

Procédure déterminant le nombre d'enseignants attribués à une école primaire

Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 4 septembre 2008 (BGC p. 1661), les députés Christian Ducotterd et Christian Marbach constatent que le principe actuellement appliqué pour déterminer le nombre d'enseignants attribués à une école ne permet pas de répondre correctement aux différentes situations rencontrées dans les cercles scolaires. Il arrive que certaines classes comptent plus de 30 élèves, ce qui nuit à la qualité de l'enseignement d'une part et met en question le profit réel de formation que peut tirer chaque élève suivant les cours dans de telles conditions d'autre part. Or, le temps de la scolarité est précieux ; il est donc du devoir de toutes les personnes assumant une responsabilité dans ce domaine de prévenir toutes les situations qui pourraient à terme engendrer des conséquences négatives sur la formation des élèves.

Les deux députés demandent au Conseil d'Etat d'étudier la possibilité de compléter la base légale actuellement en vigueur de manière à éviter ces situations. Les ajouts attendus devraient permettre :

- de limiter le nombre d'élèves par classe, soit 27 au maximum pour une classe à un niveau et 22 pour une classe à deux niveaux,
- de privilégier, dans la mesure du possible, la mise sur pied de classes à deux niveaux avant l'engagement d'un enseignant supplémentaire,
- de s'efforcer de ne pas répartir les élèves d'une même année scolaire et d'un même établissement dans plus de deux classes.

Réponse du Conseil d'Etat**1. Rappel du principe défini par le règlement d'exécution de la loi scolaire (RLS)**

L'organisation actuelle des 108 cercles scolaires de l'école primaire dépend directement de l'application de l'article 43 RLS, qui définit de manière précise le nombre de classes attribuées à un cercle scolaire donné. Les effectifs du cercle ayant été annoncés, puis contrôlés à la date butoir du 15 juin précédant la prochaine rentrée scolaire (art. 44 et 45 RLS, complétés des art. 46 et 46^{bis}), le cercle scolaire connaît le nombre de ses classes et, partant, le nombre de postes d'enseignement auxquels il a droit dans le cadre de la répartition du « pot commun ». Il revient alors à la commission scolaire de déterminer l'organisation détaillée des classes, puis d'attribuer celles-ci aux membres du corps enseignant et, enfin, d'effectuer la répartition des élèves dans les classes. Ces différents éléments, qui sont autant de choix déterminant la composition de l'établissement scolaire pour la rentrée suivante, sont soumis pour analyse, contrôle et approbation à l'inspecteur ou l'inspectrice scolaire.

Le principe actuellement en vigueur permet donc de fixer le nombre de maîtres et maîtresses attribués à un cercle scolaire, mais laisse ensuite aux cercles scolaires le choix des élèves dans chaque classe, car il ne prend en considération que le nombre total des élèves du cercle. Comme la répartition des élèves n'est pas nécessairement équilibrée entre les différentes classes d'âge, on doit parfois compter avec des effectifs fort variables d'une classe à l'autre. Cette situation peut encore être péjorée en fonction des degrés ou des cycles concernés ; en effet, la conduite d'une classe de 1P ou 2P ne saurait être comparée à celle d'élèves de fin du primaire attestant d'une plus grande autonomie, car plus âgés.

2. Etat de situation sur la base de la présente année scolaire

A la rentrée scolaire 2008/09, un certain nombre de classes de la partie francophone du canton indiquaient des effectifs élevés selon la répartition suivante:

- 7 classes de 27 élèves (11 à la rentrée scolaire 2007/08)
- 6 classes de 28 élèves (2)
- 1 classe de 29 élèves (1)
- 4 classes de 30 élèves (0)

On comptait dans la partie francophone un total de 772 classes primaires, avec une moyenne de 19,4 élèves par classe. 2,3% des classes comptaient donc 27 élèves ou plus ; 1,4% comptaient 28 élèves ou plus.

Dans la partie alémanique du canton, la situation des effectifs se présente de la manière suivante :

- 6 classes de 27 élèves (5)
- 1 classe de 28 élèves (0)
- 2 classes de 29 élèves (1)
- 1 classe de 30 élèves (0, mais 1 classe de 31 élèves)

On comptait dans la partie alémanique un total de 244 classes primaires, avec une moyenne de 19,7 élèves par classe. 4,1% des classes comptaient 27 élèves ou plus ; 1,6% comptaient 28 élèves ou plus.

Il convient de relever que, contrairement à l'affirmation des postulants, aucune classe ne totalise lors de la dernière rentrée un effectif supérieur à 30 élèves. Plusieurs classes présentent cependant des effectifs élevés, soit pour l'ensemble du canton 24 classes de plus de 27 élèves. Mais il faut préciser aussi que la grande majorité des classes compte des effectifs moins élevés.

3. Mesures appliquées actuellement pour gérer la situation des classes à effectifs élevés

De manière générale, il convient de souligner que depuis longtemps les classes à effectif élevé sont l'objet d'une attention particulière et bénéficient ainsi quasi systématiquement d'un appui renforcé. Toutefois, si l'effectif de la classe est un élément important, auquel on se doit d'être attentif, celui-ci n'est cependant pas le seul critère à considérer. L'homogénéité ou l'hétérogénéité du groupe d'élèves, la présence ou non d'élèves rencontrant de sérieuses difficultés d'apprentissage, posant ou non des problèmes de comportement, le degré d'autonomie des élèves et leur âge, comme indiqué ci-dessus sont autant de paramètres à considérer.

• Octroi d'unités d'appui et autres mesures

Pour permettre une gestion correcte des classes aux effectifs élevés, les mesures suivantes sont appliquées. D'une part, des unités d'appui sont octroyées par l'inspecteur scolaire, allant jusqu'à 7 ou 8 unités par semaine et, d'autre part, des appuis émanent des ressources que les enseignants de l'établissement peuvent offrir en procédant à des échanges de branches, à des regroupements d'élèves dans les classes à faibles effectifs. Il y a également moyen de tirer profit des unités de l'alternance en 1P et 2P, lorsque l'effectif de ces premiers degrés est faible.

Ces différents dispositifs ont pour but d'organiser le travail en demi-classe dans les branches principales, français/allemand et mathématiques, ce qui facilite grandement la conduite d'une classe à effectif élevé, sachant que pour d'autres cours, il y a aussi des dédoublements opérés, par exemple pour les activités créatrices.

Les commissions scolaires et le corps enseignant sont aussi attentifs à procéder, chaque fois que cela est possible, à des dédoublements alternés au cours de la scolarité, ce qui revient à éviter qu'un groupe d'élèves maintienne un effectif élevé sur l'entier de la scolarité primaire.

- Classes à deux degrés

Comme le signalent les députés dans le développement de leur postulat, lorsque les classes présentent des effectifs très différents, le problème dû aux effectifs élevés est aussi résolu par la création de classes à deux degrés. Les recherches menées dans le cadre de l'IRDP¹ et les analyses conduites dans le canton indiquent que les élèves fréquentant les classes à deux degrés ne sont nullement pénalisés. Il a même été constaté qu'ils développent davantage de compétence d'autonomie dans la conduite de leurs activités en classe quand on les compare aux élèves des classes à un degré.

Le recours à ce dispositif est perçu de manière très variable par le personnel enseignant : soit il est relativement bien accepté, soit il est l'objet de réticences certaines. Celles-ci sont encore plus aiguës lorsque le regroupement de deux degrés concerne des classes n'appartenant pas au même cycle, par exemple une classe de 2P-3P ou de 4P-5P. Dans ces cas, les plans d'études ne facilitent pas ce type de regroupement, car les apprentissages doivent être différenciés pour chaque degré. Cette contrainte rend plus complexe la conduite et la gestion de la classe. De plus, il faut relever que les parents en particulier, mais aussi les commissions scolaires et les enseignants, souhaitent que soit conservée l'identité des classes en évitant, dans la mesure du possible, de les scinder ou de transférer une partie des élèves dans une autre classe.

Le recours aux classes à deux niveaux n'est parfois envisageable qu'à la condition de remettre en cause l'ensemble de la répartition des classes du cercle scolaire, ce qui freine le recours à ce dispositif. Il arrive aussi que la configuration des effectifs des différentes classes du cercle scolaire ne permette pas le recours à cette solution, car il faut toujours une classe à effectif plus faible pour compenser celle connaissant des effectifs élevés. Ceci est le cas lorsque, hormis la classe à effectif élevé, les autres classes comptent une vingtaine d'élèves.

4. Mesures proposées par les postulants

Les bases légales ou réglementaires actuelles ne permettraient pas l'application des mesures préconisées par les postulants. Seule la révision de la législation scolaire pourrait rendre possible le recours à de tels dispositifs. Sans présager des décisions que prendra le législateur en la matière, il s'agit pour l'instant d'analyser les opportunités que présentent les mesures proposées.

Mesure 1 : fixer l'effectif de classe maximum

Avant la rentrée scolaire 1993, le RLS limitait le nombre d'élèves par classe. Par arrêté du 30 mars 1993, par souci de rationalisation, mais aussi pour offrir plus de souplesse dans l'organisation locale des classes, le Conseil d'Etat a instauré le système encore en vigueur actuellement. Revenir à un système déterminant un nombre limitatif, par exemple de 27 élèves par classe selon la proposition des postulants, en complément des dispositions réglementaires déterminant le nombre de classes attribuées à un cercle scolaire, serait sans doute une mesure favorablement perçue par une partie des commissions scolaires, du corps enseignant, des élèves et de leurs parents. Cette disposition permettrait d'apporter un élément de régulation complémentaire dans l'organisation des classes et éviterait les situations extrêmes.

Avant de procéder au dédoublement de la classe dépassant le seuil de 27 élèves et, ce faisant, d'accorder l'ouverture d'une nouvelle classe pour le cercle scolaire, il convient de

¹ Institut de recherche et de documentation pédagogique

fixer une disposition complémentaire prévoyant une analyse précise de la situation. Celle-ci doit permettre de déterminer :

- 1) qu'il existe une possibilité d'ouvrir une classe à deux degrés sans recourir à l'ouverture d'une classe supplémentaire
- 2) que le dédoublement des branches principales en deux demi-classes à temps partiel par l'octroi d'appuis accordés par l'inspecteur scolaire permette d'arriver au même but.

Pour les classes à deux degrés, en fixer le maximum à 22 élèves paraît excessif et par trop contraignant. Que le total des élèves de ces classes soit inférieur à celui d'une classe à un degré est cependant concevable et même pleinement justifié. Et c'est ce principe que pourrait défendre le Conseil d'Etat dans la révision du RLS, en se gardant de déterminer un nombre strict défini à l'avance.

L'application stricte des deux mesures proposées (pas plus de 27 élèves par classe à un degré et pas plus de 22 élèves pour les classes à deux degrés) aurait les conséquences financières suivantes :

- pour les classes à un degré, cela reviendrait à dédoubler 15 classes à 140 000 francs l'unité, soit un montant de 2 100 000 francs.
- pour les classes à deux degrés, ce dédoublement concernerait 33 classes à 140 000 francs l'unité, soit un montant de 4 620 000 francs.

Ces dispositions entraîneraient une augmentation du budget annuel du pot commun de 6 720 000 francs dont 65% à charge des communes et 35% à charge de l'Etat en application de la répartition des frais de la scolarité primaire (art. 88 LS).

Mesure 2 : classes à deux niveaux.

Privilégier, dans la mesure du possible, la mise sur pied de classes à deux niveaux, avant l'engagement d'une enseignante ou d'un enseignant supplémentaire revient en fait à préconiser l'une des solutions à disposition, mais ne constitue pas, en soi, une mesure à proprement parler. Le nombre de classes attribué à un cercle scolaire et, a fortiori, le nombre d'enseignantes et d'enseignants, reste déterminé par l'effectif total du cercle. Et c'est bien l'analyse globale de la situation rencontrée dans chaque cercle scolaire qui doit permettre d'opter pour la solution la plus rationnelle et de nature à bien soutenir les apprentissages (cf. ci-dessus).

Mesure 3 : ne pas répartir les élèves d'une même année scolaire et d'un même établissement dans plus de deux classes.

Cette organisation est en fait déjà celle que connaissent la plupart des cercles scolaires, qui sont de taille petite et moyenne. Mais une telle disposition ne pourrait pas être appliquée dans des cercles scolaires de plus grande dimension qui comptent bien souvent trois voire quatre classes parallèles du même degré.

5. Travaux en cours de révision de la législation scolaire

L'avant-projet de loi scolaire, dont la consultation sera lancée ce printemps encore, ne prévoit pas de modifier la pratique actuelle. L'article 28 LS, repris dans le projet, donne compétence au Conseil d'Etat d'édicter des dispositions sur l'effectif des classes. Ce sera donc le nouveau règlement d'exécution de la loi scolaire qui pourra redéfinir les principes relatifs à l'effectif des classes. Ceux-ci s'inspireront largement des considérations exposées ci-dessus. Le Conseil d'Etat propose ainsi l'acceptation du postulat et demande au Grand Conseil de considérer la présente réponse comme rapport au postulat selon les articles 64 et 72 al. 2 LGC (RSF 121.1). La suite se concrétisera dans le RLS issu de la nouvelle LS.

Fribourg, le 17 février 2009