

Accueil des enfants et 2^e année d'école infantine

Question

La problématique de la conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale est une des préoccupations qui a été relevée par les membres du comité du club des questions familiales. Ce souci est également en lien avec des obligations légales de notre canton comme :

L'article 60 al. 3 de la Constitution du Canton de Fribourg qui précise que :

« En collaboration avec les communes et les particuliers, l'Etat organise un accueil de la prime enfance jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire et peut mettre sur pied un accueil parascolaire. Ces prestations doivent être financièrement accessibles à tous. »

L'entrée en vigueur de cet article était programmée pour le 1^{er} janvier 2009.

De plus cet important projet est au programme de législature du Conseil d'Etat :

« Consolider la politique familiale

Le canton de Fribourg a opté pour une approche globale, transversale et coordonnée de la politique familiale. Son objectif est de contribuer à la sécurité matérielle des familles et de faciliter la conciliation entre le travail et la vie de la famille. Durant la législature, l'accent sera mis sur l'introduction d'un régime cantonal d'allocations de maternité et d'adoption (art. 33 al. 1 Cst), sur la généralisation des allocations familiales (art. 60 al. 1 Cst), sur la réorganisation de l'accueil de la petite enfance et sur l'encouragement des accueils extrascolaires par le biais de structures locales (...) »

Plusieurs éléments sont à prendre en compte comme, par exemple :

- L'introduction progressive de la 2^e année d'école infantine, malgré l'harmonisation des horaires, peut poser des problèmes d'organisation pour les familles.
- Certains enfants, selon leur âge, dépendaient jusqu'ici de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance, et en deviennent, selon la situation actuelle, exclus lorsqu'ils commencent l'école obligatoire.
- Trois lois notamment (loi de la petite enfance, loi sur l'enfance et la jeunesse et loi scolaire) règlent la prise en charge des enfants hors du cercle familial. Ces trois lois ne sont pas forcément coordonnées.

Les familles, selon leur lieu de domicile, ne jouissent pas des mêmes possibilités. Elles s'organisent pour assumer leurs devoirs, répondant aux contraintes de leur employeur et de leurs obligations parentales.

Force est de constater que c'est souvent plus simple pour les familles de trouver des solutions de garde avant le début de la scolarité. Ceci peut se passer avec la sollicitation des grands-parents qui n'habitent souvent pas dans la même commune. Les crèches ou les assistant-e-s parental-e-s ne se trouvent pas non plus toujours dans la même commune que l'école du cercle scolaire proprement dit.

Nous nous adressons, au nom du comité du club des questions familiales, au Conseil d'Etat afin de connaître les projets mis en place pour accueillir les enfants dès le début de scolarité.

1. Comment est prévu l'encadrement pour ces petit-e-s entre les déplacements entre l'école et leur lieu de garde ?
2. Quels étaient le programme et les délais prévus par la commission cantonale de l'accueil de la prime enfance et quels sont les résultats de ses activités ?
3. Quand le Conseil d'Etat pense-t-il mettre en consultation l'avant-projet de loi réglant ces éléments auprès des milieux concernés et quand l'entrée en vigueur est-elle prévue ?
4. Que prévoit le Conseil d'Etat afin de coordonner les trois lois citées ci-dessus ?
5. Si de nouvelles dispositions ne sont pas entrées en vigueur lors de l'introduction de la 2^e année de l'école enfantine, quels moyens l'Etat pense-t-il mettre en place pour assurer l'accueil des petit-e-s ?
6. Les parents participeront au financement de ces structures, mais comment l'Etat a-t-il prévu sa propre participation future au financement des structures d'accueils extrascolaires aussi bien pour les petits que pour les plus grands ?

Le 17 février 2009

Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat peut donner les réponses suivantes aux questions posées par les signataires :

1. L'encadrement pour les petit-e-s entre les déplacements entre l'école et leur lieu de garde

D'un point de vue légal, l'article 54 de la loi du 23 mai 1985 sur l'école enfantine, l'école primaire et l'école du cycle d'orientation (loi scolaire) charge les communes d'assurer le service public de l'école et de veiller au bon fonctionnement de ce service. L'alinéa 2 de cet article établit la liste des principales activités de gestion de l'école par les communes. Pourvoir au transport des élèves en fait partie.

Selon la pratique largement répandue et sur le conseil des autorités cantonales, un nombre important de structures d'accueil est situé à proximité du lieu de scolarisation pour limiter les problèmes de transports.

De plus, des transports scolaires spéciaux pour le déplacement d'élèves de l'école obligatoire – école enfantine et primaire – sont organisés dans une septantaine de cercles scolaires, sur 107 au total. Son coût global s'élève à quelque 5,5 millions de francs annuellement, répartis entre l'Etat et les communes.

Vu la grande diversité des trajets et les besoins fortement différenciés, il est difficile de proposer une seule solution applicable dans tout le canton. Du point de vue du principe de la proportionnalité, on ne saurait pas non plus attendre des communes qu'elles assurent tous les transports. Cela risquerait d'entraîner des coûts qui empêcheraient le respect du principe de l'accessibilité financière. Il est également important de relever qu'assurer les transports scolaires ne fait pas partie des tâches du personnel enseignant.

L'introduction d'une deuxième année d'école enfantine peut susciter des questions par rapport aux transports publics dans la mesure où les enfants sont plus jeunes (quatre ans révolus) que ceux qui fréquentent actuellement ces transports. Pour les élèves de 1^{re} année d'école enfantine, qui n'ont d'autres transports à disposition que les transports publics, les autorités scolaires, responsables de l'organisation des transports scolaires, sont invitées à analyser le niveau d'adaptation de ce transport. Il convient notamment que les autorités locales veillent à la sécurité des jeunes élèves aux arrêts de bus et durant les trajets. D'un

point de vue pratique, il n'est pas possible de réserver prioritairement une place assise aux enfants de 4 à 5 ans dans les bus de ligne à l'horaire.

Si un déplacement autonome dans les transports publics est exclu, des mesures envisageables sont notamment l'accompagnement des enfants par un adulte, l'organisation d'un transport spécial ou, éventuellement, le dédommagement des parents. La Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) a d'ores et déjà reconnu des transports spéciaux dans les cercles scolaires où les enfants de l'école enfantine devraient emprunter les transports publics.

De manière complémentaire, il faut rappeler que la police cantonale s'efforce d'assurer la sécurité sur le chemin de l'école avec des actions de prévention et de sensibilisation, avec la formation et la coordination des patrouilleurs et en encourageant la création de lignes Pedibus. A noter que ces lignes Pedibus sont en outre encouragées et soutenues dans le cadre du programme cantonal « Poids corporel sain » (alimentation équilibrée et activité physique régulière) piloté par la DSAS.

En ce qui concerne la dangerosité d'un chemin d'école, le Service cantonal des ponts et chaussées met à disposition des autorités scolaires un outil d'évaluation. Celui-ci permet de déterminer l'admissibilité d'un chemin d'école sur la base de différents critères, tels que la longueur du chemin, la densité du trafic et la sécurisation du trajet. Si un parcours d'école est qualifié de dangereux, la commune a le devoir d'organiser un transport scolaire.

2. La planification et les délais prévus par la commission cantonale de l'accueil de la prime enfance et les résultats des activités

Selon la planification envisagée par le Conseil d'Etat à l'occasion de sa réponse du 26 avril 2005 au postulat Keller-Studer (268.04) et à la motion Romanens/Egger-Aeby (079.04), le Conseil d'Etat prévoyait de mettre en œuvre la disposition constitutionnelle sur l'accueil de la prime enfance entre 2005 et 2008. La nouvelle loi sur les structures d'accueil devait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2009. Cependant, déjà en 2005, le Conseil d'Etat a annoncé que cette planification était ambitieuse.

De fait, les travaux du groupe de pilotage ont commencé en juin 2007. Dès cette date, le groupe de pilotage a notamment travaillé à l'établissement d'un inventaire général des questions et défis qui se posent en matière d'accueil de la prime enfance. Cette première étape s'est révélée plus longue que prévue.

En 2008, le groupe de pilotage a procédé à une première lecture d'un projet de loi. Certains points ont fait l'objet d'une analyse supplémentaire, qui était nécessaire pour mieux fonder les décisions de la commission. Concrètement, il s'agit d'une étude sur les besoins en matière d'accueils préscolaire et parascolaire ainsi qu'une étude sur la structure des coûts des prestataires dans le domaine. Ces études sont actuellement en cours.

3. Mise en consultation de l'avant-projet de loi réglant ces éléments auprès des milieux concernés et entrée en vigueur prévisible

Le projet devrait être mis en consultation d'ici à la fin de l'année 2009. Pour autant que le projet de loi puisse être soumis au Grand Conseil au plus tard en septembre 2010, l'entrée en vigueur pourrait être envisagée pour le 1^{er} janvier 2011.

4. Coordination des trois lois citées ci-dessus

Dans le domaine préscolaire, d'éventuels recoupements entre les lois ne causent pas de difficultés majeures. En effet, si la loi actuelle sur les structures d'accueil de la petite enfance règle les questions relatives aux structures d'accueil, leur qualité, leur surveillance et leur financement, la loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) prévoit de manière beaucoup plus générale la promotion et la protection des jeunes. Par définition, la loi scolaire n'a pas d'incidences sur les enfants en âge préscolaire.

En ce qui concerne les enfants en âge scolaire, le Conseil d'Etat tient compte des interfaces et des répartitions de compétence entre les différents acteurs dans la loi sur l'enfance et la jeunesse et la loi scolaire et leurs règlements d'applications respectifs.

Le plus récent exemple de cette pratique est le règlement du 17 mars 2009 sur l'enfance et la jeunesse (RSF 835.5) qui permet, par exemple, aux structures d'accueil de la prime enfance d'accueillir également des enfants de l'école enfantine – de 4 à 6 ans – en dehors des heures d'école et qui propose aux communes qui le souhaitent la mise à disposition d'outils permettant une évaluation standardisée et coordonnée des besoins.

5. Dispositions et mesures transitoires pour les situations où les nouvelles dispositions ne sont pas entrées en vigueur lors de l'introduction de la 2^e année de l'école enfantine

Le concordat HarmoS sur lequel le peuple fribourgeois se prononcera définit à l'article 5 al. 1 que l'élève est scolarisé dès l'âge de 4 ans révolus, le jour de référence étant le 31 juillet. Rendues obligatoires, les deux années d'école enfantine sont désormais intégrées dans le cursus scolaire normal qui passe ainsi de neuf à onze ans. Pour la mise en œuvre de la 2^e année d'école enfantine, les communes disposent d'un laps de temps jusqu'à la rentrée 2013. Les premiers cercles scolaires qui proposent déjà une 2^e année d'école enfantine dès la rentrée 2009 sont au nombre de 48, sur les 107 que compte le canton (22 sur 26 pour la partie alémanique, 26 sur 81 pour la partie romande).

Comme le constate la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) dans ses Commentaires sur les diverses dispositions de l'accord intercantonal du 14 juin 2007 sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire : *« L'évolution du marché du travail, l'accroissement du nombre de femmes exerçant une activité professionnelle en dehors du foyer, ainsi qu'une nouvelle acception du rôle de l'homme et de la femme au sein de la famille et dans l'éducation des enfants entraînent, à la fois, un besoin accru d'offres de prise en charge extrafamiliale et le développement de structures de jour et des horaires blocs. »*

Les cantons peuvent, au niveau de la scolarité obligatoire, répondre à cette évolution par la mise en place de structures d'accueil de jour qui englobent notamment la prise en charge des enfants dans le cadre de l'école, en dehors des heures d'enseignement à proprement parler, comme par exemple le repas de midi. Dans la mesure où le besoin d'une prise en charge par le biais de structures de jour n'est pas identique partout et que les offres peuvent revêtir des formes diverses, le concordat HarmoS confère aux cantons une latitude décisionnelle très large pouvant aller de la prise en charge par des mamans de jour à la mise en place de véritables écoles à horaire continu. Cela signifie que tous les cantons concordataires doivent proposer une offre qui tienne compte de la diversité des besoins. Concrètement, des structures de jour doivent être offertes à une distance raisonnable aux citoyens qui en font la demande. Par contre, chaque établissement ou commune ne doit pas nécessairement proposer des structures d'encadrement périscolaires uniformisées.

Dans notre canton, les compétences en matière d'accueil extrascolaire sont définies à l'article 8 LEJ. Selon cette disposition, les communes assument la responsabilité du développement des activités générales concernant les enfants et les jeunes domiciliés sur leur territoire. De plus, aux termes de l'alinéa 3 de cet article, elles mettent sur pied et soutiennent un accueil parascolaire, en collaboration avec l'Etat et les particuliers en fonction des besoins. Pour ce faire, en vertu de l'article 11 al. 1 REJ, les communes doivent évaluer régulièrement les besoins de leur population en matière d'accueil parascolaire et transmettre leurs données au Service de l'enfance et de la jeunesse.

En deuxième lecture de la LEJ, le Grand Conseil a renforcé les compétences communales en rejetant un nouvel article 8 al. 4 proposé par la commission parlementaire qui avait la teneur suivante : *« Il [L'Etat] joue un rôle incitatif auprès des communes pour le développement des activités de jeunes. »*

Etant donné que cette répartition des tâches a été délibérément retenue par le Grand Conseil lors des débats de 2006, il est inopportun de proposer un système allant clairement à l'encontre de la volonté du Parlement.

Ainsi, l'Etat n'endossant pas de rôle incitatif à proprement parler, c'est en premier lieu aux communes qu'il revient de faire usage de leur liberté dans le choix du mode de prise en charge extrascolaire, dans la limite du droit supérieur, bien entendu. Néanmoins, pour proposer une collaboration et sans vouloir jouer un rôle de « contrôleur des communes » tel que le craignent les députés, dans le souci d'apporter soutien et conseil aux communes qui le souhaitent, l'Etat de Fribourg a engagé une coordinatrice de l'accueil extrafamilial. Elle est chargée de soutenir les communes fribourgeoises dans le cadre de la mise en œuvre des structures d'accueil extrafamilial (crèches, accueils extrascolaires, etc.).

Avec la mise en vigueur des nouvelles dispositions scolaires, l'entrée à l'école est avancée. Comme les structures tombant sous la loi actuelle sur les structures d'accueil de la petite enfance accueillent des enfants en âge préscolaire (cf. art. 1 LStA), en principe, les enfants fréquentant l'école enfantine ne sont plus dans le champ d'application de la LStA.

Le Conseil d'Etat n'entend pas détériorer la situation des enfants fréquentant l'école enfantine. Pour ce faire, en adoptant le REJ et particulièrement son article 7 al. 2, il est convenu que les structures d'accueil de la petite enfance peuvent offrir un tel accueil à des enfants fréquentant l'école enfantine. Le Conseil d'Etat laisse ainsi la possibilité aux enfants de cette tranche d'âge de fréquenter exactement les mêmes structures que celles qui étaient à disposition avant l'abaissement de l'âge d'entrée à l'école.

6. Participation future de l'Etat au financement des structures d'accueil

Concernant l'accueil préscolaire, le groupe de pilotage chargé de préparer la nouvelle loi a commandé un rapport d'expert sur les structures financières des différents modes d'accueil. C'est sur la base des conclusions de ce rapport que le groupe de pilotage fera des propositions au sujet du financement de ces structures d'accueil. Des montants sont prévus dans ce domaine au Plan financier dès 2011. Concernant les accueils extrascolaires, la LEJ (art. 8) et le REJ (art. 8) confient aux communes la responsabilité de les mettre sur pied et de les soutenir.

Par ailleurs, à l'instar de ce qui a été introduit par le canton de Vaud et de ce qui fait l'objet d'un examen dans le canton du Jura, le Conseil d'Etat étudie la possibilité d'introduire une contribution patronale prélevée selon un modèle similaire au système en vigueur pour la participation des employeurs aux infrastructures de la formation initiale en entreprise et de la formation continue. D'un point de vue technique, la perception de cette participation patronale n'engendre pas de démarches administratives supplémentaires particulières pour l'économie, car elle peut être faite en même temps et sur les mêmes bases que la contribution patronale aux allocations familiales.

Fribourg, le 18 août 2009