

# RAPPORT AU CONSEIL D'ÉTAT

## AUDIT ORGANISATIONNEL ET RH

Du Service de l'enseignement obligatoire de langue française (DFAC)

CONFIDENTIEL



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

MOVE UP SA

+41 (0)22 994 32 32

Rte de Cité-Ouest 2

CH-1196 Gland

info@moveup.ch

moveup.ch



## TABLE DES MATIÈRES

1.	INTRODUCTION.....	5
1.1.	<i>Éléments de lecture.....</i>	5
1.2.	<i>Préambule.....</i>	6
1.3.	<i>Contexte de la demande.....</i>	8
1.4.	<i>Le mandat parlementaire — Une première lecture.....</i>	9
1.5.	<i>Le périmètre de l'audit.....</i>	10
2.	MÉTHODOLOGIE.....	15
2.1.	<i>Le périmètre et nos choix méthodologiques.....</i>	15
2.2.	<i>Les entretiens "analyse organisationnelle".....</i>	18
2.3.	<i>La plateforme.....</i>	20
2.4.	<i>Les entretiens "harcèlement".....</i>	22
3.	ANALYSE ORGANISATIONNELLE — SECTION I — ÉLÉMENTS DE CONTEXTE.....	23
3.1.	<i>Contexte sociétal.....</i>	23
3.2.	<i>Éducation inclusive et augmentation du nombre d'élèves difficiles/en difficulté.....</i>	28
3.3.	<i>Culture d'entreprise.....</i>	31
4.	ANALYSE ORGANISATIONNELLE - SECTION II - STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT.....	38
4.1.	<i>Structure de la hiérarchie et processus décisionnels.....</i>	38
4.2.	<i>Les groupes de gouvernance participative.....</i>	47
4.3.	<i>La fonction d'inspecteur-trice : entre pédagogie et management.....</i>	50
4.4.	<i>La fonction de directeur-trice : pression et gestion des contradictions.....</i>	50
4.5.	<i>Disparités entre établissements scolaires.....</i>	52
4.6.	<i>Les enseignants et enseignantes.....</i>	53
4.7.	<i>Les conflits d'intérêts.....</i>	54
4.8.	<i>Recommandations relatives à la section II - Structure et fonctionnement.....</i>	55
5.	ANALYSE ORGANISATIONNELLE - SECTION III - GESTION DE PROJETS ET CONDUITE DU CHANGEMENT.....	60
5.1.	<i>Une dynamique de changement mal appréhendée.....</i>	60
5.2.	<i>Gestion de projets : vers une meilleure coordination des initiatives.....</i>	63
5.3.	<i>Recommandations relatives à la section III — Gestion de projet et conduite du changement.....</i>	67
6.	ANALYSE ORGANISATIONNELLE - SECTION IV - MANAGEMENT ET LEADERSHIP.....	70
6.1.	<i>Prise de décision.....</i>	70
6.2.	<i>Pédagogie et management : un déséquilibre qui est une cause de décalage.....</i>	75

6.3.	<i>Rapport à l'autorité</i> .....	75
6.4.	<i>Clivages internes et divergences de visions pédagogiques : un défi pour la cohésion et le leadership</i> 77	
6.5.	<i>La participation : entre volonté de bienveillance et autoritarisme latent</i> .....	79
6.6.	<i>Problèmes d'encadrement et mismanagement</i> .....	80
6.7.	<i>Recommandations relatives à la section IV — Management et leadership</i> .....	83
7.	ANALYSE ORGANISATIONNELLE — SECTION V — PROCESSUS RH .....	86
7.1.	<i>Processus de recrutement : une rigueur insuffisante dans l'évaluation des compétences managériales</i> .....	86
7.2.	<i>Gestion des remplacements : un enjeu logistique sous-évalué</i> .....	88
7.3.	<i>La question de la charge de travail</i> .....	90
7.4.	<i>Formation continue : une approche trop théorique ?</i> .....	93
7.5.	<i>Le soutien individualisé aux enseignants et enseignantes (SIE)</i> .....	94
7.6.	<i>La Consultation Espace santé-social (CESS)</i> .....	95
7.7.	<i>Recommandations relatives à la section V — Processus RH</i> .....	97
8.	ANALYSE ORGANISATIONNELLE — SECTION VI — COMMUNICATION.....	99
8.1.	<i>Communication : un levier central pour la réussite des projets</i> .....	99
8.2.	<i>Perte d'informations due à la surcharge</i> .....	100
8.3.	<i>Recommandations relatives à la section VI — Communication</i> .....	101
9.	HARCÈLEMENT .....	103
9.1.	<i>Définitions et méthodologie</i> .....	103
9.2.	<i>Considérations sur le harcèlement au SEnOF</i> .....	106
9.3.	<i>Éléments quantitatifs (cf. annexe 1)</i> .....	110
9.4.	<i>Recommandations relatives au harcèlement</i> .....	114
10.	LES "MESURES PÉDAGOGIQUES" .....	115
10.1.	<i>Rappel du périmètre du mandat relatif à ce sujet</i> .....	115
10.2.	<i>Définition</i> .....	115
10.3.	<i>Enjeux méthodologiques</i> .....	115
10.4.	<i>Liens avec l'analyse organisationnelle</i> .....	115
10.5.	<i>Listes des mesures (cf. annexe 3)</i> .....	116
10.6.	<i>Commentaires généraux sur les résultats (cf. annexe 2)</i> .....	117
10.7.	<i>Recommandations relatives aux mesures</i> .....	119
11.	CONCLUSION.....	121
11.1.	<i>Garder une vision d'ensemble</i> .....	121
11.2.	<i>Amélioration continue</i> .....	121

11.3.	<i>Mandat du CE</i> .....	122
11.4.	<i>Priorisation des mesures</i> .....	126

**Remarques :** Ce rapport d'audit est confidentiel et limité en diffusion au Conseil d'État. Il appartient à Move UP SA et ne peut pas être reproduit sans son accord. Cet audit est fondé sur un échantillonnage et nous dégageons toute responsabilité en cas d'erreur portant sur l'exactitude ou l'exhaustivité du contenu.

# 1. INTRODUCTION

## 1.1. Éléments de lecture

Nous présentons ici quelques aspects de forme qui reviennent fréquemment dans le rapport afin d'en faciliter la lecture.

- La loi sur la scolarité obligatoire (LS) dont nous parlons est la version de 2014 (dernière modification en 2024) et le règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS) est la version de 2016 (dernière modification en 2023).
- Il nous arrive d'utiliser comme des synonymes les termes "projet", "mesure" (ou mesure pédagogique) et "politique publique". Cela ne serait bien sûr pas correct dans un autre contexte, mais ici les mesures sont bien des projets au sens managérial et des politiques publiques dans le domaine pédagogique.
- Nous avons utilisé le terme "direction administrative" pour désigner le groupe constitué du Conseil de direction et des inspecteurs et inspectrices (cf. chapitre 4). Précisons ici qu'il aurait été plus juste de parler de "direction administrative et pédagogique". C'est donc en ce sens qu'il faut l'entendre.
- Nous sommes conscients que l'expression "mesures pédagogiques" n'est pas tout à fait correcte.

Lors du débat parlementaire, les député-e-s ont parlé de "mesures du SEnOF ou de la DFAC". Comme l'un des enjeux est bien de savoir qui a pris la décision, nous avons estimé qu'il serait laborieux de reprendre cette formule et de la modifier en fonction du contexte. Nous avons opté pour "mesures pédagogiques", que nous avons certainement dû entendre dans le cadre d'échanges. Avec le recul, nous réalisons que cette formule est réductrice puisque certaines mesures ne sont pas strictement pédagogiques. C'est le cas, notamment, du concept Maintien et développement de la qualité de l'école, qui est décrit de la manière suivante :

"Le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF) a fait le choix d'inscrire sa démarche d'évaluation et de développement de la qualité de l'école dans une perspective de développement professionnel des enseignants [et des enseignantes] et des établissements scolaires centré sur le concept d'autoévaluation."

De plus, cette formulation a été critiquée lors de la séance de lancement de l'audit, car, pour des spécialistes, la réunion de ces deux termes est inusuelle.

Néanmoins, elle présente l'avantage d'éviter d'utiliser le terme "mesure" seul, car celui-ci peut avoir une connotation négative. Ce que l'on veut désigner, ce sont les politiques publiques relatives à l'école obligatoire dans le canton de Fribourg. Au

final, nous avons alterné les expressions, tout en restant conscients de leurs limites.

- En matière de féminisation du texte, nous avons adapté la forme au contexte. Nous avons par exemple opté par endroit pour la forme "-e-s" (les enseignant-e-s) pour alléger le texte. Mais lorsque la phrase le permettait, nous avons choisi la formule complète (les enseignants et les enseignantes). Ailleurs, nous avons pu utiliser une formulation épïcène (le corps enseignant).
- Certains éléments qui illustrent le propos sont encadrés.

## 1.2. Préambule

Dans ce préambule, nous présentons plusieurs éléments qu'il nous paraît important de mettre en avant dans le but assumé de "cadrer la lecture" afin de limiter le risque de malentendu, mais aussi pour donner quelques clés de compréhension utiles pour naviguer dans ce texte.

### La dimension politique et les rapports de forces

En raison de son point de départ, un mandat parlementaire, des attentes diverses et du fait que la presse s'est fait le relais de certaines doléances, cet audit a une dimension publique qui n'est pas sans poser problème. En effet, notre but premier est de transmettre à notre mandant, le Conseil d'État, les éléments pour répondre au mandat parlementaire ainsi qu'une base pour d'éventuelles prises de décisions ou approfondissements ultérieurs. Nous sommes toutefois conscients que le texte sera lu par d'autres parties prenantes et nous en avons tenu compte lors de la rédaction.

De plus, le nombre de parties prenantes impliquées dans la situation entraîne également des entrecroisements de rapports de pouvoir que nous avons découverts au fur et à mesure des discussions. Et, s'agissant de ces derniers, nous avons l'impression de n'avoir fait que les effleurer. En voici une liste non exhaustive pour donner une idée générale de la situation :

- Entre les pouvoirs d'une part (Grand Conseil et Conseil d'État) et les partis politiques d'autre part.
- Entre certaines directions de CO et la direction administrative du SEnOF.
- S'agissant de l'ensemble du personnel du SEnOF, au sujet des visions divergentes sur la pédagogie.
- Entre les communes et l'État.
- Entre différents acteurs de la société civile.

### Tensions autour de l'audit et conséquences sur les parties prenantes et les attentes

Selon nous, les différentes lignes de rapports de forces expliquent, pour partie, les tensions que nous avons pu ressentir lors des entretiens. Elles forment aussi une hypothèse plausible

lorsqu'il s'agit d'expliquer la virulence du mandat parlementaire qui a conduit au présent audit. Même s'il a été dit ensuite (ces propos nous ont été rapportés) que les parlementaires ont voulu provoquer un électrochoc en appuyant leurs propos, il n'en reste pas moins que les accusations nous paraissent à la fois graves (harcèlement, climat de peur, abus d'autorité, etc.) et ciblées (contre la direction administrative du SEnOF).

Un tel contexte oblige à prendre du recul et à intégrer le fait que les individus sont des parties prenantes de ces rapports de force. Nous avons donc abordé l'audit, et en particulier les entretiens, avec la volonté de rester ouverts et vigilants aux éléments conflictuels, car il est évident que ceux-ci peuvent avoir un effet amplificateur sur les propos tenus par les personnes rencontrées. Nous avons tenté de répondre à ce défi également en intégrant une analyse du contexte et de son influence sur le fonctionnement du SEnOF.

Ces tensions impliquent que les conclusions de l'audit sont attendues avec impatience par des personnes aux intérêts divergents. Leur lecture desdites conclusions sera donc différente, chacun ayant spontanément tendance à chercher ce qu'il souhaite trouver. Nous avons conscience de ces attentes très divergentes. Notamment, plusieurs parties prenantes attendent une forme de justice. Comme souvent, ces définitions de la justice sont différentes, voire opposées. Pour ne citer que quelques exemples : 1/ il y a les personnes qui estiment avoir été directement attaquées et qui attendent une forme de réhabilitation ; 2/ Il y a celles et ceux qui ont des comptes à régler et qui espèrent que les conséquences de l'audit rejailliront sur leurs "adversaires" sans qu'elles aient à entreprendre de démarches personnelles ; 3/ il y a aussi celles et ceux qui ne se sentent pas concernés directement, mais qui estiment que le service pour lequel ils travaillent a été injustement accusé.

### **Tensions autour de l'audit et conséquences sur le contenu**

Les enjeux et rapports de forces nous ont obligés à entrer dans un travail de description laborieux afin de souligner les éléments contextuels et de présenter les nuances nécessaires à une compréhension globale de la situation. Nous avons voulu intégrer la complexité dans le rapport afin de tenter d'échapper à un certain manichéisme. Ici, les nuances sont la règle et nous essayons d'en rendre compte.

Pour cela, il a fallu trouver un difficile équilibre : expliquer suffisamment pour donner une idée d'ensemble de la situation sans pour autant se perdre dans des explications techniques sur des sujets qui ne sont pas explicitement dans le périmètre de l'audit. L'une des difficultés lors de l'analyse et de la rédaction a d'ailleurs été la pluralité des thèmes à expliciter tout en se gardant de trop entrer dans les détails.

Le principe d'école à visée inclusive est un bon exemple : il nous semble que ce concept est nécessaire pour comprendre la situation, mais il ne s'agit pas pour autant d'en produire une analyse circonstanciée. De plus, dans le cas de l'école à visée inclusive, il faut ajouter le possible mélange des problématiques. Ce sujet est en effet sorti à de nombreuses reprises durant les entretiens, mais, en creusant, on s'aperçoit que ce sont les problèmes

comportementaux en classe et de la part des parents qui sont en cause. Or, cela ne couvre que partiellement l'école à visée inclusive. Il est donc nécessaire de comprendre suffisamment le principe pour pouvoir esquisser une différenciation.

En d'autres termes, nous avons le sentiment que c'est bien plus qu'un audit qui nous a été demandé, mais une sorte d'état des lieux de l'éducation obligatoire dans la partie francophone du Canton de Fribourg. Un tel périmètre dépasse largement ce qui peut être fait dans un audit, mais nous avons néanmoins suivi autant que possible cette injonction en intégrant l'analyse du SEnOF dans son contexte et en utilisant les enjeux des thématiques pour éclairer les défis organisationnels.

### **Notre objectif**

Au final, notre objectif est de remplir les exigences du Conseil d'État, qui est notre mandat. Il s'agit donc, notamment, de répondre aux interrogations organisationnelles dans une perspective constructive et pragmatique dans un contexte marqué par une forte dimension émotionnelle.

## **1.3. Contexte de la demande**

Le présent audit découle d'un mandat parlementaire. Ce premier point peut soulever quelques confusions et il convient de clarifier la situation.

Un mandat parlementaire est "la proposition faite au Grand Conseil d'amener le Conseil d'État à prendre des mesures dans un domaine ressortissant à la compétence de ce dernier" (LGC, art. 79, al. 1).

Un peu par abus de langage, il est souvent dit qu'une entreprise externe reçoit un mandat d'audit. Dans le cas présent, le Conseil d'État a donné mandat (a confié la mission sur la base d'un contrat de prestation) de l'audit à Move UP SA. Cela signifie que le CE est à la fois le mandant de Move UP et le mandataire du GC.

Cette situation particulière explique que nous ayons dû modifier partiellement notre offre suite au débat parlementaire du 22 mars.

Conformément à la répartition des responsabilités prévues par les lois cantonales, nous considérons que notre mandant est le Conseil d'État et, plus particulièrement, la Direction de la DFAC. Mme la Conseillère d'État a exprimé publiquement son souhait que cet audit soit l'occasion de mieux comprendre, mais aussi d'améliorer l'organisation et le fonctionnement du SEnOF. C'est dans cette perspective que nous avons effectué notre analyse.

Il s'agit en effet de comprendre une organisation dans une logique d'amélioration plus que de jugement. Bien sûr, nous tentons aussi de faire la part entre responsabilités individuelles et collectives. Mais nous tenons à ce que ce rapport soit tourné vers l'avenir et qu'il serve d'outil managérial afin de cibler et prioriser les améliorations nécessaires.

## 1.4. Le mandat parlementaire — Une première lecture

La teneur du mandat parlementaire : "Demande d'audit externe pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue française : Un impératif pour la qualité de notre système éducatif" surprend par l'intensité des propos qui y sont tenus. Il y est en effet décrit une :

"situation alarmante au sein du Service de l'enseignement obligatoire de langue française (ci-après : SEnOF), où un climat de rupture de confiance alimenté par des suspicions d'abus d'autorité et de mobbing entre la direction du service et les employés sur le terrain (directions d'écoles ainsi qu'enseignants des trois cycles) semble s'être installé".

Et, plus bas :

"Cette situation est exacerbée par des cas potentiels d'abus d'autorité, où la peur des représailles a réduit au silence ceux qui osent questionner ou critiquer."

Devant une telle description, l'auditeur ne peut que s'interroger. S'agit-il d'un différend politique exacerbé ? Assiste-t-on à des règlements de comptes personnels ? Le service est-il au bord de l'implosion ? La voix de quelques-uns a-t-elle été politiquement relayée avec efficacité ou entend-on l'écho d'une colère et d'une souffrance largement partagées ?

D'après notre lecture, trois éléments ressortent du mandat.

En premier lieu, et malgré la formule : "La problématique dépasse la simple divergence d'opinions sur les méthodes éducatives", le texte laisse penser que la divergence d'opinions sur ce que doit être l'école est une pomme de discorde. D'ailleurs, lors du débat parlementaire du 22 mars, l'exemple donné par un député pour illustrer les mesures cantonales, selon ses propos, est celui de la semestrialisation. L'intervenant laisse entendre, selon notre compréhension, que cette mesure a un impact négatif sur la motivation des élèves.

Ensuite, il est fait mention d'un "malaise profond, non seulement structurel, mais également dans la vision éducative imposée par le SEnOF, entraînant des répercussions considérables sur la qualité de l'enseignement et le bien-être des acteurs du terrain." Ce point nous a également interpellé puisqu'il s'agit d'une affirmation selon laquelle : 1/ la vision éducative de la direction administrative du SEnOF est présentée comme ayant un impact sur la qualité de l'enseignement et le bien-être des collaborateurs et collaboratrices ; 2/ des collaborateurs et collaboratrices seraient en souffrance.

Enfin, et il s'agit d'un aspect cardinal dans le cadre d'un audit organisationnel, il est dit que la Direction du SEnOF : " semble imposer de manière unilatérale sa vision de l'éducation, ignorant les voix du terrain (directions d'école et enseignants des trois cycles). Cette situation est exacerbée par des cas potentiels d'abus d'autorité, où la peur des représailles a réduit au silence ceux qui osent questionner ou critiquer." Des personnes sont donc directement visées. C'est même un contexte d'omerta qui est décrit.

Un élément déclencheur, mentionné dans le mandat parlementaire, est la situation conflictuelle entre le SEnOF (employeur) et M. [REDACTED] (employé), désormais ex-directeur du CO de La Tour-de-Trême. Précisons d'emblée que nous n'avons pas traité une situation qui concerne un employeur et un employé, de surcroît en procès lors des entretiens. Il est néanmoins arrivé que des interlocuteurs et interlocutrices nous donnent leur avis sur la situation.

## 1.5. Le périmètre de l'audit

Nous avons transmis une offre, le 29.02 (délai de dépôt), et une deuxième offre modifiée, le 17.04. Cette deuxième offre intègre les exigences du GC formulées lors du débat du 22 mars, soit :

- d'établir un inventaire de toutes les mesures menées et imposées par le SEnOF (qui sont de sa compétence) ;
- de donner la possibilité aux personnes de terrain de donner leur avis sur ces mesures (critiques positives ou négatives) ;
- de donner la possibilité aux personnes de terrain de donner leur jugement sur l'efficacité de ces mesures sur les connaissances scolaires.

Sur demande de la DFAC, cette demande a été liée au point relatif aux aspects organisationnels (cf. infra), plus particulièrement au point en lien avec la responsabilité du SEnOF. Il convient toutefois de préciser, à ce stade, que cette question a au moins deux volets. Il y a en effet l'aspect organisationnel, soit comment le SEnOF a décidé et mis en œuvre les mesures, mais aussi un aspect "opinion", soit comment ces mesures et leur mise en œuvre sont perçues par les "personnes de terrain".

Conséquemment, cette demande a eu un impact considérable sur la préparation du questionnaire, retardant sa mise en ligne<sup>1</sup>. Elle l'a de plus sensiblement allongé. Dans l'analyse, nous nous gardons de toute appréciation sur la nature et l'efficacité des mesures et ne faisons que relayer les avis des collaborateurs et collaboratrices du SEnOF.

Cela nous amène à attirer à nouveau l'attention sur l'étendue du périmètre de l'audit. Il s'agit de faire l'analyse organisationnelle d'un service de plus de 3'500 collaborateurs et collaboratrices (sans compter celles et ceux ayant quitté le SEnOF dans les 5 années précédentes), mais aussi de faire la lumière sur les dynamiques de harcèlement ainsi que sur l'impact des "mesures pédagogiques".

Nous reprenons ces éléments dans la partie "Méthodologie".

---

<sup>1</sup> La préparation des questions nous a donné des informations sur le fonctionnement du SEnOF et nous reprenons ce point dans la partie "Méthodologie".

## Objectifs de l'audit

Les objectifs de l'audit sont présentés de la manière suivante dans l'"Appel à soumission d'une offre de votre entreprise pour un mandat d'audit" (désormais ASO), daté du 1er février 2024 :

Sur le fond, la demande concrète du mandat est la suivante<sup>2</sup> :

« nous demandons un audit externe indépendant pour évaluer en profondeur la gestion du SEnOF. Cet audit veillera notamment à :

- > [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<sup>3</sup> ;
- > [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. »

Les points [1] et [4] relèvent typiquement de ce qui peut être demandé dans un audit relatif au fonctionnement d'une entreprise.

Les points [2] et [3] relèvent au contraire du domaine de l'évaluation des politiques publiques ; ils ne font pas partie du présent mandat d'audit. Le Conseil d'État utilisera les données disponibles sur le plan intercantonal au sujet de l'atteinte des objectifs par les systèmes cantonaux de la formation.

Ainsi, s'agissant des points [1] et [4], le mandat devra au minimum porter sur :

### A. Les aspects organisationnels

- > a. Le fonctionnement général, la présentation du système et des compétences.
- > b. Le management, en particulier les contraintes imposées au SEnOF (Plan d'études romand [PER], lois, budget, etc.), la marge de manœuvre propre au SEnOF, la marge de manœuvre laissée aux écoles.

---

<sup>2</sup> Le texte qui suit est un extrait de l'ASO. Ce dernier cite les 4 objectifs du mandat parlementaire : "Demande d'audit externe pour le Service de l'enseignement obligatoire de langue française : Un impératif pour la qualité de notre système éducatif".

<sup>3</sup> Les points [3] et [4] ont fait l'objet d'un débat parlementaire. Le CE a proposé de les enlever de la demande, car l'analyse qu'ils demandent aurait exigé d'autres moyens et un suivi sur le long terme. Les député-e-s ont, au final, exigé que l'audit intègre les "mesures pédagogiques" (cf. chapitre y relatif).

> c. Notamment les canaux et modalités de circulation de l'information entre la direction du SEnOF, les directions d'école et le personnel sur le terrain, de haut en bas comme de bas en haut.

> d. La gestion par le SEnOF (dispositif d'aide et d'accompagnement individuel) des personnes qui se disent lasses, usées, démotivées, etc. (en tentant de distinguer ce qui relève de l'évolution générale de la société et des décisions politiques de ce qui relève de la décision autonome du SEnOF).

> e. La responsabilité de la direction du SEnOF s'agissant des problèmes évoqués par le personnel et les directions d'école ; respectivement, ce qui a été mis en place lorsque des problèmes ont été évoqués dans un établissement scolaire, à l'image des groupes de parole au CO de la Veveyse en 2021.

### **B. L'identification d'éventuels cas de harcèlement, mobbing, abus de pouvoir, conflits d'intérêts**

> f. Les relations de travail entre la direction du SEnOF, les directions d'école et le personnel (pour répondre aux allégations des député-e-s : « abus d'autorité, mobbing, climat toxique, conflit latent, vision imposée en ignorant les voix du terrain, peur de représailles », etc. Il faut pouvoir identifier l'existence ou non de cas pouvant conduire ultérieurement à une procédure formelle pour harcèlement ou mobbing. Les résultats de l'enquête EMPIRICON 2022, menée en 2022 dans toutes les unités organisationnelles de l'État de Fribourg, seront à évoquer, notamment la question portant spécifiquement sur le mobbing. Les questions qualitatives de l'enquête sur le temps de travail des enseignant-e-s et en particulier celles concernant les motifs de satisfaction et d'insatisfaction au travail [enquête ECOPLAN 2023] apporteront aussi des informations, l'enquête s'étant déroulée sur toute l'année 2023 avec un taux de participation très élevé. Enfin, la possibilité permanente de consultation de l'Espace santé-social <https://www.fr.ch/dfin/cess> et dispositif OHarc doit évidemment être signalée, ainsi que le dispositif d'aide et d'accompagnement du SEnOF [...].

> g. Les conflits d'intérêts potentiels au sein de la direction du SEnOF (liens de parenté, parrain de l'enfant d'un collaborateur, témoin de mariage, autres liens [ces exemples ne figurent pas explicitement dans le mandat, mais ont été donnés oralement par les signataires du mandat]).

### **C. L'accompagnement du service au cours du processus d'audit, en particulier pour une communication interne appropriée et un discours clair sur le cadre de l'anonymat et sur le type de résultats qui sera diffusé au terme du processus. "**

Dans notre offre du 17 avril, nous les avons synthétisés de la manière suivante :

"Objectifs de l'audit

- Produire une image organisationnelle complète du SEnOF (structure, organisation, communication interne, etc.)
- Objectiver les éventuels cas de conflits d'intérêts
- Faire la lumière sur les éventuels cas de harcèlement
- Accompagner le SEnOF dans la communication"

Et nous avons présenté le périmètre de la manière suivante :

"Le périmètre du diagnostic inclut :

- L'analyse des aspects organisationnels (offre point A)
  - Organisation
  - Fonctionnement
  - Alignement mission(s)/compétences
  - Communication interne
  - Mesures en matière de soutien et encadrement des personnes en difficulté professionnelle
  - Évaluation de la prise de responsabilité par le SEnOF
  - inventaire de toutes les mesures menées et imposées par le SEnOF (qui sont de sa compétence), comme la semestrialisation, l'interdiction des évaluations de contrôle (vocabulaire) ou les notes au demi
  - possibilité aux personnes de terrain de donner leur avis sur ces mesures (critiques positives ou négatives)
  - possibilité aux personnes de terrain de donner leur jugement sur l'efficacité de ces mesures sur les connaissances scolaires
  - l'identification d'éventuels cas de harcèlements et autres comportements blâmables (offre point B)
  - Analyse des enquêtes précédentes et en cours
  - Relations professionnelles pouvant déboucher sur des plaintes
  - Motifs de satisfaction et d'insatisfaction dans la perspective de différencier ce qui dépend du contexte plus large ou des relations interpersonnelles professionnelles
  - Prise en considération des questions en lien avec d'éventuels conflits d'intérêts
- L'accompagnement en matière de communication (offre point C)

- Communication interne à chaque étape, notamment sur la méthode et la garantie de l'anonymat des participant-e-s
- Communication externe pendant (si nécessaire) et à l'issue du processus"

## 2. MÉTHODOLOGIE

### 2.1. Le périmètre et nos choix méthodologiques

Le périmètre du mandat (au sens du contrat de prestation qui reprend les exigences du mandat parlementaire) est extrêmement large, sans doute trop large pour pouvoir analyser chaque thème dans le détail. Cela oblige à faire des choix méthodologiques et tout choix exige de renoncer à certaines options.

#### L'analyse organisationnelle

Une analyse organisationnelle d'ensemble nous a été demandée et nous avons observé les aspects habituels (structure, fonctionnement, management, etc.). Toutefois, les exigences portent également sur les éventuelles situations de harcèlement et les mesures pédagogiques. Nous avons fait le choix de présenter l'organisation et le fonctionnement du service dans leur globalité et de pointer les mesures d'amélioration pour répondre aux questionnements du mandat. Ainsi, les éléments en lien avec les mesures et le harcèlement font certes l'objet de parties distinctes, mais ils ont été intégrés dans l'analyse d'ensemble et c'est dans cette perspective que nous les avons abordés. De plus, et conformément à l'appel d'offres, nous avons pris en compte le contexte dans lequel le SEnOF s'inscrit.

#### L'analyse du harcèlement et l'enjeu de l'anonymat

Pour préciser notre approche s'agissant du harcèlement, nous insistons sur le fait que nous ne pouvons ni ne voulons nous substituer à une instance de jugement. À cela s'ajoute le fait que certaines situations qui nous ont été décrites ne sont plus d'actualités et que plusieurs interlocuteurs et interlocutrices ont lourdement insisté pour que la confidentialité (le mandat parlementaire exige l'anonymat)<sup>4</sup> de leurs propos soit assurée.

Dès lors, dans cette perspective, il ne s'agit pas d'analyser le harcèlement au cas par cas, mais bien de comprendre comment de telles situations peuvent se mettre en place au sein du SEnOF, où sont les risques principaux et ce qui est mis en œuvre pour y répondre. Il en va de même pour les mesures, qui sont présentées sous l'angle de la capacité d'une organisation à les mettre en œuvre.

---

<sup>4</sup> Pour nous, les différences entre la confidentialité et l'anonymat sont les suivantes :

- La confidentialité implique qu'il doit être impossible de remonter, à partir du rapport, jusqu'à la personne ou les personnes dont les propos sont utilisés.
- L'anonymat signifie que personne (en particulier l'employeur) ne doit savoir si une personne a été rencontrée.

Assurer la confidentialité des propos fait partie de la démarche usuelle de l'audit. En revanche, il nous est impossible d'assurer l'anonymat pour des raisons pratiques qui échappent à notre contrôle (croiser une connaissance/collègue après un entretien, indiscretion, etc.). En revanche, nous avons tout mis en œuvre pour limiter le risque pour certains entretiens, soit :

- Les entretiens organisés par les syndicats (exigence des syndicats).
- Les entretiens "harcèlement" (mesures mises en place de notre initiative).

S'agissant de l'anonymat, nous avons été très surpris par l'importance qui lui a été donnée<sup>5</sup>. Nous nous sommes retrouvés parfois dans des situations délicates avec des interlocuteurs et interlocutrices qui avaient une compréhension différente de ces notions et des attentes différentes s'agissant des suites des entretiens, en particulier des entretiens "harcèlement". De plus, en laissant à tout le monde la possibilité de "dénoncer du harcèlement" de manière ciblée dans un service aussi grand (ce qui complique voire rend impossible certains recoupements), il y a un risque de devenir une "plateforme de relais de diffamations".

Ce qui précède nous a amenés à considérer les éléments suivants dans nos démarches :

- Considérer un double risque, soit donner une trop grande importance aux accusations ou les minimiser.
- Essayer de percevoir s'il y a de la souffrance au travail, avec ou sans harcèlement, le mot harcèlement pouvant être utilisé pour exprimer un mal-être.
- Rester attentifs à la possible récupération de la souffrance au travail par des personnes opposées à l'orientation pédagogique du service.

### L'analyse des mesures

L'analyse des mesures est principalement quantitative. Nous avons relayé les questions exigées par le Grand Conseil. Néanmoins, les aspects méthodologiques nous ont donné des informations intéressantes sur le fonctionnement du SEnOF. De plus, les propos recueillis sur la mise en œuvre des mesures (plus que sur les mesures elles-mêmes) ont été précieux pour comprendre la gestion de projets au sein du SEnOF.

### Une approche globale

Cette mise en perspective du service dans un contexte plus large et des questions du harcèlement et des mesures dans la perspective du fonctionnement et de l'organisation du service nous amène à présenter nos objectifs de manière plus nuancée. Nous présentons bien sûr une analyse du fonctionnement du SEnOF sur la base des témoignages que nous avons récoltés ; nous donnons notre avis argumenté sur la conduite administrative et managériale du SEnOF ; nous faisons le lien entre les différents éléments entre eux. Mais nous essayons toujours de faire la part des choses et de distinguer les responsabilités pour éviter le double écueil qui consisterait à trouver un bouc émissaire ou à tout justifier.

Cette approche nous semble pertinente pour mettre l'accent sur les causes plutôt que de sur les conséquences (éventuelles tensions internes, fatigue, etc.), dont nous ne négligeons pas l'importance ni l'impact sur les personnes. Enfin, nous inscrivons notre analyse dans une logique de progression et de développement de l'organisation.

---

<sup>5</sup> Il est possible que cette insistance soit le reflet de craintes, mais nous devons nous garder de toute précipitation. Tout d'abord, il n'est pas dit que les craintes soient fondées. Ensuite, cet argument peut être utilisé par celles et ceux qui estiment que le climat du SEnOF est marqué par l'insécurité, les représailles et le contrôle.

Cet audit présente donc des défis méthodologiques passionnants que nous avons proposé au Conseil d'État de relever en mélangeant une approche dite "qualitative", en l'occurrence des entretiens semi-directifs, et une approche quantitative, soit un questionnaire accessible via une plateforme dédiée.

### **Complexité et enjeux méthodologiques**

Nous avons immédiatement été interpellés par la complexité des sujets liés à l'école et à la place de l'école dans une société. Dans la perspective d'une compréhension globale de l'organisation, la distinction (lorsqu'elle est possible) entre le rôle du contexte sociétal, du politique, de l'administration, du terrain et des opinions (forcément personnelles) nous a en effet semblé particulièrement délicate. Cette difficulté s'est matérialisée tout au long du mandat.

Dans l'intervention parlementaire précédemment mentionnée, un député fait référence à la difficulté de discerner l'origine d'une décision. Nous confirmons également cette difficulté et tentons d'y répondre à travers des éléments tirés du contexte, de l'organisation, du management et de la communication. Il aurait en effet été beaucoup trop laborieux de remonter le fil de chaque mesure.

À ce sujet, une autre dimension du contexte a également été un défi en termes de compréhension. Il ne s'agit pas ici du contexte sociétal, qui est brièvement présenté dans l'introduction, mais bien du contexte étatique au sens large. Il nous a été demandé de réaliser l'audit d'un service qui fait partie d'une constellation d'entités situées à différents échelons et au-delà du canton de Fribourg. Pour n'en citer que quelques-unes :

- Au niveau intercantonal, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et la Conférence intercantonale de l'instruction publique (et de la culture) de la Suisse romande et du Tessin (CIIP).
- Au niveau cantonal, en plus des autorités politiques exécutives et législatives, le SEnOF collabore directement avec d'autres services de la DFAC ainsi que des services liés à d'autres directions politiques.
- Au niveau local, les communes ont un rôle politique dans le fonctionnement des établissements scolaires.

Comme cela apparaît clairement tout au long du rapport, nous sommes face à un service complexe (qualifié de mille-feuilles par certains interlocuteurs-trices) qui évolue dans un environnement complexe et mouvant. Cela a grandement compliqué la compréhension du fonctionnement de l'ensemble et les réponses au mandat.

L'utilisation d'une plateforme Web est la solution que nous avons formulée pour répondre à l'exigence du GC 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 ont quitté le SEnOF dans les 5 années précédentes. En effet, il aurait été impossible

d'organiser plus de 4'000 entretiens. Et demander à ces 4'000 personnes de s'annoncer si elles souhaitaient pouvoir s'exprimer dans le cadre d'un entretien aurait également pu conduire à un nombre de demandes difficilement gérable.

Nous avons toutefois voulu donner la possibilité aux personnes qui estiment avoir été victimes de harcèlement de s'exprimer en toute confiance, ceci afin de mieux comprendre les dynamiques internes. Nous avons donc proposé que les répondants et les répondantes à la plateforme puissent demander, sur une base volontaire, un entretien avec un consultant ou une consultante de Move UP. Les conditions pour obtenir ces entretiens sont les suivantes : estimer avoir été victime de harcèlement ; souhaiter un entretien ; accepter d'être enregistré (dans le seul but de disposer d'un compte-rendu exhaustif de l'échange).

## 2.2. Les entretiens "analyse organisationnelle"

L'analyse organisationnelle repose, principalement, sur le recoupement des informations récoltées dans le cadre de la lecture des documents officiels et des entretiens semi-directifs.

Au total, 79 entretiens (dont 3 en visioconférence) ont été menés auxquels s'ajoutent des entretiens complémentaires de durée variable que nous n'avons pas comptés. Les personnes à rencontrer ont été choisies de la manière suivante :

- Les membres de l'administration du SEEnOF, d'autres services de la DFAC ainsi que d'autres services en dehors de la DFAC ont été choisis par la DFAC en fonction des liens d'activités avec le SEEnOF. Nous avons pu échanger avec ses représentants et représentantes et donner notre avis.
- Les directions des CO ont été invitées par la DFAC.
- La DFAC a également désigné 10 enseignant-e-s (9 ont été rencontrés, au final).
- Les directions d'établissements primaires ainsi que les collaborateurs et collaboratrices pédagogiques qui souhaitaient pouvoir être entendus en ont fait la demande, sur une base volontaire.
- Les syndicats ont organisé les entretiens pour les 10 enseignant-e-s qu'ils ont choisis.
- Les entretiens "harcèlements" ont été organisés en fonction des demandes et les résultats ont été intégrés à l'analyse générale en plus de la partie spécifique au harcèlement.

Comme nous avons eu l'occasion de le dire, le nombre de personnes (potentiellement 4'000) est l'une des difficultés de cet audit et il a été décidé d'utiliser le mandat parlementaire pour faire un choix. Cela explique par exemple que tous les directeurs et directrices de CO en poste au moment des entretiens aient été rencontrés individuellement. En effet, le mandat les désigne plus spécifiquement comme victimes potentielles de mobbing.

Mais ce choix est aussi pratique, les directeurs et directrices de CO étant moins nombreux que leurs homologues des cycles primaires. Nous avons donc rencontré les directeurs et directrices des cycles primaires par groupes de trois lors d'entretiens plus longs que les entretiens individuels. La participation s'est faite sur une base volontaire et nous n'avons dû refuser personne. De plus, celles et ceux qui ont souhaité s'exprimer individuellement ont pu le faire en visioconférence ou par téléphone, ce qui a compensé, partiellement tout du moins, l'inégalité de départ.

Mme Sylvie Bonvin-Sansonens, M. Jean-Pierre Sieggen, le secrétaire général et la secrétaire générale adjointe de la DFAC, la direction administrative du SEnOF ainsi que des chefs d'autres services de la DFAC et d'une autre Direction dont l'avis semblait pertinent ont été reçus en entretien.

S'agissant des enseignantes et des enseignants, le choix a été fait d'effectuer 20 entretiens. Dix enseignant-e-s ont été désignés par la DFAC (9 ont finalement été rencontrés) et dix par les syndicats. Ces derniers nous ont demandé de garantir l'anonymat des enseignant-e-s et nous avons donc effectué ces 10 entretiens dans les locaux de la Fédération des associations du personnel des services publics du Canton de Fribourg (FEDE). Tous les autres entretiens en présentiel se sont déroulés dans les anciens locaux de la caisse de chômage, dans le bâtiment des Finances.

Le nombre de 20 enseignants et enseignantes sur les plus de 3'000 actuellement en fonction peut sembler dérisoire. Rappelons toutefois qu'il s'agit d'une analyse de l'organisation dans son ensemble et que la multiplication des entretiens n'aurait pas forcément donné des résultats plus pertinents. De plus, tous les enseignants et les enseignantes ont eu la possibilité de donner leur avis sur la plateforme et de demander un entretien relatif au harcèlement.

Les entretiens ont duré une heure pour les entretiens individuels et une heure et demie pour les entretiens collectifs. Un consultant a mené l'entretien et pris les notes. Cette manière de faire peut surprendre, car il est en effet plus efficace, en matière de prise de notes, d'effectuer les entretiens à deux. Néanmoins, le face-à-face facilite l'échange. Les questions ont été préparées en amont, mais nous avons opté pour une approche très libre afin de permettre à nos interlocuteurs et interlocutrices de s'exprimer. La tension au sein du SEnOF, liée notamment aux accusations publiques, a engendré une charge émotionnelle très forte qui devait pouvoir être extériorisée. De ce point de vue, pouvoir s'adresser à un auditeur externe a été une occasion salutaire, pour certaines personnes en tout cas, de "vider leur sac". Si le but d'un entretien n'est bien sûr pas de devenir un recueil de doléances, laisser cet espace donne une dimension humaine qui nous a paru nécessaire et à laquelle nous n'avons pas voulu renoncer.

Les éléments récoltés lors des entretiens sont ensuite regroupés par thèmes et sont, comme nous l'expliquons plus haut, le matériau de l'analyse.

Enfin, certains éléments factuels du rapport ont été vérifiés avec le Secrétariat général de la DFAC, la direction administrative du SEnOF ou des responsables d'autres services/secteurs.

### 2.3. La plateforme

Au vu de la taille de l'échantillon et des données à recueillir, la réalisation de la plateforme Web a été confiée à un mandataire, MiS Trend SA. L'un des critères de sélection de notre mandataire, en plus de sa grande expérience, a été le fait que la plateforme Web est indépendante et hébergée en Suisse.

Le questionnaire a été subdivisé en deux parties principales.

La première partie concernait les atteintes à l'intégrité personnelle. Afin d'obtenir des réponses aussi précises que possible, nous avons distingué le harcèlement moral (ou mobbing), le harcèlement sexuel et les difficultés relationnelles importantes au travail. Rappelons les définitions qu'en donne l'OHarc (art. 2) :

<sup>1</sup> Le harcèlement psychologique est un processus constitué d'un enchaînement de propos ou d'agissements hostiles, ou méprisants, exprimés ou manifestés par une ou plusieurs personnes sur le lieu de travail, en principe de manière répétitive, sur une relative longue durée et avec constance, visant à isoler, dévaloriser, marginaliser, éloigner ou exclure la victime d'un cercle de relations donné.

<sup>2</sup> Le harcèlement sexuel est considéré comme une discrimination. Il consiste en tout comportement importun de caractère sexuel ou tout autre comportement fondé sur l'appartenance sexuelle, qui porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité physique ou psychique du collaborateur ou de la collaboratrice dans le cadre de la relation de travail. Le harcèlement sexuel peut prendre différentes formes, par exemple des remarques sexistes, des regards insistants, des commentaires grossiers ou embarrassants, l'usage de matériel pornographique, des contacts physiques et des comportements gênants, des avances accompagnées de promesses de récompenses ou des menaces de représailles, voire, dans les cas extrêmes, des agressions sexuelles, le viol ou la violence physique.

<sup>3</sup> Les difficultés relationnelles importantes au travail consistent en toutes interactions sociales, vécues sur le lieu de travail ou en lien avec celui-ci, provoquant chez un collaborateur ou une collaboratrice, ou un groupe de collaborateurs et collaboratrices, un mal-être significatif."

Des précisions choisies dans des documents du SECO ont également été ajoutées.

Malgré cela, nous ne pouvons pas négliger le fait que la perception de chaque situation dépend, entre autres, de la sensibilité de la personne qui la vit et que nous n'avons pas à juger cela. Ainsi, il est possible que certaines personnes aient considéré une situation comme une difficulté relationnelle importante ou même comme un incident ou une série d'incidents alors que cela aurait pu relever du harcèlement et vice-versa.

De surcroît, la situation, marquée par un climat tendu et des prises de position polarisées, peut engendrer des choix de réponses "orientés". Ainsi, des personnes particulièrement en colère ont pu surestimer certaines situations et, inversement, des personnes en accord avec la direction administrative ont pu les minimiser. Tout cela est bien sûr invérifiable, mais nous sommes restés vigilants lors des entretiens "harcèlement" ainsi que pendant les entretiens "analyse organisationnelle".

Les répondants et répondantes ont eu la possibilité de dire, pour chaque option (mobbing, harcèlement sexuel, difficultés relationnelles importantes) s'ils ont été victimes, témoins, les deux ou aucun des deux. Pour celles et ceux ayant choisi l'une des trois premières options, une série de questions leur a donné la possibilité de donner des précisions sur le contexte et la nature des actes. De plus, ils ont eu la possibilité de demander un entretien pour témoigner de leur vécu auprès d'un consultant ou d'une consultante Move UP.

La seconde partie de la plateforme était dédiée aux "mesures pédagogiques". Son élaboration a été un véritable défi et a demandé une forte collaboration. En effet, il nous a été dit qu'il n'y avait pas de liste des mesures et que les acteurs de terrain considéraient parfois comme des mesures du SEnOF des décisions prises à un autre niveau. Nous reviendrons plus tard sur ces éléments qui, en plus d'être des questions de fond (que doit faire l'école et comment ?), font partie de la problématique organisationnelle générale.

À ce stade, nous décrivons la démarche choisie pour récolter les informations et ainsi permettre aux collaborateurs et collaboratrices de s'exprimer via la plateforme, soit :

1. Les directions ont été informées lors du kick-off qu'il leur serait demandé de collecter dans leur établissement scolaire les mesures ainsi que les avis positifs et négatifs (3 à 4 conséquences positives et 3 à 4 conséquences négatives) au sujet de celles-ci.

Circonscrire les réponses à des choix positifs ou négatifs limite certes la liberté d'expression, mais permet un traitement quantitatif des données. De plus, il aurait été impossible de traiter 4'000 réponses individuelles développées sous forme de texte.

2. Un formulaire Move UP a été transmis par la DFAC à l'ensemble des établissements scolaires.
3. Les formulaires remplis ont été retournés à Move UP, ceci afin d'anonymiser les réponses. Les formulaires ont été regroupés par cycle (1 et 2, 3) et transmis à la DFAC.
4. Des membres de la Direction du SEnOF ont aidé le Secrétariat général de la DFAC à regrouper/synthétiser les mesures ainsi que les conséquences positives et négatives par thème. Ce choix peut surprendre, mais il a été considéré comme important que des personnes qui maîtrisent les notions concernées soient en charge de cette répartition.

5. Les mesures et leurs conséquences ont été discutées avec Move UP puis transmises à MiS Trend et intégrées à la plateforme.

Pour certaines mesures, des questions complémentaires ont été ajoutées pour affiner les retours.

Pour chaque mesure, chaque répondant-e a pu dire quel impact elle avait sur son travail administratif, son travail pédagogique et sur l'apprentissage des élèves. Précisons qu'il nous a été dit que ce qui est considéré par certaines personnes comme du travail administratif est considéré par d'autres comme du travail pédagogique.

Enfin, les répondantes et répondants ont pu utiliser un espace de rédaction libre pour compléter leurs réponses.

## **2.4. Les entretiens "harcèlement"**

Pour les entretiens "harcèlement", tous les répondant-e-s à la plateforme qui estimaient avoir été victimes de harcèlement ont pu demander un entretien. Au total, 38 entretiens ont été effectués.

Pour garantir l'anonymat de nos interlocuteurs et interlocutrices, les entretiens ont eu lieu dans des locaux loués, à Fribourg et à Bulle.

## 3. ANALYSE ORGANISATIONNELLE — SECTION I — ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

L'école s'inscrit dans un contexte plus large. Nous avons donc consacré cette section à la présentation de certains éléments de contexte qu'il nous semble nécessaire de prendre en compte pour tenter de comprendre la situation de manière globale.

### 3.1. Contexte sociétal

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 médecine, de la démographie, de la pédagogie ainsi que des exigences professionnelles (qui pèsent sur les parents et, partant, sur les enfants). Pour rester dans le contexte fribourgeois, citons l'art. 2 al. 1 de la loi sur la LS :

"L'école assume une mission globale et générale de formation et de socialisation qui comprend des tâches d'enseignement et d'éducation. Elle seconde les parents dans leur responsabilité éducative."

Cela couvre les domaines fondamentaux des traditions (ce qui est précisé dans l'al. 2), du vivre-ensemble, de l'éducation, de la transmission et de l'avenir, entre autres. Chacun y projette une vision du monde et cette institution doit naviguer dans des vents souvent opposés et parfois violents.

L'école contemporaine doit donc répondre aux attentes de nombreuses parties prenantes (considérés en groupes ou individuellement), 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). Nous avons expliqué, dans le chapitre relatif aux choix méthodologiques, que nous voulons intégrer l'analyse du contexte dans la compréhension du fonctionnement du service. La question du rapport à l'autorité, qui dépasse le cadre de l'école, nous permet d'illustrer cela.

- **Relation parents-école** — Il s'agit en effet d'un point 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. C'est un point de pression sur les enseignants et les enseignantes. Comme nous l'a joliment dit une personne rencontrée lors d'un entretien : "Le rôle d'un enseignant-e est aussi d'accompagner les parents dans leur deuil de l'enfant parfait".

- **Rapport à l'autorité** — Nous entendons souvent, de manière générale et pas seulement lors des entretiens, que les enseignant-e-s, tout comme les parents, ont perdu leur autorité sur les enfants. Nous serions bien présomptueux de vouloir prendre position sur cette question. En revanche, il nous semble légitime de questionner l'organisation : il s'agit dès lors de se demander ce que l'école a mis en place pour recadrer un élève dont le comportement aurait été considéré comme inopportun, pour utiliser un terme neutre.

Par exemple, lorsque des enseignants et enseignantes nous disent qu'ils se sont fait insulter et que l'élève n'a pas été recadré (voire, parfois, ce sont eux qui l'auraient été), nous ne pouvons pas trancher ni généraliser, car nous n'avons pas tous les éléments, mais nous nous interrogeons sur la capacité de l'organisation, qui est aussi l'employeur, à protéger ses collaborateurs et collaboratrices.

Nous évoquons le rapport à l'autorité à dessein. En effet, la question de la discipline des élèves, donc de leur comportement, ne fait pas partie du périmètre pourtant très large de la présente analyse. Pourtant, à en juger par les éléments récoltés lors des entretiens, elle est au centre des préoccupations d'une partie des enseignants et enseignantes ainsi que des directeurs et directrices.

Elle est particulièrement importante pour une autre raison, absolument centrale. Les problèmes comportementaux ressemblent parfois aux conséquences des problèmes neurobiologiques et ils peuvent :

- Se superposer => Le problème neurobiologique est à l'origine de problèmes de comportement.
- Se confondre => Un problème de comportement peut être attribué à tort à un trouble neurobiologique. Il y a d'ailleurs une complexité forte lorsqu'il s'agit d'établir la chaîne de causalité (par exemple : est-ce qu'un trouble du langage entraîne un trouble du comportement ou est-ce le contraire ? Si c'est le contraire, est-ce en raison d'une déficience intellectuelle ? De douleurs internes qui génèrent de mauvais comportements dont découlent des difficultés d'expression ? De troubles de l'attachement ?)
- S'additionner => Dans une classe des problèmes comportementaux avec et sans origines neurobiologiques coexistent.

Les débats actuels autour de l'école ne se limitent pas à la question de l'autorité ou des méthodes d'enseignement. Ils incluent également des préoccupations liées aux troubles neurodéveloppementaux, comme le TDAH, l'autisme ou la dyslexie, qui sont de plus en plus souvent diagnostiqués chez les enfants. Nous avons entendu que cette augmentation des diagnostics est en partie attribuée aux avancées dans le domaine de la pédopsychiatrie qui permettent de mieux détecter ces troubles.

Toutefois, cette meilleure détection s'accompagne de débats intenses sur les causes réelles de ces troubles, ainsi que sur la question de « surdiagnostic » des comportements jugés déviants.

Nous sommes conscients du risque que nous prenons en abordant ce sujet sensible et très pointu sans avoir les connaissances théoriques nécessaires. Il nous paraît néanmoins important d'en tenir compte, car il a souvent été mentionné dans le cadre des entretiens. Nous reprenons donc, ci-dessous, des extraits d'une note au CE, rédigée par le SESAM<sup>6</sup>.

" Sur les 374 nouvelles demandes [de MAR], nous observons une proportion de plus de 55% (50 % en 2021) d'élèves avec un trouble du langage associé ou non avec un autre trouble. Nous constatons toujours un nombre très important d'élèves avec un trouble autistique (près de 80 enfants ; 60 en 2021) et d'enfants avec un déficit de l'attention avec ou sans hyperactivité (95 enfants ; 80 en 2021). Près de 60 élèves sont atteints d'une maladie congénitale.

Il est important de relever que, sur les 374 nouvelles demandes, 74 concernent des élèves entrant en scolarité. 33 situations seront des élèves qui bénéficieront d'une MAR en soutien intégratif et 41 rejoindront des institutions de pédagogie spécialisée. [...]

L'analyse des facteurs familiaux nous indique, comme les années dernières, 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.) ;
- problématique affective envahissante, c'est-à-dire préoccupations autres que scolaires pour certains enfants ;
- présence, dans la famille, de difficultés neurodéveloppementales, cognitives et/ou psychiques similaires et/ou d'autres problématiques médicales chez les membres de la famille et/ou dans la fratrie ;
- population allophone et/ou parcours de migration et regroupement familial.

Plusieurs causes sont mises en avant comme :

- consommation excessive d'écrans : un nouveau syndrome, non reconnu actuellement par les manuels diagnostics internationaux, mais largement décrit

---

<sup>6</sup> DFAC, extrait de la Note au Conseil d'État, *Demande de postes supplémentaires pour l'enseignement spécialisé pour l'année scolaire 2022/23 au budget 2023*, Séance du 14 juin 2022. Les références mobilisées par les auteur-e-s n'ont pas été reprises pour faciliter la lecture et certains éléments ont été adaptés et validés.

cliniquement dans la littérature scientifique : Syndrome d'exposition précoce et excessive aux écrans (EPEE). De plus en plus, ce syndrome EPEE est présent chez les enfants d'âge préscolaire et dans les familles de bas niveau socio-économique. À noter que ce syndrome mime et s'apparente au diagnostic de trouble du spectre de l'autisme (TSA) ;

- exposition aux pesticides chez les femmes enceintes qui impacte le processus neurodéveloppemental cérébral au stade périnatal et néonatal et augmente le risque de malformation et de trouble du spectre de l'autisme. À noter que la présence de pesticides dans la nourriture est un problème de santé publique dans les pays européens ;
- augmentation significative de la prévalence d'obésité ces dernières années dans les pays industrialisés en lien à un régime alimentaire néfaste sur le plan diététique (« malbouffe »). L'obésité chez les femmes avant et pendant la grossesse impacte le développement fœtal tant sur le plan neurodéveloppemental (facteur de risque pour TSA et TDAH) que sur le plan de la santé physique et psychique ;
- hygiène de vie (alcool, tabagisme actif, alimentation) entraînant des conséquences sur les femmes enceintes (diabète gestationnel, hypertension artérielle, augmentation du stress en lien aux exigences sociétales, etc.). Ces facteurs sont un risque durant la grossesse pour le développement fœtal durant la phase périnatale et néonatale et augmentent le risque du développement de maladies neurodéveloppementales (TSA/TDAH) et autres syndromes ;
- élévation de l'âge de la grossesse (constat significatif dans nos sociétés occidentales) qui est corrélée avec l'augmentation du nombre de prématurités, qui est en soi un facteur de risque au développement de handicaps chez le nouveau-né. Par conséquent, le nombre de naissances d'enfants avec des malformations ou avec un risque de troubles neurodéveloppementaux augmente ;
- [Des enfants et familles issus de l'immigration provenant parfois de zones de conflit.] La recherche dans la littérature fait état de faits de la santé psychique de [ces] populations. Du côté du SESAM, l'interprétation est la suivante :
  - souffrance psychique (liée à des traumatismes et/ou un stress post-traumatique) ;
  - une nécessité d'apprendre une nouvelle langue qui n'est pas parlée au sein du foyer
  - situation précaire au niveau socio-économique lors de leur arrivée en Suisse ;
  - les demandes MAR mettent en évidence plusieurs situations monoparentales (mères célibataires) s'occupant de plusieurs enfants.

Ces constats nous permettent de faire l'hypothèse que la disponibilité éducationnelle (stimulation suffisante pour les diverses étapes de développement) n'est pas la priorité, étant donné [que ces familles] doivent faire face à d'autres problématiques « essentielles »."

Deux aspects évoqués dans cet extrait retiennent particulièrement notre attention.

Tout d'abord, l'intrication entre sphère familiale et sphère scolaire. Cela peut bien sûr paraître évident, puisque ce sont les deux espaces principaux des enfants, mais les tensions que cela peut générer ont été évoquées à de nombreuses reprises lors des entretiens.

L'école, en tant qu'institution centrale dans la vie des enfants, devient un lieu d'observation privilégié où ces questions se posent avec une acuité particulière. Les enseignants et enseignantes, en première ligne, doivent non seulement gérer la diversité des comportements des enfants, mais aussi s'adapter aux attentes de la société qui a des exigences plus élevées, par exemple en matière de justification des décisions prises.

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. Cette pression est souvent nourrie par les attentes des employeurs et des acteurs économiques qui ont aussi leur opinion sur les compétences que l'école devrait inculquer pour rendre les jeunes « employables ». Ce phénomène contribue (au sens où il peut augmenter le risque) à un environnement où la performance scolaire est survalorisée, parfois au détriment du bien-être des enfants.

Ensuite, nous faisons le lien avec certaines critiques qui pointent également du doigt la pression sociale et institutionnelle qui pousse à normer les comportements des enfants. D'un point de vue extérieur et profane, nous sommes tentés de parler d'une injonction contradictoire à une très large échelle : 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).

Nous sommes donc conscients de l'immensité de la tâche qui consiste à moderniser l'école. Nous avons fait tout notre possible pour sérier les questions et remonter aux causes des problèmes, mais un constat s'est imposé à nous : les pressions que subit l'école sont si nombreuses et hétérogènes que jamais elle ne pourra satisfaire tout le monde. Au sein même du SENOF, les opinions sont trop diverses pour que l'on puisse affirmer, par exemple, que "les enseignants et enseignantes pensent que...".

### 3.2. Éducation inclusive et augmentation du nombre d'élèves difficiles/en difficulté

La question de l'école inclusive (ou éducation à visée inclusive) est d'une grande complexité et nous n'avons pas la prétention d'épuiser le sujet dans cet audit dont ce n'est, par ailleurs, pas l'objectif. Toutefois, même si nous nous écartons quelque peu du périmètre, le sujet nous a paru incontournable.

Nous avons fait le choix de présenter le déroulement de notre raisonnement par étape. Les apports de spécialistes nous ont été d'une grande aide et nous avons eu la chance d'être corrigés sur les éléments factuels.

- Pour plusieurs personnes entendues en entretien, l'école à visée inclusive est la cause de l'augmentation du nombre d'élèves difficiles/en difficulté dans les classes.
- Nous sommes partis du principe que cela était vrai. Cela ne signifie pas juger de la pertinence de l'approche elle-même, mais simplement constater que nos interlocuteurs et interlocutrices estiment que telle est la conséquence de l'école inclusive.
- Plus rarement, des interlocuteurs et interlocutrices ont manifesté leur étonnement face à cette opinion. Pour eux, le nombre de places en établissements spécialisés, par exemple, a augmenté et le nombre d'élèves intégrés/inclus à l'école ordinaire qui auraient été accueillis dans des classes spéciales n'est pas si élevé.
- Il nous a été expliqué que les élèves "inclus" (au sens où ils/elles seraient intégrés à des établissements spécialisés s'il n'y avait pas d'école inclusive) sont ceux au bénéfice de mesures d'aides renforcées (MAR)<sup>7</sup>.

Les élèves au bénéfice de mesures d'aides ordinaires ou présentant uniquement des troubles du comportement ou du langage sans comorbidité (pour ne citer que ces exemples) ne sont pas concernés.

Il faut néanmoins ajouter que certains élèves auparavant intégrés dans des "classes de développement" ont été inclus dans des classes "ordinaires". Nous n'allons pas trancher le débat. Cela illustre, selon nous, la difficulté de déterminer quel élève est "inclus" et lequel ne l'est pas. Peut-être même que l'exercice est absurde (cf. infra).

- Un autre élément qui est ressorti des entretiens est le fait que ce ne sont pas les élèves "à besoins particuliers" qui posent problème. Pour le dire autrement, en utilisant un exemple inspiré de propos entendus, si plusieurs élèves ont un trouble

---

<sup>7</sup> Pour être plus précis, la moitié d'entre eux environ. L'autre moitié est en établissement spécialisé.

similaire (par exemple un trouble du spectre autistique similaire), ils ne seront pas tous considérés comme "ingérables". Cela dépend de leur comportement. D'une certaine manière, ce n'est donc pas le trouble lui-même qui pose problème, mais son éventuelle conséquence (qui doit être établie) sur le comportement de l'élève.

- En définitive, il semblerait donc que le raisonnement 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 établissements spécialisés est à l'origine des problèmes) soit faux. Cette augmentation est liée à des transformations sociétales bien plus importantes et profondes. De plus, nous assistons à un double effet : en plus de l'augmentation "matérielle" des cas problématiques, les moyens de les détecter ont également été largement améliorés.

Aux points précédents, nous avons utilisé de manière presque indifférenciée les termes "intégration" et "inclusion". Nous sommes conscients que c'est une erreur et nous la corrigeons, volontairement, dans cet encadré.

En 1999, un élève fribourgeois a été, pour la première fois, intégré dans une classe ordinaire. Des aménagements ont été effectués, mais il s'agissait bien d'une exception. L'intégration n'est pas, de manière générale, l'adaptation de l'institution scolaire dans sa globalité, mais plutôt le traitement de cas particuliers suffisamment "simples" pour ne pas aller à l'encontre du fonctionnement usuel.

L'éducation à visée inclusive représente un changement profond (changement de paradigme). Dans cette perspective, c'est l'école qui s'adapte aux élèves, en fonction de leurs besoins.

Lorsqu'il est dit que l'école s'adapte aux besoins des élèves, cela ne signifie pas que tous les comportements sont tolérés. Or, nous relevons que les lignes qui séparent l'adaptation, la tolérance et la perte du cadre nécessaire sont difficiles à tracer et demandent de fortes compétences.

Dès lors, l'inclusion a pour objectif l'adaptation aux besoins des élèves (en ce sens, elle s'oppose à une éducation normée qui exclurait celles et ceux qui ne correspondent pas aux standards fixés) dans un cadre qui permet le développement de l'enfant.

- Comme expliqué plus haut, les troubles sont souvent cumulatifs et les frontières entre problèmes neurobiologiques et les problèmes comportementaux sont poreuses.
- Plusieurs hypothèses sont avancées pour expliquer l'augmentation générale du nombre de problématiques rencontrées par les enseignants et enseignantes (et nous n'avons aucune raison de nier cette augmentation). Citons, notamment :
  - Meilleur dépistage (avec le risque de "surdiagnostic")
  - Meilleures connaissances dans les différents domaines

- Prise de conscience (il est probable que des situations similaires aient pu être négligées jusqu'à récemment)
- Évolution sociétale (démographique, culturelle, économique, etc.)
- Les éléments en lien avec la santé mis en lumière dans la note du SESAM (cf. point 3.1.).

S'agissant des MAR, nous mentionnons ici un sujet à garder à l'esprit, car il a souvent été mentionné par les enseignant-e-s et directeurs-trices : l'impact des réseaux sur la charge de travail. Les réseaux des groupes constitués d'enseignant-e-s (et parfois de directeurs-trices) ainsi que de spécialistes (enseignant-e-s spécialisés, logopédistes, psychologues scolaires, etc.) dont l'objectif est de statuer sur la situation et les besoins d'un élève. L'attribution d'une MAR est en effet une décision officielle qui doit être motivée par des arguments de spécialistes et peut faire l'objet d'un recours.

### **Les limites de notre raisonnement**

Toujours au sujet des MAR, les choses sont un peu plus compliquées que telles qu'elles ont été présentées la liste ci-dessus. On ne peut pas vraiment "faire comme si" l'école inclusive n'existait pas pour définir quels élèves sont concernés et combien il en resterait dans les classes ordinaires.

Dans les faits, les différentes mesures, qu'elles soient inclusives ou séparatives, liées uniquement à un comportement ou uniquement à un handicap ou à la frontière entre les deux, sont articulées et complémentaires.

Abandonner l'école inclusive reviendrait donc à abandonner l'ensemble des mesures. En poussant la logique jusqu'à l'absurde, une école complètement "séparatiste" serait constituée d'un nombre incalculable de classes/d'établissements spécialisés en fonction des différents troubles des enfants. Cette option nous paraît peu réaliste en termes de coûts et d'organisation.

Dès lors, réduire les problématiques auxquelles les enseignants et enseignantes sont confrontés à la question de l'école inclusive peut induire en erreur toute personne qui souhaite produire un discours sur l'école. Dans une approche constructive (cf. introduction), il nous semble plus judicieux de conseiller de travailler sur les outils à disposition d'un point de vue organisationnel ainsi que sur la qualité de l'analyse des situations et de la prise de décision.

### 3.3. Culture d'entreprise

#### Propos liminaire

Il existe plusieurs définitions de la culture d'entreprise. Dans le cadre de cet audit, notre but n'est bien évidemment pas de proposer une revue des différentes approches. Nous n'allons pas non plus nous risquer à donner une définition précise de la culture d'entreprise, mais afin de la circonscrire pour une meilleure compréhension de ce qui suit, disons que nous entendons par là un ensemble de valeurs, croyances, normes, rituels et pratiques formels et informels. Ces éléments interagissent entre eux et forment un rapport au monde propre à une organisation, en l'occurrence un service de l'État (avec tout ce que cela implique comme différences entre entités publiques et privées). Ils ont une influence sur leur contexte et réciproquement. De plus, la culture du service dans son ensemble n'est pas un monolithe. Elle est elle-même composée d'idées et d'opinions en concurrence entre elles et/ou avec elles.

Nous souhaitons utiliser ce concept, la culture d'entreprise, dans une perspective heuristique, c'est-à-dire comme moyen de compréhension. La complexité du SEnOF et de son environnement nous amène en effet à penser qu'une description purement formelle de son fonctionnement serait insuffisante. Nous avons donc tenté de réunir les similitudes relevées dans le cadre des entretiens pour broser à grands traits le "portrait culturel" du SEnOF.

#### La mission

Le premier point qui apparaît peut être résumé par la formule "On travaille pour les enfants". Cela ressort de presque tous les entretiens. Cela signifie que des personnes qui ont une vision diamétralement opposée du "comment" (la pédagogie) sont d'accord sur le "pour qui" (les élèves). Cela peut sembler évident, mais il est important de le préciser pour au moins deux raisons.

En premier lieu, par respect pour la parole des collaborateurs et collaboratrices qui peuvent avoir le sentiment d'être pris en otages par des enjeux politiques qui leur paraissent éloignés de ce qui doit être, pour eux, au cœur de la réflexion : le bien-être des enfants. Nombre d'entre eux ont insisté sur ce point et il est important de le relayer.

Ensuite, parce que l'importance donnée à la finalité de l'activité montre, selon nous, un point à garder à l'esprit : nous avons rencontré des gens passionnés qui estiment avoir une mission. Ce sont nos mots et ils ne doivent bien sûr pas être interprétés de manière religieuse. Pour le dire de façon plus prosaïque, le principal moteur de la majorité des personnes que nous avons rencontrées est le sens donné à leur activité et nous sommes convaincus que c'est le

reflet d'une réalité plus large. Nous sommes face à des gens qui croient à la mission<sup>8</sup> de l'école et qui souffrent de voir l'école attaquée et mise à mal, qui souffrent lorsqu'ils ont le sentiment de ne plus pouvoir effectuer leur travail aussi bien qu'ils le souhaitent.

### **Y a-t-il une image d'Épinal ?**

Nous avons souvent entendu en entretien le fait que les enseignants et enseignantes peuvent avoir le sentiment de faire "un autre travail que celui pour lequel ils ont signé". Ce sentiment découlerait de la charge administrative, par ailleurs difficile à définir, de l'accompagnement des élèves à besoin particulier ou encore de l'encadrement des élèves créant des problèmes par leur comportement. Ici, un lien peut être établi avec les réseaux, présentés au chapitre précédent. Plusieurs enseignants et enseignantes ont souligné le travail que cela générerait ainsi que la nature de ce travail, qui n'est pas pour certains d'entre eux "pédagogique"<sup>9</sup>. On pourrait ajouter à ces éléments la gestion des parents virulents.

Sans tirer de conclusion sur la pertinence de ces propos, nous relevons que la définition de ce qu'est le métier d'enseignant-e varie d'une personne à l'autre. En forçant le trait, nous pourrions dire qu'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.

L'enseignement étant un métier de passion, nous nous sommes demandé s'il y avait une image d'Épinal, une sorte d'idéal de ce que doit être ce travail, plus marquée chez certaines personnes et qui pourrait expliquer qu'un décalage avec la réalité soit vécu de manière plus ou moins intense.

### **Un entre-soi et des opinions marquées**

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). Il n'est en effet pas aisé de réaliser une réorientation professionnelle "depuis" ou "vers" l'enseignement. Cela peut alimenter la crainte de se retrouver sans option en cas de perte d'emploi.

---

<sup>8</sup> Ici, une autre précision sur la question de la mission est nécessaire. Ce que nous voulons dire dans ce paragraphe, c'est que tous nos interlocuteurs et interlocutrices estiment que l'école a une (ou plusieurs) mission. Cela ne signifie pas qu'ils sont d'accord sur la définition de celle-ci. Par exemple : estimer que l'école a pour mission de faire émerger les meilleur-e-s ou estimer qu'elle doit permettre à tous les enfants d'acquérir des connaissances similaires ou encore en fonction des qualités personnelles de l'élève sont autant de définitions différentes. Il est important de faire le lien entre ceci et la question des "opinions marquées", traitée plus bas.

<sup>9</sup> Précisons déjà à ce stade que nous ne traitons pas de la charge de travail des enseignant-e-s d'un point de vue quantitatif dans ce rapport. De plus, nous ne tranchons pas sur la nature du travail (pédagogique vs administratif), qui est objet de débats.

Si le monde de l'enseignement est relativement fermé, il est cependant parcouru de frontières internes. Pour citer quelques exemples : 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 administrative ou sur le "terrain".

Il ressort également des entretiens, mais aussi du contexte qui conduit à l'audit, que les opinions sur l'éducation et la pédagogie sont très fortes. Il est écrit, dans le mandat parlementaire : "[...] le SEnOF, sous son actuelle direction, semble imposer de manière unilatérale sa vision de l'éducation, ignorant les voix du terrain (directions d'école et enseignants des trois cycles)". À ce stade, nous ne prenons pas position sur l'affirmation. Nous souhaitons simplement relever, sur la base d'éléments théoriques relatifs à la culture d'entreprise, de notre expérience et des témoignages recueillis, que les divergences d'opinions nous semblent fortes dans le milieu de l'enseignement.

Certaines activités professionnelles permettent une dissociation, qui n'est jamais complète, cela va de soi, entre les opinions de chacun et la manière d'effectuer ladite activité. Dans l'enseignement, en revanche, nous avons l'impression que cette frontière est perméable et que les opinions contribuent à définir, par exemple, la manière d'enseigner, ce que doit être une évaluation au encore ce qu'est la discipline. Partant, il est possible que le sentiment de ne pas pouvoir s'exprimer soit en fait lié à un certain rapport à l'activité professionnelle, marqué par un fort investissement personnel, y compris du point de vue des valeurs et des opinions.

Nous ne présentons pas ces opinions, liées à différents courants de pensée qui traversent la pédagogie, pour éviter de tomber dans une présentation à la fois simpliste et hors sujet. Il est en revanche important de montrer qu'il est partiellement erroné de voir le monde de l'enseignement comme une entité homogène. C'est un milieu plutôt fermé, certes, dans lequel les protagonistes sont amenés à se poser des questions similaires. Mais les réalités vécues peuvent varier grandement et être à la fois causes et conséquences d'opinions très différentes.

### **Le biais de confirmation**

Nous terminons le sous-chapitre précédent en disant que ce que l'on voit et vit dépend aussi de notre perception et que cette perception peut nous amener à sélectionner dans le réel ce qui correspond à nos croyances. Nous avons évoqué l'évolution sociétale et nous insistons sur le fait qu'il nous semble impossible de saisir tous les changements, les évolutions et les enjeux d'une société dont on est soi-même partie prenante.

Pour la plupart des métiers, seule une partie de ces évolutions ont un impact direct sur l'activité. L'enseignement, en revanche, est au carrefour de tous ces facteurs, portés par les enfants et leurs parents. Il est humain de vouloir expliquer le contexte dans lequel on vit et,

souvent, les explications que l'on donne reflètent nos croyances plus que tout autre chose. Il est donc possible que les changements sociétaux, réels ou supposés, alimentent et renforcent une vision du monde et de l'école avec pour conséquence une exacerbation des opinions.

Cela explique peut-être en partie les difficultés que nous avons rencontrées dans la récolte des informations et pour saisir le fonctionnement du SEnOF dans son ensemble. Dans un contexte marqué en plus par de fortes dissensions, nous suspectons que plusieurs de nos interlocuteurs et interlocutrices ont attaqué ou défendu la direction administrative en fonction de leur avis. Cela a pu prendre la forme d'un rejet de la faute sur des personnes ou sur le système dans son ensemble.

Ajoutons que le mandat parlementaire parle à plusieurs reprises du "terrain" (vs la direction administrative du service). À ce stade, nous ne prenons pas position sur une possible déconnexion entre la direction administrative et les établissements scolaires, mais c'est bien sûr un point que nous traitons dans le rapport. Nous souhaitons néanmoins rester attentifs au fait que 1/ être au contact du terrain ne signifie pas nécessairement disposer de la vérité absolue et 2/ nous avons entendu des points de vue différents de la part de personnes issues du "terrain".

### **Une forte autonomie à tous les niveaux hiérarchiques**

Il y a un aspect des métiers de l'enseignement qui nous paraît constitutif de la culture de ce milieu et qui a un impact sur le fonctionnement général du service : la forte autonomie des collaborateurs et collaboratrices, à tous les niveaux :

- La direction administrative du SEnOF effectue les tâches qui lui sont attribuées selon la loi (principe de l'art. 49 LOCEA) et rend compte mensuellement de ses activités à la Conseillère d'État<sup>10</sup>, qui est Directrice d'un point de vue formel. Dans les faits, pour des raisons pratiques, la direction administrative dispose d'une importante marge de manœuvre s'agissant de son style de conduite, de son organisation, de sa communication, des modalités de mise en œuvre. Dans ces domaines, la Directrice ou le Directeur n'intervient le généralement pas, mais son statut implique qu'elle/il en a néanmoins la responsabilité politique au final.
- Les directions d'école gèrent leur établissement.
- Les enseignants et enseignantes travaillent derrière une porte fermée.

Il est possible que l'autonomie dans le travail fasse partie des raisons pour lesquelles les enseignants et enseignantes aiment leur métier (et cela englobe celles et ceux qui ont changé de fonction). Dès lors, toute atteinte à celle-ci est très mal vécue et les réformes mises en œuvre ces dernières années touchent réellement l'autonomie de toutes et tous. Ce rapport

---

<sup>10</sup> Ou du Conseiller d'État. Il s'agit d'une norme générale à l'État de Fribourg et non d'une exception de la DFAC ni de cette législature.

à l'autonomie est peut-être lié, même s'il est difficile de savoir s'il est cause, conséquence ou simplement phénomène concomitant, à une certaine méfiance envers l'autorité. Ce point est repris dans la section dédiée au management.

S'agissant des directions d'établissement scolaire, si l'on cumule l'introduction des mesures pédagogiques et administratives, les contraintes politiques (liées par exemple aux relations avec les communes, en particulier pour certains établissements primaires) et la complexification croissante qui entraîne la nécessité d'accompagner certains enseignants et enseignantes, l'autonomie peut se transformer en solitude. Ce point est important et nous le reprenons au chapitre qui leur est consacré, mais précisons à ce stade que plusieurs directions, en particulier dans le primaire, nous ont dit trouver un soutien auprès de leurs pairs, de manière informelle, beaucoup plus qu'auprès de la hiérarchie.

### **Rapport à l'autorité et au management**

Le mandat parlementaire laisse imaginer un service dirigé d'une main de fer, où toute critique à l'autorité est réprimée. Ce que nous avons entendu nous laisse entrevoir une réalité beaucoup plus nuancée, marquée par les contradictions. Notre impression générale est que le rapport à l'autorité ne va pas de soi, au sein du SEnOF, comme si les personnes qui composent le SEnOF n'étaient pas très à l'aise avec ce concept d'un point de vue managérial.

- Nous avons été surpris par la très forte résistance possible de la part des collaborateurs et collaboratrices envers certaines décisions de la direction administrative. Nous ne jugeons pas ici les mesures concernées ni les arguments de chaque partie. Nous constatons simplement que cette possibilité d'exprimer une opposition envers son employeur, parfois publiquement, existe.
- Pour le management, le constat est développé plus bas dans ce rapport, mais il s'agit de notre impression générale que les opinions au sujet du management, en tant que discipline, sont assez mitigées. Les forces sont mises sur la pédagogie et plusieurs situations nous ont été décrites où les lacunes managériales ont eu des conséquences sur le fonctionnement général et/ou sur le climat social.

### **Une identification à l'établissement scolaire plus 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. Cela explique selon nous qu'ils nous aient tous ou presque parlé du "SEnOF" et non de "l'administration du SEnOF" ou de "la direction (administrative) du SEnOF" alors qu'ils font partie du SEnOF. Nous comprenons bien sûr que des personnes adoptent des pratiques langagières fondées sur la simplification (il est en effet laborieux de dire "la direction administrative du SEnOF"), mais il aurait été possible de dire "la direction" ou "l'administration".

### **Manque de compréhension du fonctionnement**

Cette confusion n'est pas anecdotique, selon nous. Notre impression est que de nombreux collaborateurs et collaboratrices ne savent pas exactement comment la direction

administrative du SEnOF ni d'ailleurs les sphères décisionnaires dans le domaine de la pédagogie sont organisées. Et comme de nombreuses décisions contraignantes ont été prises ces dernières années, cela a pu alimenter un ressentiment diffus à l'encontre "du SEnOF" et "des politiques".

### **Le contexte fribourgeois**

Le monde de l'enseignement s'imbrique dans un ensemble plus grand, le canton de Fribourg. Nous disons cela en référence à l'accusation de conflits d'intérêts portée contre la direction administrative du SEnOF. Nous revenons sur ce point dans le chapitre relatif aux conflits d'intérêts, mais il est utile de préciser que le SEnOF est pris dans un ensemble plus grand et qu'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.

Cette catégorie professionnelle est très fortement représentée au Parlement ce qui signifie que des collaborateurs et collaboratrices peuvent questionner publiquement leur employeur, ce qu'ils ont fait par le biais de plusieurs motions, questions et postulats. Cela ajoute un élément de complexité à la situation.

Toujours lié au domaine politique, rappelons que l'État de Fribourg est tenu de respecter l'équilibre budgétaire<sup>11</sup>. Cela conduirait, d'après les informations qui nous ont été transmises, à des négociations serrées au niveau du Conseil d'État puisque, sauf recettes supplémentaires, toute augmentation de dépenses dans un secteur doit être compensée par une baisse dans un (ou plusieurs) autre secteur.

Cet élément est ressorti lors des entretiens, car des collaborateurs et collaboratrices reprocheraient à la direction administrative du SEnOF de ne pas accéder à leurs demandes de ressources supplémentaires alors que ces demandes seraient transmises, mais pas toujours validées. Or, comme les discussions de la direction administrative et celles du CE ne sont pas publiques, il est impossible de savoir à quel moment une demande a été refusée.

Un autre aspect de contexte cantonal qui mérite d'être pris en compte est le rapport au système scolaire. Nous reconnaissons volontiers que nous mobilisons ici des impressions et une forme de généralisation. Mais, puisque nous parlons de culture d'entreprise et de contexte, il nous semble pertinent de relever que nous ne sommes pas dans un contexte où "on ne peut que faire mieux", "où tout est à construire". C'est plutôt l'inverse. Il s'agit de maintenir, voire d'améliorer encore, un standard très élevé. Et cela peut avoir une influence sur la perception de la situation.

Nous avons en effet constaté, dans le cadre de nos échanges, une crainte de ne pas être à la hauteur de la fonction ou, pour le dire autrement, une haute idée de la fonction qui a pour

---

<sup>11</sup> Il nous a également été expliqué que, sans la péréquation intercantonale, ledit budget ne permettrait pas de couvrir les salaires des employé-e-s de l'État.

conséquence, parfois, une tendance au perfectionnisme. À ce sujet, il est écrit dans le mandat parlementaire que l'un des buts de la démarche est d' " assurer que la qualité de l'enseignement réponde aux standards élevés que notre société exige et mérite".

Enfin, le Canton de Fribourg se distingue aussi par une volonté de décentralisation de la hiérarchie dans le domaine de l'école afin de respecter au mieux les enjeux locaux. Nous ne pouvons que souligner, à ce stade, que la décentralisation est toujours un sujet complexe en organisation. Dès lors, nous pouvons raisonnablement partir du principe qu'il demande une supervision fine dans un domaine qui vise à donner une même éducation à tous les enfants sur un territoire donné et qui se distingue, notamment, par l'autonomie des lieux de décision.

## **4. ANALYSE ORGANISATIONNELLE - SECTION II - STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT**

Cette section s'inscrit dans la continuité de la précédente, qui présentait le contexte général. Il s'agit donc de nourrir une réflexion fondée sur l'organisation comme système complexe intégré dans un ensemble plus grand. Dans cette perspective, les dynamiques individuelles et collectives s'articulent et ne peuvent pas être comprises séparément.

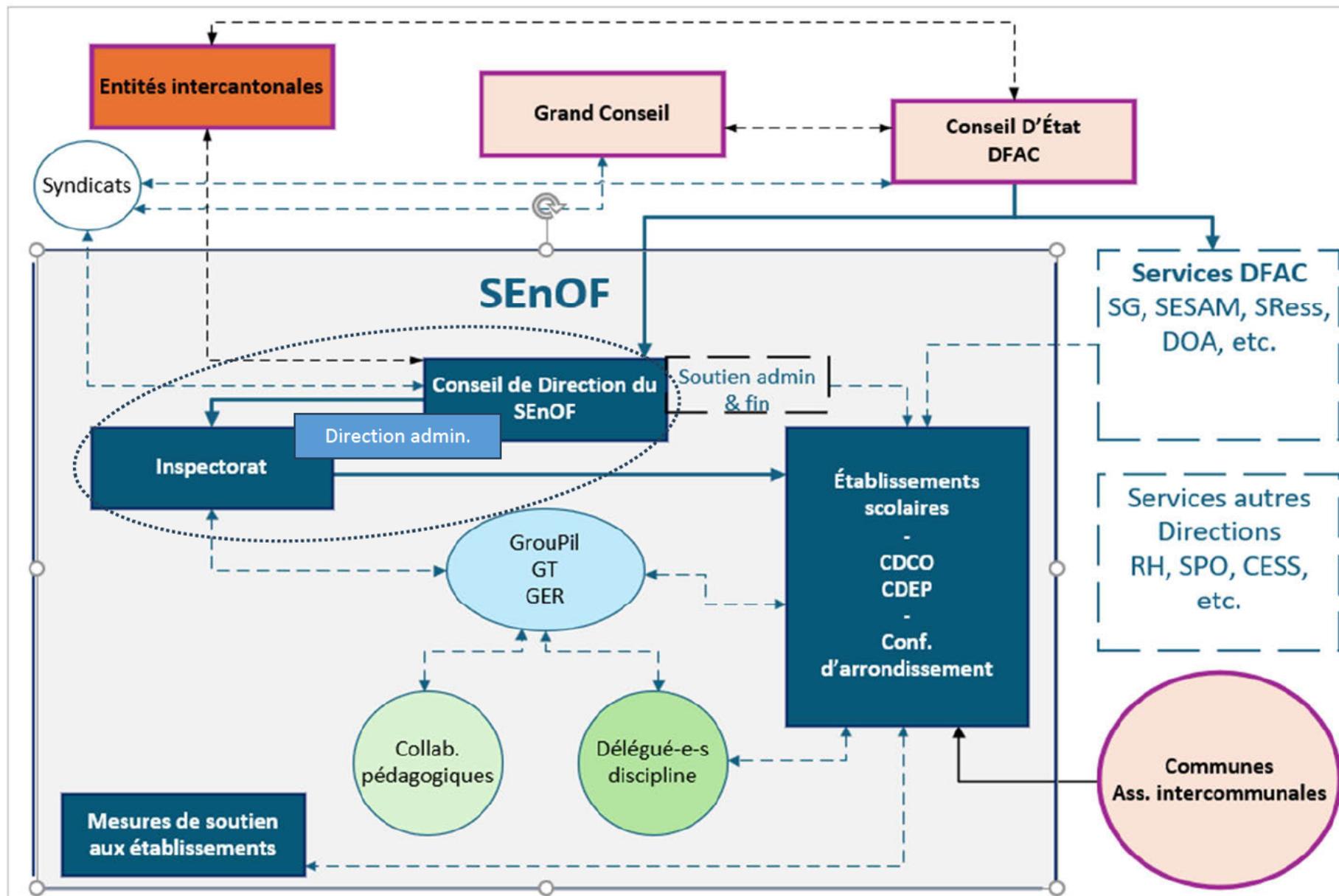
### **4.1. Structure de la hiérarchie et processus décisionnels**

Il nous semble pertinent de commencer cette section relative à l'organisation par une présentation générale de la structure et de l'environnement du SEnOF, notamment des principales entités qui ont un impact sur lui et réciproquement. Les enjeux du ou des processus décisionnel(s) sont également abordés ainsi que la particularité de la dispersion géographique des écoles.

#### **4.1.1. Structure générale du SEnOF et de son environnement**

Précisons que ni le schéma ni les listes des pages suivantes ne sont exhaustifs. Nous avons mis l'accent sur les éléments qui ont été le plus souvent mentionnés pendant les entretiens.

Dans le schéma de la page suivante, nous présentons ces différentes entités. C'est un organigramme fonctionnel ; il a donc pour objectif de mettre en évidence les interactions plus que les liens hiérarchiques.



## Les entités/institutions externes au SEnOF

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'État (CE), qui adopte les règlements, notamment le règlement d'application de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS).
- Comme nous l'avons mentionné en introduction, des entités intercantionales ont pour but d'harmoniser les pratiques en matière de pédagogie. Il s'agit de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et 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.

Il est important de préciser que le SEnOF est représenté au sein de la CIIP. S'il est vrai que les décisions sont aussi politiques, avec tous les enjeux que cela sous-entend, il serait erroné d'affirmer que les décisions sont prises par une entité déconnectée des cantons et de leur administration. Le Secrétariat général de la CIIP n'a que peu de collaborateurs et collaboratrices; les personnes qui collaborent aux réalisations de la CIIP sont en grand nombre des représentants et des représentantes des cantons.

- La DFAC, qui valide et signe les directives. La conseillère d'État qui dirige la DFAC est la supérieure hiérarchique (cf. chap. 3.3) du chef de service du SEnOF.
- Au sein de la DFAC, plusieurs services dont :
  - Le Secrétariat général.
  - Le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM). Cela inclut les services de logopédie, psychologie et psychomotricité (les communes organisent les services, mais les mandats sont donnés par le SESAM, donc la DFAC).
  - Le Service des ressources (SRess).
  - Le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (EnOA ou DOA), qui est l'équivalent germanophone du SEnOF.
- Plusieurs services/entités liés à d'autres directions, dont :
  - Ressources humaines
  - La consultation Espace santé social (CESS)

- Santé publique
- Les communes jouent un rôle important dans l'organisation administrative de l'école fribourgeoise.
- Les syndicats sont des partenaires de la DFAC et du SEnOF.

### Les entités au sein du SEnOF

Le SEnOF est composé :

- D'un Conseil de direction (chef de service, chef de service adjoint et deux adjoint-e-s au chef de service)
- De l'inspectorat (huit inspecteurs et inspectrices)  
N.B. Dans le cadre de ce rapport, nous parlons de la "direction administrative" pour désigner le groupe formé par le Conseil de direction et l'inspectorat. Précisons que ses membres l'appellent "équipe de direction". Il s'agit pour nous de la distinguer de la direction politique d'une part et des établissements scolaires (directions et corps enseignant) d'autre part.
- Des établissements scolaires (directions et corps enseignant).  
Mentionnons les conférences officielles des directions d'établissement scolaire, soit la CDCO et la CDEP ainsi que les conférences d'arrondissement.
- Du secteur Mesures de soutien aux établissements scolaires (SES).
- Des collaborateurs et collaboratrices pédagogiques.
- Des différents groupes de gouvernance participative (cf. chapitre 4.2) qui jouent un rôle pivot dans la mise en œuvre de la stratégie/vision politique.

### Structure/répartition des fonctions de la direction administrative

Les éléments recueillis lors des entretiens sont les suivants :

- Le chef de service a un rôle stratégique et managérial. Il apporte une vision, qui doit être alignée avec la volonté politique, et la défend face aux parties prenantes. C'est également lui qui encadre directement les inspecteurs et inspectrices. Nous avons également cru comprendre qu'il intervenait dans l'opérationnel et il nous a été expliqué à ce sujet que cela était assez courant à l'État de Fribourg en raison des moyens à disposition et d'une approche "management de proximité".
- Le chef de service adjoint seconde le chef de service et s'occupe de la direction pédagogique. Il coordonne les dossiers pédagogiques, notamment avec les inspecteurs et inspectrices, et encadre, avec l'adjointe au chef de service, qui est également sa subordonnée, les collaborateurs et collaboratrices pédagogiques.
- L'adjointe au chef de service susmentionnée s'occupe, notamment, de coordination, d'organisation, de la gestion de l'ouverture et de la fermeture des

classes ainsi que de la planification des séances. Elle supervise une partie des collaborateurs et collaboratrices pédagogiques.

- Un adjoint au chef de service en charge des activités administratives transversales (finances, logistique et administration).
- Les inspecteurs et inspectrices, qui sont les supérieurs hiérarchiques des directeurs et directrices d'établissement scolaire pour un arrondissement et responsables d'un thème lié à l'enseignement ou au développement de l'école.

Si, sur le papier, les forces peuvent paraître équitablement réparties, les entretiens font ressortir un manque de forces en matière de management, de coordination générale et de supervision des projets, notamment. Tout se passe comme si le "schème de lecture managérial/de gouvernance" était presque exclusivement fondé sur la pédagogie ainsi que le bien-fondé des mesures au détriment des aspects organisationnels.

S'agissant des forces nécessaires pour les aspects managériaux, comme pour d'autres sujets abordés dans le cadre de cet audit, il nous a été expliqué que les moyens financiers du Canton étaient une explication possible concernant certains manques. Néanmoins, sans remettre en question le manque de moyens, nous voyons ici que la question de la répartition des moyens précède celle de leur quantité. Sans tomber dans la formule simpliste du "faire mieux avec moins", nous encourageons à évaluer la répartition et l'allocation des ressources en fonction des besoins et priorités (cf. recommandations).

#### **4.1.2. Processus décisionnels**

##### **Plusieurs lieux de décisions**

En plus d'être un élément dans un contexte plus large, comme nous avons pu le montrer plus haut, le SEnOF est un grand service en nombre de collaborateurs-trices dont les entités sont étendues sur l'ensemble du territoire francophone fribourgeois. Il est dès lors important de préciser d'emblée qu'il est parfaitement normal, et même positif, pour une organisation complexe de disposer de plusieurs processus décisionnels et lieux de décision. Cela permet de valoriser les spécialisations, mais aussi d'améliorer la réactivité/proactivité ainsi que la gestion des risques. De plus, par rapport au SEnOF plus particulièrement, cela irait dans le sens de la décentralisation souhaitée.

Néanmoins, une telle structure requiert un fonctionnement précis, notamment en termes de processus, et les problèmes apparaissent lorsque ces questions ne sont pas traitées en profondeur. De manière générale, cela peut entraîner une perte de vision d'ensemble pour la gouvernance, un manque de coordination, voire des conflits entre les entités, un manque de transparence, une "fragmentation décisionnelle" ou encore une mauvaise utilisation des ressources et parfois une utilisation abusive de certaines d'entre elles. Ce manque de clarté alimente en effet une confusion qui affecte la mise en œuvre des réformes et, plus largement, la cohésion au sein de l'organisation. Au SEnOF, cela a pu aussi créer et/ou alimenter une situation de déconnexion, en l'occurrence entre la direction administrative

d'un côté et les directeurs-trices d'établissement scolaire ainsi que les enseignant-e-s de l'autre.

Notre sentiment, à la lumière des entretiens, est que ces problèmes se sont matérialisés au sein du SEnOF.

S'agissant du manque de clarté en matière de prise de décision, nous présentons ici quelques exemples qui illustrent le problème sans prétention à l'exhaustivité.

- Impact des institutions intercantionales et cantonales.

Ce qui ressort des entretiens, c'est une difficulté à faire la part des choses entre la part du SEnOF et celle des institutions cantonales, mais aussi intercantionales, voire internationales, dans la prise de décision (cf. infra).

- Impact des groupes de gouvernance participative (cf. chapitre consacré aux GGP)
- Différentes mesures de soutien aux élèves

Le soutien aux élèves (notamment les réseaux, déjà évoqués) est un autre sujet où la pluralité des lieux de décision complexifie le travail. D'après les informations récoltées :

- Les MAO sont décidées par les directions d'établissement scolaire.
- Les MAR sont liées au SESAM, mais décidées par une cellule d'évaluation et validées par l'inspecteur-trice.
- Les soutiens en matière de français langue seconde par le SEnOF.
- Les appuis scolaires sont décidés par le SEnOF (inspecteur-trice).
- Les suivis pédago-thérapeutiques sont organisés par les communes sur la base de décisions du SESAM.
- Les TSS sont sous la direction de l'établissement scolaire d'u point de vue fonctionnel, leur supérieur-e hiérarchique est l'inspecteur-trice et ils sont également liés à l'organigramme du SES.
- Les médiateurs et médiatrices scolaires CO sont sous la direction de l'établissement scolaire, mais liés au SES.
- Les médiateurs et médiatrices scolaires EP sont "mobiles" et sous la direction directe du SES.

- Marge de manœuvre managériale

Nous avons entendu des critiques sur le rapport entre les responsabilités et les moyens de les exercer. Un directeur ou une directrice d'établissement scolaire ne peut par exemple pas adresser une lettre d'avertissement à un enseignant-e. Mais, sur ce point, nous nous devons d'être particulièrement prudents et nuancés pour les raisons suivantes :

- Le fonctionnement managérial, en l'occurrence le fait que la décision relative à une lettre d'avertissement revienne à l'organe qui a formellement recruté le collaborateur ou la collaboratrice, est défini dans le règlement cantonal et ne dépend donc pas du SEnOF.
- Un directeur ou une directrice a d'autres outils à disposition, comme la remontrance orale, au besoin par écrit (mais sans le titre « lettre d'avertissement »), annotations dans l'évaluation ODE (généralement périodique, mais qui peut être organisée en fonction d'un événement ou d'un besoin particulier), signalement auprès de l'inspectorat.

Pour l'ensemble de ces exemples, nous n'entrons pas dans les détails, mais les échanges que nous avons pu avoir tendent à démontrer que la situation n'est pas toujours claire.

En plus des situations où les lieux de décisions sont multiples, il y a également celles où les décisions sont prises par plusieurs acteurs sans que l'on puisse exactement savoir qui a pris quelle part dans la formulation finale.

Un exemple qui illustre cela est ressorti de manière régulière lors des entretiens. Nous avons souvent entendu deux versions totalement contradictoires en matière de prise de décisions. D'un côté, des personnes pour qui la direction administrative ne fait qu'appliquer des décisions politiques, sans réelle marge de manœuvre. De l'autre, celles et ceux qui estiment que toutes les mesures sont décidées par la direction administrative. Or, à la lumière des différentes informations que nous avons récoltées, aucune de ces affirmations ne nous semble correcte.

La CDIP et la CIIP sont certes des entités dont le fonctionnement peut paraître un peu abstrait et lointain, mais des représentants et représentantes des administrations cantonales, dont le SEnOF, ont pu y prendre part pour donner leur avis sur les politiques éducatives. De plus, les décisions qui y sont prises sont très générales et laissent une marge de manœuvre importante aux cantons. Les principes du PER n'ont en effet pas été mis en œuvre de manière uniforme.

La LS a certes été décidée par le GC, mais elle laisse, elle aussi, une marge de manœuvre importante. Le cas du RLS est peut-être un peu différent, car il précise un certain nombre de points, notamment en matière d'organisation. Nous pensons par exemple aux prérogatives des communes et à celles des inspecteurs-trices. Mais, là aussi, il est généralement nécessaire de passer par une directive pour préciser les mesures concrètes. Quant aux dites directives, elles sont certes signées par le conseiller ou la conseillère d'État à la tête de la Direction, mais les textes sont généralement rédigés par l'administration. Il est dès lors presque impossible de savoir avec exactitude qui a eu quelle part dans la prise d'une décision et cette incertitude peut fausser la perception du fonctionnement de l'ensemble.

Avant d'aller plus loin, ajoutons qu'à la pluralité des lieux de décision s'ajoute la pluralité des lieux de discussions et d'échanges, qui produisent beaucoup de matière.

### **Courage managérial et communication**

Dans un tel contexte, il est d'autant plus important d'adopter une communication claire. Recourir à une argumentation selon laquelle les décisions sont prises par des "entités supérieures" nous semble une tactique risquée et pour le moins inopportune. Cela entraîne en effet une dilution des responsabilités ainsi qu'une difficulté pour les collaborateurs et collaboratrices à identifier précisément où se situe la responsabilité des décisions, en déguisant peut-être parfois la résistance en incompréhension. La mauvaise compréhension du système est en effet une source de plainte.

Cette approche nuit également à la légitimité de la hiérarchie et peut donner aux collaborateurs et collaboratrices l'impression que des décisions leur sont imposées par des entités fantomatiques et laisser planer le doute de l'arbitraire. Cette perception alimente un sentiment de déconnexion et d'impuissance, diminuant ainsi la motivation et l'adhésion aux réformes.

À la lumière de ce qui précède, il n'est pas surprenant que les processus décisionnels au sein du SEnOF aient fait l'objet de nombreuses critiques pendant les entretiens. Pour tout dire, ils nous ont presque toujours été présentés comme des éléments flous et parfois mystérieux du fonctionnement du service. S'il est vrai que cela peut être dû à la complexité des processus eux-mêmes, mais aussi à une mauvaise communication sur le sujet.

Mais cela doit être nuancé. Tout d'abord parce que les processus de décision politico-administratifs sont toujours complexes et que le fait de l'accepter fait, en quelque sorte, "partie du contrat" lorsque l'on travaille dans l'administration publique. Il ne faut pas négliger non plus le potentiel manque d'intérêt pour ces aspects organisationnels de la part des collaborateurs et collaboratrices. De plus, cette complexité et/ou ce manque de clarté peuvent être récupérés (et nous pensons que cela s'est produit) par des personnes opposées aux mesures pour remettre en doute leur légitimité et leur pertinence dans une dynamique de résistance.

### **Une vitesse décisionnelle variable**

La vitesse des processus décisionnels a également été mentionnée. D'un côté, il nous a été dit que de nombreuses mesures ont été mises en œuvre simultanément, ce qui pourrait laisser penser que l'organisation a manqué de coordination (cf. Gestion de projets). Les personnes qui nous ont dit ça semblent avoir vécu (et vivre encore) ces mesures de manière brutale ; certaines d'entre elles ont pu se sentir submergées et abandonnées. De l'autre, il nous a été dit que tout avait été fait pour que les acteurs sur le terrain puissent mettre en œuvre les mesures progressivement.

En plus de ces impressions, qui dépendent de la fonction occupée et des moyens à disposition, nous avons également entendu que la vitesse décisionnelle pouvait être assez basse lorsqu'il s'agit d'intervenir managérialement (recadrage, arbitrage).

Enfin, mentionnons que nous nous sommes interrogés sur les raisons pour lesquelles les problèmes sont apparus de manière aussi aiguë en 2024. Après tout, l'adoption de la LS date de 2014, le RLS de 2016 et la directive sur l'évaluation, pour ne prendre que cet exemple, de 2019. S'agissant de l'école à visée inclusive, la répartition Confédération-cantons date de 2004, la création du SESAM de 2008 et le concept cantonal de 2015.

À part le rythme d'élaboration et d'adoption des différents documents de références (nous ne nous sommes pas penchés sur le processus d'adoption de ces derniers et savons que les exigences politico-légales prennent du temps), cela nous amène à nous poser deux questions : est-ce que les réformes auraient été "accumulées dans un réservoir" et les digues ouvertes d'un coup ? Ou est-ce qu'il y a eu une "fenêtre d'opportunité", notamment avec le conflit entre M. [REDACTED] et la DFAC, utilisée par les détracteurs-trices des réformes ?

Peut-être un peu des deux. Peut-être aussi, comme nous l'avons déjà relevé, que l'opposition aux réformes s'est mélangée à d'autres sources de colère. Et il est vrai qu'il y a eu le covid en 2020 et 2021. Nous n'aurons probablement jamais de réponse à ses questions et nous ne souhaitons pas trancher. Mais nous avons entendu à de nombreuses reprises en entretien que les désaccords sur les mesures n'étaient pas récents. Cela nous amène à penser que les mesures ne sont pas la seule cause de mécontentement.

#### **4.1.3. Dispersion géographique**

Devoir coordonner une centaine d'établissements scolaires est un défi en termes de fonctionnement pour la direction administrative, puisqu'il faut à la fois garantir une équité sur l'ensemble du territoire tout en s'adaptant aux spécificités locales. Cela signifie assurer une cohérence et un alignement entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel pour assurer la cohérence du tout en respectant les caractéristiques propres des parties. Lorsque l'alignement fait défaut, la fragmentation peut en effet générer une déconnexion entre les objectifs stratégiques et leur application sur le terrain. Pour le SEnOF, cela correspond à ce que nous avons pu entendre lors des entretiens.

Cette réalité fractionnée implique également que les parties prenantes travaillent dans une réalité qui leur est propre, bien qu'il y ait des similitudes, parfois fortes, entre les établissements scolaires. Dans la relation hiérarchique, soit entre la direction administrative et les établissements, chacun doit donc faire un effort supplémentaire pour adapter son point de vue : tenir compte du terrain d'un côté et tenir compte de la dynamique globale de l'autre.

La question de la compréhension réciproque est d'une grande importance dans l'analyse de la situation actuelle. Le mandat parlementaire parle d'une direction administrative déconnectée des réalités du terrain, mais il est nécessaire de rappeler que, dans certains cas, le terrain n'a pas été 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. De plus, il nous semble que parler "du" terrain, comme si cela recouvrait une réalité uniforme, est abusif. Les

réalités ne sont pas les mêmes d'un établissement scolaire à un autre. Ajoutons que, dans une situation idéale, il faudrait également que les différentes unités (en l'occurrence, les établissements scolaires) interagissent efficacement et partagent les bonnes pratiques.

Ce qui précède doit être mis en lien avec l'autonomie des lieux de décisions mentionnées dans le chapitre relatif à la culture d'entreprise ainsi qu'avec les enjeux de leadership. Nous y voyons un effet amplificateur. Pour le dire autrement, les conséquences de la dispersion géographique sont exacerbées par l'autonomie des lieux de décisions et tout cela complique grandement une mise en œuvre homogène des mesures dans des contextes différents.

## 4.2. Les groupes de gouvernance participative

Ce chapitre aborde un point complexe et critique de l'organisation et du fonctionnement du SEnOF, à savoir le rôle et l'efficacité des groupes de gouvernance participative (GGP). Nous avons décidé de désigner de cette manière 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).

Au vu de la complexité de la situation, nous n'allons pas la décrire dans son ensemble, mais nous concentrer sur les aspects qui nous semblent les plus pertinents dans la perspective d'une compréhension de la dynamique d'ensemble.

- 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.

### Un choix organisationnel pertinent

Sur le principe, nous trouvons pertinente l'idée de fonctionner sur la base de ces GGP. Les sujets sont nombreux, les problématiques complexes et il y a une dispersion géographique. Une telle approche permet de regrouper des spécialistes qui vont apporter des éclairages et des solutions dans leur domaine. De plus, cela nous semble indiqué dans une organisation où la hiérarchie se repose sur les capacités d'autonomie et de décision des niveaux

intermédiaires. Cette approche est en effet conseillée dans des environnements complexes, permettant de mieux intégrer les compétences de terrain et d'aligner les objectifs stratégiques et opérationnels.

Les GGP du SEnOF ont pour vocation de remplir ce rôle structurant dans la gestion des projets et la communication interne, devant agir comme des relais de consultation, de proposition et d'élaboration pour la direction administrative.

De manière générale, pour que ce modèle fonctionne, il faut notamment avoir :

1. Un cadre de délégation clairement établi — La délégation doit inclure des objectifs précis, des niveaux de responsabilités définis et un degré de décision clairement établi.
2. Un suivi des activités et, lorsque c'est possible et pertinent, des indicateurs relatifs à la mise en œuvre des mesures.
3. Une coordination centralisée pour unifier les actions des GT — Comme dans un orchestre, les efforts des différents groupes devraient être coordonnés pour éviter la "cacophonie" organisationnelle.

Sur la base des retours que nous avons eus, nous arrivons à la conclusion que ces conditions ne sont pas remplies.

### **Un fonctionnement perfectible**

Cette démarche, bien qu'animée par une volonté de décentralisation, a entraîné des conséquences contre-productives en matière de cohésion, de charge de travail, de dynamique et, plus important encore, de légitimité des mesures. Les écueils qui ont été évoqués lors de nombreux entretiens concernent la mise en œuvre, la coordination ou encore le suivi des GGP. En résumé, la gestion individuelle et le pilotage d'ensemble de ces groupes. Nous reprenons, ci-dessous, les éléments principaux recueillis lors des entretiens.

Le premier point est que la qualité de la gestion d'un GGP, plus particulièrement des GT, dépend de la personne qui en a la charge. Cela peut sembler évident, mais nous le mettons en avant, car les différences semblent importantes. Par exemple, certains groupes n'auraient par exemple jamais été réunis alors que d'autres font l'objet d'un suivi structuré. Cette inégale qualité se retrouve dans la coordination (ou le manque de coordination) entre le GrouPil et les GT qui lui sont liés, qui ne serait pas toujours assurée. De plus, à un niveau global, nous nous interrogeons sur la compréhension du fonctionnement des GGP par les collaborateurs et collaboratrices qui n'y participent pas, mais qui sont amenés à se poser des questions sur la prise de décisions.

Ensuite, un élément qui a également compliqué notre processus de compréhension du fonctionnement des GGP (mais nous parlons plus particulièrement des GT, car ce sont ces groupes qui ont été cités durant les entretiens), c'est qu'ils n'ont pas tous le même but. Il

semblerait par exemple que certains aient pour objectif de participer à l'élaboration d'une décision alors que d'autres traitent de la mise en œuvre de décisions déjà prises.

Tout cela est bien sûr possible. On peut tout à fait imaginer que des GT différents aient des objectifs différents. Seulement, le rôle doit être clairement communiqué, en particulier s'il s'agit d'un rôle consultatif. Comme nous l'avons déjà dit, nous ne sommes pas sûrs que l'objectif de chaque GGP soit toujours clair. Mais ce point doit être nuancé, car nous avons également un doute important concernant l'acceptation du rôle consultatif par les parties prenantes. Il se peut en effet que certains collaborateurs et collaboratrices ne veuillent pas comprendre et/ou n'acceptent pas le fait qu'il y a une différence fondamentale entre être consultés et participer à la prise de décision.

### **Un manque de coordination**

Il ressort des entretiens une impression de manque de vision d'ensemble et de coordination entre les activités des différents GGP. La situation est illustrée par des demandes répétées de directeurs et directrices d'établissements de cycle d'orientation (CO) qui ont sollicité une cartographie des groupes de travail existants pour mieux comprendre leurs thématiques, leurs objectifs et leur lien avec les décisions stratégiques. Le fait que cette demande soit longtemps restée sans réponse souligne un manque de pilotage de ces structures, avec des conséquences directes sur la clarté organisationnelle et la communication interne. De plus, le fait qu'il n'ait pas été possible de nous fournir immédiatement une liste des mesures mises en œuvre par le SEnOF nous amène à la même conclusion. Il a en effet été nécessaire de collecter les informations auprès des établissements (cf. point 2.3).

L'absence d'un cadre structuré pour le suivi et l'évaluation des GGP génère une fragmentation décisionnelle, une perte de cohérence et limite la capacité à mesurer l'efficacité des mesures. De plus, cela crée une dynamique cumulative plutôt que coordonnée (cf. gestion de projets). Cette accumulation des projets et des thématiques traitées en parallèle par différents GGP alourdit la charge de travail qui pèse sur les établissements scolaire et cela "consomme" des ressources qui auraient pu être allouées différemment avec une meilleure priorisation.

Le sujet des GGP est souvent ressorti des entretiens et ce qui précède est le reflet de ce que nous avons entendu. Il nous semble important à présent de prendre un peu de recul.

- Le contexte est marqué par de fortes dissensions internes et nous sommes parfaitement conscients que certains de nos interlocuteurs et interlocutrices ont attaqué le fonctionnement du SEnOF, notamment les GGP, en raison de différends plus profonds.
- Dans les entretiens, nous avons relevé une confusion (pas un manque de compréhension, mais plutôt une manière de lier les éléments) entre les différents GGP et les conférences (CDCO, CDEP, conférence de district, etc.).

Il est vrai que tout cela représente beaucoup de réunions et produit beaucoup de matériel et d'idées, sans doute trop pour la "capacité d'absorption" du SEnOF.

### **4.3. La fonction d'inspecteur-trice : entre pédagogie et management**

Nous abordons ici la fonction d'inspecteur-trice d'un point de vue organisationnel et très général.

La fonction d'inspecteur au sein du SEnOF, telle qu'elle est actuellement définie, pose un défi particulier en raison de sa double exigence de compétences pédagogiques et managériales. En effet, l'inspecteur est à la fois un expert en pédagogie pour un thème spécifique (ou un autre thème en lien avec le développement de l'école) de manière transversale pour le canton et un responsable en management pour un arrondissement. Or, les compétences nécessaires pour encadrer, soutenir et manager des collaborateurs et collaboratrices diffèrent nettement de celles requises pour faire évoluer la pédagogie.

Des relations parfois difficiles avec les directions de CO en particulier nous ont été décrites. Il nous a été expliqué que le changement de statut de l'inspection qui a fait suite à la modification de la loi sur la scolarité obligatoire a eu pour conséquence l'ajout d'un échelon hiérarchique au-dessus des directions de CO. Parallèlement, ces dernières semblent avoir développé, ces dernières années, un "sentiment de déclasserment" (l'expression est de nous) et il est possible que l'inspection soit devenu, en quelque sorte, l'incarnation de ce sentiment.

Dernier point de ce sous-chapitre, nous souhaitons formuler une impression fondée sur les entretiens, mais qui n'est pas la synthèse de propos entendus. Il ne s'agit que d'un avis des auteurs. Nous avons relevé des différences en termes de références (au sens de "ce à quoi l'on fait référence quand on s'exprime"), de points d'attention, de langage ou encore de connaissance du fonctionnement de l'organisation entre les inspecteurs-trices et les directeurs-trices. Il est bien sûr normal et même souhaitable que des personnes ayant des fonctions différentes développent des points de vue différents. Toutefois, d'un point de vue organisationnel, il est nécessaire qu'il y ait suffisamment de "points de connexion" entre les fonctions. Pour le SEnOF, nous nous interrogeons sur cet aspect et ce qui précède nous amène à penser qu'il s'est créé un écart important entre ces deux groupes (qui, encore une fois, ne sont pas homogènes).

### **4.4. La fonction de directeur-trice : pression et gestion des contradictions**

Nous abordons ici la fonction de directeur-trice d'un point de vue organisationnel et très général.

Les directeurs et directrices d'établissement scolaire occupent une position difficile, au croisement de nombreux enjeux. Ils sont le trait d'union entre des parties prenantes diverses

et doivent jongler entre plusieurs rôles, notamment : encadrement des enseignant-e-s, supervision des élèves, supervision pédagogique, mise en œuvre des réformes administratives, gestion des ressources humaines, relations avec les parents, relation avec les autorités politiques locales et gestion de conflits.

Cette fonction, essentielle pour la mise en œuvre des politiques éducatives, présente des défis majeurs : charge de travail, soutien institutionnel, autonomie décisionnelle, gestion des parties prenantes, processus décisionnel(s). Les directeurs et directrices se retrouvent souvent "entre le marteau et l'enclume", pris entre les attentes de la direction administrative et celles du personnel enseignant, qui attend des réponses claires et des soutiens suffisants pour mener à bien les changements pédagogiques.

### Historique

Mentionnons à ce stade une différence historique entre les directions de CO, qui sont anciennes et jouissent d'une certaine aura à Fribourg, et les directions d'établissements primaires. Ces dernières existent depuis l'introduction de la LS et du RLS. Avant cela, il y avait un responsable d'établissement scolaire et l'inspecteur ou l'inspectrice intervenait directement dans les classes.

Les entretiens font ressortir que le processus de création de la fonction<sup>12</sup> de directeur-trice primaire n'est pas encore abouti. Il faut ajouter à cela qu'en raison des critères cantonaux (directive d'application EVALFRI), en l'occurrence le niveau de formation initiale exigé, les directeurs-trices de CO sont dans une classe salariale supérieure par rapport à leurs homologues du primaire.

Pour résumer, nous sommes dans une situation où certains directeurs et directrices primaires ont le sentiment de devoir faire à peu près le même travail que les directeurs et directrices de CO, mais en étant moins bien rémunérés et en disposant de moins de ressources. Et, du côté des CO, le sentiment d'être dirigé par une direction administrative issue presque exclusivement du primaire et qui ne comprend pas les enjeux particuliers du secondaire<sup>13</sup>.

De plus, les directions primaires disposent de ressources inégales et généralement insuffisantes pour effectuer les tâches administratives. À cela il faut ajouter des taux d'activité pas toujours adaptés aux situations particulières des établissements scolaires. Cela peut amener ces directions à devoir gérer le quotidien dans une dynamique d'urgence

---

<sup>12</sup> Cette tournure peut prêter à confusion. Oui, le processus de création de la fonction est abouti puisque la fonction existe. Néanmoins, des enjeux, qui sont de plus évolutifs, autour de cette fonction n'ont pas encore été complètement intégrés. Nous en voulons pour preuve que la réévaluation de la charge de travail des directions d'école est prévue pour 2030 (en réponse au mandat parlementaire 2022-GC-218).

<sup>13</sup> Précisons ici qu'il y a des divergences d'opinions au sein de chaque groupe. Il nous semblait toutefois important de donner ces éléments de contexte.

permanente avec un temps insuffisant pour la conduite stratégique de l'établissement scolaire.

### **Un sentiment d'abandon**

Les directeurs et directrices doivent mettre en œuvre les mesures dans leur établissement scolaire, mais plusieurs d'entre eux estiment ne pas bénéficier de la formation et du soutien nécessaires pour répondre aux questions de leurs équipes et pour accompagner efficacement les changements.

D'après les entretiens, une impression d'abandon émerge : les directeurs et directrices reçoivent des directives et se sentent dépourvus lorsqu'il s'agit de les expliquer et d'accompagner leur mise en œuvre. Ce manque de soutien, associé à une charge de travail importante, augmente le risque d'épuisement professionnel et compromet la réussite des projets.

## **4.5. Disparités entre établissements scolaires**

Les entretiens font ressortir deux ensembles de disparités : entre les établissements primaires et les CO d'une part et entre établissements de même degré d'autre part.

Les disparités entre établissements primaires et les CO constituent une problématique centrale dans la gestion des ressources et l'équité des conditions de travail au sein du SEnOF. La situation est la suivante :

- Les CO regroupent, en général, les élèves de plusieurs communes et ces dernières sont souvent regroupées en associations. Chaque association est dirigée par le préfet du district. De plus, un administrateur-trice fait le lien entre le CO et l'association et prépare les dossiers.
- La majorité des EP dépendent d'une association ou d'une entente intercommunale (mais pas dirigées par le préfet). Les autres établissements EP dépendent d'un seul exécutif communal.

Si, en théorie, les CO et les EP sont censés disposer du même soutien, la différence expliquée ci-dessus entraîne des disparités importantes. En effet, il serait beaucoup plus facile pour les CO de faire accepter les projets et les demandes que pour les EP.

De plus, il ressort des entretiens que les CO bénéficient d'un cadre administratif et pédagogique plus structuré et plus fourni en ressources, ce qui facilite la mise en œuvre des réformes et allège la charge de travail des directions. À l'inverse, les établissements primaires ont des moyens plus limités, ce qui complique l'application des mesures et augmente la pression sur la direction.

Dans les CO, l'existence d'un soutien administratif structuré permet aux directions de se concentrer davantage sur les aspects pédagogiques et managériaux de leur mission. En revanche, dans les écoles primaires, le directeur ou la directrice est fréquemment seul pour

gérer les tâches administratives et pédagogiques. Il doit donc assumer une multitude de responsabilités, ce qui crée une surcharge de travail et crée un risque d'épuisement.

Les inégalités concernent également les établissements primaires entre eux. En effet, ces établissements étant dépendants de décisions communales, il arriverait que les enjeux locaux prennent le dessus sur les besoins de l'école. Dès lors, certains établissements primaires obtiendraient un soutien important et d'autres non, notamment en matière de soutien administratif.

Enfin, nous avons également entendu des critiques concernant la non-prise en compte des éléments contextuels pour l'attribution des ressources. Actuellement, le SEnOF alloue les ressources de soutien (administratif, mais aussi socio-pédagogique), principalement en fonction du nombre d'élèves, une méthode qui ne prend pas en compte les spécificités contextuelles et pédagogiques de chaque établissement scolaire. Les écoles situées dans des zones urbaines sensibles ou dans des régions à forte diversité socio-économique rencontrent des défis supplémentaires, tels que des problématiques sociales complexes et un pourcentage élevé d'élèves à besoins particuliers. Cela concernerait les EP et les CO.

#### **4.6. Les enseignants et enseignantes**

Les enseignants et enseignantes constituent la grande majorité des collaborateurs et collaboratrices du SEnOF. La composition du corps enseignant est assez hétérogène et nous serions même tentés de dire que des enseignant-e-s de 1-2H ne font pas le même travail que leurs collègues de 11H. À cela il faut ajouter, notamment, des différences de statut, formelles ou non, entre les disciplines.

Ce sont eux qui sont en "première ligne", face aux enfants et, souvent, aux parents. Ils doivent donc composer avec la mise en œuvre des différentes mesures ainsi qu'avec des enjeux sociétaux complexes. La diversité croissante des élèves, la participation aux réunions de suivi (réseaux), la pression accrue des parents et parfois le soutien qu'il faut apporter à ces derniers, l'influence des technologies (en particulier l'omniprésence des réseaux sociaux), ajoutent de nouvelles dimensions à leurs tâches.

Ils se retrouvent souvent confrontés à des problématiques psychosociales, qui dépassent leurs responsabilités strictement pédagogiques, et qui exigent des compétences supplémentaires qui les amènent parfois à dire qu'ils doivent agir comme des enseignants spécialisés. La gestion de classes hétérogènes et de comportements difficiles peut ajouter à la charge "usuelle" pour un enseignant ou une enseignante un poids émotionnel significatif, qui peut grandement l'affecter. Lors des entretiens, plusieurs interlocuteurs nous ont fait part de leur sentiment d'abandon et d'incompréhension, comme s'ils avaient l'impression de ne pas être compris par la direction administrative. Ces sentiments peuvent potentiellement nourrir une baisse de motivation et augmenter le risque d'épuisement.

Néanmoins, ce sentiment n'est pas généralisé et nous avons également entendu des remarques sur le "manque de posture" ainsi qu'une tendance au perfectionnisme de certains

enseignant-e-s. Il nous a également été dit que certains d'entre eux n'étaient pas à l'aise face à des effectifs plus difficiles.

#### **4.7. Les conflits d'intérêts**

Le mandat parlementaire demande que l'audit : "veille notamment à [...] 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."

Nous ne cachons pas que cette question est particulièrement épineuse. Avant d'y répondre, nous nous permettons quelques considérations préalables.

Tout d'abord, rappelons que la gestion des conflits d'intérêts a pour buts la transparence, la prévention des abus et la protection de l'intégrité des processus décisionnels au sens où les décisions doivent servir l'organisation et non des personnes. Les conflits d'intérêts, s'ils ne sont pas bien gérés, peuvent nuire à la qualité et à la légitimité des décisions ainsi qu'à l'efficacité, mais aussi générer ou alimenter un climat de suspicion et un sentiment d'iniquité. Cette problématique de conflits d'intérêts est d'autant plus importante dans un contexte de service public où l'intégrité et la transparence sont essentielles pour maintenir la confiance avec l'ensemble des parties prenantes, à l'interne comme à l'externe.

L'accusation de conflit d'intérêts est donc, dans une perspective organisationnelle, extrêmement grave.

Comme nous l'avons déjà mentionné dans la partie relative à la culture d'entreprise, il nous a été expliqué à plusieurs reprises que la pédagogie dans le canton de Fribourg est un petit monde, constitué de personnes qui se connaissent et tissent parfois des liens extra-professionnels. 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.

Lors des entretiens, lorsque nous avons abordé la question, nous avons 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.

Nous ne disons pas cela pour relativiser et nous sommes conscients du risque de tomber dans un sophisme de la double faute. Nous voulons seulement mettre en lumière cette situation.

Pour cet audit, nous avons ciblé nos questions en fonction des propos du mandat parlementaire, repris dans l'appel d'offres, soit : "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 plus des éléments qui précèdent, nous pouvons ajouter que le ton des réponses dépendait largement de l'opinion de notre interlocuteur ou interlocutrice au sujet de la direction administrative. Il nous est donc difficile de poser un jugement sur la situation.

Comme il est important de prendre position afin de répondre au cahier des charges de l'audit, nos réponses sont les suivantes :

- Il existe en effet des liens étroits entre certains membres de la direction administrative. Il est néanmoins délicat de déterminer le degré d'amitié entre des personnes. De plus, à notre connaissance, cela ne va pas à l'encontre des règlements en la matière.
- Nous n'avons que peu d'éléments qui tendraient à soutenir la thèse selon laquelle les conflits d'intérêts se seraient matérialisés. Il s'agit surtout de suspicions de la part des personnes entendues.
- Il est possible que, dans certains cas, des maladresses et des comportements inappropriés (y compris d'un point de vue managérial) aient 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.

Enfin, revenons sur ce sentiment de crainte souvent constaté et que nous avons beaucoup de peine à expliquer. Certaines personnes semblent anticiper des "représailles" sans pour autant pouvoir expliquer d'où leur vient cette crainte, mais les liens interpersonnels peuvent expliquer pour partie l'impression que "ça ne sert à rien de se battre" (l'expression est de nous, mais elle reflète des propos entendus).

En raison de ce qui précède, nous estimons que la question des conflits d'intérêts mérite d'être approfondie, mais surtout élargie. Lors des entretiens, en effet, ce ne sont pas seulement les potentiels conflits d'intérêts entre membres de la direction administrative qui sont ressortis, mais les nombreux cas de figure où des personnes liées à des conflits interpersonnels avaient des liens personnels internes au SEnOF ou à la DFAC ou alors avec l'entourage sociétal direct, par exemple, lorsqu'une personne a des liens interpersonnels avec des habitants du village de l'école.

Dans nos recommandations, nous avons décidé de mettre l'accent sur les moyens de limiter le risque de conflit d'intérêts et le risque de suspicion de conflit d'intérêts.

#### **4.8. Recommandations relatives à la section II - Structure et fonctionnement**

1. **Alignement de la stratégie et de l'organisation (répartition des fonctions) de la direction administrative** : Il est recommandé d'entreprendre une évaluation des fonctions actuelles. Il s'agit en effet de définir si la direction administrative dispose des bonnes ressources pour réaliser sa stratégie. En écrivant cela, nous pensons évidemment aux besoins en termes d'organisation et de coordination. Cela va de pair avec une évaluation des personnes.

2. **Mise en place d'un organigramme hiérarchique et d'organigrammes fonctionnels simplifiés et accessibles (SEnOF et services partenaires) :** 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.
3. **Centraliser les mécanismes de soutien/d'aide aux élèves et/ou former et communiquer sur le sujet :** Il y a plusieurs options de soutien avec plusieurs centres de décision. Il serait utile de créer un "centre de triage". Nous sommes conscients de la difficulté liée à cela puisque cela peut représenter, dans certains cas, un prédiagnostic. Mais il nous semblerait utile que des ressources puissent rapidement être mobilisées pour cela.
4. **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 inclut également l'intégration d'un mécanisme de rétroaction, où les établissements scolaires pourraient exprimer leurs retours et questions, garantissant ainsi un dialogue continu.
5. **Renforcement des outils de suivi des décisions :** La mise en œuvre d'un système de suivi des décisions avec des étapes de vérification garantirait que les décisions stratégiques prises au niveau administratif soient mises en œuvre de manière cohérente par les différents niveaux hiérarchiques. Ce suivi permettrait aussi de remonter les retours d'expérience de manière plus efficace, facilitant l'apprentissage organisationnel continu.
6. **Centraliser la gestion des projets et nommer un coordinateur-trice des projets :** Comme nous le verrons plus en détail dans la section suivante, la gestion de projets est un point d'amélioration important. Selon nous, 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.
7. **Nommer un responsable de la coordination des GGP :** La création d'un bureau de coordination pourrait assurer la cohérence des actions menées par les différents GGP. Ce bureau serait chargé de centraliser les retours des GGP, de détecter les redondances et de faciliter les échanges entre les groupes, permettant ainsi un ajustement en temps réel des initiatives.

Cette fonction peut être cumulée à celle de responsable de la coordination des projets.

8. **Cartographier les activités** : La création d'une cartographie des groupes de travail, accompagnée d'une centralisation de l'information et des comptes rendus des réunions, contribuerait à améliorer la transparence et l'efficacité des GGP. Cela faciliterait l'appropriation des projets par les établissements scolaires et permettrait une allocation plus rationnelle des ressources
9. **Avoir une charte de GGP** : Il est recommandé d'établir un cadre précis pour la délégation de responsabilités, en définissant les rôles et les limites décisionnelles de chaque GGP. Il serait également utile d'établir les prérogatives de chaque GGP. Les chartes de projets pourraient être ajoutées en annexes aux chartes des GGP.
10. **Suivi et évaluation structurés des GGP** : Instaurer ou généraliser des procédures de suivi avec des informations sur l'avancement régulières, accessibles aux parties prenantes, permettrait d'améliorer le flux d'informations et la cohésion.
11. **Alléger la charge administrative des directeurs et directrices du primaire** : Il est nécessaire de déléguer davantage de tâches administratives à des équipes de gestion dédiées ou à des adjoint-e-s de direction, ce qui permettrait aux directeurs et directrices de se concentrer sur leurs missions pédagogiques et managériales. Pour cela, une analyse de l'adéquation des ressources mises à disposition serait utile.
12. **Définir plus de critères pour l'allocation des ressources aux établissements scolaires** : En fonction des spécificités de chaque établissement scolaire (densité urbaine, pourcentage d'élèves à besoins spécifiques, contexte socio-économique) et pas seulement du nombre d'élèves, il serait pertinent de renforcer les ressources administratives et pédagogiques disponibles pour les directeurs et directrices. Cette démarche d'équité, fondée sur une évaluation des besoins, permettrait d'atténuer les inégalités entre établissements scolaires et de répondre plus efficacement aux défis contextuels.
13. **Mise en place de mécanismes de retour d'expérience** : Structurer des mécanismes de retour d'expérience après la mise en œuvre de chaque réforme, permettant aux directeurs et directrices de faire remonter les difficultés rencontrées et d'obtenir des ajustements si nécessaire. Un suivi formel des réformes pourrait également permettre une évaluation continue et l'amélioration progressive des processus, tout en renforçant l'adhésion des équipes.
14. **Mise en place d'un suivi et d'une évaluation continue des besoins** : Il serait pertinent de mettre en place un suivi régulier des besoins de chaque établissement scolaire, en intégrant des retours d'expérience pour évaluer si les ressources allouées correspondent effectivement aux exigences des contextes spécifiques. Un dispositif d'évaluation continue permettrait de réajuster les moyens en fonction des évolutions et des retours terrain, renforçant ainsi l'adéquation des

ressources aux besoins réels. En outre, ce suivi faciliterait l'identification des besoins prioritaires.

15. **Formation des cadres aux enjeux éthiques et à la gestion des conflits d'intérêts :** Il est essentiel de former régulièrement les cadres, inspecteurs et directeurs 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.
16. **Établir une charte éthique interne pour le SEnOF :** 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. En clarifiant les attentes et en fournissant un cadre pour l'impartialité, la charte éthique servira de guide pour l'ensemble des employés du SEnOF.
17. **Mettre en place des mécanismes de signalement confidentiel :** Pour renforcer la transparence et permettre aux employé-e-s de signaler des conflits d'intérêts potentiels 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
18. **Clarifier le rôle des inspecteurs-trices :** Afin de garantir un équilibre efficace entre pédagogie et management, il est essentiel de repenser le rôle de l'inspecteur-trice pour mieux distinguer les deux fonctions. Une possibilité serait de diviser la fonction en deux rôles distincts : un "responsable pédagogique" pour superviser et accompagner les pratiques d'enseignement et un "responsable de gestion" pour les aspects administratifs et managériaux.
19. **Renforcer la présence sur le terrain :** Les inspecteurs-trices devraient être 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. Une présence accrue auprès des enseignants et enseignantes serait également positive.

Ce choix déterminera les autres, puisqu'il s'agit bien de décider s'il est décidé de conserver une fonction qui recouvre un double rôle ou si l'équipe est scindée entre

celles et ceux qui s'occuperont de gestion et d'organisation d'un côté et celles et ceux qui s'occuperont de développement pédagogique de l'autre.

**Renommer la fonction :** Pour améliorer les relations entre les inspecteurs et les établissements scolaires, il pourrait être pertinent d'envisager un changement de terminologie. Néanmoins, cela obligerait à modifier la loi, raison pour laquelle nous ne conseillons pas de faire cela à court terme.

20. **Clarifier des responsabilités entre inspecteurs et directions d'établissement scolaire :** Enfin, il serait essentiel de clarifier les rôles et les responsabilités entre l'inspectorat et les directions d'établissement scolaire. Il nous sera sans doute répondu que cette distinction existe déjà, mais notre impression à l'issue des entretiens est que les frictions sont nombreuses. Nous suggérons donc 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.
21. **Procéder à des audits plus circonscrits à un rythme régulier et en fonction des priorités :** Un audit général comme celui-ci permet de dégager une vision d'ensemble, mais il ne permet pas de creuser chaque sujet. Il nous semblerait intéressant, une fois les priorités établies et les premières mesures mises en place, de procéder à des analyses plus ciblées (par exemple : processus décisionnel(s) des mesures d'aide et/ou pour une ou plusieurs mesures en particulier, analyse fonctionnelle des tâches inspecteurs-trices/directeurs-trices avec étude de terrain, processus de signalement des dysfonctionnements, etc.).

## 5. ANALYSE ORGANISATIONNELLE - SECTION III - GESTION DE PROJETS ET CONDUITE DU CHANGEMENT

Nous avons décidé de traiter les questions relatives à la gestion du changement et à la gestion de projets entre la section relative à l'organisation et celle relative au management, parce que cela illustre leur rôle de pivot. Pour la forme, rappelons que les différents sujets sont traités séparément pour des raisons de clarté de l'exposé, mais qu'ils sont indissociables et totalement entremêlés dans la réalité.

### 5.1. Une dynamique de changement mal appréhendée

Depuis quelques années, 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, sociétaux et organisationnels. La gestion du changement constitue donc, ou aurait dû constituer, un défi majeur dans le cadre de la gouvernance du service.

Toutefois, cette dynamique n'a pas été suffisamment encadrée. Cela a instauré un sentiment de confusion, avec des chevauchements d'initiatives et un manque d'alignement entre les différents projets. De surcroît, elle a alimenté l'incompréhension en matière de prise de décisions et les particularités de chaque établissement scolaire (selon le degré, les moyens à disposition et le lieu) auraient été insuffisamment prises en compte.

#### Les origines du changement : facteurs internes et facteurs externes

D'après notre compréhension, le passé récent (que nous aurions de la peine à quantifier en nombre d'années) est marqué par une double évolution.

- Une évolution sociétale (facteurs externes), notamment le rapport à l'autorité, évoquée plus haut et qui prend différentes formes (rapports entre les citoyen-nés et les institutions, en l'occurrence les parents et l'école, rapports entre parents et enfants, rapports entre adultes et enfants, etc.).
- Une évolution de ce que nous appelons, de manière insatisfaisante, la "vision de l'école" (facteurs internes), où l'on trouve notamment l'évolution de la pédagogie. Cette évolution de la vision de l'école s'est matérialisée dans la LS et le RLS.

Il va de soi que l'évolution de la vision de l'école a plusieurs origines, parmi lesquelles l'évolution sociétale. Les facteurs externes et internes ne peuvent donc pas être complètement séparés.

L'évolution sociétale a entraîné, notamment, un besoin accru en matière de soutien aux élèves. L'évolution de la "vision de l'école" a débouché sur un processus de changement de

paradigme qui, d'après notre compréhension, n'est pas achevé, ce qui signifie que des visions différentes, voire opposées, coexistent. L'école en tant qu'institution traverse donc une période très intense qui implique une profonde remise en question de toutes les parties prenantes. C'est dans ce défi que le SEnOF est plongé, si nous pouvons le dire ainsi.

La direction administrative semblait avoir une stratégie générale et une vision. Mais c'est le déploiement qui a posé problème.

### **Le passage laborieux de la théorie à la pratique — Une logique cumulative**

Pour "encadrer" l'ensemble des changements et permettre aux établissements scolaires d'autoévaluer si les différentes mesures sont mises en œuvre de manière efficace et adaptée à leur contexte, le SEnOF a développé le concept "Maintien et développement de la qualité de l'école" (désormais Concept qualité).

De manière générale, tout se passe comme si les projets n'avaient pas été conçus ni mis en œuvre dans une logique de transformation globale, mais menés de manière fragmentée, sans la coordination nécessaire, créant une situation de désordre organisationnel. Il existe, il est vrai, une tendance générale à sous-estimer l'ampleur des réformes à la fois dans leurs impacts structurels et humains.

Ce manque d'anticipation des risques et d'accompagnement a engendré des résistances et des difficultés. Les processus de transformation organisationnelle, particulièrement dans des institutions publiques de grande envergure, requièrent en effet une préparation méthodologique rigoureuse et un accompagnement de proximité pour éviter les dérives classiques de surcharge, de résistance passive et d'inertie. Une des clés d'un changement réussi réside notamment dans l'anticipation de l'impact sur les acteurs internes.

De plus, dans des dynamiques de transformation aussi vastes, les projets sont interconnectés, et les décisions prises dans un domaine influencent inévitablement d'autres secteurs. Un changement isolé peut sembler gérable, mais lorsque les réformes s'accumulent sans coordination adéquate, l'ensemble du système devient fragile. L'interdépendance entre les différents éléments organisationnels — les ressources humaines, la logistique, les infrastructures pédagogiques, les méthodes d'enseignement — signifie que tout changement, même mineur, a un effet domino sur d'autres parties du système. Sans une prise en compte globale de ces interactions, le risque est de créer des dysfonctionnements qui s'amplifient au fil du temps.

En outre, la communication institutionnelle autour de ces changements a été insuffisante ou peut-être même maladroite. Le changement organisationnel n'est pas uniquement technique et doit s'appuyer :

- pour la direction administrative, sur une compréhension fine des besoins et des attentes des collaborateurs et collaboratrices ;

- pour les collaborateurs et collaboratrices, sur une compréhension de la mécanique générale et des finalités du changement.

Soyons justes, il n'existe pas de recettes miracles. Toutefois, à la lumière de ce que nous avons entendu, nous pouvons affirmer, même en mettant de côté les inimitiés et les résistances, que le processus de changement n'a pas été conduit de manière optimale ce qui a pu, notamment, renforcer la perception que le changement a été imposé plutôt que coconstruit avec les acteurs de terrain. Tout ce qui précède a d'ailleurs amené certaines personnes que nous avons rencontrées à dire, avec un brin d'humour, qu'il faudrait un Concept qualité pour la direction administrative.

Rappelons aussi que le SEnOF (avec ses conférences et ses GGP) génère énormément d'informations. Sans doute plus que ce qu'il est capable de gérer. Cela s'ajoute et se combine à une volonté, louable, de favoriser les échanges et le dialogue. Une dynamique de changement a donc peut-être ajouté de la confusion dans une situation déjà dense.

De plus, le SEnOF, dans sa stratégie de transformation, semble avoir priorisé des réflexions théoriques élaborées en amont, sans toujours intégrer suffisamment les retours des collaborateurs et collaboratrices, même lorsque ces retours ont été demandés. Cela explique peut-être le manque d'intégration des problématiques sociétales dans la dynamique du changement. Nous disons manque d'intégration, mais il s'agit peut-être d'une communication perfectible au sens où les changements ont pu être "mis sur le compte" de l'école à visées inclusive alors que cette dernière aurait pu être présentée, aussi, comme une réponse aux évolutions sociétales.

Ce décalage et cette surcharge ont pu avoir pour conséquence une déconnexion entre les idées portées par la direction administrative et les réalités quotidiennes rencontrées dans les établissements scolaires. Cela a non seulement alimenté la résistance, mais a aussi conduit à une perte d'alliés potentiels, soit des personnes initialement favorables à l'égard des réformes, mais submergées par la charge et la rapidité des changements à intégrer. Tout ce qui précède a certainement nourri une certaine résistance au changement.

En définitive, nous ne sommes pas là pour juger une intention. La plupart des éléments convergent pour montrer qu'il y a eu une volonté de faire évoluer l'école. Ce qui interpelle, c'est comment cela a été mené.

### **La résistance au changement : des causes multiples**

La résistance au changement est une problématique récurrente dans les processus de transformation organisationnelle. Elle n'est pas un phénomène purement individuel ou psychologique, mais elle peut découler de facteurs organisationnels et culturels.

Nous ne pouvons pas, ici, approfondir toutes les théories du changement. Nous sommes de l'avis, même s'il est fort probable que plusieurs aspects entrent en ligne de compte, que les résistances observées sont, pour une grande partie, d'ordre axiologique (cf. chapitres sur la culture d'entreprise et les divergences d'opinions) et d'ordre organisationnel.

Pour les causes d'ordre axiologique, voire politique, il s'agit de résistances de principe et les protagonistes vont utiliser tous les arguments, y compris le recours au hiatus avec le terrain, pour défendre leur point de vue. Il s'agit de personnes qui sont fondamentalement opposées aux changements mis en œuvre. Parmi elles, certaines sont plus influentes que d'autres et nous entrons ici dans le domaine de l'analyse des parties prenantes. Nous n'avons pas l'impression qu'une telle analyse ait été conduite avant le lancement des projets. Pour le dire brièvement, certaines personnes au sein du SEnOF, opposées aux changements, ont une "capacité de nuisance/résistance" importante et cela n'a pas été suffisamment anticipé.

Mais d'autres situations, qui peuvent être perçues comme des résistances, sont en fait des appels au secours, lancés par des collaborateurs et collaboratrices qui ont le sentiment de n'avoir plus de solutions ni de soutien face à des réformes successives qui n'ont pas suffisamment été accompagnées, tant au niveau des ressources que de la formation. Il est important de rappeler que, au SEnOF, les changements imposés ont été nombreux et souvent simultanés. Dans une telle configuration, même des collaborateurs et collaboratrices initialement ouverts à l'idée de réforme peuvent progressivement se retrouver dépassés par la masse d'initiatives à intégrer. La cause de la résistance n'est donc pas forcément la nouveauté ni ne l'opposition de fond, mais parfois une gestion inadaptée de la charge de travail et du temps nécessaire pour l'adaptation.

En sous-estimant le volume et l'ampleur des changements, ainsi que leur impact sur les équipes de terrain, la direction administrative a accentué la charge de travail à laquelle s'étaient déjà ajoutées les conséquences de l'évolution sociétale. Ajoutons que plusieurs interlocuteurs et interlocutrices nous ont dit que les mesures n'étaient pas adaptées à leur réalité. Cela a renforcé la perception selon laquelle le changement a été imposé de manière top-down par une direction administrative, qui conçoit et met en place les réformes. Ce qui précède alimente à son tour l'impression de déconnexion et entame le soutien aux mesures de la part de ceux qui doivent les appliquer.

## **5.2. Gestion de projets : vers une meilleure coordination des initiatives**

Nous avons traité, dans le chapitre précédent, du changement et de la résistance au changement de manière générale tout en faisant des liens avec les propos recueillis pour expliquer ces éléments dans le contexte du SEnOF. Nous abordons à présent la question de la gestion de projets, car le déploiement du changement par des mesures demande selon nous une approche par la gestion de projets.

Avant de développer les éléments en lien avec la gestion de projets, rappelons que ce sujet ne peut pas être détaché des thèmes traités dans ce rapport, notamment le management, l'organisation, le fonctionnement, le processus décisionnel ou encore la communication interne. Ces éléments sont interdépendants et cela nous amène à répéter certains constats, mais sous différents angles thématiques.

De plus, comme nous l'avons expliqué dans le point précédent, les changements et/ou transformations que le SEnOF a mis en œuvre ces dernières années sont ambitieux et d'une complexité importante. Cela à cause, entre autres, de leur nature, de leur impact, de leur nombre, mais aussi de la diversité des réalités de terrain dans lesquelles ils ont dû s'inscrire.

Or, la gestion simultanée de plusieurs programmes<sup>14</sup> de large envergure, chacun comportant des projets complexes, pose des défis considérables en termes de planification, d'allocation des ressources et de priorisation. Pour relever ce défi, il aurait été nécessaire de mettre en place les outils de supervision et de suivi pour garder une vision d'ensemble et coordonner les différents programmes et projets.

De plus, ces programmes/projets entraînent une remise en question importante du statu quo ainsi que de certaines idées bien établies chez certains collaborateurs et collaboratrices. La tâche de la direction administrative était donc des plus ardues.

### **Manque de maîtrise et surcharge**

L'un des points critiques et centraux qui ressortent de l'analyse organisationnelle du SEnOF est le manque de maîtrise dans la mise en œuvre des mesures. De nombreux témoignages recueillis soulignent une gestion de projets (sans pour autant utiliser ce terme) perfectible, voire délétère.

Le SEnOF semble souffrir d'une surcharge en matière de projets, avec des difficultés manifestes à gérer de manière optimale la multiplicité des réformes et initiatives à mener en parallèle. Le service, bien que composé d'un grand nombre de collaborateurs et collaboratrices, dont une large majorité d'enseignant-e-s, manque de ressources et de compétences allouées spécifiquement à la gestion de projets (et à l'organisation, comme nous l'avons déjà mentionné). Cela a mené à une situation où les priorités ne sont ni définies ni bien communiquées et où les initiatives se chevauchent sans véritable coordination, créant une surcharge de travail.

### **Impacts des mesures**

Un point auquel l'on ne pense pas spontanément et qui ressort des entretiens est le fait que chaque mesure a plusieurs impacts. Pour le dire avec d'autres mots, il faut apprendre une nouvelle manière de travailler, ce qui est un travail en soi, et l'intégrer aux autres pratiques ce qui peut représenter une activité supplémentaire, même lorsqu'elle est entrée dans les habitudes et maîtrisée. La page de garde pour les évaluations est un exemple de nouvelle pratique à intégrer qui demande une activité supplémentaire. Il en va de même pour le processus d'évaluation des collaborateurs et collaboratrices (ODE), par ailleurs largement salué. Il est en effet à la fois un changement de pratique et une charge de travail directe.

L'intégration d'une nouvelle pratique aux pratiques usuelles génère donc toujours, en plus du bouleversement des habitudes, une augmentation du temps de travail. Cela explique, en

---

<sup>14</sup> Un programme est un ensemble de projets reliés entre eux.

partie, que certaines mesures soient critiquées en raison de l'impact qu'elles ont sur la charge de travail. Nous sommes de l'avis que cela aurait dû être pris en compte. Or, notre impression est plutôt que les nouvelles mesures se sont accumulées, sans tenir compte de la charge de travail liée à leur intégration aux pratiques professionnelles quotidiennes. Certes, la direction administrative laisse du temps pour cela, mais le cumul crée tout de même une tension importante.

### **Gestion de projets et structure**

Relevons en premier lieu qu'il y aurait trop de "points d'entrée" pour le changement. La répartition et le traitement des thématiques spécifiques par les inspecteurs-trices, par exemple, a eu pour conséquence que chaque spécialiste a développé son thème alors que les établissements scolaires sont responsables de la mise en œuvre de tous les thèmes et des mesures y relatives.

En d'autres termes, la structure mise en place a créé, si l'on en croit les personnes entendues, une inflation des mesures à mettre en œuvre sans coordination générale, un peu comme si chaque établissement scolaire était sous un entonnoir dans lequel chaque spécialiste ou groupe de spécialistes verse les résultats de son travail. Pour plusieurs de nos interlocuteurs et interlocutrices, les projets avancent, au SEnOF, de manière désordonnée, sans que personne ne soit véritablement responsable de garantir leur cohérence globale.

Cette situation rappelle le syndrome de "l'effet tunnel", où chaque projet avance de manière isolée, sans considération pour les impacts sur les autres projets ou sur l'organisation dans son ensemble. Le travail semble raisonnable pour chaque thème, mais c'est le cumul qui submerge les établissements scolaires.

La gestion de projets au sein du SEnOF souffre donc de plusieurs failles structurelles, notamment une absence de coordination entre les différentes mesures ainsi qu'un manque de priorisation. Notre constat est qu'il manque une vue d'ensemble et les projets, bien que nombreux, sont menés en parallèle, ce qui engendre une gestion fragmentée et une dynamique d'ensemble cumulative plutôt que synthétique. Cela nuit à l'efficacité des projets et crée un sentiment d'urgence permanent ainsi que de confusion qui accroît le stress ressenti par les collaborateurs et collaboratrices sur le terrain. Sans compter que cela compromet la réalisation des objectifs stratégiques

En deuxième lieu, on ne peut qu'être surpris par l'absence d'un responsable de la coordination des projets. Les responsabilités de cette personne auraient été, notamment, de veiller à ce que chaque projet soit aligné avec les objectifs stratégiques globaux de l'organisation, d'assurer la cohérence/coordination entre les projets, de centraliser les informations, d'harmoniser les méthodologies de travail et de surveiller l'avancement des projets.

En troisième lieu, les lacunes en matière de pilotage se matérialisent par l'absence d'une liste des mesures mises en œuvre et de leur suivi ainsi que d'un registre des groupes de travail.

### **Gestion de projets et fonctionnement**

Il est en effet ressorti, lors de la préparation du questionnaire pour la plateforme, qu'il n'y aurait pas de listes des mesures décidées et/ou mises en œuvre par le SEnOF en ligne et les propos recueillis lors des entretiens semblent confirmer cela. Ce qui nous intéresse dans cette partie relative à la gestion de projet c'est le questionnement que suscite la situation qui transparaît à travers les récits : dans un contexte marqué par la complexité, l'école étant au centre de nombre d'enjeux sociétaux majeurs, des mesures qui remettent profondément en question le fonctionnement de l'institution et demandent qu'une coordination fine à tous les niveaux soit mise en œuvre ne sont pas répertoriées et il n'y aurait pas d'état des lieux de leur avancement.

En gestion de projet, il est recommandé de tenir un registre des projets, qui permet de suivre l'état d'avancement, d'identifier les interdépendances et d'anticiper les risques. Cette potentielle absence de centralisation et de visibilité sur l'ensemble des projets en cours peut être l'une des causes du flou organisationnel souvent mentionné lors des entretiens, et conduire à des redondances, des oublis ou une mauvaise allocation des ressources. Sans cela, il devient difficile d'assurer une gestion rigoureuse des priorités. Les projets risquent de perdre leur alignement stratégique, et les ressources peuvent être détournées vers des mesures de priorité inférieure. De plus, l'absence de suivi formel rend complexe toute évaluation de l'efficacité des actions entreprises, ce qui empêche d'apprendre des erreurs passées ou de capitaliser sur les réussites. La transparence dans le suivi des projets est cruciale pour garantir la responsabilité et l'adhésion des parties prenantes.

En termes de mise en œuvre, les directions d'établissement scolaire se sont retrouvées en première ligne, jouant un rôle de relais entre la direction administrative et les enseignants. Il ressort des entretiens que ce rôle est particulièrement éprouvant. Le fait de confier la totalité de la mise en œuvre aux établissements scolaires a exacerbé les difficultés, puisque les directions ne disposent ni des ressources suffisantes ni de l'accompagnement nécessaire pour garantir une application efficace des réformes. De plus, les directions ont souvent dû composer avec un manque d'adhésion de la part des enseignants et enseignantes. L'absence de priorisation a encore renforcé cette dynamique, créant un cercle vicieux où la surcharge de travail nourrit les résistances, lesquelles ralentissent encore davantage la mise en œuvre des projets.

### **Gestion de projets et management**

Les questions relatives au management sont traitées dans la section IV, mais il nous semble important de relever un point à ce stade.

Il nous a été dit que des délais avaient été accordés à des établissements scolaires qui rencontraient des difficultés de mise en œuvre. Mais ces délais ont pu être vécus par certains de nos interlocuteurs-trices comme une manière pour la direction administrative de

reconnaître la surcharge de travail générée par la mauvaise organisation et de ménager de potentiels mécontentements.

Malheureusement, ils ont parfois aussi été vécus comme des injustices, au sens où les personnes les plus impliquées ont tout fait pour respecter les délais (sans valorisation de cette réussite, à notre connaissance), mais celles qui, pour de bonnes ou de moins bonnes raisons, n'ont pas suivi les instructions n'ont subi aucune conséquence. Nous retrouverons ce sentiment d'iniquité qui découle du manque de cadre dans la section "Leadership et management".

### **Gestion de projets et communication**

En plus de la méthode, un élément problématique est la manière dont les décisions ont été prises et communiquées au sein du SEnOF. La mise en œuvre des mesures a souvent été vécue comme un processus top-down, avec peu ou pas de consultation des équipes de terrain. C'est un point sur lequel le décalage de perception avec la direction administrative est important, puisque celle-ci estime avoir mis en place tous les mécanismes de retours nécessaires.

Il est essentiel que les réformes soient perçues non seulement comme des directives descendantes, mais aussi comme des initiatives concertées, impliquant les différents niveaux hiérarchiques et donnant lieu à des compromis lorsque cela est possible. Cela passe par une meilleure communication, mais également par une plus grande transparence dans la priorisation des projets. Chaque acteur doit savoir pourquoi une réforme est mise en place, quel est son impact et comment elle s'inscrit dans une stratégie globale. Sans cela, les réformes peuvent apparaître comme des injonctions déconnectées de la réalité quotidienne des équipes de terrain.

Plus concrètement, nous n'arrivons pas à savoir et ne saurons probablement jamais si les retours des établissements scolaires sont entendus et pris en compte. Nous aurions tendance à dire que cela dépend des sujets et des personnes impliquées. De plus, il y a sans doute un jeu rhétorique qui consiste à accuser les personnes qui sont en désaccord (d'un côté comme de l'autre) de ne pas vouloir entendre.

## **5.3. Recommandations relatives à la section III — Gestion de projet et conduite du changement**

1. **Intégrer la gestion de projets dans la gouvernance**: Cela rejoint les recommandations de la section II.
2. **Adopter une gestion par portefeuille de projets**: Structurer les initiatives en un portefeuille de projets permet de coordonner les efforts, d'éviter les chevauchements et de clarifier les priorités. Une telle gestion aiderait à hiérarchiser les projets en fonction de leur urgence, des ressources disponibles et des impacts attendus. Les projets peuvent être regroupés dans des programmes.

3. **Mettre en place une fonction de responsable de la coordination des projets** : cf. proposition section II.
4. **Intégrer les GGP dans la gestion de projets** : Ce que nous voulons dire, c'est que le fonctionnement "projets" ne devrait pas être dissocié du fonctionnement par les GGP. Avec la centralisation de la coordination, cela limiterait le risque de surcharge et permettrait de renforcer la coordination, la communication et la cohérence.
5. **Adopter une méthodologie de projet simple et pragmatique** : Il nous a été expliqué que le modèle de référence à l'État de Fribourg est la méthode Hermès. Celle-ci peut être en partie adaptée à une approche plus agile. Il s'agit surtout d'appliquer ce qui est utile pour assurer la supervision, la coordination et le suivi.
6. **Hiérarchiser 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 enseignants disposeront de temps pour s'approprier chaque réforme, renforçant ainsi leur capacité d'adaptation
7. **Tenir compte des ressources disponibles pour prioriser** : Établir une hiérarchie des projets qui tiennent compte des ressources humaines et financières permettrait de différer ou d'alléger les projets moins urgents pour éviter la surcharge des équipes. La définition de critères précis de priorisation (bénéfices attendus, faisabilité, urgence) aiderait à structurer efficacement les efforts
8. **Évaluer régulièrement l'impact des projets** : Instaurer un système d'évaluation périodique pour mesurer l'avancement et l'impact des projets sur les équipes. Cela permettrait d'ajuster les priorités en fonction des réalités du terrain.
9. **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 enseignants et des directions, permettant d'ajuster les actions en fonction des retours de terrain
10. **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
11. **Renforcer l'accompagnement du personnel** : Afin d'assurer une transition efficace, il est essentiel d'établir un accompagnement renforcé à travers des sessions de formation régulières, des espaces d'échanges entre pairs pour

partager les bonnes pratiques et un suivi personnalisé. Ces dispositifs permettraient aux enseignants de mieux intégrer les changements dans leurs pratiques pédagogiques tout en réduisant le stress lié aux nouvelles exigences. Des phases de test progressives pour évaluer l'impact des réformes avant un déploiement généralisé permettraient également d'éviter des écueils. Néanmoins, dans une situation de surcharge, cet accompagnement et ces séances seront vus comme des fardeaux.

## 6. ANALYSE ORGANISATIONNELLE - SECTION IV - MANAGEMENT ET LEADERSHIP

Le leadership et le management sont deux ensembles distincts de qualités et compétences, mais complémentaires et souvent interdépendants. Le leadership se concentre principalement sur la capacité à inspirer, fédérer et "prendre avec soi" des équipes, souvent en incarnant une vision et des valeurs. Le management est plus axé sur la gestion opérationnelle dans une recherche d'efficacité et d'efficience des ressources. Il englobe des domaines comme la supervision des processus, la répartition des tâches ou encore la définition d'objectifs, pour n'en citer que quelques-uns. Ces deux aspects sont importants pour le bon fonctionnement d'une organisation, même s'il y a de nombreux débats sur l'importance relative de l'un et de l'autre, et même sur leur nature.

Leur analyse est dans tous les cas incontournable dans le cadre d'un audit organisationnel, car il est essentiel de comprendre leur impact sur le fonctionnement ainsi que la réalisation/mise en œuvre de la stratégie au quotidien.

Diriger le SEnOF est indéniablement une tâche d'une grande complexité. L'école, comme nous l'avons vu, 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 3'500 personnes réparties dans tout le canton et qui disposent toutes, nous l'avons vu, 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.

Notre analyse nous amène à penser que les éléments de management et de leadership font partie des raisons qui expliquent la situation actuelle.

### 6.1. Prise de décision

Les questions relatives à la prise de décision sont au cœur de la problématique. Elles ont été évoquées régulièrement lors des entretiens et nous ont mis face à des contradictions et des paradoxes déroutants. Nous l'avons déjà traitée sous l'angle du processus décisionnel, nous mettons ici l'accent sur la responsabilité managériale.

Nous reprenons ici l'un des tout premiers arguments que nous avons entendus et qui est revenu à de nombreuses reprises durant les entretiens : "Il est injuste d'accuser la direction administrative de prendre des décisions impopulaires puisqu'elle ne fait que mettre en œuvre le PER, la LS et le RLS."

Cet argument illustre certaines "incohérences" qui ressortent du croisement des propos recueillis et que nous avons dû déconstruire pour comprendre la situation générale. En voici une présentation schématique :

- Dire que la direction administrative ne fait qu'appliquer le PER, la LS et le RLS (ainsi que des normes fédérales elles-mêmes conformes au droit international pour l'école inclusive) n'est que partiellement vrai au sens où elle pourrait les appliquer différemment. Les cantons romands ont appliqué des politiques différentes relatives aux "épreuves cantonales", pour ne citer que cet exemple.
- Il est vrai néanmoins que les directives appliquées par la direction administrative sont validées par la DFAC. De ce point de vue, on peut être tenté d'être en accord avec l'argument selon lequel l'administration applique une décision politique. Mais cela reviendrait à mal comprendre le fonctionnement de l'État puisque les directives sont rédigées par les services. L'influence du politique sur le contenu des directives varie de cas en cas.

Dès lors, même si une direction administrative de service ne valide pas, stricto sensu, les directives, dire qu'elle ne fait que les appliquer nous semble être une simplification excessive. De surcroît, faire l'impasse sur les directives en disant que la direction administrative applique directement la loi et son règlement est un raccourci fautif.

On entend donc des personnes nous dire : "C'est le SEnOF<sup>15</sup> qui décide et qui impose" et d'autres : "La direction administrative ne fait qu'appliquer la loi". Et cela fait émerger (en plus de la question de la décision évoquée plus haut) que les mécanismes de prise de décision et de fonctionnement politico-administratif sont assez peu connus.

Le fait de se référer à la loi dans le cadre de l'activité publique est parfaitement compréhensible et même juste en vertu du principe de légalité qui exige que les autorités n'agissent que dans le cadre fixé par la loi. Toutefois, utiliser le cadre légal pour répondre à des critiques ou justifier des décisions contestées peut s'apparenter à une "dilution des responsabilités" qui a des conséquences sur la transparence et le fonctionnement.

Nous sommes conscients que la transparence absolue est impossible à atteindre et ne serait pas toujours utile. Toutefois, une décision prise suite à un processus clair est généralement plus légitime et plus facile à expliquer et promouvoir. Il nous semble important que les collaborateurs et collaboratrices sachent qui est à l'origine d'une décision, même lorsqu'il s'agit d'un processus complexe comme c'est le cas dans une administration publique.

S'abriter derrière des réponses floues peut être perçu comme une manière de ne pas assumer les décisions prises, ce qui est délétère pour la légitimité de la hiérarchie et, partant,

---

<sup>15</sup> Nous renvoyons ici le lecteur ou la lectrice à notre réflexion sur l'utilisation du mot "SEnOF" pour désigner la direction administrative du SEnOF

pour le lien de confiance avec les échelons inférieurs. Il en va de la responsabilité individuelle et du courage managérial de chacun. Cela ne s'arrête pas à la prise de décision elle-même, mais concerne aussi la présentation des décisions, comme nous l'avons déjà mentionné au sujet des mesures. Enfin, dans un contexte marqué par une cristallisation des opinions, comme c'est le cas au SEnOF, le fait de ne pas assumer ou incarner les décisions peut être utilisé pour accuser la direction de manipulation.

Notons que la tendance à "passer la patate chaude", en l'occurrence à actionner l'échelon supérieur lorsqu'une situation est compliquée, semble assez courante au sein du SEnOF. Cela nous a souvent été dit lors des entretiens, même s'il est bien sûr impossible pour nous de savoir, pour chaque cas :

- Si c'est bien au N+1 de s'occuper de la situation et qu'il se plaint donc d'une responsabilité qui est la sienne.
- Si c'est à la personne concernée de s'occuper de la situation et que le recours à la hiérarchie est abusif.
- Si les directives internes ne permettent pas de savoir qui doit trancher.

Dans tous les cas, il peut y avoir une certaine confusion au moment de prendre une décision délicate, ce qui peut entraîner un délai, voire une non-décision.

Le flou relatif à la prise de décision a également été relevé lors des entretiens au sujet du fonctionnement des GGP, comme cela a été exposé dans le chapitre qui leur est consacré. Cela nous amène à une donnée contradictoire supplémentaire. D'un côté, on perçoit une volonté de déléguer, de l'autre, une potentielle centralisation des décisions qui ralentit le fonctionnement général du service et a aussi pour conséquence une baisse de la fluidité et de la clarté des informations. Cela concernerait la direction administrative du service à la fois dans son rapport au terrain et dans son fonctionnement interne.

En définitive, toute décision est le fruit d'un processus qui doit être aussi transparent que possible. Il s'agit d'un enjeu de gouvernance central dont la direction administrative du service est responsable. Au SEnOF, les processus décisionnels ne sont pas clairs et les parties prenantes ne semblent pas toujours au courant du fonctionnement de l'organisation qui les emploie.

### **Un exemple de décision relative à une mesure — La semestrialisation**

Rappelons que les actions des pouvoirs publics doivent s'appuyer sur une base légale. La hiérarchie des normes fonctionne en cascade, en l'occurrence au niveau cantonal : loi (adoptée par le Grand Conseil) > règlement (adopté par le Conseil d'État) > directive (adoptée par la Direction) > décision administrative (adoptée par le service). Chaque niveau supérieur peut déléguer une partie des décisions au niveau inférieur à condition que le deuxième s'inscrive dans le cadre du premier.

Nous avons expliqué qu'une tendance à reporter la responsabilité des décisions prises sur les instances supérieures était assez marquée au sein du SEnOF. Nous avons également décrit les conséquences d'une telle attitude dans une perspective fonctionnelle et managériale.

Nous reprenons ici cette question sur la base d'une mesure pédagogique concrète.

La semestrialisation, qui concerne l'évaluation, a été mobilisée durant les échanges de la séance du 23 mars 2024 du Grand Conseil. C'est une base intéressante pour illustrer nos propos.

Telle que présentée lors de la séance susmentionnée, mais aussi dans les cadres des entretiens, la semestrialisation est le fait de décider si un élève est promu uniquement sur la base des résultats du deuxième semestre. D'après notre compréhension, en revanche, les résultats du premier semestre sont pris en compte puisqu'ils servent de base pour une éventuelle réorientation (au CO). Notre but ici n'est pas de trancher la question, mais de montrer que tout n'est pas clair. Encore une fois, il est difficile de faire la part des choses entre la véritable incompréhension et l'utilisation de l'incompréhension pour résister à la mesure.

La notion de semestre apparaît dans la LS, dans le chapitre 10.2 Enseignement à domicile, art. 81 al. 2 : "[...] L'autorisation n'est en principe octroyée que pour des semestres scolaires entiers." Il ne s'agit pas d'une définition, mais cela montre que la structure semestrielle est une référence.

Le RLS est plus spécifique. Il précise dans son chapitre 4.2. Évaluation du travail scolaire, art. 79 al. 4 : " Le bulletin scolaire est remis aux parents deux fois par année, au terme de chaque semestre. [...]" Cet alinéa est considéré, d'après notre compréhension, comme le fondement du principe de semestrialisation.

Les directives relatives aux pratiques en évaluation à l'école obligatoire du 22 janvier 2021 reprennent, s'agissant de semestrialisation, les principes du RLS. La Direction charge le SEnOF de définir les modalités de pondération, mais il n'est pas spécifié que la promotion est fondée sur la seule moyenne du deuxième semestre.

Pourtant, dans son courrier aux parents des élèves du cycle 3 du 8 septembre 2022, le SEnOF écrit :

"[...] des changements dans le domaine de l'évaluation entrent en vigueur. En effet, dans le sillage de la loi sur la scolarité obligatoire et de son règlement, les directives sur l'évaluation constituent une nouvelle base légale. [...]"

"[...] Deux changements principaux apparaîtront cette année.

#### 1. La semestrialisation

Les résultats obtenus durant le premier semestre de l'année scolaire vous informent sur les connaissances et compétences de votre enfant durant la première partie de

l'année scolaire. Les résultats que vous recevrez en fin d'année scolaire tiendront compte uniquement des évaluations effectuées durant le deuxième semestre, soit du début février jusqu'au début juillet."

Cela soulève plusieurs questions (en lien également avec les autres thèmes abordés dans ce rapport) :

- Qui a vraiment pris la décision ? Est-ce que c'est le Conseil d'État, si la tournure de l'art. 79 al. 4 signifie ce qui est écrit dans la lettre ? Est-ce que c'est la direction administrative du SEnOF qui aurait utilisé une part d'interprétation pour harmoniser les pratiques entre les cycles et au niveau des cantons ?
- La communication à l'interne sur le processus de décision a-t-il été clairement expliqué ?
- Quid du processus de consultation ? La décision avait-elle déjà été prise au moment où les questions ont été posées au sein des GT ?
- Quid de la mise en œuvre ? Cette mesure a-t-elle fait l'objet d'un plan de réalisation et d'un suivi des résultats ?

Nous n'allons pas faire l'exercice pour l'ensemble des mesures, car ce serait beaucoup trop laborieux et, au final, peu utile. Ajoutons simplement qu'il en va de même pour la mesure dite des "notes au demi". Certes, le RLS précise (art. 75 al. 1 et 2) que les notes peuvent être fractionnées au demi, mais dans le bulletin scolaire. Il ne dit rien sur les évaluations et les directives non plus. Pourtant, on trouve dans le courrier susmentionné :

"2. Notes au demi et à l'entier

Le niveau d'atteinte des objectifs d'apprentissage est toujours évalué par des notes (de 6 à 1), selon l'échelle suivante :

[...]

Sur les évaluations, les notes figurent à l'entier ou au demi (6 ; 5.5 ; 5 ; ...) comme cela était déjà le cas dans le bulletin scolaire."

Nous ne sommes pas en train de dire que la direction administrative du SEnOF n'avait pas le droit de prendre ces décisions et nous ne jugeons pas les décisions elles-mêmes. Il nous a de plus été dit que cette mesure correspond à une volonté politique d'harmonisation des pratiques au sein du canton. Mais alors, dans ce cas, pourquoi ne pas le formaliser ? Et pourquoi ne pas le communiquer ?

## 6.2. Pédagogie et management : un déséquilibre qui est une cause de décalage

Il y a un déséquilibre en termes d'attention et d'efforts donnés aux missions pédagogiques et aux responsabilités managériales que l'on retrouve de manière transversale au sein du SEnOF et à tous les échelons de la hiérarchie. Cela peut être l'une des causes du manque de structure et du pilotage pour le moins approximatif de la mise en œuvre des mesures.

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 selon nous des conséquences directes sur la mise en œuvre des réformes, le bien-être du personnel et la cohésion interne du service.

Ajoutons à cela que le principe de management, et l'autorité en général, n'est pas forcément bien perçue au sein du SEnOF (cf. culture d'entreprise). Par exemple, certaines directions, en particulier dans le secondaire, n'acceptent pas la supervision. Les cadres, à tous les niveaux, ont donc une tâche ardue. Il ne s'agit bien sûr pas d'une excuse ou d'une justification, mais plutôt d'une raison de mettre l'accent sur le renforcement des compétences et connaissances managériales.

## 6.3. Rapport à l'autorité

L'un des constats marquants de cet audit est la perception ambivalente de l'autorité exercée par la direction administrative du service. Cette question est au centre du mandat et les retours d'entretiens ainsi que du sondage laissent entrevoir une réalité bien plus complexe que le rapport d'autorité abusif décrit dans le mandat parlementaire. Celui-ci brosse en effet le dessin d'une hiérarchie parfois abusive, qui induit une peur des représailles, et d'une forte autorité au sein du service. Il est vrai que cela fait écho à certains discours que nous avons pu entendre.

Néanmoins, la question du rapport à l'autorité doit être appréhendée dans une perspective plus large qui inclut tous les niveaux hiérarchiques. En termes d'actions, le (mis)management (qui est parfois confondu/considéré comme de la malveillance), la mise en œuvre des mesures ainsi que les comportements inopportuns, mais aussi l'instrumentalisation de la situation en fonction des opinions.

Si l'on se focalise sur la direction administrative, les constats sont, une fois encore, nuancés, voire contradictoires :

- La direction administrative est parfois présentée comme autoritaire, opérant selon une logique hiérarchique top-down, imposant des décisions sans tenir compte des réalités du terrain.

Nous avons entendu des personnes qui estiment que la direction administrative écoute trop et manque de fermeté.

Nous avons aussi entendu des retours beaucoup plus positifs de personnes qui soulignent la capacité d'écoute de la direction administrative.

- La direction administrative se perçoit comme étant inclusive dans son processus décisionnel, intégrant les parties prenantes dans la réflexion.
- Il est vrai que de nombreuses mesures de coopération ont été organisées, mais, comme nous l'avons vu, c'est leur mise en œuvre qui a pu créer des frictions, sans parler des résistances internes fondées sur des raisons axiologiques.
- Ajoutons que plusieurs personnes rencontrées ont une position plus nuancée et ne parlent pas d'autoritarisme, mais de manque de considération pour la surcharge générée par les différentes mesures.

Et, plus largement :

- L'autorité "abusive" ne serait pas nécessairement le fait de la direction administrative, mais parfois de certaines directions d'établissement scolaire.
- De nombreux interlocuteurs-trices ont souligné le manque d'autorité et de recadrage.

Cela pourrait expliquer une dynamique dont nous suspectons l'existence à la lumière des différents entretiens, soit une oscillation permanente de la direction administrative entre ce qui peut être considéré comme une sorte de laisser-faire, voire de laxisme, et un contrecoup autoritaire par "compensation".

- Il nous a également été dit que les collaborateurs et collaboratrices du SEnOF disposent d'une grande liberté d'expression, d'une grande marge de manœuvre et que des personnes abuseraient même de cette liberté, ce qui aurait un impact sur leur(s) manager(s).
- Contradiction supplémentaire, nous avons entendu que des personnes n'osent pas s'exprimer de peur de perdre leur emploi, mais aussi qu'il est très compliqué de licencier quelqu'un.

Nous avons ainsi entendu plusieurs anecdotes qui mettent en scène des collaborateurs-trices qui résistent, parfois jusqu'à des formes d'insubordination, à l'autorité hiérarchique, mais aussi des cadres agir de manière inopportune, voire délétère, à l'égard de personnes occupant une fonction subalterne.

Le manque de clarté dans le management et l'absence d'un cadre de référence clair semblent être au cœur de ce problème. En effet, il nous a été rapporté que le manque de recadrage managérial ou le recours excessif au recadrage, à tous les niveaux, ont eu pour conséquence directe des situations de souffrance professionnelle. De plus, elles fragilisent le lien de

confiance et les dynamiques internes entre niveaux du service et au sein des établissements scolaires.

Ce point est important, car, comme nous l'avons dit plus haut, l'école et la pédagogie sont des sujets de débats anciens et profonds. Il ne faut donc pas s'attendre à observer une unanimité sur ces questions et c'est une raison supplémentaire pour encadrer les échanges. Cela signifie, entre autres, le déploiement d'une ligne managériale claire afin que ces discussions restent constructives et ne deviennent pas des entraves à la bonne marche du service.

Pour illustrer le manque de clarté managériale, prenons l'exemple des instructions aux directions d'établissement scolaire en matière de mise en œuvre du concept qualité. Il nous a par exemple été dit que la direction administrative avait laissé aux établissements scolaires le soin de choisir deux thèmes parmi ceux proposés. Seulement, des délais ont ensuite été imposés pour certains des thèmes, ce qui a, de fait, limité le choix. Il nous a également été dit que certaines directions auraient été plus résistantes et que cela n'aurait pas fait l'objet de recadrage, mais plutôt de rallongements de délais. Cela crée un sentiment d'iniquité parmi les directeurs et directrices qui se sont investis pour respecter le calendrier.

Même s'il s'agit d'une hypothèse de notre part, nous estimons que cette question du rapport à l'autorité peut être l'une des causes de l'écart qui a pu se creuser entre la direction administrative et les établissements scolaires. Il nous semble plausible que, face à une résistance aux mesures à mettre en œuvre, la direction administrative ait eu le réflexe de se replier sur un "entre-soi" qui a pu être perçu par certains interlocuteurs-trices comme une "tour d'ivoire". Si cela est vrai, alors le manque de cadre et de ligne managériale est l'une des causes des incompréhensions et tensions actuelles.

#### **6.4. Clivages internes et divergences de visions pédagogiques : un défi pour la cohésion et le leadership**

Il est vrai qu'il existe des clivages internes marqués au sein du SEnOF. Ces lignes de clivages ne sont pas nettes et il serait erroné d'affirmer, par exemple, que les directions de CO sont opposées à la vision de la direction administrative alors que les directions primaires la soutiennent. La réalité est beaucoup plus nuancée et il en va de même parmi les enseignants et enseignantes. Ces divergences reflètent des visions pédagogiques distinctes et, parfois, contradictoires.

Ces différences de perspective ont des répercussions importantes sur la mise en œuvre des mesures. En effet, les directions d'établissement scolaire et les enseignant-e-s se trouvent parfois en décalage par rapport aux orientations fixées par la direction administrative, ce qui conduit à des résistances et des frustrations. Notons qu'il nous a été expliqué 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. Cela montrerait la marge de nuisance et de résistance que peuvent actionner certains acteurs du terrain. Cela nous

interroge également sur le lien de fidélité à l'employeur. Nous ne défendons bien sûr pas une obéissance aveugle et aliénante, mais il nous semble que, dans une organisation hiérarchisée, un certain alignement est nécessaire. Comme souvent, il s'agit d'un équilibre à trouver et ce travail reste à faire au SEnOF.

De plus, 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". Sur ce dernier point, rappelons que la "réalité du terrain" dépend aussi de la perception (cf. chapitre relatif au biais de confirmation), qu'il y a des situations très différentes et que plusieurs collaborateurs et collaboratrices remettent en question la manière et non la mesure, alors que d'autres critiquent la manière parce qu'ils sont en désaccord avec la mesure. Conséquemment, l'argument est sans doute parfois utilisé de manière rhétorique dans un contexte de rapport de forces.

Dans le mandat parlementaire, il est écrit que "[...] le SEnOF, sous son actuelle direction, semble imposer de manière unilatérale sa vision de l'éducation, ignorant les voix du terrain [...]". Ce propos doit donc être nuancé. Nous avons en effet entendu plusieurs collaborateurs et collaboratrices du SEnOF nous dire qu'ils étaient, sur le principe, en accord avec la vision éducative. Ces personnes ont même pu tenir des propos très durs au sujet de la vision proposée par certains détracteurs et détractrices des mesures.

Le climat interne pose un véritable défi en termes de leadership. Avant d'aller plus loin, précisons que nous sommes en désaccord avec les affirmations selon lesquelles le leadership peut tout résoudre. C'est un élément important dans la gouvernance d'une organisation, mais ce n'est pas le seul. De plus, même si dire les choses de cette manière peut paraître brutal, le leadership a besoin d'une autorité réelle pour s'exercer, contrairement à ce qu'une vision irénique de ce principe laisse entendre. Or, l'un des paradoxes au SEnOF est que l'on nous a parlé d'excès d'autorité, mais aussi de l'impossibilité d'imposer une vision, car les résistances sont fortes et les moyens de les surmonter peu nombreux.

Néanmoins, un bon leadership peut aider à convaincre une partie des personnes opposées aux mesures ou, à tout le moins, les indécises. Par leadership, nous n'entendons pas ici un charisme exceptionnel, mais bien la capacité à partager une vision ainsi qu'à convaincre de la justesse des mesures par la solidité des arguments, la proximité, la compréhension, l'écoute et la cohérence. Il s'articule donc à de bonnes techniques managériales pour offrir un cadre structuré qui permette d'accompagner les décisions, de résoudre les tensions et d'assurer une bonne gouvernance.

Plus particulièrement, le rôle d'un bon leadership serait 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. Cela permettrait de concilier les attentes pédagogiques avec les réalités pratiques, tout en maintenant un cadre

managérial clair et cohérent. Le décalage avec le terrain a pu nuire à la mise en œuvre des mesures.

## 6.5. La participation : entre volonté de bienveillance et autoritarisme latent

Nous allons nous arrêter un instant sur les pratiques en matière d'approche participative. Cette question traverse l'analyse organisationnelle et nous allons la présenter ici sous l'angle managérial.

La notion de participation est essentielle dans les organisations, car elle favorise l'engagement et l'adhésion des collaborateurs aux projets et aux décisions. Cependant, lorsqu'elle est mal comprise ou mal appliquée, elle peut générer des frustrations et des résistances, voire aggraver les problèmes qu'elle était censée résoudre.

Il serait inexact de dire que les acteurs du terrain n'ont pas été engagés dans les processus de transformation. Toutefois, il apparaît que ces initiatives participatives n'ont pas abouti aux résultats escomptés. Plusieurs témoignages indiquent, par exemple, que les personnes les plus motivées et impliquées ont rejoint les GGT, ce qui a pu créer une dynamique d'exclusion pour celles et ceux qui étaient plus réservés ou hésitants face aux réformes. En fin de compte, le processus participatif a pu accentuer le fossé entre les "soutiens" enthousiastes et les "opposants" sceptiques, tout en laissant en marge une partie des collaborateurs et collaboratrices qui avaient une position plus neutre.

La direction administrative du SEnOF a manifestement tenté d'adopter un style de management participatif, en phase avec les tendances actuelles du management bienveillant et collaboratif. Seulement, la collaboration demande un cadre. Au sein du SEnOF, il semble que la participation ait été introduite sans une véritable application des principes qui sous-tendent cette approche, ce qui a contribué à creuser un fossé entre les différentes parties prenantes.

Nous l'avons déjà dit, des personnes ont tendance à ne pas accepter l'autorité et à contester les décisions. Mais connaître ses interlocuteurs et interlocutrices fait aussi partie des responsabilités d'un manager. Dans un contexte comme celui du SEnOF, cet élément de contestation aurait dû être pris en compte dans l'évaluation des risques. Et cela aurait dû conduire la direction administrative à poser un cadre plus clair dès le début.

- Il est possible que les rôles n'aient pas été expliqués avec suffisamment de clarté. Participer aux discussions ne signifie pas participer à la décision et il est nécessaire d'expliquer aux parties prenantes ce qui leur est demandé.

Au sein du SEnOF, la distinction entre ces deux aspects semble avoir été floue. De nombreux collaborateurs et collaboratrices ont exprimé le sentiment d'avoir été sollicités pour donner leur avis, sans pour autant que leurs contributions soient prises en compte dans les décisions finales. Le sentiment d'avoir été "écouté, mais

pas entendu ni considéré" (l'expression est de nous, mais elle synthétise des propos souvent tenus dans le cadre des entretiens) renforce un sentiment de dépossession et alimente des résistances latentes, créant une dissonance entre les discours de la direction administrative et les réalités vécues sur le terrain. Certains collaborateurs et collaboratrices qui perçoivent désormais ce management comme une "participation de façade".

Toutefois, nous avons l'impression qu'un certain nombre de personnes n'acceptent pas que leur opinion ne soit pas prise en compte dans la prise de décision. C'est pourtant le droit de la fonction décisionnaire, à condition, comme nous l'avons vu, d'expliquer clairement sa démarche, de consulter et de trancher ensuite sans nécessairement intégrer à la décision ce qui lui a été suggéré.

- Les explications sur les rôles doivent également permettre aux parties prenantes de comprendre le processus de prise de décision dans son ensemble. En général, les personnes impliquées tiennent à connaître l'avancement des processus dans lesquels elles ont été impliquées. Cela se comprend et nous semble, de plus, un signe d'intérêt envers la vie et le fonctionnement de l'organisation. Du point de vue du management (au sens de la fonction donc, ici, la direction administrative), expliquer les processus décisionnels est une occasion de faire preuve de transparence, de créer du lien avec le terrain et de montrer que le fonctionnement est contrôlé, ce qui est rassurant pour les collaboratrices et collaborateurs. On comprend donc aisément que le fait de donner l'impression que les processus ne sont pas maîtrisés peut avoir un impact négatif sur la perception générale que les collaborateurs et collaboratrices ont de l'organisation. Ce phénomène est particulièrement marqué lorsqu'il s'agit de réformes majeures et/ou au fort impact pour le terrain.
- Rappelons également ce que nous percevons une volonté de dialoguer et de ne (surtout) pas imposer. Il est probable que cette volonté vienne se heurter à la réalité de la mise en œuvre et que le changement d'attitude (le mouvement de balancier) ne soit pas compris ou pas accepté.

## 6.6. Problèmes d'encadrement et mismanagement

Il convient de préciser que les retours négatifs au sujet de l'encadrement relevés lors des entretiens et du sondage impliquent tous les niveaux hiérarchiques. Un manque de rigueur et de régularité dans l'encadrement, dans la gestion des conflits et parfois dans le suivi des procédures nous ont été relatés. Il ne s'agit pas de dire que tous les cadres sont dysfonctionnels, certains semblent d'ailleurs réaliser un travail remarquable avec des moyens limités.

Toutefois, l'inégal niveau de compétences et d'implication de ceux-ci en matière de management, articulé à la marge de manœuvre de chacun d'entre eux dans ses fonctions et

à un potentiel manque d'outils "de supervision des managers" ont pour conséquence que le bien-être au travail des collaborateurs et collaboratrices du SEnOF dépend souvent en grande partie de leur supérieur hiérarchique direct. Cela entraîne de potentielles inégalités et alimente le sentiment d'isolement et de désarroi dans certaines situations. C'est un point d'une grande importance, car nous avons l'impression que l'autonomie de chaque lieu de décision est également liée à cette absence (ou absence partielle). Cela nous semble d'ailleurs être une caractéristique du SEnOF.

Relevons qu'il n'y a pas, à notre connaissance, de cadre managérial commun ou de ligne managériale. Nous n'avons pas entendu parler de formations continues internes sur le sujet ni de partages d'expériences planifiés et structurés. Enfin, nombre de situations qui nous ont été rapportées sont marquées par une absence de courage managérial. Certains comportements potentiellement inacceptables sont mis sur le compte du caractère de la personne, ce qui nous semble être une confusion entre des considérations personnelles et professionnelles.

De plus, une certaine manière de "laisser aller les choses jusqu'à ce qu'elles s'arrangent toutes seules" (l'expression est de nous) se dessine à travers les récits des différentes situations. Cette fuite devant les responsabilités managériales amplifie la souffrance au travail, attise les conflits, entame la relation de confiance envers l'employeur, alimente toutes les suspicions quant au fonctionnement interne et, au final, renforce les clivages.

D'autres épisodes encore nous interpellent. Il s'agit de situations où un comportement complètement inadapté de la part d'un manager n'a pas été sanctionné par son N+1 alors que cela s'est passé en sa présence et parfois en présence de témoins. Une telle situation est potentiellement désastreuse. D'abord, en raison de l'acte lui-même et des conséquences sur la personne visée. Ensuite, parce que l'absence de réaction, de recadrage, que nous considérons comme une forme de désinvolture, voire de pusillanimité, peut créer un sentiment délétère et justifié d'impunité et d'injustice. Dans d'autres cas, le N+2 a été informé et impliqué dans un différend, mais n'aurait pas osé trancher.

Nous avons entendu plusieurs récits de ce type. Il va de soi que nous nous devons de rester prudents, car nous n'avons pas assez d'éléments pour juger chaque situation, mais cela nous a donné des indications sur les raisons pour lesquelles des personnes peuvent développer une crainte des représailles (lorsque les N+1 et N+2 sont proches ou lorsque le N+2 ou le N+1 sont proches d'une personne partie prenante du conflit, pour citer deux cas de figure possible) et une certaine méfiance envers la hiérarchie.

Nous souhaitons également mettre en avant ici un élément qui nous a été donné dans le cadre des entretiens, soit le nécessaire alignement inspecteur-trice/directeur-trice/enseignant-e. Lorsque cet alignement se perd, c'est toute la qualité qui est touchée.

S'agissant des inspecteurs et inspectrices, il ressort des entretiens que l'une des difficultés auxquelles ils font face est le rapport hiérarchique avec certaines directions, en particulier

des directions de CO. Nous sommes conscients qu'il est difficile, a fortiori dans le contexte d'une administration publique, d'être le manager d'une personne qui refuse ou méprise cette autorité et s'oppose aux décisions de la direction. Néanmoins, nous arrivons à la conclusion que les inspecteurs et inspectrices ne disposent pas toujours des outils de management qui leur permettraient de construire cette relation avec les directions d'établissement. Nous avons également entendu des directions plutôt favorables aux mesures et n'ayant aucun grief particulier contre leur inspecteur-trice se plaindre malgré tout de l'absence de ce dernier et du manque de soutien dans certaines situations de tension.

S'agissant des directeurs et directrices d'établissement scolaire, la difficulté de la tâche a souvent été soulignée lors des entretiens. Ils se retrouvent souvent isolés face à des situations complexes et doivent prendre des décisions sans toujours disposer des outils nécessaires. Mais cela n'excuse pas certains comportements qui nous ont été rapportés, s'ils sont avérés. Plusieurs personnes nous ont en effet parlé de situations où des directeurs ou directrices auraient fait preuve de favoritisme, auraient adopté des comportements inopportuns ou auraient manqué à leur devoir de discrétion.

## 6.7. Recommandations relatives à la section IV — Management et leadership

1. **Organiser la suite de la collaboration pour certains collaborateurs-trices** : Il s'agit de clarifier les attentes sous forme d'objectifs et de planifier le suivi. Des procédures d'évaluation ciblées et adaptées à chaque situation peuvent être envisagées. Pour certaines personnes une évaluation du travail et des retours des parties prenantes peuvent donner des informations suffisantes. Pour d'autres, en revanche, il sera nécessaire de fixer des objectifs et de les évaluer, voire de procéder à des assessments de développement.
2. **Renforcer les critères de recrutement** : Intégrer des exigences spécifiques en matière de compétences managériales dès le processus de sélection des inspecteurs-trices et directeurs-trices (cf. Processus de recrutement : Une rigueur insuffisante dans l'évaluation des compétences managériales).
3. **Instaurer une formation managériale initiale progressive** : Proposer une formation en management avant la prise de poste pour tout nouveau directeur-trice ou inspecteur-trice. 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.
4. **Formation managériale continue et accompagnement personnalisé/par fonction** : Nous recommandons d'introduire un programme de formation continue en management axé sur les besoins des directeurs et directrices d'établissement scolaire ainsi que sur les besoins des inspecteurs et inspectrices en la matière. Il s'agirait de quelques modules courts répartis dans l'année. Cette formation doit être concrète, adaptée aux spécificités des écoles et inclure des outils pratiques pour renforcer les compétences managériales. Par ailleurs, un accompagnement personnalisé et/ou par groupes, par des coachs ou des conseillers en management, pourrait être proposé pour aider les directions à mieux appréhender leurs responsabilités.
5. **Mettre en place une évaluation régulière des pratiques managériales** : Créer un système d'évaluation continue des performances, comme l'évaluation 360°, qui favorise l'auto-évaluation et offre un retour constructif sur les aspects managériaux. Cette approche favoriserait une gestion plus transparente, permettrait d'identifier des points d'amélioration personnalisés dans les pratiques managériales, d'améliorer la cohésion organisationnelle et la qualité de la gestion.
6. **Création de réseaux de soutien entre directions d'établissements scolaires** : La mise en place de réseaux de soutien entre directeurs et directrices d'établissement

scolaire permettrait de briser l'isolement souvent ressenti dans leurs fonctions. Ces réseaux pourraient offrir des espaces de partage d'expériences, de conseils et de bonnes pratiques, tout en favorisant une entraide entre les directions pour mieux faire face aux défis communs. En outre, ces échanges pourraient également servir de canal pour remonter les difficultés rencontrées sur le terrain à la hiérarchie administrative. Pour éviter la surcharge, les formations continues mentionnées ci-dessus peuvent être utilisées pour cela également.

7. **Création d'une cellule d'accompagnement managérial** : Une cellule dédiée à l'accompagnement des directions pourrait être mise en place au sein du SEnOF. Elle aurait pour mission d'offrir un soutien ponctuel ou continu aux directeurs confrontés à des situations managériales complexes. Ce soutien pourrait inclure du coaching individuel, des conseils en gestion des conflits ou encore une assistance pour la mise en place de pratiques managériales adaptées.
8. **Recadrage des résistances** : 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. Cela pourrait inclure des entretiens réguliers avec les directions d'établissement scolaire, permettant de dresser un bilan des mises en œuvre et de réorienter les actions lorsque les objectifs ne sont pas atteints.
9. **Créer des guidelines** : Il faut des lignes managériales pour les situations les plus fréquentes.
10. **Clarification des responsabilités décisionnelles** : Il est crucial de clarifier les rôles et responsabilités de chaque échelon décisionnel. La direction administrative devrait assumer pleinement les décisions qu'elle prend, sans se reposer systématiquement sur les instances supérieures comme justification. Cela renforcerait la transparence et la confiance au sein de l'organisation.
11. **Déclinaison de la stratégie** : La stratégie ne doit pas être déconnectée de la mise en œuvre. Il est nécessaire de la décomposer en objectifs distincts qui, conjointement réalisés, permettent de l'atteindre.
12. **Clarification des priorités** : Il n'est pas nécessaire de réaliser tous les objectifs en même temps. Le meilleur moyen de prévenir la surcharge est de les prioriser.
13. **Décentralisation** : Le processus de délégation devrait être optimisé. Il serait pertinent de permettre aux cadres intermédiaires de prendre davantage de décisions sans devoir systématiquement solliciter la validation du N+1, tout en s'assurant que ces décisions s'inscrivent dans un cadre stratégique global. Il s'agit également d'oser prendre les décisions et de les assumer.
14. **Instaurer des programmes de mentorat** : Établir un programme de mentorat pour les nouveaux directeurs-trices et inspecteurs-trices, associant des responsables

expérimentés à des nouveaux dans leur rôle, afin de favoriser l'échange de bonnes pratiques et de renforcer l'efficacité des formations par un accompagnement personnalisé.

15. **Suivi et évaluation des formations** : Mettre en place des évaluations post-formation pour mesurer l'impact des formations continues sur les pratiques pédagogiques et managériales. Ce suivi permettrait d'ajuster les programmes en fonction des besoins évolutifs des établissements scolaires et des équipes, contribuant ainsi à une amélioration continue.

## 7. ANALYSE ORGANISATIONNELLE — SECTION V — PROCESSUS RH

Dans un audit organisationnel, la gestion des ressources humaines est évaluée de manière large afin de comprendre comment les processus s'imbriquent dans le fonctionnement général de l'organisation et quel est leur impact sur celle-ci. Nous utilisons comme base les propos recueillis lors des entretiens, directement ou indirectement liés aux processus RH. Nous avons vérifié certains éléments factuels.

Relevons en préambule que la gestion des ressources humaines, à Fribourg, incombe au service du Personnel et de l'organisation (SPO) lié à la DFIN. À la DFAC, c'est le service des Ressources (SRess) qui s'occupent des questions formelles RH (mais ce n'est pas un service RH au sens classique du terme). Dans ce rapport, nous ne traitons pas des activités du SPO, à l'exception notable de la Consultation espace santé-social, mais du SRess de la DFAC ainsi que de l'Aide individuelle aux enseignantes et enseignants.

### 7.1. Processus de recrutement : une rigueur insuffisante dans l'évaluation des compétences managériales

*Précisons que le SRess ne participe pas au processus de recrutement, sauf pour la validation des engagements après avoir vérifié la conformité avec le cahier des charges ainsi que pour la fixation du traitement.*

Les cadres jouent un rôle clé dans l'application des politiques publiques et l'encadrement des équipes pédagogiques. Or, il est évident que des compétences solides en management sont nécessaires, même si elles ne sont pas toujours suffisantes, pour assurer un climat organisationnel sain. Le processus de recrutement est donc une clé du bon fonctionnement.

#### Profil des candidat-e-s et processus

Il ressort des entretiens que les cadres du SEnOF sont tous des enseignants et enseignantes, donc des personnes formées en pédagogie (formation de base), mais pas (ou rarement) au management au moment de prendre le poste.

Il est vrai que les directeurs et directrices d'établissement scolaire doivent effectuer un CAS ad hoc une fois en poste, mais les situations complexes n'attendent pas l'obtention du diplôme ni l'acquisition de l'expérience idoine pour se manifester et les personnes concernées peuvent s'y retrouver confrontées sans avoir les outils pour les gérer efficacement. Cela peut engendrer des risques psychosociaux (y compris pour les cadres eux-mêmes), des erreurs de gestion, un climat de travail tendu, et une résistance au changement. De plus, un CAS n'est pas une garantie de maîtrise managériale, car le management demande de la pratique et une attention permanente.

Cette lacune se retrouve dans le processus de recrutement, qui nous semble de manière générale léger pour des postes de ce type.

À notre connaissance, le processus de recrutement d'un directeur ou d'une directrice de CO serait le suivant :

- Entretien avec 2 inspecteurs-trices
- Test psychométrique en ligne (profil de personnalité)
- Retour sur le test avec le consultant et inspecteur-trice
- Entretien avec Mme la Conseillère d'État, le chef de service et l'inspecteur-trice
- Réponse aux candidat-e-s et information au Conseil d'État et au préfet-e

À notre connaissance, le processus de recrutement d'un directeur-trice d'établissements primaires serait le suivant :

- Entretien avec 2 inspecteurs-trices
- Test psychométrique en ligne (profil de personnalité)
- Retour sur le test avec consultant-e-s
- Éventuel 2e entretien avec 2 inspecteurs-trices
- Le candidat-e retenu est proposé au chef de service qui échange avec Mme la Conseillère d'État
- Réponse aux candidat-e-s et information aux autorités

L'assessment<sup>16</sup> est donc un test psychométrique en ligne suivi d'un retour. Il n'y a pas de mise en situation sur une demi-journée ou une journée. Nous ne savons donc pas s'il y a une véritable évaluation des compétences en matière, pour citer quelques exemples, de management, d'organisation, d'analyse, de communication, de gestion du stress, de relations interpersonnelles ou encore de prise de décision, ni des points d'amélioration des candidats et des candidates. De plus, les entretiens sont menés par des cadres internes et jamais par des externes<sup>17</sup>.

De plus, il est possible que les procédures soient un peu différentes d'une région à l'autre, mais nous n'avons pas pu vérifier cela. Si tel est le cas, nous sommes de l'avis que des pratiques différentes peuvent donner une impression négative à l'interne comme à l'externe.

### **L'importance du processus de recrutement**

Le processus de recrutement est d'une importance capitale pour le SEnOF, notamment pour les raisons suivantes :

- Chaque poste à responsabilités jouit d'une certaine autonomie et il est donc nécessaire de sélectionner des personnes qui ont les qualités requises pour cela.

---

<sup>16</sup> Il convient de relever que les assessments ont été obtenus par le SEnOF et non imposés à lui. Cela nous questionne sur la considération générale accordée au recrutement au sein de l'État de Fribourg.

<sup>17</sup> Lorsque nous disons "externes", nous ne pensons pas forcément à des prestataires privés. Il peut s'agir de cadres d'autres services ou de toute autre solution.

- Les directions doivent intervenir dans des situations humaines délicates.
- Les inspecteurs et inspectrices doivent soutenir les directions d'établissement scolaire, cas échéant les remplacer. De manière générale, ils ont un rôle managérial à jouer.
- Les entretiens montrent qu'un cadre qui n'a pas les compétences requises a un impact négatif sur le climat social de l'établissement scolaire.
- Chaque direction fait le pivot entre la direction administrative et le corps enseignant.
- Dans un contexte marqué par la suspicion de favoritisme et de "copinage", mettre en place des garde-fous améliore la neutralité et l'objectivité. Le fait d'objectiver le processus de recrutement renforce la légitimité de la personne choisie et de l'organisation en général.

Précisons que le SEnOF ne décide pas entièrement du processus du recrutement. Nous avons entendu à ce sujet que le chef de service avait dû insister pour obtenir les assessments. Il est donc probable que cette problématique déborde le service et la DFAC. Elle est donc partiellement en dehors du périmètre de cet audit, mais c'est un point central dans la gouvernance de n'importe quelle organisation.

## **7.2. Gestion des remplacements : un enjeu logistique sous-évalué**

*Précisons que le SRess ne participe pas au processus de recrutement, sauf pour la publication de l'éventuelle mise au concours, la validation des engagements ainsi que pour la fixation du traitement. De plus, il rend systématiquement les directions attentives à une éventuelle inadéquation entre le cahier des charges et le profil de la personne engagée.*

### **Remplacements des enseignant-e-s**

La responsabilité de trouver des remplaçant-e-s incombe aux directions d'établissement scolaire, mais, dans certains cas, ce sont les enseignant-e-s qui s'en chargent directement. Cela nous laisse penser qu'il n'y a pas d'unité de pratique en la matière, mais nous ne pouvons pas le certifier.

La gestion des remplacements est un point de tension qui a fait l'objet de nombreuses critiques lors des entretiens. C'est une question importante, car elle touche à la gestion des compétences et, partant, à la qualité de l'enseignement délivré. Cette problématique a été relevée par plusieurs directions d'établissement scolaire, en particulier dans les zones rurales, car c'est là que la recherche de remplaçant-e-s est la plus difficile.

Les éléments que nous souhaitons relever sont les suivants. Tout d'abord, l'impact sur le temps de travail (des directeurs-trices ou des enseignant-e-s) de ces recherches dans les régions où elles sont le plus difficiles à mener. Ensuite, la qualité des remplaçants et remplaçantes. Or, cet aspect ne doit pas être négligé, car il touche à la continuité

pédagogique et à la qualité de l'enseignement. Dans un contexte marqué par la fatigue, des changements internes importants et des évolutions sociétales qui ont un impact profond sur l'activité, la gestion des remplacements est un point important.

En théorie, il est demandé que les remplaçant-e-s disposent des formations idoines. Mais toute personne souhaitant effectuer des remplacements peut s'inscrire, ce qui est tout à fait normal (on ne peut pas interdire à une personne de postuler). Et, dans la pratique, en raison de la pénurie de main-d'œuvre, des personnes qui n'ont pas la formation ni l'expérience peuvent être désignées.

Cela revient à dire que les enseignants et enseignantes doivent effectuer un cursus de formation complet, se former aux méthodes pédagogiques et être évalués en classe par sa direction d'établissement scolaire. Mais, en cas de maladie, une personne qui n'a pas ce parcours peut être chargée de la gestion d'une classe pendant une certaine durée.

S'agissant de la qualité de l'enseignement, les élèves sont soumis à une forme d'inégalité, puisque ceux qui subiront des remplacements n'auront probablement pas accès au même niveau de qualité d'enseignement. Ajoutons que, selon les classes, la personne en charge du remplacement pourra être amenée à devoir gérer des enfants présentant des difficultés particulières.

### **Remplacements des directions d'établissement primaire**

En outre, la problématique des remplacements touche également les directions d'établissement primaire. Contrairement aux établissements secondaires, où des adjoints et adjointes peuvent temporairement assumer des fonctions de direction en cas d'absence prolongée, les écoles primaires n'ont pas toujours une structure de soutien équivalente. Le remplacement des directeurs-trices sur une courte durée n'est pas toujours possible. Il nous a été dit qu'il devrait être effectué par l'inspecteur-trice de l'arrondissement pour les tâches principales, mais que ce n'était pas toujours possible dans la pratique<sup>1819</sup>.

Les projets en cours, les décisions administratives et l'encadrement des équipes risquent d'être laissés en suspens, impactant ainsi le fonctionnement général de l'établissement. De plus, savoir qu'aucun remplacement n'est prévu est potentiellement une source de stress pour les personnes concernées. L'absence de remplaçant-e-s spécifiquement formés pour assumer les responsabilités de direction dans les écoles primaires souligne, selon nous, un manque d'anticipation au niveau stratégique. Cela peut aussi avoir une influence sur le sentiment général que les collaborateurs et collaboratrices portent sur le service.

---

<sup>18</sup> Renseignement pris, il s'agit d'une pratique cantonale. Le personnel administratif n'est pas remplacé pour des absences à court terme.

<sup>19</sup> S'agissant du remplacement d'un directeur-trice d'établissement par l'inspecteur-trice, ce qui nous a été dit en entretien ne correspond pas à ce qui figure sur le cahier des charges des inspecteurs-trices. Ceux-ci ont bien la responsabilité de gérer le remplacement, lorsqu'il s'agit d'une longue absence, mais pas de l'effectuer lors d'absences de courte durée.

### 7.3. La question de la charge de travail

Nous nous penchons ici sur la situation des directions d'établissement scolaire et du corps enseignant.

Avant d'aller plus loin, précisons que nous avons effectué la majorité des entretiens avant la publication de l'étude d'Ecoplan sur le temps de travail des collaborateurs et collaboratrices qui ont une charge d'enseignement. Elle arrive aux conclusions suivantes<sup>20</sup> :

- "Le personnel enseignant à plein temps travaille quasiment conformément à leur temps de travail annuel défini dans leur contrat (sur la base de 1900 heures pour un taux d'occupation de 100%).
- Si l'on considère l'ensemble du personnel enseignant du canton de Fribourg, les enseignant-e-s fournissent néanmoins en moyenne 128 heures de travail de plus (+6,7 points de pourcentage) par an que leur charge de travail contractuelle.
- Les heures supplémentaires sont effectuées par les personnes enseignantes à temps partiel. Le nombre moyen d'heures supplémentaires annuelles augmente continuellement avec la baisse de l'activité professionnelle.
- Le degré d'enseignement influence également le montant des heures supplémentaires : Ce sont les personnes enseignantes du primaire 3H-8H et les personnes enseignantes du secondaire II de formation générale qui effectuent le plus d'heures supplémentaires.
- La répartition du temps de travail annuel par domaine d'activité est majoritairement en accord avec les principes du RPEns : Enseignement : 80-85%, suivi des élèves : 5-10%, fonctionnement de l'école : 5-10%, formation continue : 3-5%. Les écarts sont à nouveau surtout visibles pour les taux d'occupation plus faibles, la part de la formation continue étant plutôt trop faible par rapport aux directives et la part de la vie scolaire plutôt trop importante.
- D'une manière générale, les personnes enseignantes se montrent très satisfaites de leur métier, indépendamment de leur degré d'enseignement, de leur taux d'activité ou des heures supplémentaires qu'elles effectuent.
- Les facteurs de charge pour les personnes enseignantes sont, entre autres, la charge administrative, l'enseignement inclusif, le comportement des élèves et les adaptations du système (p.ex. des nouvelles directives concernant le programme scolaire)."

Nous ne nous permettrons pas de commenter le travail d'Ecoplan et ne doutons pas de sa qualité. Nous relevons simplement que cela ne correspond pas complètement à ce que nous avons entendu lors des entretiens. Néanmoins, rappelons que :

---

<sup>20</sup> Ecoplan AG, *Enquête sur le temps de travail des personnes enseignantes dans le canton de Fribourg*, p.3

- l'enquête d'Ecoplan concerne les personnes qui ont une charge d'enseignement ;
- proportionnellement, nous avons rencontré un grand nombre de directions, mais très peu d'enseignants et d'enseignantes ;
- nous n'avons pas ciblé nos entretiens sur la quantité de travail, même si ce sujet est fréquemment ressorti.

Nous ne nous hasarderons donc pas à élaborer des hypothèses sur les éventuels décalages entre l'enquête d'Ecoplan et ce que nous avons entendu et resterons fidèles, dans ce rapport, aux propos recueillis tout en considérant les résultats de l'enquête d'Ecoplan comme des faits.

### La dimension "qualitative" de la charge de travail

Nous aimerions également souligner que la charge de travail n'est pas que quantitative. Elle est aussi qualitative. Une matinée de cours avec une classe plutôt disciplinée n'est pas comparable à une matinée de cours avec une classe difficile où se trouvent des élèves qui présentent des problèmes de comportement et/ou des problèmes "médicaux". Pourtant, jusque-là, c'est le même nombre d'heures. Il faut ajouter à cela que, selon les problèmes présentés par les élèves, les enseignants et enseignantes doivent participer à des réseaux. De plus, la gestion des parents peut aussi faire partie des contraintes additionnelles.

En définitive, les problèmes se cumulent, mais sont aussi plus ou moins intenses, ce qui signifie qu'ils entraînent une charge émotionnelle plus ou moins importante. Il est évident que chaque individu vit les situations en fonction de son parcours, de sa sensibilité, des appuis dont il dispose ou encore de son contexte privé, notamment. Mais cela ne doit pas être une excuse commode. Il y a certes toujours ou presque une part personnelle dans les phénomènes d'épuisement, mais cela ne doit pas conduire à négliger les causes "internes".

Le thème de la charge de travail permet d'éclairer sous un angle intéressant la question des différences de vécu en fonction, notamment, des degrés.

- Certains CO ont manifesté leur mécontentement face à des mesures qui ne correspondraient pas au rythme ainsi qu'aux impératifs liés au degré secondaire I et engendreraient un surplus de travail.
- S'agissant des deux cycles primaires, il nous a été expliqué que certaines mesures avaient un impact considérable parce que les enseignants et les enseignantes couvrent toutes les matières. Dès lors, si les méthodes d'enseignement changent pour trois matières simultanément, cela représente beaucoup de nouveaux éléments à intégrer avec, potentiellement, une accumulation de stress<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Il est vrai que les moyens d'enseignements sont décidés au niveau romand. Toutefois, leur entrée en vigueur devrait être prise en compte dans le développement des projets internes.

Autre point "qualitatif", le fait que les enseignants et les enseignantes se retrouvent dans des situations qui nécessitent des connaissances spécialisées qu'ils n'ont pas et face à une complexité qui dépasse largement les murs de la classe. Cet aspect de la surcharge peut causer un épuisement émotionnel. L'augmentation des exigences peut créer le sentiment que les compétences professionnelles ont diminué (ou sont insuffisantes ou inadaptées). Ce sentiment, que l'on pourrait qualifier de "sentiment d'impuissance" peut mener à une usure professionnelle, à une démotivation et à de l'épuisement.

### **Charge de travail des directions**

Nous avons principalement échangé avec des directions et la question de la charge de travail a été mentionnée à de nombreuses reprises, en particulier chez les directeurs et directrices d'établissement primaire. Dans leur cas, il semble pertinent de parler surcharge quantitative et qualitative.

Rappelons qu'ils assument un rôle complexe qui inclut à la fois des responsabilités pédagogiques, managériales et administratives. Les directions d'établissement scolaire sont au carrefour des réformes et des attentes du SEnOF, tout en étant responsables de l'encadrement et du soutien pédagogique des équipes enseignantes. Cette responsabilité managériale, qui nécessite une réactivité et une flexibilité continues, se heurte souvent à des tâches administratives importantes, accentuées par la gestion des remplacements et les exigences liées aux réformes successives.

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, 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 directeurs et directrices doivent assurer la mise en œuvre des "mesures pédagogiques", ce qui peut conduire aux situations suivantes :

- Lorsqu'un directeur ou une directrice est en désaccord avec la mesure, il se retrouve en dissonance cognitive.
- Nous avons souvent entendu des directeurs et directrices nous dire qu'ils leur manquent certains moyens (connaissances, temps, etc.) pour transmettre les informations, ce qui nous ramène à la notion de manque/perte de (ou sentiment de manque/perte) maîtrise évoquée plus haut.
- Nous avons également entendu des directeurs et directrices en accord avec les mesures, mais qui estiment ou se rendent compte qu'il y a trop en même temps sans avoir prise sur la situation.

- Enfin, il peut arriver que les directeurs et directrices soient en accord avec les mesures, mais que ce soit une partie des enseignants et enseignantes qui les rejettent, ce qui place les directions "entre le marteau et l'enclume".

Il y aurait tant à dire sur les points qui précèdent. Nous pourrions parler du traitement des désaccords, faire le lien avec les résistances d'ordre axiologique et, partant, avec la capacité de nuisance/résistance des collaborateurs-trices, mais aussi avec la manière de conduire le changement. Cela a également trait à la quantité de mesures que l'organisation doit absorber dans un certain laps de temps. En définitive, nous conseillons de mettre les points de cette liste en perspective avec les différents thèmes abordés dans ce rapport.

Outre la gestion courante de l'établissement scolaire, ils doivent aussi intervenir dans des situations plus difficiles, voire des situations de crise, tels que des conflits entre enseignants, avec des parents, avec des élèves ou entre élèves. Pour cela, comme nous l'avons déjà mentionné, les directions d'établissement primaire ne disposent pas des mêmes ressources administratives que les CO. De surcroît, ces ressources dépendent des communes, ce qui signifie qu'il existe des inégalités de traitement dans le canton.

S'attaquer à cette surcharge est un défi organisationnel qui n'est donc pas entièrement entre les mains de la direction administrative du SEnOF.

#### **7.4. Formation continue : une approche trop théorique ?**

Dans ce chapitre, nous traitons deux aspects de la formation continue : les formations classiques, certifiantes ou non, et les formations relatives à la mise en œuvre des "mesures pédagogiques" ainsi qu'aux nouvelles méthodes.

##### **Formations certifiantes**

Pour les formations certifiantes, nous avons eu des retours contrastés. Certains de nos interlocuteurs et interlocutrices nous ont dit que la formation était encouragée. D'autres, en revanche, se seraient vu refuser des formations. De plus, il nous a aussi été expliqué que c'est souvent par manque de temps qu'ils renonçaient à en suivre.

La situation générale n'est donc pas très claire pour nous. Notre impression est que la volonté de soutenir la formation continue est bien réelle, mais qu'elle se heurte à toutes sortes d'écueils, somme toute usuels dans un contexte professionnel, tels que l'emploi du temps, la planification, les relations avec la hiérarchie directe et peut-être le financement.

La formation en management pour les directeurs et directrices d'établissement scolaire, mentionnée dans le chapitre précédent, est obligatoire.

##### **Formations non certifiantes**

Nous n'avons pas entendu parler de séminaires d'échanges ou de formations ponctuelles sur des points de management qui permettraient des échanges de pratiques. Nous avons

mentionné plus haut la formation obligatoire en management. Elle est tout à fait pertinente et utile, mais le management ne s'apprend pas en une seule fois, c'est avant tout une pratique qui demande un questionnement permanent et la collaboration avec les pairs est précieuse.

Cela nous amène à un autre point indirectement en lien avec ce qui précède. Plusieurs directeurs et directrices nous ont fait part d'un sentiment de solitude dans leur poste et de la nécessité, considérée comme une chance, de pouvoir échanger avec leurs pairs. Cela souligne un manque de soutien (au sens du conseil) de la hiérarchie, mais aussi d'un manque de structuration et de formalisation des échanges sur la gestion d'un établissement scolaire.

### **Formations en lien avec les mesures**

Pour les mesures pédagogiques, les avis sont plus tranchés. La méthode adoptée par la direction administrative est largement critiquée. Rappelons que ce sont les directions qui ont été chargées de transmettre les informations aux enseignants et enseignantes alors que les inspecteurs et inspectrices sont les spécialistes thématiques. Le nombre de séances aurait également été insuffisant et les "pastilles" (vidéos d'information) ont parfois été vivement critiquées.

Au vu de l'importance des mesures et de leur impact sur l'évolution de l'école et le quotidien des collaborateurs et collaboratrices, nous sommes surpris que la transmission des informations (traitée ici sous l'angle de la formation interne et que nous reprenons dans les questions relatives à la communication) n'ait pas fait l'objet d'une plus grande implication de la part de la direction administrative.

## **7.5. Le soutien individualisé aux enseignants et enseignantes (SIE)**

Cette prestation destinée au personnel du SEnOF (contrairement à la CESS qui est destinée à l'ensemble du personnel de l'État) a été mentionnée à de nombreuses reprises durant les entretiens. Nous présentons de manière schématique, ci-dessous, les informations qui nous ont été données ainsi que les interrogations que nous avons encore.

- Le SIE est destiné à l'ensemble du personnel du SEnOF et pas seulement aux enseignants et enseignantes.
- Il s'agit avant tout d'un espace d'écoute, de conseil et d'orientation. Les personnes qui en font la demande sont reçues et écoutées. Dans certains cas, des prestations externes leur sont conseillées. Le SEnOF prend en charge 5 de ces séances sur une période de 5 ans pour chaque personne.
- Dans le respect de la confidentialité, le SIE dans certains cas, lancer des signaux d'alerte à la direction administrative relatifs à des situations dans des établissements primaires.

- Nous ne savons pas si le SIE effectue des médiations au sein du SEnOF. Nous avons cru comprendre que ça a été le cas dans le passé. Notre compréhension de la situation actuelle est la suivante : la médiation scolaire est liée au SES (mais avec une ligne hiérarchique différente pour le primaire et pour le secondaire 1) et la médiation pour des collaborateurs-trices incombe à la Consultation Espace santé-social.

Les personnes que nous avons rencontrées sont, dans l'ensemble, satisfaites de l'écoute et des pistes qui leur ont été proposées. En revanche, les retours sont beaucoup plus mitigés concernant les solutions concrètes apportées. Il est vrai que ce n'est pas la vocation du SIE de trouver des solutions, mais cela montre, selon nous, certains blocages internes, une tendance possible à "laisser couler en attendant que ça passe" et peut-être un manque de "courroie de transmission" en cas de conflits professionnels.

Cela nous amène à dire que, dans le meilleur des cas, le SIE est une ressource précieuse pour le personnel du SEnOF. C'est un lieu de parole sécurisé qui permet d'obtenir des conseils pour un cheminement personnel dans une situation difficile. Dans le pire des cas, le SIE est un symptôme du fonctionnement du SEnOF en matière de (non—)résolution des conflits professionnels.

## **7.6. La Consultation Espace santé-social (CESS)**

Nous ne nous attarderons pas sur ce secteur, qui est extérieur au SEnOF et même à la DFAC, mais il nous paraît important de le mentionner puisque la problématique du harcèlement est l'une des raisons du mandat parlementaire.

La CESS est un secteur du Service du personnel et d'organisation qui est lui-même rattaché à la Direction des finances. La CESS offre un soutien à l'ensemble du personnel de l'État de Fribourg et l'ordonnance sur le harcèlement (OHarc) désigne les intervenants et intervenantes de la CESS comme personnes de confiance pour ledit personnel.

D'un point de vue organisationnel, le fait que la CESS fonctionne de manière indépendante nous paraît judicieux. Le point qui nous a interpellés est la relative méconnaissance de l'existence de cette ressource de la part de collaborateurs et collaboratrices du SEnOF. Précisons que nous n'avons aucun chiffre sur ce sujet. Nous nous fondons sur les entretiens "harcèlement" que nous avons menés durant le deuxième semestre. À cette occasion, nous avons en effet entendu plusieurs interlocuteurs et interlocutrices nous dire qu'ils ignoraient l'existence de la CESS.

Nous avons pourtant aussi entendu des personnes nous dire qu'une communication sur le sujet avait été faite assez récemment. Il est possible que celles et ceux qui n'ont pas connaissance de la CESS ne soient pas allés chercher l'information ou alors que la direction de l'établissement scolaire concerné n'ait pas fait le relai ou encore que la communication ait été faite après les problèmes vécus par les personnes rencontrées. Nous ignorons les

raisons de cette situation, mais nous ne pouvons qu'insister sur l'importance d'informer l'ensemble du personnel des prestations de la CESS.

## 7.7. Recommandations relatives à la section V — Processus RH

1. **Intégrer un assessment center complet pour les postes de direction et d'inspection :** Le processus de recrutement des directeurs-trices et inspecteurs-trices devrait inclure des tests de gestion et des simulations de crise pour évaluer les compétences managériales en situation réelle. Il est recommandé d'intégrer des outils d'évaluation spécifiques, tels que les évaluations de compétences comportementales et les mises en situation, afin de garantir que les candidats et candidates possèdent les capacités nécessaires pour encadrer et motiver leurs équipes de manière efficace.
2. **Faire appel à un expert externe pour les entretiens :** Cela peut être pour une seule étape du processus (le premier ou le deuxième entretien, par exemple), mais il nous paraît important d'avoir un point de vue extérieur.
3. **Intégrer des critères de management dans le processus de recrutement :** cf. recommandations de la section IV
4. **Rendre obligatoire la formation en gestion avant la prise de fonction, lorsque cela est possible :** Il est essentiel que tous les directeurs et inspecteurs suivent une formation en gestion avant d'assumer leurs responsabilités (cf. chapitre sur le management). Ces modules couvriraient les thèmes essentiels avant l'entrée en fonction.
5. **Évaluer régulièrement les compétences managériales :** Il nous a été dit qu'un système d'évaluation continue des compétences managériales existait. Nous n'avons pas pu creuser ce point, mais il nous semble que ce processus doit être mieux exploité.
6. **Développer une politique de traitement systématique des conflits :** La gestion des conflits au sein des établissements scolaires doit être formalisée par des procédures précises, applicables à tous les niveaux. Un guide des meilleures pratiques managériales, assorti d'outils d'accompagnement pour les directeurs et directrices et les inspecteurs et inspectrices, pourrait permettre de mieux encadrer ces situations délicates. Il s'agirait également d'avoir un suivi et une évaluation des solutions mises en œuvre.
7. **Clarifier les personnes de référence en cas de conflit et les personnes en information :** Il s'agit d'éviter qu'un conflit puisse être "étouffé". Nous estimons à ce sujet que Mme la Conseillère d'État devrait recevoir à intervalle régulier, une liste de situations de conflits traités et/ou signalés.
8. **Tenir compte des éléments qualitatifs dans l'évaluation de la charge de travail :** Nous recommandons de mettre en place une approche d'évaluation globale qui combine des outils d'autoévaluation, des observations de pairs et des audits externes. Ces évaluations devraient prendre en compte non seulement les heures

de travail formelles, mais aussi l'impact psychologique et émotionnel de la gestion de classes hétérogènes. Cette méthode permettrait de capter les dimensions qualitatives du travail des enseignants et des directions, offrant ainsi une vision plus complète et plus réaliste de la charge de travail réelle.

9. **Mettre en place des indicateurs de l'efficacité du soutien individualisé** : Tout n'est certes pas quantifiable, mais il nous semblerait utile d'évaluer l'efficacité des mesures. Les statistiques montrent une certaine insatisfaction quant au suivi, même s'il est vrai qu'elles ne concernent pas nécessairement le soutien individualisé.
10. **Avoir un voire deux répondant-e(s) RH au sein du SEnOF** : Il s'agit d'avoir une (ou deux) personne(s) et qui assurera(en)t le rôle de partenaire RH (accompagnement du management, gestion opérationnelle RH, soutien dans la dynamique de changement, etc.). Elle(s) pourra(en)t également être une ressource formelle en cas de conflit et/ou être informée(s) des démarches entreprises (avec l'accord des personnes concernées) dans des situations de conflit.

## 8. ANALYSE ORGANISATIONNELLE — SECTION VI — COMMUNICATION

Par communication, nous entendons l'ensemble des échanges d'informations, d'idées et de messages au sein d'une organisation. On distingue la communication interne (au sein de l'organisation), et la communication externe (l'organisation avec son environnement).

Nous avons vu que la communication est un domaine transversal qui a déjà été mentionné à de nombreuses reprises dans ce rapport. Il nous semble néanmoins important de consacrer un chapitre pour la traiter sans faire référence à des personnes ou des situations, mais comme un sujet à part entière qui peut faire l'objet d'un travail spécifique.

Dans une organisation et dans un contexte aussi complexes, la communication doit permettre une bonne réactivité pour répondre aux défis locaux tout en permettant la réalisation de la stratégie globale. Un retour d'information incomplet fait courir à l'organisation le risque d'une inadéquation ou d'un décalage entre les décisions stratégiques et les besoins opérationnels.

### 8.1. Communication : un levier central pour la réussite des projets

La communication interne est un élément incontournable dans la réussite des projets. Elle facilite l'implémentation des réformes et la cohésion entre les différents niveaux hiérarchiques. Pourtant, elle demeure un des points les plus critiqués lors des entretiens, notamment en raison d'une perception répandue d'opacité, de flou et de confusion entourant la mise en œuvre des mesures.

Au fond, on retrouve le même schéma dans la communication que dans le management et le fonctionnement. D'un côté, l'impression d'être dans une logique collaborative. De l'autre, l'impression que la communication est à sens unique et que les mesures sont imposées dans une logique top-down, sans adaptation fondée sur les retours du terrain. Cela nous interpelle sur le traitement des feedbacks. D'un côté, les différents GGP ainsi que d'autres canaux ont été mentionnés pour montrer qu'il existe un mécanisme de feedbacks. Mais cela ne veut pas dire pour autant que les feedbacks sont structurés et traités de manière systématique. Au même titre que pour les projets, serions-nous tentés de dire, c'est bien le manque de cadre et de contrôle qui pose problème. D'ailleurs, une gestion coordonnée des projets impliquerait un suivi structuré des feedbacks.

Il a également été dit que les feedbacks étaient demandés, mais pas nécessairement entendus ni pris en compte. De plus, nous relevons une certaine confusion dans certaines situations. Rappelons ici la position délicate des directions d'établissement scolaire qui doivent relayer les instructions de la direction administrative tout en prenant compte des retours des enseignant-e-s et les transmettre plus haut.

Nous sommes conscients de la difficulté de s'adresser à 3'500 personnes et de faire remonter leurs opinions. Il serait de plus faux de penser que ces opinions sont homogènes. Nous avons entendu des personnes en accord avec les mesures et d'autres en désaccord. De plus, il est possible d'être en accord avec une mesure et en désaccord avec une autre. C'est ici, par exemple, que la chaîne inspecteur-directeur-enseignant prend toute son importance. Il s'agit de trouver l'équilibre entre compréhension et acceptation de la stratégie générale d'un côté et prise en compte des situations locales et particulières de l'autre.

S'agissant de la communication de la direction administrative, nous identifions trois problématiques générales (en plus de la surcharge traitée au point suivant) :

- Une tendance à partir du principe que "puisque ça a été dit, c'est compris, intégré et accepté". Or, la communication n'est pas seulement le fait d'émettre un message. Il s'agit aussi de s'assurer de sa bonne réception, de sa bonne compréhension, ce qui demande souvent l'établissement d'un dialogue.
- En lien avec le point précédent, la communication au sein du SEnOF semble diffuse, floue, inégale. Elle dépend souvent de la personne qui en a la charge, ce qui implique que la qualité de l'information ne sera pas la même dans tous les établissements scolaires et/ou dans tous les arrondissements.
- Tout en étant conscients qu'il s'agit d'un jugement de valeurs de notre part, la communication interne nous paraît parfois verbeuse et ressemble plus à de la justification qu'à de l'argumentation. Elle manque de clarté.

Cela se retrouve dans les communications officielles destinées aux parties prenantes externes, ce qui nuit à l'image du SEnOF.

Enfin, relevons que le manque d'intérêt de la part des collaborateurs et collaboratrices pour le fonctionnement de leur service a souvent été relevé. L'Infolettre, par exemple, ne serait que très peu lue.

Nous ne pouvons pas, dans le cadre de ce rapport, effectuer une analyse complète de la communication interne du SEnOF. Nous voulons simplement nous arrêter sur le contenu de Friportail. Il est vrai que nous ne maîtrisons pas le lexique pédagogique et n'avons pas la connaissance "de l'intérieur" qui nous permettrait de faire les liens entre ce qui est écrit et ce qui est vécu. Nous relevons simplement, en parcourant le contenu du Friportail, la quantité de documents et d'informations en lien avec la pédagogie. Cela a fait écho avec ce que nous avons entendu sur la masse d'informations peut-être liée à une volonté de bien faire.

## **8.2. Perte d'informations due à la surcharge**

L'un des obstacles à la communication est donc la surcharge d'informations. Il y a la quantité liée à la complexité des sujets et à la manière de les présenter, ce que nous avons évoqué au point précédent. Mais nous avons aussi entendu que les collaborateurs et collaboratrices

recevraient un flux continu d'informations et de directives de plusieurs niveaux, sans priorisation et par plusieurs canaux. Cela engendre une surcharge cognitive qui impacte la clarté de la communication, mais peut aussi conduire certaines personnes à se détourner de ces flux d'informations lorsqu'ils ne leur sont pas directement utiles. En plus de représenter une surcharge, ces informations, lorsqu'elles ne sont pas ou alors mal priorisées, risquent d'être tout simplement perdues.

De plus, pour un enseignant, les informations liées aux mesures représentent des changements de pratiques parfois importants. Il doit donc jongler entre des informations qui sont autant de bouleversements de sa manière d'effectuer son travail et les très nombreuses informations du quotidien qui demandent une réponse immédiate ou moyen terme.

### 8.3. Recommandations relatives à la section VI — Communication

1. **Nommer une personne en charge de la communication interne et externe pour le SEnOF :** Face aux exigences actuelles en matière de communication, ne serait-ce que pour répondre au Grand Conseil, il nous semble indispensable de confier à une personne qui en maîtrise les codes le soin de préparer les communications (orales et écrites) en lien direct avec la hiérarchie.
2. **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.
3. **Encourager une communication claire, cohérente et concise :** Adopter une rédaction plus concise, avec des messages organisés selon une structure claire (objectifs, contexte, actions attendues).
4. **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".
5. **Prévoir des sessions de clarification périodiques :** Organiser des réunions d'information mensuelles où les messages prioritaires sont clarifiés en direct. Ces sessions permettraient aux directeurs d'établissement scolaire de poser leurs questions sur les informations reçues, d'éviter les malentendus et de clarifier les priorités opérationnelles.
6. **Réévaluer la capacité de traitement de l'information par le service :** En voulant instaurer la participation, la direction administrative a peut-être créé trop de points de "création de contenu". Si l'on cumule l'information produite par tous les

GGP, y compris les conférences, ainsi que par les établissements scolaires et la direction administrative, le service croule sous l'information.

7. **L'information doit être communiquée par la personne qui la connaît le mieux :**  
Nous faisons clairement référence aux séances d'information relatives aux mesures, qui auraient dû être menées par les inspecteurs et inspectrices. Mais nous pensons également aux réponses aux députés et députées où une collaboration entre la personne spécialiste et la personne en charge de la communication permettrait d'obtenir de très bons résultats.
8. **Faire le lien entre communication, management, gestion de projets et organisation :** La communication n'est pas une fin en soi, mais un moyen. Au même titre qu'elle n'est pas la cause des problèmes du SEnOF, ou alors très partiellement, mais un symptôme. Il est important de l'intégrer dans tous les aspects de la gouvernance, car même la meilleure idée doit être portée et présentée pour convaincre une bonne partie des interlocuteurs et interlocutrices.

## 9. HARCÈLEMENT

### 9.1. Définitions et méthodologie

Dans leur mandat, les parlementaires mentionnent les situations suivantes : « abus d'autorité, mobbing, climat toxique, conflit latent, vision imposée en ignorant les voix du terrain, peur de représailles ». Les cosignataires demandent que l'audit « veille notamment à : 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 ».

Comme nous l'avons déjà mentionné, ces propos sont très durs et, si l'on peut s'interroger sur les sources, nous comprenons la nécessité de faire la lumière sur la situation. Toutefois, la prudence est de mise, car, lorsqu'il s'agit de harcèlement, chaque situation est différente et devrait faire l'objet d'une analyse circonstanciée. Sans quoi, le risque d'arbitraire est trop grand.

Dès lors, à la fois pour des raisons quantitatives (nombre potentiel de situations), qualitatives (périmètre de l'audit) et de confidentialité/anonymat, nous avons estimé qu'il aurait été trompeur de prendre position sur des situations ciblées. En revanche, notre approche permet d'élargir la focale et de comprendre des situations de conflits ou de difficultés professionnels, qui peuvent être ou non du harcèlement, dans une perspective plus large.

#### Définitions

Le premier écueil à éviter est celui des erreurs liées à une mauvaise utilisation des termes. Pour cela, il est utile de reprendre les définitions que donne l'Ordonnance relative au harcèlement et aux difficultés relationnelles sur le lieu de travail (OHarc) et les documents annexes y relatifs.

L'OHarc distingue dans son art. 1 :

- "a) harcèlement psychologique ;
- b) harcèlement sexuel ;
- c) toute autre forme de difficultés relationnelles entre collaborateurs et collaboratrices au lieu ou dans le cadre du travail."

Elle les définit dans son art. 2 :

"1Le harcèlement psychologique est un processus constitué d'un enchaînement de propos ou d'agissements hostiles, ou méprisants, exprimés ou manifestés par une ou plusieurs personnes sur le lieu de travail, en principe de manière répétitive, sur une relative longue durée et avec constance, visant à isoler, dévaloriser, marginaliser, éloigner ou exclure la victime d'un cercle de relations donné.

2Le harcèlement sexuel est considéré comme une discrimination. Il consiste en tout comportement importun de caractère sexuel ou tout autre comportement fondé sur

l'appartenance sexuelle, qui porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité physique ou psychique du collaborateur ou de la collaboratrice dans le cadre de la relation de travail. Le harcèlement sexuel peut prendre différentes formes, par exemple des remarques sexistes, des regards insistants, des commentaires grossiers ou embarrassants, l'usage de matériel pornographique, des contacts physiques et des comportements gênants, des avances accompagnées de promesses de récompenses ou des menaces de représailles, voire, dans les cas extrêmes, des agressions sexuelles, le viol ou la violence physique.

3 Les difficultés relationnelles importantes au travail consistent en toutes interactions sociales, vécues sur le lieu de travail ou en lien avec celui-ci, provoquant chez un collaborateur ou une collaboratrice, ou un groupe de collaborateurs et collaboratrices, un mal-être significatif."

Les situations de harcèlement sont le plus souvent complexes et il n'est pas surprenant que des personnes puissent utiliser ce terme à mauvais escient, mais aussi que d'autres rechignent à le faire alors qu'elles sont victimes.

### **Méthodologie**

Nous avons abordé la question du harcèlement à plusieurs moments de notre démarche :

- Lors des entretiens que nous avons eus avec des collaborateurs et collaboratrices du SEnOF.

Ces entretiens avaient pour but d'embrasser l'ensemble des questions relatives à l'analyse organisationnelle (structure, fonctionnement, management, liens interpersonnels, etc.). Il va de soi que la question du harcèlement y a également été abordée.

- Dans le cadre du questionnaire en ligne, ouvert à tous les collaborateurs et toutes les collaboratrices du SEnOF, y compris celles et ceux ayant quitté le SEnOF lors des 5 dernières années.

Un rappel des définitions de l'OHarc a été intégré à la plateforme et les répondants et les répondantes ont pu dire s'ils estimaient avoir été victimes et/ou témoins de situation de harcèlement moral, de harcèlement sexuel et/ou de conflits au travail. Ils avaient également la possibilité de donner des informations sur la teneur des actes, leur fréquence ainsi que d'autres éléments sur la situation vécue.

- Dans le cadre d'entretiens spécifiques.

Toutes les personnes estimant avoir été victimes de harcèlement (moral et/ou sexuel) avaient la possibilité de demander un entretien avec un consultant ou une consultante. Au final, 38 entretiens ont été organisés. Ces entretiens étaient centrés sur la situation vécue par la personne. Ils ont permis de recueillir des informations précieuses pour comprendre certains mécanismes du SEnOF qui peuvent conduire à des situations critiques.

## Plateforme — Éléments méthodologiques et relatifs à l'échantillon

Les éléments ci-dessous nous ont été transmis par MiS Trend SA.

- Date : du 24 juin au 29 juillet.
- Méthodologie : envoi aux collaborateurs-trices du SEnOF d'un courriel contenant un lien personnalisé pour accéder à un questionnaire autoadministré en ligne. Les anciens collaborateurs-trices (jusqu'à il y a 5 ans) ont également reçu ce lien, mais par courrier postal.  
  
Une question complémentaire a été transmise aux personnes qui ont répondu avoir été victime de harcèlement de la part d'un collègue ou d'un subordonné-e pour préciser si la personne désignée est un collègue ou un subordonné-e
- Échantillon : 2'200 répondant-e-s. pour la partie sur l'environnement de travail et 2'050 pour les chapitres sur les "mesures pédagogiques".
- Taux de participation : 55,1% (environnement de travail) et 51,3% (mesures pédagogiques)
- Marges d'erreur maximales sur le total :
- Environnement de travail :  $\pm 1,4\%$
- Mesures pédagogiques :  $\pm 1,5\%$
- La structure de l'échantillon est présentée à la page suivante. Elle est très proche de la structure de l'ensemble des collaborateur-trice-s actuels et anciens, il n'a donc pas été nécessaire de pondérer les résultats pour redonner à tel ou tel sous-groupe son poids réel dans la structure totale.

Nous ajoutons qu'un élément fausse la lecture des résultats : les catégories de métier.

- Certains employé-e-s sont effet enseignant-e-s et collaborateurs-trices pédagogiques, directeurs-trices d'établissement scolaire et collaborateurs-trices pédagogiques ou uniquement collaborateurs-trices pédagogiques. Ils sont liés à la catégorie "SEnOF".

## Entretiens — Éléments méthodologiques et relatifs à l'échantillon

Comme mentionné dans la partie méthodologique, nous avons effectué 38 entretiens avec des collaborateurs et collaboratrices qui en ont fait la demande via la plateforme d'enquête. Ces entretiens ont néanmoins été d'une aide précieuse pour comprendre les mécanismes et les éléments de conflit au sein du SEnOF.

Avant d'aller plus loin, il est important de préciser plusieurs points :

- Nous nous sommes engagés à respecter la confidentialité/l'anonymat des entretiens. C'est pour cela que nous restons volontairement imprécis sur le contexte et les agissements relatés. Comme tout élément de contexte peut permettre de remonter à une personne qui s'est confiée à nous, nous n'en

mentionnons pas. Chaque collaborateur et collaboratrice est libre des choisir la suite qu'il souhaite donner à sa démarche.

- Notre volonté est de mettre en lumière les comportements qui ont eu des conséquences sur la santé psychique et parfois physique des personnes que nous avons rencontrées. Il s'agit de montrer ce qui peut arriver, de quelle manière et entre quelles fonctions.
- Il va de soi que les remarques ne peuvent pas être généralisées à l'ensemble des personnes qui occupent une fonction similaire. Lorsque nous décrivons des risques managériaux relatifs à la fonction de directeur/directrice d'établissement scolaire, nous ne disons pas que tous les directeurs et directrices agissent de la sorte.
- Nous avons utilisé les témoignages pour alimenter l'analyse du management, tout en restant prudents puisque nous sommes conscients que nous avons rencontré, dans ce cadre, des personnes qui venaient exprimer des griefs.

## 9.2. Considérations sur le harcèlement au SEnOF

En matière de harcèlement, les attentes envers l'auditeur sont les suivantes :

- Mandat parlementaire
  - "[...] suspicions d'abus d'autorité et de mobbing entre la direction du service et les employés sur le terrain (directions d'écoles ainsi qu'enseignants des trois cycles) [...]. Il est demandé de : "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 [...]"
- Mandat du CE
  - "Il faut pouvoir identifier l'existence ou non de cas pouvant conduire ultérieurement à une procédure formelle pour harcèlement ou mobbing."

Il est difficile de répondre de manière directe à ces demandes. Nous avons en effet l'impression que le mandat parlementaire vise spécifiquement la direction administrative du SEnOF alors que le mandat du CE, auquel nous avons répondu, pose un périmètre d'enquête plus large. Cela se comprend puisqu'il s'agit au fond du devoir de protection de la santé psychique et physique des employé-e-s que l'employeur doit assurer.

- S'agissant de l'accusation "d'abus d'autorité et de mobbing" systématique à l'encontre de la direction administrative envers l'ensemble du service et en particulier des directions de CO, elle n'est pas étayée par les entretiens ni par les statistiques. Nous n'avons pas retrouvé dans les entretiens ni dans les chiffres des éléments permettant d'étayer la thèse des parlementaires. Néanmoins, des situations individuelles de ce type ont été évoquées.

- S'agissant de l'identification des cas pouvant conduire à une procédure formelle, les informations récoltées nous permettent d'établir des "éléments de risques".  
Pour comprendre le fonctionnement de ces "éléments de risques", il faut mobiliser les différents thèmes de ce rapport (structure, fonctionnement, management, culture d'entreprise, etc.). En effet, la situation nous semble un peu plus complexe que ce que l'on pourrait déduire du mandat parlementaire.

Nous résumons ici plusieurs points évoqués dans le rapport :

- Nous avons relevé la relative autonomie de l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices du SEnOF, notamment des cadres. L'aspect positif est la marge de liberté que cela confère, l'aspect plus problématique est, entre autres, la détection des comportements déviants.
- Cette autonomie implique qu'il faut pouvoir compter sur une forme d'autogestion de chacun et de fortes compétences professionnelles. Mais cela n'est jamais suffisant et des mécanismes de contrôles sont nécessaires. Cela implique qu'il est nécessaire de disposer de canaux de communication et de prise en charge des personnes qui se retrouvent dans des situations conflictuelles. Or, les moyens semblent manquer, en tout cas lorsqu'il s'agit de transformer l'information en action.
- Nous avons également décrit, concernant le management, un manque d'appétence, de considération et de formation.
  - À ce sujet, il est important de souligner que si l'excès d'autorité peut être le problème dans certaines situations, c'est parfois le manque de recadrage qui est critiqué.

S'agissant des entretiens que nous avons effectués, nous ne pouvons pas affirmer que toutes les situations dénoncées seraient considérées comme du harcèlement moral par un tribunal. Il est même arrivé que des interlocuteurs et interlocutrices nous disent avoir conscience qu'ils n'avaient pas vécu une situation de harcèlement.

En revanche, on voit se dessiner un contexte où il manque des processus correctifs efficaces lorsqu'un dysfonctionnement survient. Or, les personnes en souffrance cherchent de l'aide et des réponses. Lorsqu'elles ne l'obtiennent pas, elles se sentent prisonnières d'une situation et se demandent comment le système fonctionne pour qu'aucune solution ne leur soit proposée. Elles analysent la situation autour d'elles et observent, ou supposent, par exemple :

- que l'inspecteur ou l'inspectrice entretient des rapports amicaux avec le directeur ou la directrice ;

- que le ou la collègue dont les comportements sont blâmables est bien connu au sein de l'établissement scolaire et de l'administration, mais que rien n'a jamais été entrepris contre lui ;
- que la procédure mise en place par le service a envenimé les choses ;
- qu'il y a des liens familiaux ou de "camaraderie" entre des parties prenantes (par exemple entre directeurs-trices et enseignant-e-s) ;
- qu'il manque une volonté et/ou un courage d'agir (par exemple dans des situations de conflits avec des parents).

Autant de raisons de se sentir en position de faiblesse, voire d'impuissance, et de douter de l'impartialité de l'employeur. Tout cela a pu alimenter des rumeurs que nous retrouvons dans le mandat parlementaire. Mais nous croyons aussi que certaines accusations sont fondées. Seulement, contrairement à ce qui est écrit dans le mandat parlementaire, elles ne concernent pas que la direction administrative du SEnOF.

Dans les cas où il semble raisonnable d'estimer qu'il n'y a pas de harcèlement, il y a néanmoins une forte probabilité que la situation soit liée à des pratiques managériales pour le moins contestables. Les situations qui nous ont été décrites sont en effet marquées par des maladresses, mais aussi des attitudes injustes, blessantes et inadéquates.

Tout ce qui précède peut créer des situations des souffrances professionnelles qui ont pu être signalées comme du harcèlement. Pour répondre à cela, comme nous l'avons proposé dans nos recommandations, nous conseillons de travailler sur différents leviers (prévention, canaux de communication, formations internes en management, etc.) plutôt que de focaliser l'attention sur le harcèlement.

Sur ces bases, nous synthétisons, ci-dessous, un certain nombre d'éléments qui ressortent des entretiens et qui éclairent les aspects quantitatifs.

### **Directions d'établissement**

Dans la plupart des situations de harcèlement/conflit, c'est le supérieur-e direct qui est incriminé. En général, cela concerne des directions d'établissement scolaire<sup>22</sup>. Les points suivants ressortent :

- Les directions disposent de moyens de pression sur les enseignants et enseignantes. Certains sont formels, comme, par exemple, les horaires, le processus de qualification des jeunes enseignant-e-s, les visites de classe, les recadrages ou encore les ODE. D'autres sont informels. Ils sont plus nombreux et plus subtils, en voici quelques-uns :

---

<sup>22</sup> Une partie d'entre elles, pour éviter toute généralisation. L'excellent travail fourni par de nombreuses directions d'établissement a également été relevé lors des entretiens.

- Il arriverait que des directeurs ou directrices d'établissement scolaire fassent preuve d'autoritarisme et que cela prenne également la forme de menaces.
- Des comportements et décisions fondées sur des liens personnels et non professionnels. 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. Il serait arrivé que des enseignants et enseignantes se sentent humiliés lors d'échanges avec leur direction et parfois en présence de leurs collègues.
- Ces comportements irrespectueux auraient également eu pour victimes (potentielles, nous n'avons pas de preuves) des familles et des élèves. De manière générale, les familles et les élèves qui subissent ces comportements seraient les moins "outillées" pour y répondre, en raison de leur classe sociale, de leur éducation, de leurs origines et/ou de leur maîtrise du français (ces éléments pouvant se cumuler).
- Un manque de professionnalisme a été évoqué, notamment des lacunes organisationnelles, mais aussi des manquements au devoir de discrétion. L'utilisation abusive de moyens de communication informelle (boîte de messagerie privée), y compris pendant des périodes de congé.
- Un manque de courage managérial a été décrit. Cela peut prendre la forme d'une plus grande fermeté envers des collaborateurs ou collaboratrices plus fragiles, mais aussi une tendance à la non-décision.
- Des situations de micro-management. Cela nous interpelle, car la direction de l'établissement scolaire n'est pas en classe avec l'enseignant-e. Mais, dans certains cas, un directeur ou une directrice pourrait se montrer particulièrement chicanier.

### **Inspecteurs et inspectrices**

S'agissant de la relation entre l'inspection et les établissements scolaires, c'est plutôt le manque d'appui, de présence et de réaction dans les situations conflictuelles qui est pointé du doigt (nous rappelons que cela ne concerne pas tous les inspecteurs et inspectrices). Nous n'avons que très peu de cas où des directions d'école accusent leur supérieur hiérarchique (direct ou N+2) de harcèlement. Néanmoins, les points évoqués ci-dessus, pour les directions, s'appliqueraient également à certains inspecteurs et inspectrices.

### **Parents et élèves**

Enfin, le comportement des parents et des élèves a également été mentionné lors des entretiens. Ils peuvent constituer une source de pression importante et certaines situations qui nous ont été rapportées nous amènent à nous demander si le SEnOF dispose de tous les outils pour les traiter.

### 9.3. Éléments quantitatifs (cf. annexe 1)

Précisons que lorsque nous parlons de "victimes" et de "témoins", il s'agit de la perception des répondant-e-s. Nous ne posons pas de jugement. Cela est également valable pour l'annexe 1.

#### Remarques sur l'échantillon

- La majorité de femmes dans l'échantillon est directement liée au fait qu'il y a une majorité de femmes dans l'enseignement.
- En revanche, la très grande majorité des directeur-trices de CO sont des hommes ainsi que la très grande majorité des membres de la direction administrative.

#### Harcèlement moral — Commentaires sur les résultats

- 12 % des collaborateurs-trices du SEnOF déclarent avoir été victimes ou alors victimes ET témoins de harcèlement moral (mobbing) dans le cadre de leur activité professionnelle actuelle. Ils sont 7% à déclarer avoir été victimes et 5% à se déclarer victimes ET témoins. Ce chiffre est supérieur à celui de l'étude Empiricon, qui indique 7 % de réponses positives. Néanmoins, la comparaison est à prendre avec précaution, car il est possible que le contexte ait joué un rôle.
- Si l'on ajoute les personnes uniquement témoins, le chiffre monte à 20 % des répondant-e-s. Il convient de préciser que, hypothétiquement, une personne qui a dit être uniquement témoin peut parler du même épisode qu'une personne qui se dit victime, la logique n'est donc pas cumulative.
- Même s'il est bien sûr impossible de comprendre une situation sur la base de ces seuls chiffres, le fait qu'un cinquième des personnes aient répondu de cette manière donne une indication sur l'état d'esprit au sein du service.
- Les cas de mobbing sont corrélés à l'âge des collaborateurs-trices, les plus âgés étant les plus concernés.
- Rappelons que les formes de harcèlement sont cumulatives.
- Les cinq formes de harcèlement moral ressenties le plus souvent mentionnées sont l'impossibilité de s'exprimer (56 %), le fait de se voir discréditer 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 %). Ces pratiques semblent donc assez courantes en cas de différend. Ou alors elles sont couramment ressenties.
- 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. Les menaces (professionnelles, physiques ou psychologiques) et le fait de se faire ridiculiser

touchent aussi un quart des victimes. La charge de travail trop importante ainsi que des tâches absurdes concernent également près de 20 % des victimes.

- Les collaborateurs-trices entre 30 et 49 ans sont plus nombreux à estimer avoir été victimes d'humiliations, à ne pas se faire saluer, à se faire crier dessus ou se faire ridiculiser ou encore se voir attribuer des tâches en deçà de leurs compétences. Ceux et celles de plus de 50 ans ont en revanche plus souvent été victimes d'autres types de mobbing.
- Le responsable désigné est le plus souvent le supérieur-e direct.
- Les formes de harcèlement moral observées par les témoins sont les mêmes que celles ressenties par les victimes, les principales étant l'impossibilité de s'exprimer ou se voir discréditer auprès de ses collègues ou de sa hiérarchie (respectivement citées par 59 % et 57 % des témoins). La propagation de rumeurs est mentionnée par une petite moitié des témoins, devant le fait de ne pas se faire saluer, la rétention d'information ou l'isolement.
- Les femmes ont plus fréquemment été témoins que les hommes, notamment du fait de se faire discréditer, de l'impossibilité de s'exprimer, de ne pas se faire saluer ou de se faire crier dessus. Les personnes les plus âgées (50 ans ou plus) sont plus nombreuses à avoir été témoins d'un refus de promotion.
- Des éléments intéressants relatifs à la personne responsable du harcèlement moral ressortent des statistiques.
  - Lorsque ce sont les victimes qui s'expriment, les supérieur-e-s hiérarchiques directs sont désignés dans 52 % des cas.
  - Lorsque ce sont les témoins qui s'expriment, les supérieur-e-s hiérarchiques directs sont désignés dans 62% des cas. Nous ne remettons pas en cause les témoignages, mais relevons que l'on considère peut-être plus facilement un comportement comme du harcèlement lorsque c'est un supérieur-e hiérarchique qui est concerné.
- S'agissant de la catégorie "collègues de même niveau ou subordonnés", nous avons, comme expliqué plus haut, relancé les répondant-e-s pour obtenir plus de détails. Tout le monde n'a pas répondu, mais la tendance est qu'il y a plus de cas où un collègue de même niveau est impliqué.
- Néanmoins, il ne faut pas négliger l'impact des N-1 sur leur supérieur hiérarchique. Certaines situations nous ont été racontées par les personnes concernées ou des témoins dans lesquelles la résistance de la personne subordonnée pouvait être considérée comme une forme d'insubordination (ce qui relèverait, entre autres, de la catégorie "Difficultés relationnelles importantes") parfois répétée dans le temps (ce qui peut relever du harcèlement).

- Un autre chiffre qui ressort de manière marquée concerne l'impact des parents. En effet, 31 % des personnes qui estiment avoir été harcelées désignent les parents comme responsables.
- Sur l'ensemble des personnes qui estiment avoir subi du harcèlement moral, 34 % ne l'ont pas signalé.
- Les personnes de moins de 30 ans et entre 30 et 49 ans ont moins tendance à signaler une situation vécue comme du harcèlement que les personnes de plus de 50 ans.
- Les hommes ont moins tendance à signaler une situation vécue comme du harcèlement.
- 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.
- Les principales raisons pour lesquelles le harcèlement moral n'a pas été signalé sont "J'avais peur des représailles" (51 %) et "Je n'avais pas envie d'entrer dans une démarche compliquée et longue" (48 %). Relevons également "J'avais des doutes par rapport à la confidentialité/discrétion" mentionné par 34 % des répondant-e-s.

### **Problèmes relationnels importants — Commentaires sur les résultats**

- 21 % des collaborateurs-trices du SEnOF déclarent avoir été victimes ou victimes et témoins de difficultés relationnelles importantes au travail, c'est donc un problème plutôt répandu et général.
- 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 discréditer (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.
- Les raisons évoquées par les personnes qui n'ont pas signalé le problème sont les suivantes : "Je n'avais pas envie d'entrer dans une démarche compliquée et

longue" (41 %), "J'avais peur de représailles" (37 %), "J'avais peur de mettre une mauvaise ambiance" (33 %), "J'avais des doutes par rapport à la confidentialité/discrétion" (30 %), "Ce n'était pas nécessaire, car le cas n'était pas assez grave" (28 %).

### Harcèlement sexuel — Commentaires sur les résultats

- 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 sont beaucoup plus souvent victimes que les hommes (2.8 % vs 0.8 %), quelles que soient les formes de harcèlement sexuel.
- Les trois classes d'âge sont concernées (<30 ; 30—49 ; 50-65). En revanche, les formes de harcèlement(s) sexuel(s) subi(s) peuvent varier selon l'âge.
- Les auteurs-trices 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. Néanmoins, cela signifie que les trois quarts des cas de harcèlement sexuel n'ont pas été signalés à leur hiérarchie ou à d'autres instances.
- Les raisons évoquées (statistiquement cumulables) pour expliquer ce silence sont :
  - Dans plus de la moitié des cas, parce que les victimes ont estimé que ces situations n'étaient pas suffisamment graves.
  - Les autres raisons le plus souvent évoquées (26 à 28 % des choix) sont : "J'avais peur de mettre une mauvaise ambiance dans mon environnement professionnel", "Je n'avais pas envie d'entrer dans une démarche compliquée et longue" et "Je me sentais mal à l'aise à l'idée de signaler une situation de harcèlement".
  - Ajoutons que la raison "J'avais peur de représailles" (qui fait écho à un élément du mandat parlementaire) a été choisie par 18 % des répondant-e-s.
- Les témoins décrivent les mêmes formes de harcèlement sexuel que les victimes, les remarques obscènes ou sexistes étant la grande majorité des cas, bien avant les discussions à caractère sexuel, les contacts physiques non désirés et l'exposition à des surnoms ou petits noms.

- Relevons une exception notable. Il y a 3 personnes qui estiment avoir été témoin d'une infraction appartenant à la catégorie que l'on peut considérer comme la plus grave (sans réduire l'impact des autres comportements), soit "Agressions sexuelles, contrainte sexuelle, tentatives de viols ou viols". Mais personne ne s'est déclaré victime de tels actes.

#### 9.4. Recommandations relatives au harcèlement

*La majorité des recommandations relatives au harcèlement ont déjà été indiquées dans le cadre d'autres thématiques (management, gestion de projets, etc.). Nous reprenons ou indiquons ici quelques points d'attention qui nous semblent importants.*

1. **Opter pour une approche globale et renforcer la prévention** — Il est vrai que chaque situation est unique et doit être traitée individuellement. Mais les chiffres montrent que les conflits ne sont pas rares au sein du SEnOF et plus particulièrement des établissements scolaires. Il nous semblerait donc pertinent :
  - a. D'opter pour une approche globale au sens où le management et les modèles de collaboration doivent être renforcés à tous les échelons. Il s'agit également d'aborder la question du rapport à l'autorité et d'échanger sur ce qu'un employeur est en droit d'attendre.
  - b. De renforcer la prévention de manière plus ciblée. Il s'agirait de créer une communication en lien avec les rapports de travail (hiérarchiques ou non) et les rapports avec les parties prenantes externes (notamment les parents). Les parents pourraient d'ailleurs faire partie des publics cibles (comportement et informations sur les voies de communication disponibles).
2. **Renforcer les voies de dénonciation** — Nous l'avons déjà mentionné, mais nous le répétons. Il est essentiel que les collaborateurs et collaboratrices aient le sentiment de pouvoir s'exprimer. Pour cela, ils doivent pouvoir "contourner" la voie hiérarchique. Néanmoins, des garde-fous sont nécessaires pour éviter les abus.
3. **Renforcer la prévention auprès des parents** — Il s'agit d'expliquer aux parents le comportement qui est attendu d'eux et les moyens à disposition pour régler les situations.

## 10. LES "MESURES PÉDAGOGIQUES"

### 10.1. Rappel du périmètre du mandat relatif à ce sujet

Cette demande d'analyse est presque un "mandat dans le mandat". Le champ couvert est en effet très large. Nous restons donc au plus proche des exigences afin de répondre aux questions les plus importantes tout en évitant une dispersion dommageable.

Rappelons que, dans sa réponse au GC, le CE a estimé que l'évaluation des mesures est une tâche de longue haleine, qui ne correspond pas à ce qui peut être demandé dans le cadre d'un audit. Il n'a pas été suivi par le GC, qui a néanmoins précisé ses attentes et demandé que l'audit :

- recense les mesures du SEnOF/DFAC ;
- donne aux personnes de terrain (directions d'établissement scolaire, adjoint-e-s, enseignant-e-s) de donner leur avis sur les mesures (critiques positives et négatives) ;
- permettre à ces mêmes personnes de juger de l'efficacité des mesures.

### 10.2. Définition

Cf. chapitre "Éléments de lecture".

### 10.3. Enjeux méthodologiques

Nous avons décrit dans le chapitre "La plateforme" les difficultés méthodologiques rencontrées ainsi que les choix effectués. Au final, nous disposons d'une liste des mesures, établie par les établissements scolaires et la direction administrative du SEnOF et les collaborateurs-trices du SEnOF ont pu donner leur avis sur lesdites mesures.

### 10.4. Liens avec l'analyse organisationnelle

Comme nous avons l'occasion de l'expliquer tout au long de ce rapport, la mise en œuvre des mesures est indissociable des aspects organisationnels et managériaux. Cela nous amène à ajouter dans le présent chapitre qu'il est important de garder ces éléments de l'analyse à l'esprit en lisant les résultats de l'enquête.

En effet, nous avons pu relever qu'il y avait un lien entre l'acceptation des mesures et la conduite du changement. Dès lors, les résultats doivent être considérés dans le contexte de leur récolte. Il pourrait être intéressant de reconduire l'enquête, par exemple dans deux ans, pour observer s'il y a une évolution de la perception des mesures.

## 10.5. Listes des mesures (cf. annexe 3)

Informations utiles :

- Les listes suivantes sont celles qui ont été intégrées à la plateforme d'enquête.
- Nous ne répondons pas d'éventuelles erreurs de classification. Par exemple, il nous a été dit que plusieurs répondant-e-s avaient estimé que des mesures de soutien avaient été regroupées dans une même catégorie de manière erronée. Nous n'avons pas vérifié ces éléments.
- Les thèmes "Concept qualité" et "École numérique" sont présentés comme une mesure (chacun), mais cela ne signifie pas que leur impact est moindre en termes de temps d'activité.

---

### École à visée inclusive — Mesures de soutien

- Encourager la flexibilité de l'organisation des mesures de pédagogie spécialisée (MAO/MAR)
- Déployer la mesure d'aide ordinaire de pédagogie spécialisée
- Déployer la mesure d'aide renforcée de pédagogie spécialisée
- Soutenir certain-e-s élèves au bénéfice d'une mesure d'aide renforcée grâce à un ou une auxiliaire de vie scolaire
- Soutenir les élèves allophones et/ou primo-arrivants grâce aux mesures FLS
- Soutenir les élèves ayant un trouble fonctionnel grâce aux mesures de compensation des désavantages
- Déploiement des TSS dans les écoles

### Mesures en lien avec les évaluations

- Cadre général et instructions à destination des enseignant-e-s et des directions 1-11H
- Lors des évaluations sommatives, la notation est effectuée au ½ pt
- Chaque évaluation sommative comporte une page de garde
- Concept de formation du corps enseignant
- Semestrialisation
- Coefficients lors des évaluations en classe et lors des évaluations cantonales
- Bulletin scolaire pour les classes de 1-2H
- Suppression de l'indication des absences dans le bulletin
- Évaluation sommative du fonctionnement de la langue (voc., conjugaison,...) en contexte (L2 et L3)

- Enseignement et évaluation du français
- Capacités transversales et formation générale (PER). Enseignement et évaluation des CT-FG

#### Mesure en lien avec le Concept qualité

- Concept qualité

#### Mesure en lien avec l'école numérique

- École numérique

---

### 10.6. Commentaires généraux sur les résultats (cf. annexe 2)

Pour des raisons pratiques, nous n'allons pas commenter l'ensemble des données récoltées, mais seulement celles qui nous paraissent les plus pertinentes dans le cadre d'une analyse organisationnelle.

#### École à visée 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 % et les enseignant-e-s alors que seuls 25 % des membres de la direction du SEnOF l'ont fait.
- Cet écart illustre la déconnexion entre le "terrain" et la direction administrative, mais il faut rappeler ce que nous avons mentionné plus haut dans le rapport. L'augmentation des élèves présentant des particularités dans les classes n'est pas uniquement due (et peut-être minoritairement due) à l'école inclusive.
- Relevons que 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. Nous sommes donc loin d'une unanimité sur le sujet.
- 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 enlevant les Ne sait pas/sans réponse).

- Il convient de relever plusieurs points par rapport à ce qui précède.
  - Tout d'abord, on retrouve un écart entre la direction administrative et les établissements scolaires.
  - Ensuite, le fait de critiquer le manque de moyens est très courant dans les situations difficiles. Nous ne remettons pas en cause la bonne foi des répondant-e-s, mais nous soulignons simplement que l'utilisation et l'allocation des ressources devraient être évaluées avant de prendre position sur la quantité et l'éventuel manque.
  - Enfin, le soutien à une gestion des octrois par les établissements va dans le sens d'une plus grande délégation des responsabilités, mais nous ne savons pas si, sur ce point, cela est réaliste.
- Les établissements et, dans une moindre mesure (en fonction des intitulés), la direction administrative 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 TSS est, de manière générale, apprécié.

### Les évaluations

- De manière générale, les établissements sont critiques envers les mesures relatives aux évaluations.
- Nous relevons notamment que le sens des mesures (ce qu'elles doivent apporter/leur raison d'être) n'est pas partagé.
- L'écart entre les établissements et la direction administrative se retrouve sur ces questions.
- Les désaccords 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.
- Les désaccords des EP par rapport au bulletin scolaire de 1-2H ressortent dans les résultats.

### Concept maintien et développement de la qualité

- Comme expliqué dans la partie organisationnelle, c'est surtout la charge de travail liée au Concept maintien et développement de la qualité qui est relevée par les établissements scolaires.
- Là aussi, le sens du projet ne semble pas intégré (réponse "inscrire l'établissement dans une ligne directrice commune" choisie par 38 % des répondant-e-s).
- Nous relevons qu'une réponse du type "Encadrer dans une dynamique cohérente la transformation du SEnOF" n'a pas été proposée.

## Éducation numérique

- 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.

## 10.7. Recommandations relatives aux mesures

*La majorité des recommandations relatives aux mesures ont déjà été indiquées dans le cadre d'autres thématiques (management, gestion de projets, etc.). Nous reprenons ou indiquons ici quelques points d'attention qui nous semblent importants.*

De manière générale, nous relevons que l'option "Ne sais pas/pas concerné" a été sélectionnée assez fréquemment. Cela est dû au fait que certaines catégories n'étaient pas ou ne se sentaient pas concernées par certaines questions. Mais aussi que l'on peut être opposé à une mesure sans pour autant estimer qu'elle a un impact négatif sur l'apprentissage. Les causes de divergences peuvent être, par exemple, la charge de travail ou même un désaccord de principe. Il nous semble important de relever cela dans la perspective du travail qu'il reste à effectuer pour que les mesures soient intégrées et acceptées par une majorité du corps enseignant.

1. S'agissant de l'école à visée inclusive, il nous paraît important, même si cela a déjà été fait, 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. D'après notre compréhension, cette évolution entraîne un changement profond des attentes de l'école envers les enseignant-e-s et il est possible que ces attentes n'aient pas été suffisamment expliquées et discutées. Cette réflexion dépasse certainement le cadre du SEnOF. Nous pensons par exemple à la HEP.
2. **Analyser les besoins en matière de mesures séparatives** — Pour certaines personnes entendues, les mesures séparatives s'assimilent à un "oreiller de paresse" (l'expression est de nous) pour les enseignant-e-s qui ne souhaitent pas encadrer des élèves plus difficiles. Toutefois, nous avons entendu de nombreux témoignages, et de personnes ne partageant pas la même vision de l'école, qui nous amènent à penser que les mesures séparatives peuvent être bénéfiques dans des situations de comportements problématiques.
3. **Reconnecter les échelons hiérarchiques** — Nous sommes conscients que cette formule ressemble plus à un vœu pieux qu'à une recommandation concrète.

Néanmoins, deux raisons nous amènent à la formuler. Tout d'abord, parce que le lien entre les échelons doit être une priorité pour le SEnOF. Ensuite, parce que les recommandations de ce rapport sont autant de moyens de renforcer la collaboration entre les échelons.

## 11. CONCLUSION

Nous pensons que la situation actuelle du SEnOF est critique. Le service fonctionne, mais la mise œuvre des recommandations nous semble nécessaire. Le "volume de changement" n'a pas été géré de manière optimale (gestion de projets) et cela est aggravé par des lacunes managériales (encadrement des personnes). De plus, nous estimons que la structure (notamment la répartition des fonctions) est perfectible. Enfin, des risques d'épuisement sont à prendre en compte.

### 11.1. Garder une vision d'ensemble

Dans une perspective d'amélioration organisationnelle, il est important de saisir les interdépendances entre les différents thèmes. Par exemple :

- Le management est un point d'amélioration et il est lié aux RH, notamment pour le recrutement et la formation, au processus de traitement des conflits et à la gestion de projets, notamment pour l'adhésion des parties prenantes aux mesures ainsi que l'harmonie générale du fonctionnement.
- La gestion de projet nécessite un fort leadership et un management structuré et cohérent pour se déployer correctement ainsi que les bonnes ressources au niveau de l'organisation, notamment la fonction de coordinatrice de projets.
- L'organisation, aussi pertinente soit-elle, ne peut fonctionner sans un management assumé.
- Enfin, la communication doit être au service de l'ensemble de ces thématiques.

Nous avons conscience de ne pas avoir épuisé le sujet des interdépendances avec les éléments qui précèdent. Mais ils illustrent la nécessité de penser la situation globalement et de chercher les synergies afin d'obtenir les meilleurs résultats en minimisant les efforts.

### 11.2. Amélioration continue

Nous l'avons dit et répété, le périmètre de cet audit est trop large pour permettre un approfondissement des nombreux enjeux au sein d'un service de 3500 collaborateurs et collaboratrices. Une fois les priorités établies, nous encourageons la DFAC à effectuer des audits plus ciblés, pas nécessairement effectués par un prestataire externe.

Ces démarches viendraient en complément des processus internes d'amélioration continue. Nous pensons en particulier au traitement des feedbacks, qui serait plus aisé à effectuer avec une priorisation et une diminution des projets menés. Cela nous amène à un élément qui nous paraît très important.

Nous l'avons dit, le fonctionnement du SEnOF est pétri de contradictions. L'une d'entre elles est la tension entre participation et logique top-down. Il semblerait en effet que la volonté affichée, et sans doute sincère, ne corresponde pas à ce que vivent les collaborateurs et

collaboratrices. Pourtant, nous sommes sûrs que bien des réponses et solutions émergeront du terrain. Nous avons formulé des recommandations générales, mais nous sommes conscients qu'il n'y a pas de formule toute faite. S'agissant des remplacements en zone rurale, des parents agressifs, de la répartition des MAO/MAR, pour ne citer que ces exemples, nous n'avons tout simplement pas les compétences et connaissances pour prétendre connaître la meilleure approche. En revanche, nous pouvons conseiller de ne pas se reposer sur une logique top-down pour relever ces défis, mais bien d'utiliser nos recommandations en vue d'une amélioration organisationnelle globale qui permettra l'émergence de solutions idoines.

### **11.3. Mandat du CE**

Rappelons, une fois encore, que c'est à ce mandat que nous répondons dans le cadre de ce rapport.

#### **A. Aspects organisationnels**

##### **Conduite du changement et Gestion de projets**

C'est pour nous le point névralgique. Pour le dire autrement, nous conseillons de placer la conduite du changement (dimension humaine) au centre de la réflexion. Certes, il est déjà bien entamé, mais les résultats montrent qu'il n'est pas complètement accepté. De plus, mettre l'accent sur la conduite du changement permettra un rapprochement entre la direction administrative et les établissements scolaires.

Il n'y a pas de gestion de projets (dimension technique) formelle au sein du SEnOF. Au vu du nombre de réformes, cela nous semble pourtant nécessaire. Le manque de formalisation en la matière est selon nous l'une des causes des résistances. Une gestion de projet centralisée, coordonnée et permettant une remontée d'informations efficaces doit être mise en œuvre.

##### **Management**

Les dysfonctionnements managériaux, qui interviennent à tous les niveaux, ont un impact sur la dynamique générale du service. Cela ne signifie pas que tous les cadres sont dysfonctionnels. Toutefois, le problème nous semble suffisamment étendu pour que des mesures correctives soient mises en œuvre rapidement.

Dans cette perspective, il nous semble important de prendre en compte le rapport à l'autorité décrit dans ce rapport afin de l'intégrer au développement de la dimension managériale. De plus, en lien avec cela, il faudrait également intégrer une réflexion sur l'autonomie et ses limites.

##### **Communication**

La communication est largement déficitaire, mais ce n'est pas faute d'outils. Il s'agit d'aborder la communication comme une dynamique transversale, réciproque et continue, et non comme une simple série d'annonces et d'explication. Elle doit être pensée comme un moyen et non comme une fin. De plus, lorsqu'un "problème de communication" apparaît,

nous conseillons de creuser plus en profondeur pour remonter aux causes réelles du problème.

### **Acceptation des mesures**

Les résultats montrent que les mesures mises en œuvre ne sont pas soutenues par une partie importante des enseignant-e-s et directeurs-trices.

L'acceptation des mesures doit être une priorité pour le service. Comme nous avons eu l'occasion de le dire, c'est parfois la méthode qui est critiquée et non l'objectif. Dès lors, il nous semble qu'il y a sur le terrain des personnes qu'il est possible de convaincre à condition d'établir un dialogue constructif et de prendre en compte les difficultés rencontrées dans les établissements scolaires.

Il s'agit également de faire la différence entre les résistances de principe et les problèmes réels. Au risque de paraître abrupts, nous sommes de l'avis qu'il est inutile d'essayer de convaincre des personnes qui refusent de l'être et sont fondamentalement opposées aux changements mis en œuvre.

### **Déconnexion**

Les résultats montrent qu'il existe une déconnexion entre le terrain et la direction administrative. Cette déconnexion "va dans les deux sens" : le terrain connaît mal le travail administratif et politique ; la direction administrative semble avoir connaissance de la situation sur le terrain, mais le dialogue est insuffisant et il y a un manque de prise de décisions et de prise en compte.

La déconnexion n'a pas toujours pour cause, selon nous, une différence de vision de la pédagogie. Elle peut être liée, notamment, à des questions de charge de travail, de pertinence des formations, du nombre de mesures à mettre en œuvre simultanément, au manque/à l'allocation de moyens ou encore à une méconnaissance des conséquences pratiques desdites mesures. Cela revient à dire que ce sont souvent les lacunes en termes de gouvernances qui créent le décalage avec le terrain. En effet, même des personnes qui sont en accord avec les mesures nous ont dit que la mise en œuvre était largement perfectible.

Insistons ici sur le rôle de relai des inspecteurs et inspectrices. Nous sommes conscients de la difficulté liée à la répartition des responsabilités entre directeurs-trices et inspecteurs-trices, mais leur présence sur le terrain nous semble indispensable pour resserrer les liens entre les niveaux.

### **Le système repose sur des personnes**

Le manque de moyens de contrôle des cadres fragilise l'organisation, notamment parce que cela rend cette dernière dépendante des personnes. Il est d'ailleurs possible qu'une partie du sentiment d'injustice et de crainte des représailles découle de cette marge de manœuvre (à croiser, notamment, avec les questions managériales, de manque de canaux en cas de conflits et de supervision des cadres). Sans tomber dans un excès de contrôle, il est

nécessaire de mettre en place des moyens de superviser l'encadrement en intervenant de manière ciblée lorsque la situation l'exige. Pour nous, les mesures de formation, les échanges entre pairs, le mentorat ainsi que le processus de recrutement, même s'ils ne sont pas du "contrôle", sont aussi des moyens de renforcer l'encadrement en créant, par les échanges et non de manière top-down, des standards et des guidelines.

### **Manque de canaux en cas de conflits**

Le canal en cas de conflit devrait être la voie hiérarchique. Lorsque celle-ci est déficitaire ou impossible à utiliser, il n'y a pas de canal parallèle. Il y a pour nous une nécessité de mettre à la disposition du personnel des moyens de signaler les conflits sans se sentir étouffés par la hiérarchie.

Nous sommes conscients que l'OHarc prévoit les procédures formelles et informelles en cas de sentiment de harcèlement et désigne les personnes de confiance. Nous estimons toutefois que le répondant-e RH, notamment, pourrait renforcer la structure en la matière.

### **Inégalités entre les établissements**

Ce sujet est ressorti fréquemment lors des entretiens et il nous paraît central. Nous estimons qu'il faut procéder à une estimation des besoins spécifiques de chaque établissement, notamment en termes administratifs.

### **Charge de travail des directions**

Les directions, en particulier les directions EP, doivent faire face à une charge de travail importante avec des moyens limités. Il s'agit donc de prioriser et donner le soutien nécessaire de manière globale et, en lien avec le point précédent, de procéder aux ajustements particuliers.

## **B. L'identification d'éventuels cas de harcèlement, mobbing, abus de pouvoir, conflits d'intérêts**

Voici des éléments qui nous paraissent importants dans le cadre de cette conclusion, sur la base des entretiens et des données quantitatives.

- Le fait que 12% des répondant-e-s estiment avoir été victimes de harcèlement est un signal à prendre en considération.
- Les situations mentionnées ne relèvent pas forcément du harcèlement, mais nous sommes convaincus que des comportements inopportuns et des "mismanagements" ont un impact sur la qualité de vie au travail.
- Le terme "harcèlement" est peut-être parfois utilisé de manière un peu abusive pour dénoncer une situation de souffrance. Mais il peut y avoir souffrance sans harcèlement.
- Les situations conflictuelles :

- concernent tous les échelons de la hiérarchie ;
  - peuvent être top-down, bottom-up ou horizontaux
  - peuvent survenir avec les élèves et les parents d'élèves ou d'autres parties prenantes.
- Certaines relations interpersonnelles aggraveraient les situations et/ou le sentiment d'injustice et d'impuissance des victimes.
  - Les situations devraient être traitées avec plus de rigueur et déboucher sur un avis clair et argumenté. Cet avis peut concerner autant, par exemple, un manager qui n'aurait pas tout fait juste qu'une personne qui s'estime victime de harcèlement alors que ce n'est pas le cas.

Les conflits d'intérêts sont difficiles à établir avec certitude. Oui, il existe des liens personnels entre certains membres de la direction administrative. Mais il est important de rappeler que cela semble assez commun dans le contexte fribourgeois. Cela ne doit toutefois pas servir d'excuse et nous conseillons de prévenir les conflits d'intérêts par les moyens mentionnés (audits thématiques plus fréquents, évaluation des cadres, formations, charte éthique, processus de sélection, etc.).

De plus, il y a un lien à faire avec le thème des canaux à disposition en cas de conflit : pour être efficace dans la prévention des conflits d'intérêts (et du sentiment qu'il existe des conflits d'intérêts), il faut que l'information puisse être transmise aux RH et Mme la Conseillère d'État afin qu'il soit décidé en dehors du service si une enquête doit être ouverte. La question des conflits internes est bien sûr d'une importance cardinale, puisqu'elle concerne, entre autres, le devoir de protection de l'employeur.

Nous tenons également à relever que nous avons parfois eu le sentiment d'être face à des personnes qui voulaient que des "responsables soient punis" sans avoir à s'impliquer personnellement. Dans ces cas, la justification est souvent la peur des représailles. Cela nous semble être une bonne raison de renforcer les canaux de plainte. Mais il s'agit aussi d'informer les collaborateurs et collaboratrices de ce qui ne relève pas du harcèlement ou du conflit.

### **C. Les mesures**

Pour nous, la question des mesures est indissociable de la conduite du changement, de la gestion de projet et de la gouvernance du service. Il serait en effet erroné de partir du principe qu'une large majorité d'enseignants et d'enseignantes sont opposés à l'ensemble des mesures et/ou à la vision éducative de la direction administrative. Notre but n'est pas d'écarter les critiques d'un revers de main pour autant. Les feedbacks du terrain s'agissant des mesures devraient être répertoriés et faire l'objet d'un suivi et/ou d'une réponse circonstanciés. Chaque mesure fait l'objet de critiques, ce qui est normal. Mais c'est bien leur mise en œuvre qui est le plus souvent pointée.

Cela nous semble particulièrement dommageable s'agissant de l'école à visée inclusive. Certes, il s'agit d'un concept qui fait l'objet de plusieurs mesures et non d'une mesure à part. Mais il est essentiel de mentionner l'école à visée inclusive dans cette conclusion, car elle peut être considérée comme le fondement de l'édifice. Dès lors, les mesures y relatives doivent être prioritaires afin de garantir sa bonne mise en œuvre à large échelle.

De manière générale, il y a une surcharge de projets menés en parallèle et cela crée des difficultés de mise en œuvre qui ont à leur tour un impact négatif sur l'acceptation des projets et, partant, sur la dynamique de transformation (changement de paradigme). Mais il est vrai que la direction administrative du SEnOF a mis en marche une dynamique de transformation profonde et ambitieuse d'une grande complexité.

#### **11.4. Priorisation des mesures**

Dans ce rapport, nous avons voulu proposer plusieurs mesures en lien avec les différentes thématiques. Il est important de préciser que la plupart de ces mesures doivent être comprises comme des éléments complémentaires pour un changement de pratique. Nous proposons, ci-dessous, une priorisation fondée sur la rapidité de mise en œuvre et l'importance de la mesure au sens de sa dimension stratégique et de l'effet de levier qu'elle nous semble pouvoir produire.

##### **Gouvernance — Allocation de ressources pour renforcer la direction administrative**

Nous avons relevé à plusieurs reprises dans ce rapport que les aspects managériaux méritaient une allocation de ressources supplémentaires. Dès lors, le fait de recruter, lors de départs, des personnes dont le profil peut compléter les compétences en présence au sein de la direction administrative aura un effet sur le fonctionnement dans son ensemble. S'il n'y avait qu'un poste à repourvoir/créer, ce serait celui de coordinateur des projets du SEnOF. Cette personne pourrait également avoir la charge de la coordination des GGP dans une perspective projets.

Toujours en matière de recrutement de l'équipe de direction, nous sommes de l'avis qu'un-e spécialiste en communication et un-e répondant-e RH seraient des renforts précieux.

S'agissant du management, il s'agit d'un effort global et nous avons proposé plusieurs "quick wins" que nous encourageons à mettre en œuvre rapidement : les formations courtes sur mesure, un programme de parrainage/mentorat ainsi que d'échanges entre pairs, notamment.

##### **Gestion de projets — Coordination pour sortir de la logique de cumul**

Nous avons indiqué l'importance de recruter un ou une coordinateur-trice projets pour le SEnOF. Cette personne aura une grande responsabilité et il sera important de lui laisser la marge de manœuvre nécessaire. Son rôle sera en effet stratégique et son but global sera de désengorger la situation et de s'assurer que les établissements scolaires ont les forces et les ressources pour mettre en œuvre les mesures.

Rappelons que l'acceptation des mesures dépend aussi de la bonne gestion de leur élaboration et de leur mise en œuvre.

Une meilleure gestion de projets devra également s'appuyer sur une communication claire et ciblée. L'avantage est que cela peut créer un cercle vertueux. En effet, une gestion de projets maîtrisée offre une vue d'ensemble plus claire et facilite la communication.

#### **Situations conflictuelles — Canaux de communication pour libérer la parole**

L'une des causes de cet audit est l'accusation d'abus d'autorité contre la direction administrative. Comme nous avons pu le voir, les problèmes managériaux concernent l'ensemble des échelons hiérarchiques du SEnOF. Les personnes qui se considèrent victimes peuvent s'adresser au CESS ou au SIE, mais ces voies ne déboucheraient pas toujours sur des résultats jugés suffisants. Notre sentiment est qu'il manque un canal vers les RH et la Direction ainsi que des mesures de traitement systématique des cas. Ces moyens doivent être créés. Néanmoins, nous sommes conscients que cela est inutile si les personnes concernées refusent de les mobiliser.

Nous nous tenons volontiers à disposition pour tout complément.

Pour Move UP SA

Raphaël Laub      Julien Bocquet

Administrateur    Consultant RH

Lieu et date : Gland, 18.04.2025

#### **Annexes:**

Annexe 1 - Audit du SEnOF – 2024/Annexe 1/Harcèlement - Résultats

Annexe 2 - Audit du SEnOF – 2024/Annexe 2/Les mesures - Résultats

Annexe 3 - Liste des mesures