

MESSAGE N° 57

11 mars 2008

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi modifiant la loi
scolaire (école infantine) et le projet de décret
relatif à la contribution financière de l'Etat
en faveur des communes)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de modification de loi relatif à l'introduction d'une 2^e année d'école infantine et un projet de décret relatif à la contribution financière de l'Etat en faveur des communes.

Ce document est structuré de la manière suivante:

1. Introduction
2. Améliorer les débuts de la scolarité
3. Les enjeux des accords et conventions scolaires inter-cantonaux
4. La situation dans les autres cantons
5. Le projet mis en consultation
6. Les résultats de la consultation
7. Le modèle retenu
8. La proposition du Conseil d'Etat
9. Les conséquences financières et en personnel
10. Une contribution financière exceptionnelle de l'Etat
11. Le commentaire des articles du projet de loi
12. Le commentaire des articles du projet de décret
13. Conclusion

1. INTRODUCTION

Dans le canton de Fribourg, les communes ont l'obligation de permettre dès 1987 à tous les enfants de fréquenter l'école infantine durant un an avant d'entrer à l'école primaire. Cette fréquentation reste facultative. Ce système rencontre un grand succès: la presque totalité des enfants concernés en profite. Les données démographiques du recensement fédéral de la population effectué en 2000 en témoignent: sur les 3318 enfants en âge de fréquenter l'école infantine, 3293 enfants étaient scolarisés, soit le 99,2 %. On peut estimer que, depuis de nombreuses années, plus de 99 % des enfants en âge d'école infantine bénéficient de cette offre.

Dans les deux régions linguistiques du canton, quelques cercles scolaires ont déjà introduit, à leurs frais, la 2^e année d'école infantine (2^e EE), mais dans des conditions différentes de celles proposées dans le présent message, notamment au niveau des horaires et des unités d'enseignement. Il s'agit des cercles scolaires de Barberêche, Corminbœuf-Chésopelloz, Courgevax-Greng-Meyriez-Montilier-Morat/Murten, Cressier-sur-Morat, Dompierre-Russy, Givisiez, Granges-Paccot, Semsales, Galmiz, Fräschels et Jaun¹.

L'introduction d'une deuxième année d'école infantine est une question discutée depuis longtemps. En 1995,

¹ Rapport final du groupe de travail chargé d'étudier les modalités d'une 2^e année d'école infantine, 11.12.06.

le postulat n° 231.95 déposé par la députée Evelyne Krauskopf demande déjà l'introduction de la 2^e EE. Les communes, les commissions scolaires et les associations d'enseignants sont consultées. Or, seuls les districts de la Singine et du Lac y sont favorables. Le projet est rejeté principalement en raison des coûts engendrés.

La motion Françoise Morel/Ursula Krattinger, déposée le 6 avril et développée le 10 mai 2001, relance le débat. La motion est refusée par 52 voix contre 46 avec des abstentions. Bon nombre de député-e-s soutiennent néanmoins l'instauration d'une 2^e EE, les soucis portant essentiellement sur deux aspects: son financement et l'adoption d'une nouvelle obligation faite aux communes de soutenir financièrement les diverses structures de la petite enfance.

Trois ans plus tard, trois motions et un postulat sont déposés au cours de la seule année 2005:

- Par motion déposée et développée le 16 mars 2005 (*BGC* p. 325), les députées Ursula Krattinger-Jutzet et Françoise Morel souhaitent modifier l'article 33 de la loi scolaire sur la durée de l'école infantine dans le sens d'une concrétisation rapide d'une deuxième année d'école infantine arguant l'important apport de cette année préscolaire et l'harmonisation de sa durée au niveau romand, voire suisse.
- Par postulat déposé et développé le 16 mars 2005 (*BGC* p. 332) les députées Isabelle Joye et Anita Brünisholz Haag demandent une étude globale sur la scolarité, incluant le post-obligatoire et l'introduction d'une 2^e EE, ainsi que les incidences financières liées à ces propositions. Ce postulat a été repris par Christine Bulliard et Jacqueline Brodard.
- Par motion déposée et développée le 9 septembre 2005 (*BGC* p. 1337), les députés Jean-Jacques Collaud, Antoinette Romanens et Jean-Louis Romanens réclament la création d'une deuxième année d'école infantine. Ils désirent que le canton prenne en charge l'essentiel du coût de cette introduction pour permettre aux communes de rééquilibrer les sacrifices consentis à l'occasion des divers programmes d'économie.
- Par motion déposée et développée le 17 novembre 2005 (*BGC* p. 1646), les députés Jean-Claude Rossier et Ueli Johner-Etter réclament l'introduction d'une 2^e EE et la réduction simultanée de la durée des études gymnasiales d'une année. Cette organisation aurait pour effet de résoudre une grande partie du problème de la garde et de l'éducation des enfants et de compenser largement les charges financières entre la quatrième année gymnasiale et la première année d'école infantine.

En octobre 2007, le Conseil d'Etat publie son Programme gouvernemental de la législature 2007–2011. Parmi les trois priorités annoncées, la volonté de profiler la jeunesse comme la force vive du canton. Et dans son premier défi, le Conseil d'Etat défend l'introduction de la deuxième année d'école infantine, présentée comme «la partie avancée de la révision totale de la loi scolaire». Cette 2^e année d'école infantine s'inscrit dans l'harmonisation intercantonale de la scolarité obligatoire, qui exerce sur le système éducatif fribourgeois une influence importante.

Le Conseil d'Etat a indiqué à plusieurs reprises son souhait de pouvoir démarrer avec cette introduction dès la prochaine rentrée. L'introduction de la 2^e année d'éco-

le infantile doit cependant être reportée à la rentrée 2009/10. Ce report d'une année est principalement dû au fait que le Conseil d'Etat propose de soutenir cette introduction par une aide financière directe aux communes de l'ordre de 30 millions de francs, prévue dans un décret qui accompagne le projet de loi scolaire. Or, l'importance du montant implique la soumission du décret au référendum financier obligatoire. Ce qui ne pourra pas être le cas avant l'automne prochain. Dans ces conditions, l'échéance initialement envisagée pour 2008 n'est plus possible.

2. AMÉLIORER LES DÉBUTS DE LA SCOLARITÉ

Depuis quelques années, un large consensus s'est développé en Suisse autour de la nécessité d'anticiper l'obligation scolaire et de la faire valoir dès le degré préscolaire. C'est effectivement lors des premières années d'école que le système scolaire peut apporter le soutien le plus efficace aux élèves, en particulier à ceux qui rencontrent des difficultés d'apprentissage ou ne bénéficient pas de conditions socio-culturelles encourageant la formation, et pour lesquels les études PISA ont rappelé le potentiel possible d'échec scolaire. Les enseignant-e-s des premiers degrés peuvent notamment faire un travail irremplaçable de dépistage et de soutien pour certains enfants en difficulté, aidés au besoin par des spécialistes en logopédie, en psycho-motricité et en psychologie scolaire.

Il s'agit toutefois, en premier lieu, d'offrir à tous les élèves la possibilité de bénéficier d'un encadrement propice et structuré pour développer et renforcer leurs compétences linguistiques et sociales, artistiques et physiques, ainsi que leur créativité et leurs savoir-faire. L'objectif est aussi, en particulier, de compléter et de consolider les apprentissages langagiers fondamentaux. Tout en pratiquant une pédagogie adaptée au jeune âge des élèves, les enseignant-e-s veillent à assurer une différenciation pédagogique et une progression qui tiennent compte de leurs capacités et de leur maturité intellectuelle, affective et sociale.

Diverses études ont d'ailleurs révélé une importante proportion d'enfants qui entrent au degré primaire en maîtrisant déjà la lecture et l'écriture. Pour eux également, une différenciation et une émulation supplémentaires sont des plus profitables.

Dans le cadre de la marge donnée par le Concordat scolaire de 1970, l'âge moyen d'entrée à l'école n'a cessé de baisser depuis vingt ans en Suisse et la durée de la fréquentation du degré préscolaire d'augmenter globalement, passant en durée moyenne de 20 à 23 mois. Pour une même classe d'âge, 34 % des enfants suivent une éducation préscolaire à quatre ans et 89 % à cinq ans. C'est donc la quasi-totalité des enfants qui suivent, en Suisse, la deuxième année d'école infantile.

En comparaison européenne, la Suisse entame relativement tard l'obligation scolaire. S'il est vrai que, dans les pays nordiques, celle-ci ne débute qu'à six ou sept ans, c'est aussi parce qu'une offre préscolaire publique y prend en charge bien plus tôt la totalité des enfants, et ce dans des conditions d'encadrement très professionnelles.

Aujourd'hui, tous les cantons, à l'exception de Fribourg et d'Obwald, proposent deux années d'école infantile. Dans certains cantons toutefois, notamment en Suisse centrale et orientale, la possibilité d'offrir une deuxième année repose sur l'autonomie communale.

Dans toute la Suisse alémanique se déroule depuis quatre ans une expérience pilote du cycle élémentaire en trois («Grundstufe») ou quatre ans («Basisstufe»). Cette expérimentation fait l'objet d'une évaluation scientifique dont le rapport final sera publié en 2010. Les cantons romands ont annoncé leur intention commune d'anticiper le début de la scolarité, en lien avec l'introduction de leur projet de plan d'étude.

3. LES ENJEUX DES ACCORDS ET DES CONVENTIONS SCOLAIRES INTERCANTONALES

L'introduction d'une 2^e année d'école infantile n'est pas le fruit du hasard. Elle puise ses racines dans un contexte plus large, celui des métamorphoses engendrées par la révision des articles constitutionnels sur la formation. Le 21 mai 2006, en effet, le peuple fribourgeois a accepté de manière enthousiaste, avec 88,82 % d'avis favorables, les nouveaux articles constitutionnels, un pourcentage supérieur à la moyenne suisse (86 %).

Les projets de la CDIP – l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire discuté au sein de la CDIP depuis 2001 – et de la CIIP – la Convention scolaire romande – ont le mérite de pouvoir répondre de manière concrète et immédiate aux besoins de coordination intercantonale contenus dans la révision des articles constitutionnels. Le Grand Conseil a d'ailleurs été informé de ces projets par le Rapport N° 255 du 4 avril 2006. L'application du Concordat HarmoS ne dépend certes pas de l'approbation des nouvelles dispositions constitutionnelles dans la mesure où le projet HarmoS a précédé l'approbation de ces dernières, mais leurs contenus sont étroitement complémentaires. Et l'adoption par le peuple de ces nouveaux articles sur la formation renforce de manière décisive les efforts des cantons en matière d'harmonisation. Le Concordat HarmoS, accepté le 14 juin 2007 à l'unanimité par l'assemblée plénière de la CDIP, et la Convention scolaire romande, également adoptée unanimement le 21 juin 2007 par l'assemblée de la CIIP, permettent ainsi d'éviter une forme de centralisation de l'instruction publique obligatoire par la Confédération, tout en évitant les inconvénients et les limites d'une approche trop cantonaliste de la politique scolaire.

Pour le canton de Fribourg, les principales modifications structurelles engendrées par le Concordat HarmoS sont l'introduction généralisée d'une deuxième année d'école infantile et la fixation du caractère obligatoire de ces deux années d'école infantile.

Si, comme il est écrit, la mise en place d'une 2^e EE a fait l'objet de fréquentes discussions au cours des dernières années, les consultations effectuées au sujet du Concordat HarmoS et de la Convention scolaire romande ont donné des résultats très positifs sur le principe de l'intégration de deux années d'école infantile dans le cursus obligatoire.

Le Concordat HarmoS est actuellement en phase de ratification au sein des parlements cantonaux. A ce jour – 11 mars 2008 – quatre cantons l'ont approuvé (SH, TG, LU, et GR), même si un référendum a abouti dans le canton de Lucerne. Le Grand Conseil fribourgeois sera prochainement sollicité pour la ratification de l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire et de la Convention scolaire romande.

4. LA SITUATION DANS LES AUTRES CANTONS

Les modalités de scolarisation en classes enfantines varient d'un canton à l'autre, voire d'une région linguistique à l'autre. Ainsi, un enfant scolarisé au Tessin peut-il entrer à «la scuola dell'infanzia» dès l'âge de 3 ans et y rester trois ans, alors qu'un enfant scolarisé à Bâle entre à l'école enfantine un an plus tard. Dans le canton de Genève, l'école primaire est organisée en deux cycles, la division élémentaire comprenant les quatre premières années – deux années d'EE et deux années d'école primaire.

Seuls deux cantons n'offrent qu'une année d'école enfantine, Fribourg et Obwald. Dans les autres cantons, l'offre s'échelonne sur deux ans, la fréquentation étant majoritairement obligatoire, parfois facultative. Dans le canton de Vaud, par exemple, la première des deux années d'école enfantine, bien que facultative, est fréquentée par 94 % des enfants.

Le Concordat HarmoS rend obligatoire l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine dans tous les cantons.

5. LE PROJET MIS EN CONSULTATION

Sur la base de ces éléments, la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) mandate, le 5 juillet 2005, un groupe de travail pour l'étude des modalités d'une 2^e EE et définit ses tâches comme suit:

- Etudier diverses propositions dans la perspective d'une école enfantine sur deux années et proposer des modèles d'organisation sur la base des connaissances actuelles et des expérimentations récentes ou en cours;
- Tenir compte du respect des rythmes scolaires et de la grille horaire;
- Présenter les conséquences (effectifs, besoins en locaux, coûts supplémentaires) des modèles proposés;
- Analyser les conséquences salariales;
- Énoncer les modifications à prévoir dans la loi scolaire et son règlement d'exécution.

Le groupe de travail est constitué de trois représentant-e-s des services de la DICS, de deux représentant-e-s de chaque conférence (francophone et alémanique) des inspecteurs et des inspectrices, de quatre représentant-e-s des enseignant-e-s, d'une représentante de l'Association fribourgeoise des écoles maternelles (AFEM) et d'un représentant du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ).

Au terme de son mandat, le groupe de travail rédige un rapport qu'il dépose à la DICS le 11 décembre 2006.

Se basant sur les efforts d'harmonisation des structures scolaires et des systèmes de formation d'une part, sur l'enquête¹ relative à l'état actuel de développement de l'école enfantine au plan suisse, ainsi que sur différentes expérimentations en cours dans le canton de Fribourg et dans d'autres cantons d'autre part, le groupe de travail défend l'introduction de deux années d'école enfantine, avec la prise en compte des éléments suivants:

- Deux ans de scolarisation;
- Obligation de fréquentation;
- Constitution de classes à deux degrés;
- Adaptation du nombre de leçons à la moyenne suisse (23 leçons hebdomadaires de 50 minutes pour les élèves qui fréquentent la 2^e EE);
- Organisation par temps blocs;
- Augmentation du temps d'enseignement des enseignant-e-s (28 unités hebdomadaires pour un équivalent plein temps).

Avant de se déterminer de manière définitive sur le modèle à mettre en place (deux ans d'école enfantine ou cycle élémentaire «EE-1P-2P»), le groupe de travail se propose de suivre attentivement l'étude des modèles Basisstufe et Grundstufe en cours dans les cantons alémaniques et d'attendre le rapport final de l'évaluation qui sera déposé en 2010.

C'est pourquoi, il propose d'introduire les deux années d'école enfantine dans la loi scolaire en utilisant une formulation suffisamment souple qui permette de choisir ultérieurement l'un ou l'autre des modèles envisagés.

Le rapport du groupe de travail et ses propositions ont été mis en consultation dès la mi-juin 2007 auprès de 370 instances dans les deux régions linguistiques du canton (Directions du Conseil d'Etat et par elles, les services et institutions concernés, partis politiques, communes et commissions scolaires, associations de parents d'élèves, autres associations et conférences concernées). Celles-ci disposaient d'un délai avec échéance au 15 octobre 2007 pour déposer leurs observations et éventuelles propositions de modifications.

6. LES RÉSULTATS DE LA CONSULTATION

La consultation a rencontré un large succès puisque 62 % des organes sollicités ont répondu (57 % dans la région alémanique du canton, 65 % dans la partie romande). Des 267 instances consultées dans la partie francophone du canton, 172 ont répondu à la consultation. Dans la partie alémanique, 59 ont pris position sur les 103 interrogées.

De manière générale, le projet soumis à consultation a été bien accueilli par les instances consultées qui se rallient globalement à la nouvelle orientation proposée par la DICS pour l'organisation future de l'école enfantine sur deux années. Si les arguments pédagogiques ont largement convaincu, la question du financement a suscité le plus grand nombre de réserves. Plusieurs communes se sont ralliées à la prise de position de l'Association des communes fribourgeoises (ACF), laquelle soutient l'introduction de cette 2^e EE en relevant qu'elle s'inscrit dans le Concordat HarmoS en cours de ratification. Mais l'ACF suggère que cette procédure ne soit pas dissociée des travaux en cours de révision de la loi scolaire. Parmi les questions financières soulevées: celle des coûts engendrés par l'aménagement de certaines infrastructures et/ou la nécessité de nouvelles constructions, celle des transports scolaires, celle des conséquences sur le personnel administratif, celle des coûts de fonctionnement lié à l'inspection des écoles. L'ACF rappelle le débat parlementaire qui a eu lieu dans le cadre des discussions sur l'utilisation de la part excédentaire de l'or de la Banque nationale suisse (BNS) et la proposition de trois grands partis (PLR, PS et PDC) d'attribuer une partie de cet

¹ Enquête réalisée par le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (DICS) dont les résultats figurent dans les annexes (1) du Rapport du groupe de travail chargé d'étudier les modalités d'une 2^e EE

argent à l'introduction de la 2^e EE. La Conférence des préfets du canton de Fribourg se réfère, elle aussi, à ces interventions parlementaires visant à faire assumer au canton la majeure partie des coûts. Quant à la Société pédagogique fribourgeoise francophone (SPFF), elle suggère que les communes soient contraintes de participer au pot commun dès la rentrée 2008, afin de limiter le risque d'inégalité de traitement.

D'autres éléments de la proposition mise en consultation ont fait l'objet de commentaires, lesquels sont repris dans la présentation du modèle retenu.

7. LE MODÈLE RETENU

7.1 Deux années d'école enfantine

En fonction de l'harmonisation en cours des structures scolaires, en considérant notamment les modèles de l'école enfantine tessinoise et genevoise, en prenant appui sur les expérimentations du modèle «école enfantine – 1P – 2P» telles qu'elles sont menées à Barberèche, Morat et Fräschels, c'est la proposition d'introduire deux années d'école enfantine qui est retenue.

Le groupe de travail suggère que cette introduction soit suffisamment ouverte afin que l'évolution vers un système de scolarisation du genre de la Grundstufe ou du cycle élémentaire soit possible. Il convient de suivre attentivement l'expérience du cycle élémentaire et d'attendre le rapport final de l'évaluation prévu en 2010. Si ces résultats devaient démontrer que, comparé au modèle traditionnel (EE suivie de deux ans d'école primaire), les modèles du cycle élémentaire et/ou de la Grundstufe présentent de substantiels avantages, il sera utile d'envisager une adaptation de la loi scolaire.

7.2 Une scolarisation des enfants entre quatre et cinq ans

Avec le Concordat HarmoS, l'entrée à l'école obligatoire (y compris l'école enfantine) s'effectue dans toute la Suisse dès l'âge de quatre ans révolus. Cet avancement du début de la scolarité est associé à un assouplissement de la première étape de la vie scolaire. Chaque enfant doit avoir la possibilité de parcourir plus ou moins rapidement les deux premières années de scolarité, selon ses aptitudes, ses capacités et sa maturité personnelle.

L'école devient donc obligatoire pour tous les enfants qui ont atteint l'âge de quatre ans au 31 juillet – actuellement six ans révolus au 30 avril. Contrairement à ce que prévoyait le concordat scolaire de 1970, les cantons ne peuvent plus avancer ou reculer de quatre mois la date butoir du 31 juillet.

La scolarisation des enfants dès l'âge de quatre ans ne suscite pas de critiques majeures dans la consultation. Emergent ci et là quelques inquiétudes face à cette précocité de la scolarisation. Il importe de rassurer les personnes exprimant des craintes sur le temps réel passé en classe durant la première année d'école enfantine, soit quatre ou cinq demi-jours par semaine. Il faut également leur faire prendre conscience du fait que le pas à franchir de l'école maternelle – ou de la crèche – à l'école enfantine n'est pas si grand.

Quant aux réserves émises par les responsables d'écoles maternelles, il convient de les nuancer. L'expérience dé-

montre que, dans les cantons disposant de deux années EE, les écoles maternelles n'ont rien perdu de leur légitimité. Elles accueillent des enfants plus jeunes – les demandes sont croissantes – et proposent une offre complémentaire à l'école enfantine, dont il faut rappeler que la fréquentation durant la première année ne représente que quatre ou cinq demi-journées. Plusieurs voix se manifestent pour souligner le besoin de structures d'accueil extrascolaires permettant de concilier travail et vie familiale. Une coordination des offres devrait répondre aux besoins engendrés.

7.3 L'obligation de l'école enfantine

L'avancement de l'âge d'entrée à l'école prévu par HarmoS a pour conséquence que les années d'école enfantine sont intégrées dans le cursus scolaire normal et deviennent obligatoires. Actuellement, le système fribourgeois rend facultative la fréquentation de l'école enfantine par les enfants – ils sont cependant plus de 99 % à l'utiliser – mais il contraint les communes à proposer cette offre.

7.4 Les unités hebdomadaires

Actuellement, l'horaire de l'école enfantine comprend entre 20 et 22 unités de 50 minutes. Le modèle de deux années EE propose un horaire en augmentation progressive. Ainsi, pour la première année, 12 à 14 unités de 50 minutes sont prévues, soit 4 à 5 demi-jours. Pour la deuxième année, les 6 à 7 demi-jours seront occupés par 22 à 24 leçons de 50 minutes. Cette organisation entraînera la présence simultanée des élèves de 1^{re} EE et de 2^e EE à hauteur de 8 à 10 unités hebdomadaires.

Cette proposition d'horaire progressif entre la première et la deuxième année rencontre une large approbation. C'est presque à l'unanimité que les associations professionnelles (maîtresses enfantines, écoles maternelles et services auxiliaires scolaires) et les associations de parents saluent le passage de 12 (14) à 22 (24) unités hebdomadaires. Certaines voix se font entendre pour estimer que la progression n'est pas encore suffisante et qu'une augmentation en cours d'année constituerait une meilleure solution.

Les dispositions relatives aux unités seront toutefois développées dans le règlement d'exécution de la loi scolaire.

7.5 Des classes à deux degrés

Le modèle retenu est celui d'une école enfantine sur deux années avec des classes multi-âges.

Les avantages pédagogiques liés à l'introduction de deux années EE au sein de classes à deux degrés (1^{re} et 2^e années regroupées) sont multiples. Le mélange des âges favorise les compétences individuelles et sociales, comme l'intégration dans un groupe, le fait d'assumer des responsabilités, de gagner en assurance. Les enfants de langue étrangère ou présentant des difficultés dans leur développement, pourront profiter durant deux ans du soutien de la ou des mêmes personnes. Et comme l'enseignement n'est dispensé que pour un seul degré durant certains demi-jours, l'enseignant-e aura la possibilité de s'occuper d'un groupe plus restreint.

Le regroupement de deux degrés au sein d'une classe EE est accueilli très favorablement par près de 85 % des organes consultés. Parmi les réticences évoquées, on no-

tera le caractère trop élevé des effectifs (un maximum de 23 élèves) rendant problématique la prise en charge de très jeunes enfants au développement différencié, la trop longue durée de l'horaire du matin pour les enfants de 4 ans, la fatigabilité des jeunes élèves encore habitués à une sieste.

Les dispositions relatives à l'organisation des degrés seront toutefois développées dans le règlement d'exécution de la loi scolaire.

7.6 L'harmonisation des horaires

Actuellement déjà, dans plusieurs cercles scolaires, le temps de présence à l'école enfantine est le même qu'à l'école primaire, à la seule différence que l'école enfantine commence plus tard le matin. L'introduction de temps blocs devrait permettre l'harmonisation des horaires entre classes enfantines et classes primaires. Un horaire uniforme est appelé à faciliter l'organisation des journées de travail ou de loisirs des familles. Mais il devrait simplifier également l'organisation des transports scolaires.

Cette proposition soulève une très large adhésion des personnes consultées, conscientes des avantages que pourrait en retirer la vie familiale. Mais il est suggéré de laisser une liberté de manœuvre en fonction du milieu (urbain ou rural) dans lequel évolue l'établissement. La question du transport scolaire est en effet complexe, répondant à des contraintes spécifiques: là un horaire bloc amènerait de la simplification, alors qu'ici ce sont de nouveaux problèmes qui se posent, en raison de la répartition des classes sur plusieurs sites, par exemple.

Les dispositions relatives aux horaires seront toutefois développées dans le règlement d'exécution de la loi scolaire.

7.7 Le temps de travail et le traitement des enseignant-e-s

Afin d'augmenter l'attractivité de l'école enfantine et de motiver les enseignant-e-s à pratiquer dans ce degré, proposition est faite de supprimer les différences observées entre les écoles enfantines et primaires.

Le modèle proposé implique une augmentation du temps de travail des enseignant-e-s EE – passage de 20–22 unités à 28 unités hebdomadaires – ayant pour effet une adaptation salariale. Les enseignant-e-s EE seront ainsi au niveau de la classe des enseignant-e-s primaires. Il convient de rappeler qu'en 2002, un jugement du Tribunal fédéral avait souligné le fait que les enseignant-e-s EE du canton de Fribourg travaillaient – pour un équivalent plein temps – 25 % de moins que les enseignants-e-s primaires. Les changements liés à l'introduction d'une deuxième année EE permettent de régler le problème.

La proposition est acceptée à plus de 90 % dans la partie francophone du canton et à 80 % dans la partie germanophone. Les bémols apportés dans ce chant d'avis favorables concernent essentiellement les conditions de travail: surcharge de travail, notamment avec l'intégration d'enfants handicapés, nécessité de mesures d'encadrement pédagogique, proposition d'établir une commission susceptible d'analyser les problèmes rencontrés.

Les dispositions relatives au temps de travail et au traitement des enseignant-e-s seront toutefois développées dans le règlement sur le personnel enseignant de la DICS

et dans l'arrêté concernant la classification des fonctions du personnel de l'Etat.

7.8 La période de mise en œuvre de cinq ans

Un tel changement ne s'opère pas d'un jour à l'autre. De nombreux arguments plaident pour un étalement temporel de la mise en œuvre: l'augmentation des classes EE (de 205 à 315/325), le besoin d'enseignant-e-s supplémentaires qualifié-e-s, la nécessité d'aménager des salles, le besoin d'en construire d'autres.

Une période de mise en œuvre de cinq ans est proposée. Ainsi, dans l'hypothèse de l'entrée en vigueur de la loi pour la rentrée scolaire 2009, les communes pourraient introduire la deuxième année EE jusqu'à la rentrée scolaire 2013.

Ce délai de mise en œuvre, proposé aux communes et aux commissions scolaires, est approuvé par 95 % dans la partie alémanique et par 75 % dans la partie romande. Du côté germanophone, où un quart des cercles a déjà introduit une deuxième année EE, le délai transitoire de cinq ans est jugé suffisant. Du côté francophone, une mise en œuvre simultanée dans toutes les communes semble davantage convaincre. Principales raisons? La mobilité des familles à l'intérieur du canton et l'égalité de traitement pour élèves et communes dans le cadre du pot commun. Si certaines communes et commissions scolaires jugent le délai trop court, c'est en raison des problèmes générés par les infrastructures et leur financement.

8. LA PROPOSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le Conseil d'Etat a analysé avec la plus grande attention l'ensemble de la thématique de la 2^e EE et les résultats de la consultation menée par la DICS au plan cantonal. Il se rallie aux propositions acceptées par une large majorité des instances consultées et en adopte les principes fondamentaux suivants:

- Introduction d'une école enfantine obligatoire sur deux ans à partir de la rentrée scolaire 2009 et dans un délai de 5 ans, soit au plus tard à la rentrée scolaire 2013. Cette période permet de répondre à la fois aux besoins en personnel et de réaliser les aménagements ou les constructions nécessaires.
- Constitution de classes à deux degrés (1^{re} et 2^e années enfantines regroupées).
- Temps de fréquentation fixé à 12–14 unités hebdomadaires pour les élèves de la 1^{re} EE et à 22–24 unités hebdomadaires pour les élèves de 2^e EE.
- Harmonisation de l'horaire journalier entre les classes enfantines et primaires, afin de faciliter tant l'organisation des transports scolaires que l'organisation de la vie familiale.
- Les enseignant-e-s des écoles enfantines verront leur nombre d'unités d'enseignement hebdomadaire passer de 20–22 unités à 28 unités pour un équivalent plein temps. Cette adaptation aura pour conséquence une revalorisation salariale de la classe 14 à la classe 18, cette dernière correspondant aujourd'hui à la classe salariale du corps enseignant primaire.
- Mise en place d'une offre de formation continue à l'intention des enseignant-e-s au bénéfice d'un diplôme

d'enseignement non reconnu pour le degré concerné par la CDIP ou par la DICS.

Conscient de l'importance de l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine pour la formation et l'éducation des jeunes Fribourgeois, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à accepter cette proposition. Cette introduction s'inscrit dans le cadre d'une harmonisation cantonale et nationale, qui permettra une plus grande mobilité et une augmentation de son attractivité.

A celles et ceux qui estiment inutile d'anticiper la révision attendue de la loi scolaire, il rappelle que cette dernière constitue un travail de grande ampleur, appelé à intégrer tous les éléments contenus dans l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire et dans la Convention scolaire romande, notamment. En fonction de sa complexité, cette grande révision prend du temps, d'autant plus qu'il s'agit d'intégrer toutes les évolutions pédagogiques ou structurelles introduites depuis deux décennies ou à venir (évaluation des élèves et qualité de l'école, procédure de passage au CO, mesures de soutien, classes relais, concept d'intégration, effectif des classes, responsables d'établissement, mandat des cadres scolaires). Il convient d'ajouter que les travaux réglementaires sont menés en parallèle de la révision de la loi. Une large consultation devrait être lancée cette année encore, afin de permettre une discussion approfondie sur un thème qui concerne toute la société.

Si le Conseil d'Etat préconise une introduction rapide de la deuxième année d'école enfantine, c'est aussi parce que le moment lui semble propice, dans la mesure où les statistiques laissent entrevoir une stabilisation des effectifs, du moins provisoirement.

Dans cette perspective, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de modifier la loi scolaire selon les principes qui viennent d'être expliqués. En application des articles 63 et 65 de la loi sur le Grand Conseil, ce message et le projet de loi constituent la réponse et la suite donnée aux motions suivantes:

- motion déposée et développée le 16 mars 2005 (*BGC* p. 325): les députées Ursula Krattinger-Jutzet et Françoise Morel souhaitent modifier l'article 33 de la loi scolaire sur la durée de l'école enfantine dans le sens d'une concrétisation rapide d'une deuxième année d'école enfantine arguant l'important apport de cette année préscolaire et l'harmonisation de sa durée au niveau romand, voire suisse.
- motion déposée et développée le 9 septembre 2005 (*BGC* p. 1337): les députés Jean-Jacques Collaud, Antoinette Romanens et Jean-Louis Romanens réclament la création d'une deuxième année d'école enfantine. Ils désirent que le canton prenne en charge l'essentiel du coût de cette introduction pour permettre aux communes de rééquilibrer les sacrifices consentis à l'occasion des divers programmes d'économie.
- motion déposée et développée le 17 novembre 2005 (*BGC* p. 1646): les députés Jean-Claude Rossier et Ueli Johner-Etter réclament l'introduction d'une 2^e EE et la réduction simultanée de la durée des études gymnasiales d'une année. Cette organisation aurait pour effet de résoudre une grande partie du problème de la garde et de l'éducation des enfants et de compenser largement les charges financières entre la quatrième année gymnasiale et la première année d'école enfantine.

Une suite est également donnée au postulat suivant:

- postulat déposé et développé le 16 mars 2005 (*BGC* p. 332): les députées Isabelle Joye et Anita Brünisholz Haag demandent une étude globale sur la scolarité, incluant le post-obligatoire et l'introduction d'une 2^e EE, ainsi que les incidences financières liées à ces propositions. Ce postulat a été repris par Christine Bulliard et Jacqueline Brodard.

9. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

L'introduction d'une deuxième année d'école enfantine engendre trois types d'incidences financières. Les premières concernent l'augmentation de la masse salariale des enseignant-e-s, les secondes touchent à l'engagement d'autres collaborateurs-trices, les troisièmes concernent la construction nécessaire de classes supplémentaires.

Le calcul des coûts se base sur une augmentation du nombre de classes – de 205 à 315/325 classes –, sur le nombre d'EPT supplémentaires – entre 110 et 120 – et sur l'augmentation du nombre de leçons – de 20–22 actuellement à 28 –. Il est tenu compte également de l'insertion des enseignant-e-s dans la classe salariale F 18.

9.1 Incidences financières au plan de la masse salariale des enseignant-e-s

Les incidences financières engendrées par l'introduction progressive de l'EE sur deux ans ont été évaluées sur la base des prévisions relatives au calendrier d'introduction annoncées par les communes lors de la consultation.

Le coût global de l'opération s'articule de la manière suivante:

- Masse salariale supplémentaire à l'échéance: 20 974 608 francs.
- En termes de répartition entre l'Etat et les communes, les montants du pot commun évoluent de la manière suivante à l'échéance en 2012:

	Fr.
◦ Montant du pot commun EE + EP sans la 2 ^e EE	181 163 160
◦ Montant du pot commun EE + EP avec la 2 ^e EE	202 137 768
– A charge de l'Etat EE + EP sans la 2 ^e EE:	63 407 220
– A charge de l'Etat EE + EP avec la 2 ^e EE:	70 748 333
Soit une augmentation de	7 341 112
– A charge des communes EE + EP sans la 2 ^e EE:	117 755 939
– A charge des communes EE + EP avec la 2 ^e EE:	131 389 434
Soit une augmentation de	13 633 495

Voir ci-après le détail des coûts par année civile.

Les chiffres présentés ci-après ont été établis selon le calendrier 2008-2012 initialement prévu. Malgré le renvoi d'une année de ce calendrier, soit dès 2009 et jusqu'en 2013, les estimations proposées n'ont pas été revues. Il est probable que des ajustements seront nécessaires pour répondre au calendrier réadapté des communes. Cependant, partant du principe que les incidences financières ne vont être fondamentalement modifiées à cause du renvoi d'une année de l'introduction, il a été décidé de maintenir les chiffres initialement calculés pour 2008-2012.

**Progression de l'augmentation du pot commun
dès l'introduction en 2008 à l'échéance en 2013**

Budget 2008			35 / 65 %
	Pot commun EE + EP	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	733'351.05	64'140'571.55
Charges Communes	117'755'939.50	1'361'937.65	119'117'877.15
Total	181'163'160.00	2'095'288.70	183'258'448.70

Budget 2009			35 / 65 %
	Pot commun EE + EP	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	2'808'123.75	66'215'344.25
Charges Communes	117'755'939.50	5'215'086.95	122'971'026.45
Total	181'163'160.00	8'023'210.70	189'186'370.70

Budget 2010			35 / 65 %
	Pot commun EE + EP	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	4'211'070.75	67'618'291.25
Charges Communes	117'755'939.50	7'820'559.95	125'576'499.45
Total	181'163'160.00	12'031'630.70	193'194'790.70

Budget 2011			35 / 65 %
	Pot commun EE + EP	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	4'620'317.35	68'027'537.85
Charges Communes	117'755'939.50	8'580'589.35	126'336'528.85
Total	181'163'160.00	13'200'906.70	194'364'066.70

Budget 2012			35 / 65 %
	Pot commun EE + EP	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	4'964'418.65	68'371'639.15
Charges Communes	117'755'939.50	9'219'634.65	126'975'574.15
Total	181'163'160.00	14'184'053.30	195'347'213.30

Budget 2013			35 / 65 %
	Pot commun actuel	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	5'592'022.80	68'999'243.30
Charges Communes	117'755'939.50	10'385'185.20	128'141'124.70
Total	181'163'160.00	15'977'208.00	197'140'368.00

Echéance			35 / 65 %
	Pot commun actuel	Montants suppl. 2e EE	Total général
Charges Etat	63'407'220.50	7'341'112.80	70'748'333.30
Charges Communes	117'755'939.50	13'633'495.20	131'389'434.70
Total	181'163'160.00	20'974'608.00	202'137'768.00

L'année scolaire étant budgétisée avec une année de retard par rapport à une année civile, il est nécessaire de faire apparaître le budget 2013 dans le présent tableau

9.2 Autres incidences en personnel

L'introduction de la deuxième année d'école enfantine représente la création de 110 à 120 classes supplémentaires. Compte tenu de la proportion d'enseignant-e-s travaillant à temps partiel, l'ouverture de ces classes représente l'engagement de 180 à 200 enseignant-e-s. Les 3500 nouveaux élèves qui vont prendre place, comme chaque année, sur les bancs de l'école enfantine seront intégrés dans les classes à deux degrés, selon l'organisation retenue.

L'ensemble de ces conditions nécessite l'engagement de personnel supplémentaire, à savoir:

- des conseiller-ère-s pédagogiques, appelé-e-s à soutenir et encadrer les enseignant-e-s nouvellement engagé-e-s (1,5 EPT prévu au plan financier 2011). Ces coûts sont exclusivement à la charge de l'Etat.
- une dotation supplémentaire pour les appuis pédagogiques, destinés au soutien des élèves présentant des difficultés particulières (1,5 EPT prévu au plan financier 2009 et 1,5 EPT prévu au plan financier 2010). Ces coûts sont à la charge de l'Etat et des communes, selon la répartition 35 % – 65 %.
- une dotation supplémentaire également nécessaire pour les services auxiliaires. Indépendamment de l'introduction de la deuxième année d'école enfantine, ce domaine est en pleine construction, lié aux transferts des charges exigés par la RPT. Les services auxiliaires sont appelés à intervenir auprès des tout jeunes enfants. En raison de la mutation en cours, il est difficile de déterminer exactement les besoins générés par la 2^e année EE. Une estimation permet de considérer globalement l'incidence à 1,5 EPT. Lequel n'apparaît cependant pas dans le plan financier de l'Etat puis qu'il s'agit de soutiens faisant l'objet de subventions.

9.3 Incidences financières au plan des constructions scolaires

Conséquences de l'introduction de la deuxième année d'école enfantine: la construction ou l'aménagement de locaux destinés à accueillir les classes supplémentaires. Les coûts engendrés par la construction de ces nouveaux locaux, la transformation ou l'aménagement de locaux existants feront l'objet d'un subventionnement conformément à la loi du 11 octobre 2005 relative aux subventions pour les constructions scolaires.

Il est probable que durant les années à venir un projet de loi sur la péréquation financière intercommunale modifiera le système de subventionnement, sans pour autant remettre en question l'aide de l'Etat aux constructions scolaires.

Les incidences financières liées aux constructions scolaires ont fait l'objet d'une projection, sur la base des estimations suivantes:

	Fr.
• Construction d'une nouvelle salle de classe:	400 000
• Transformations lourdes pour une salle de classe:	200 000
• Equipement de locaux déjà disponibles:	20 000

Les montants ont été évalués sur la base des prévisions relatives au calendrier d'introduction annoncées par les communes lors de la consultation. Les montants correspondants aux communes et commissions scolaires qui n'ont pas répondu à la consultation ont été reportés à l'échéance, décidée par le Conseil d'Etat.

En voici la synthèse:

	Fr.
◦ Echéance 2008	5 700 000
◦ Echéance 2009	7 280 000
◦ Echéance 2010	2 280 000
◦ Echéance 2011	40 000
◦ Echéance 2012	4 500 000
◦ Solde	<u>11 120 000</u>
Total	30 920 000

Ces chiffres globaux ne peuvent être qu'estimatifs, car:

- Lorsque la construction d'un nouveau bâtiment est envisagée dans un secteur ou une région couvrant plusieurs communes, ces dernières ont tendance à recourir à la constitution d'une Association de communes pour permettre la réalisation d'un bâtiment répondant aux besoins de l'école et de son développement futur. Dans ce cas précis, les taux de subvention tiennent compte de la population et de l'indice de capacité financière de toutes les communes concernées.
- L'introduction d'une 2^e EE incitera vraisemblablement plusieurs communes à revoir le fonctionnement de leur cercle scolaire, et en particulier la localisation des bâtiments. En fonction de la nouvelle loi sur les constructions scolaires et en cas de fermeture de petites écoles et du regroupement des classes, la clause du besoin pédagogique pourra être appliquée. La subvention sera donc plus importante.
- La classification des communes étant calculée sur deux ans, de nombreuses communes verront leur taux modifié. Comme l'introduction d'une 2^e EE se fera dans les 5 années à venir, ces taux ne peuvent pas être déterminés aujourd'hui.
- Malgré la difficulté d'établir une estimation, et la prudence avec laquelle il convient d'en user, il peut être envisagé que la fourchette des taux moyens de subventionnement s'étale entre 10 % et 20 %, ce qui représente pour les 30,92 millions d'investissements présentés comme nécessaires une somme à la charge de l'Etat à titre de subvention estimée entre 3,1 millions et 6,2 millions de francs.

9.4 Influence sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes

La proposition de loi ne modifie pas la répartition des tâches et des charges entre l'Etat et les communes.

9.5 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral, eurocompatibilité

Ce projet est non seulement conforme à la Constitution cantonale du 16 mai 2004, mais aussi au droit fédéral. Il s'inscrit également, dans la perspective du Concordat HarmoS, dans le sens d'une eurocompatibilité accrue.

10. UNE CONTRIBUTION FINANCIÈRE EXCEPTIONNELLE DE L'ÉTAT

Le Conseil d'Etat est conscient des efforts financiers que canton et communes doivent consentir pour permettre l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine. Il rappelle que le subventionnement des réalisations et des travaux rendus nécessaires avec l'introduction en question s'applique conformément à la loi sur les constructions scolaires.

Le Conseil d'Etat propose également de soutenir l'introduction de la 2^e année EE par une aide financière directe. Lors des débats sur l'or de la Banque nationale, conduits au sein du Grand Conseil, de nombreux députés et plusieurs partis politiques avaient souhaité que le financement de cette année enfantine supplémentaire soit, pour partie, réalisé au moyen des montants reçus par le canton à l'occasion de la vente de cet or. Dans le cadre de la consultation du présent projet de loi, il apparaît qu'une grande majorité de communes saluent l'introduction de la deuxième année EE mais mettent en doute le financement qui avait été prévu à ce moment-là.

Le Conseil d'Etat est donc prêt à donner suite en versant aux communes une somme de 30 millions de francs.

Ce montant de 30 millions permet de couvrir davantage que la phase de mise en œuvre, dont le coût est estimé à quelque 20 millions pour cinq ans.

La répartition de ce montant entre les communes sera fixée par le Conseil d'Etat dans une ordonnance, éventuellement selon l'indicateur des naissances par commune entre 2002 et 2007. La somme, versée en quatre annuités dès l'entrée en vigueur de la loi, sera à la libre disposition des communes, sans affectation particulière. Elle fait l'objet du décret proposé en annexe.

L'importance du montant implique le recours au référendum financier obligatoire. L'adoption du décret est dépendante de l'acceptation de la loi scolaire. Pour cette raison, leur entrée en vigueur est commune et prévue au plus tôt le 1^{er} août 2009.

11. LE COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE LOI

Les modifications proposées consistent en une simple adaptation de la loi scolaire actuelle de façon à pouvoir introduire la deuxième année d'école enfantine. La révision totale de la loi scolaire apportera probablement quelques changements au niveau de la formulation ou de la terminologie, adaptée à HarmoS, à la convention scolaire romande et aux résultats du rapport final de l'évaluation des modèles Basisstufe et Grundstufe.

Art. 6, 8, 20, 40 al. 4, 45 al. 1, 100, 124 al. 2, 125 al. 1 et let. c, 126 al. 1

Ces articles voient simplement disparaître le terme de «préscolaire», l'école enfantine faisant désormais partie intégrante de la scolarité obligatoire.

L'article 100 prévoit un financement de la 2^e année d'école enfantine identique à celui de l'école enfantine actuelle et celui de l'école primaire. Une contribution financière de l'Etat en faveur des communes vient toutefois compléter ce financement, par voie de décret.

Art. 4 al. 2

Cet article introduit les deux ans d'école enfantine dans la scolarité obligatoire.

Art. 5 al. 1

Cet article fixe l'âge d'entrée à l'école obligatoire. La date du 31 juillet correspond à la date définie par HarmoS.

Art. 13

Cet article fixe la durée de l'école enfantine et entérine le principe d'une école enfantine à deux degrés.

Art. 22

Cet article fixe les jours de congé hebdomadaire des élèves, notamment des élèves de l'école enfantine. Les jours de congé des élèves de l'école primaire et du cycle d'orientation ne changent pas par rapport à la loi actuelle. Seule la rédaction de l'article a été revue.

Art. 33 al. 2

Cet article de la loi actuelle n'a plus lieu d'être, l'école enfantine devenant obligatoire.

Art. 39 al. 2 let. a

Cet article prévoit que l'enseignant-e est compétent en matière de passage d'une année à l'autre à l'école enfantine. Chaque enfant doit avoir la possibilité de parcourir plus ou moins rapidement les premières années de scolarité, selon ses aptitudes, ses capacités et sa maturité personnelle.

Art. 53

Cet article prévoit l'obligation pour les communes de pourvoir à ce que tout enfant reçoive l'instruction obligatoire – enfantine et primaire –, à charge pour elles de faire en sorte que chaque enfant résidant sur leur territoire puisse recevoir l'enseignement auquel il a droit. Elles doivent donc assurer aux enfants l'accès à l'école.

Disposition transitoire

La disposition transitoire prévoit un délai de 5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi pour mettre en œuvre la deuxième année d'école enfantine.

Clause référendaire et entrée en vigueur

Compte tenu du montant que l'Etat devra engager pour la mise en œuvre de la deuxième année enfantine, un référendum financier facultatif est possible. Quant à la date d'entrée en vigueur, elle est envisagée pour le 1^{er} août 2009.

12. LE COMMENTAIRE DES ARTICLES DU PROJET DE DÉCRET

Art. 1 et 2

Pour faciliter l'introduction de la deuxième année d'école enfantine, l'Etat allouera un montant de 30 millions de

francs aux communes sous la forme d'une contribution unique et non affectée.

Art. 3

La contribution financière s'élèvera à 7,5 millions de francs par année dès août 2009. Les modalités d'octroi seront arrêtées dans une ordonnance du Conseil d'Etat.

Art. 5

La contribution financière faisant l'objet du présent décret est une subvention au sens de la loi du 17 novembre 1999 sur les subventions. Sans cette disposition, elle entrerait dans le calcul du total des subventions nettes de fonctionnement qui est pris pour référence pour déterminer la quote-part des subventions de l'Etat par rapport au produit de la fiscalité cantonale. Vu son importance, elle pourrait avoir pour effet d'entraîner le dépassement de la limite légale actuelle de 41 %. Cela signifie que des modifications législatives seraient nécessaires et qu'elles pourraient avoir comme conséquences des réductions de prestations dans d'autres domaines de subventionnement de l'Etat touchant notamment les communes. Le Conseil d'Etat ne souhaite pas un tel effet. Pour cette raison et au vu du caractère unique et exceptionnel de cette importante contribution financière, il est prévu que cette subvention s'ajoute à la liste des exceptions énumérées à l'article 6 de la loi sur les subventions. Cela signifie concrètement que cette subvention ne sera pas prise en compte dans le calcul total des subventions pour déterminer la quote-part des subventions par rapport au produit de la fiscalité cantonale.

Art. 6

La contribution financière de l'Etat étant allouée en quatre annuités, le décret expire le 31 août 2012, date du versement de la dernière annuité de 7,5 millions de francs.

Le referendum financier obligatoire étant déclenché par une dépense supérieure à 26,6 millions de francs, la contribution financière de l'Etat de 30 millions de francs sera soumise au vote du peuple. Quant à la date d'entrée en vigueur du décret, elle est la même que celle de la loi, les deux objets étant liés.

13. CONCLUSION

Le Conseil d'Etat est convaincu de la pertinence d'une introduction rapide de la deuxième année d'école enfantine. Elle représente un premier pas vers l'harmonisation scolaire voulue par le Concordat HarmoS, qui sera prochainement soumis au Grand Conseil. Persuadé par les arguments pédagogiques avancés par le groupe de travail, il fait sien le projet d'introduction de la deuxième année EE proposé par la DICS. Les fruits de la consultation menée témoignent du large soutien dont fait l'objet ce projet important.

Le Gouvernement estime que la proposition de financement répond à des demandes fréquemment exprimées. Toutes les conditions étant désormais réunies pour permettre l'introduction d'une deuxième année d'école enfantine, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à suivre ses propositions.

BOTSCHAFT Nr. 57 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Gesetzesentwurf betreffend die Änderung** **des Schulgesetzes (Kindergarten) und zum** **Dekretsentswurf über einen Beitrag des Staates** **an die Gemeinden**

11. März 2008

Hiermit legen wir Ihnen einen Gesetzesentwurf betreffend die Einführung eines 2. Kindergartenjahres und einen Dekretsentswurf über einen Beitrag des Staates an die Gemeinden vor. Die Botschaft ist wie folgt gegliedert:

1. Einführung
2. Verbesserung des Schuleintritts
3. Die interkantonalen Vereinbarungen und Konkordate
4. Die Situation in den anderen Kantonen
5. Der Entwurf in der Vernehmlassung
6. Die Ergebnisse der Vernehmlassung
7. Das ausgewählte Modell
8. Vorschlag des Staatsrats
9. Die finanziellen und personellen Folgen
10. Der Ausnahme-Finanzbeitrag des Staates
11. Kommentar zu den Gesetzesartikeln
12. Kommentar zu den Dekretsartikeln
13. Schlussbemerkung

1. EINFÜHRUNG

Im Kanton Freiburg sind die Gemeinden seit 1987 dazu verpflichtet, allen Kindern zu ermöglichen, vor dem Eintritt in die Primarschule ein Jahr lang den Kindergarten zu besuchen. Der Kindergartenbesuch ist freiwillig. Dieses System ist sehr erfolgreich: praktisch alle Kinder im betreffenden Alter machen davon Gebrauch. Dies ergibt sich aus den Ergebnissen der eidgenössischen Volkszählung 2000: von 3318 Kindern im Kindergartenalter besuchten 3293 Kinder, also 99,2 %, den Kindergarten. Man kann somit davon ausgehen, dass seit vielen Jahren über 99 % Kinder im Kindergartenalter den Kindergarten besuchen.

In den beiden Sprachregionen des Kantons haben einige Schulkreise das zweite Kindergartenjahr bereits auf eigene Kosten eingeführt, jedoch zu anderen Bedingungen, als den in dieser Botschaft vorgeschlagenen, insbesondere bezüglich Stundenplan und Unterrichtseinheiten. Es sind dies die Schulkreise Barberêche, Corminbœuf-Chésopelloz, Courgevaux-Greng-Meyriez-Montilier-Morat/Murat, Cressier-sur-Morat, Dompierre-Russy, Givisiez, Granges-Paccot, Semsales, Galmiz, Fräschels und Jaun¹.

Die Einführung eines zweiten Kindergartenjahres ist schon länger ein Thema. Bereits 1995 wird mit dem

¹ Schlussbericht der Arbeitsgruppe zur Prüfung der Modalitäten eines zweiten Kindergartenjahres, 11.12.06.