires dont la fonction, complexe mais charnière, doit être affirmée auprès des écoles et des partenaires de celles-ci.

La formation est une des tâches principales confiées aux cantons. Investi de cette charge, le Conseil d'Etat s'engage pleinement pour l'école fribourgeoise. La mission de l'école est d'amener les élèves à développer au mieux leurs potentialités. Cette mission est partagée par les collaborateurs et les collaboratrices du service, en qui le Conseil d'Etat réitère sa confiance. Dans un esprit de consolidation et sur la base des éléments recueillis et analysés par l'auditeur, le Conseil d'Etat soutiendra les mesures d'améliorations priorisées par la DFAC et la direction du SEnOF.

Six recommandations prioritaires :

> Concernant les situations de harcèlements et de mobbing qui existent dans certains établissements scolaires : **Renforcer la prévention contre le harcèlement et le mobbing ainsi que les voies de dénonciation** afin que les collaborateurs et les collaboratrices puissent s'exprimer sans crainte, en contournant au besoin la voie hiérarchique.

**Renforcer la prévention auprès des parents** en expliquant les comportements adéquats et les moyens à disposition pour régler les éventuels conflits avec un-e enseignant-e ou une direction d'école.

Ces deux mesures sont de nature à préserver le bien-être des collaborateurs et des collaboratrices du SEnOF à brefs délais en les encourageant à dénoncer des situations pour lesquelles le Conseil d'Etat n'a aucune tolérance.

> Concernant les conflits d'intérêt qu'il s'agit de définir pour les prévenir -

**Établir une charte éthique interne pour l'ensemble du SEnOF : le SPO a été chargé par le Conseil d'Etat d'établir une charte éthique pour l'ensemble des collaborateurs et des collaboratrices de l'Etat.** Cette mise en place, spécifiant les règles de gestion des conflits d'intérêts, assurera une gouvernance impartiale. Cette charte doit inclure des procédures détaillées pour identifier, déclarer et gérer les conflits d'intérêts potentiels.

**Mettre en place des mécanismes de signalement confidentiel** : Pour renforcer la transparence et permettre aux employé-e-s de signaler des conflits d'intérêts sans crainte de représailles, un canal de signalement confidentiel est mis en place.

Ces deux mesures permettront aux collaborateurs et aux collaboratrices non seulement du SEnOF, mais de l'ensemble de l'Etat de connaître précisément ce qui relève du conflit d'intérêts à proprement parler, ce qui est autorisé et ce qu'il n'est pas permis. Le personnel pourra signaler de tels conflits simplement et directement.

> Concernant la dynamique du changement à consolider

**Enrichir les profils de compétences composant la direction du SEnOF d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2026** pour être en mesure de préparer la mise en œuvre des recommandations de l'auditeur. Il s'agit en particulier de compétences en ressources humaines, en communication et en gestion de projets.

**Elaborer et diffuser un schéma hiérarchique simple** pour faciliter la compréhension de la nouvelle organisation et des responsabilités de chacun-e.

La mise en œuvre de ces deux mesures est un préalable au déploiement des autres recommandations de l'auditeur.

---

A la lumière des constats établis, le Conseil d'Etat salue le travail accompli par le SEnOF dans un contexte exigeant. Il soutient pleinement la mise en œuvre des mesures prioritaires ci-dessus. Il souhaite que ce travail collectif contribue à apaiser la situation et à renforcer la cohésion et la confiance à tous les niveaux, dans l'intérêt des élèves, du corps enseignant, du service et de l'ensemble des parties prenantes du monde de l'éducation.

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

**Annexes :**

- 
- A1      Harcèlement – Résultats (57 pages)
  - A2      Les mesures pédagogiques – Résultats (119 pages)
  - A3      Listes des mesures pédagogiques