

Rapport 2017-DSAS-79

7 novembre 2017

du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif au postulat 2016-GC-25 André Schneuwly/Bernadette Mäder-Brülhart – Faciliter à tous les enfants l'accès à l'école enfantine

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat André Schneuwly/Bernadette Mäder-Brülhart concernant l'accès à l'école enfantine. Ce rapport s'articule selon le plan suivant:

1.	Introduction	1
2.	Contexte et notions	1
3.	L'offre de la scolarité obligatoire	1
4.	Les perspectives de la pédagogie spécialisée	2
5.	L'encouragement précoce, une démarche globale	3
6.	Apprentissage de la langue: sur une base volontaire	4
7	Conclusion	4

1. Introduction

Par postulat développé le 15 mars 2016, les députés André Schneuwly et Bernadette Mäder-Brülhart demandent au Conseil d'Etat d'établir la situation dans le canton des enfants dont l'entrée à l'école enfantine est perturbée. Comme cause de difficultés, ils évoquent une éducation ou une prise en charge lacunaire, le contexte de la migration et les problèmes d'apprentissage de la langue locale.

Les auteurs du postulat dressent déjà une liste de prestations existantes dans le domaine de la promotion d'une formation précoce. Ils mentionnent par ailleurs le modèle bâlois de promotion linguistique précoce pour enfants allophones.

Le Conseil d'Etat estime que ce postulat donne l'occasion de dresser un état des lieux des prestations préscolaires concourant à une entrée réussie à l'école et de réfléchir à des pistes de complètement de l'offre. Il a ainsi décidé de donner suite directe audit postulat par le présent rapport.

2. Contexte et notions

Le postulat déposé par les députés André Schneuwly et Bernadette Mäder-Brülhart évoque la situation des enfants qui présentent un comportement perturbé à l'entrée à l'école enfantine.

Selon eux, les causes en sont une éducation ou une prise en charge lacunaire, le contexte de la migration et des difficultés d'apprentissage de la langue locale. Sans nommer le processus d'encouragement précoce, les députés évoquent différentes offres relatives à la prise en charge préscolaire et ils s'interrogent sur une extension d'offres centrée sur la promotion de l'acquisition de la langue de scolarisation et des offres relevant du travail sur le terrain.

La thématique abordée se situe ainsi dans le domaine de l'encouragement précoce (en allemand *Frühe Förderung*), qui postule des mesures globales de prise en charge. Ces mesures transversales et pluridisciplinaires poursuivent des objectifs qui visent au développement harmonieux de l'enfant dans toutes ses dimensions, qu'il s'agisse de sa formation formelle, de son développement dans ses cadres de vie habituels: sa famille, son quartier, etc.

3. L'offre de la scolarité obligatoire

La scolarité obligatoire «non spécialisée» apporte aussi une contribution essentielle au développement personnel des enfants présentant des problèmes de langage ou de communication. L'un des arguments importants justifiant l'introduction de deux années obligatoires d'école enfantine, en 2008, avait été une meilleure préparation, dès l'âge de 4 ans

et pour tous les enfants, à pouvoir aborder les apprentissages scolaires lors de leur entrée à l'école primaire dès l'âge de 6 ans. Le Rapport explicatif sur l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (Concordat HarmoS) disait notamment:

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 socioculturelles 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.

Avec la loi scolaire (LS) de 2014, l'école enfantine est devenue les degrés 1–2H de l'école obligatoire, qui compte dorénavant 11 degrés.

Le dispositif commun pour l'accueil des enfants issus de la migration implique les communes, mais uniquement si ces enfants sont en âge de scolarisation. Cependant, les enfants allophones, nés ici ou pas, en âge de scolarisation, ne bénéficient pas nécessairement d'un suivi ou de soutien dans les communes. Il serait nécessaire de développer et d'harmoniser certaines pratiques dans toutes les communes, qui en ont la responsabilité, et ceci également pour les personnes allophones et pas intégrées. Certaines communes le font, mais cela reste une minorité.

La responsabilité du préscolaire relève d'abord des **parents**, subsidiairement des **communes** et du canton. Les communes devraient se soucier de l'intégration sociale et culturelle, souvent et surtout des mamans et de leurs enfants en bas âge. Elles devraient prendre contact avec les parents issus de la migration pour les intégrer à des activités impliquant eux-mêmes et/ou leurs enfants. L'inclusion sociétale des parents devrait constituer un objectif prioritaire de l'encouragement précoce et, sur le moyen et long termes, contribuer à éviter qu'ils entretiennent uniquement des contacts avec leur communauté d'origine.

4. Les perspectives de la pédagogie spécialisée

Il est important de pouvoir déceler, le cas échéant, des difficultés de langage ou de communication avant l'entrée à l'école enfantine. Cela dit, le seul fait d'être issu de la migration ne requière pas l'intervention de pédagogues spécialisés qui prennent en charge un groupe cible avec des besoins spécifiques.

Comme l'indiquent les auteurs du postulat, le Service éducatif itinérant (SEI) de la Fondation Les Buissonnets et l'offre en matière de soutiens pédago-thérapeutiques comme la logopédie et la psychomotricité dispensés par des spécialistes indépendants agréés constituent déjà des éléments de réponse à leurs préoccupations.

Durant l'année 2016, le SEI a dispensé des mesures d'éducation précoce spécialisée auprès de 438 enfants et de leurs familles. Ce chiffre ne fait qu'augmenter au fil des années. Il y a donc un réel souci, dans notre canton, de soutenir un maximum d'enfants durant la période préscolaire ainsi que durant les deux premières années de scolarité obligatoire (1H et 2H).

La mise en œuvre de la nouvelle loi sur la pédagogie spécialisée ne fera que confirmer et consolider les éléments aujourd'hui en vigueur en ce qui concerne le SEI. Elle permettra également de mettre en place le nouveau concept des mesures pédago-thérapeutiques de logopédie et de psychomotricité pour les enfants en âge préscolaire.

Tous ces éléments sont largement développés dans le chapitre 4 du Concept de pédagogie spécialisée du canton de Fribourg de mars 2015 sous le titre «Organisation et offres pour la période préscolaire». L'annexe 3 du Concept précise de manière détaillée l'offre et l'organisation de la logopédie dans le domaine préscolaire intégrant les aspects «prévention» et «interventions spécifiques». Des actes de prévention primaire, secondaire et tertiaire aborderont les domaines suivants:

- l'information du public et des parents sur les troubles du langage et de la communication, qui intervient avant même l'apparition d'un trouble, ainsi que des actions de formation et d'information des professionnel-le-s qui s'occupent de la petite enfance;
- > le dépistage précoce, intervention de logopédiste dans les structures d'accueil de la petite enfance ou sous forme de guidance parentale. Ce type d'intervention permet d'observer l'enfant et, selon les besoins mis en évidence, de mettre en place des stratégies susceptibles d'enrayer de petites difficultés avant qu'elles ne se transforment en réelles pathologies;
- l'intervention thérapeutique de rééducation, de remédiation ou de réinsertion familiale, sociale et culturelle auprès d'enfants dont les carences langagières peuvent avoir des effets cumulatifs tels que problèmes affectifs, cognitifs ou comportementaux.

Pour pouvoir répondre aux besoins réels et être en adéquation avec les données théoriques actuelles, le Concept **intègre le champ de la prévention** dans le cadre de l'offre et de l'organisation de la **logopédie dans le domaine préscolaire**, proposant une nouvelle approche à l'ensemble des professionnel-le-s de la petite enfance et aux parents (en particulier les familles allophones qui n'ont pas accès au langage scolaire).

La mise en place de ces niveaux représente un coût qui aura un impact de «retour sur investissement» car une analyse des besoins au cas par cas, selon des protocoles spécifiques permettra clairement de différencier, entre autres, ce qui appartient:

- > à des troubles de développement;
- > à des problèmes de pathologies (médicales, langagières, psychiques, etc.);
- > à des problèmes d'insuffisance éducative.

D'une manière générale, le Concept permettra aux professionnel-le-s de la santé et de l'éducation de se poser assez tôt la question de savoir si l'on est en présence d'un trouble spécifique du développement du langage et de la communication. Donc de prévenir l'impact des difficultés de langage oral sur les apprentissages scolaires.

5. L'encouragement précoce, une démarche globale

L'encouragement précoce constitue un domaine prioritaire du Programme d'intégration cantonal PIC. Dans ce cadre, l'appel à projets «Formation et travail» a été lancé et a permis de cofinancer, en 2017, 15 projets de promotion de l'encouragement précoce. Le prestataire principal en la matière est l'association Education familiale, qui propose une offre mobile, bilingue et répartie sur l'ensemble du territoire fribourgeois. Les mesures cofinancées incluent également des cours de préparation à l'entrée à l'école, des cours de langues locales parents-enfants et la prise en charge des enfants en bas âge pendant les heures de cours des parents. A titre d'exemple, les communes de Düdingen, Kerzers, Marly, Schmitten, Villars-sur-Glâne et Wünnewil-Flamatt ont mis sur pied des mesures favorisant l'acquisition de la langue locale pour les parents allophones et des mesures d'encouragement précoce pour leurs enfants. L'association pour l'Education familiale (AEF) collabore également avec Caritas Suisse, département Fribourg, pour la réalisation de la mesure EcolePlus. Ce sont des ateliers de préparation à l'entrée à l'école pour parents et enfants (0-7 ans) issus de la migration organisés avec la participation d'un-e interprète communautaire. Les retombées positives de ces projets sont notamment confirmées par des enseignant-e-s 1H et 2H. S'agissant de projets cofinancés par le biais du PIC, le nombre de participant-e-s est communiqué au Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR).

Il faut relever les travaux mis en place de manière interdirectionnelle au travers du PIC, qui permet de faire se rencontrer des représentants du domaine de l'enfance préscolaire, de la puériculture, du SEJ, des structures d'accueil extrafamilial de jour, des enseignants, de l'Education familiale et des sciences

de l'éducation de l'Université de Fribourg. Ces rencontres sont organisées dans chaque district et mettent au jour les points de convergence possibles entre les différents systèmes de prise en charge de l'enfant d'âge préscolaire.

Les mesures d'encouragement précoce constituent un thème transversal. Elles concernent autant la politique de l'enfance et de la jeunesse que la politique familiale, la politique de l'intégration, la politique de la santé et la politique de formation. Les mesures d'encouragement précoce visent l'objectif constitutionnel de permettre aux enfants de devenir des individus autonomes et responsables. Elles répondent aux critères suivants:

- > s'adresser à tous les enfants âgés de 0 à 4 ans, et non pas être restreintes à une catégorie spécifique d'enfants issus de familles pauvres ou défavorisées, ou encore migrantes.
- soutenir le développement et l'épanouissement des enfants en bas âge, au sens large et de manière globale.
 Les processus de formation non formelle et l'adaptation de l'environnement sont essentiels.
- > adopter une approche orientée vers les ressources, en s'appuyant sur les compétences multiples des enfants allophones et leurs parents (éviter de focaliser uniquement sur le manque de connaissance de la langue locale).
- > renforcer et intégrer l'environnement des enfants, soit les parents et les autres personnes chargées de leur encadrement. Sachant que les père et mère sont les premiers responsables de protéger et de favoriser le développement de leur enfant, il y a lieu de les soutenir dans cette tâche. Le canton de Fribourg dispose des bases légales permettant de telles interventions (Loi sur l'enfance et la jeunesse et Loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte), ainsi que différents programmes tels que le PIC, l'Education familiale, services de puériculture et de conseils aux parents.
- > faire l'objet d'une mise en œuvre de qualité, notamment par le biais des structures d'accueil de jour. Ces structures favorisent l'égalité des chances. Il faut soutenir la formation de leur personnel.
- > sonder les besoins des bénéficiaires des mesures et leur satisfaction avec l'offre existante.
- > consolider les pratiques à succès ainsi que leur promotion.

Dans le cadre de la stratégie «Je participe! – I mache mit!» validée par le Conseil d'Etat en date du 9 octobre 2017, plusieurs mesures concernant l'encouragement précoce sont proposées sous l'objectif principal qui veut favoriser une éducation globale. Cela concerne en premier lieu le soutien à la parentalité qui se décline en plusieurs mesures telles que la promotion des échanges entre parents, par le soutien à l'accueil libre parents-enfants au niveau local, par l'encouragement des activités parents-enfants au niveau local et par l'encouragement des parents à s'impliquer dans la vie de l'école. Le soutien aux offres de formation à la parentalité complète ce domaine ainsi que l'optimisation du soutien individuel qui

se concrétise par des mesures de renforcement du conseil en matière d'éducation, par l'incitation aux parents à prendre leurs responsabilités et enfin par l'amélioration de la cohérence des interventions auprès des familles.

En second lieu, le plan d'action cantonal pour la politique de l'enfance et la jeunesse propose de développer concrètement des activités d'encouragement précoce par le lancement d'une réflexion à propos d'un concept cantonal d'encouragement précoce et par le soutien aux activités d'éveil dès la naissance. Il faut relever que la formation du personnel des structures d'accueil est soutenue financièrement par l'Etat.

Enfin, dans le cadre de la stratégie cantonale de promotion de la santé et de prévention, la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) travaille en étroite collaboration avec l'Association pour l'Education familiale, avec laquelle elle a conclu un mandat de prestations en lien avec les priorités de santé publique «santé mentale» et «alimentation et mouvement». L'objectif de l'association est de promouvoir l'échange, avec les parents et/ou les professionnel-le-s, sur les thèmes éducatifs. L'AEF a choisi la méthodologie de l'encouragement, basée sur l'accompagnement concret et l'expérience directe. Elle offre une grande palette de prestations facilement accessibles: ateliers et formations pour les parents ou les professionnel-le-s, permanences éducatives mobiles, accompagnement individuels des familles (visites à domicile, séances chez les pédiatres, à la crèche, à l'école, place de jeux, etc.), accompagnement des professionnel-le-s, permanences téléphoniques et e-mail, informations au travers des médias (radios, journaux).

6. Apprentissage de la langue: sur une base volontaire

Le postulat mentionne le **modèle bâlois** de promotion linguistique précoce. En guise de préparation à l'entrée à l'école, depuis 2013, les enfants (migrants) allophones ont l'obligation de suivre au moins une année de groupes de jeu (ou institution équivalente) au moins deux demi-journées par semaine. Les parents déterminent le niveau d'allemand de leurs enfants, même si eux-mêmes ne maîtrisent pas la langue précitée. Si l'enfant en âge préscolaire fréquente un groupe de jeu sur une base obligatoire, les coûts engendrés sont pris en charge par le canton. Le Grand Conseil du canton de Bâle-Ville a attribué un crédit de 2.5 millions de francs pour une période de 4 ans pour la mise en œuvre du projet *Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten*.

L'immersion préscolaire dans la langue locale est certes favorable à une entrée harmonieuse à l'école. Elle peut aussi fournir la possibilité de dépister des difficultés de comportement ou de communication chez certains enfants. Il ne nous paraît cependant pas souhaitable de transposer tel quel le modèle bâlois dans le canton de Fribourg. Son caractère obligatoire

n'est en effet guère adapté à l'âge des enfants concernés. Sanctionner d'une amende les parents qui ne se soumettent pas à cette obligation pénaliserait les familles économiquement modestes. Et ce caractère contraignant n'est pas favorable à la création de liens de confiance durable avec les parents allophones. Enfin, ces derniers sont appelés à déterminer le niveau linguistique de leur enfant dans une langue qu'ils ne maîtrisent souvent pas eux-mêmes.

Ces inconvénients n'incitent pas à reprendre le modèle bâlois. Le Conseil d'Etat est favorable au maintien d'une base volontaire pour la fréquentation d'une structure d'accueil, avec une bonne information des parents sur les possibilités de dépistage introduites par la loi sur la pédagogie spécialisée. Il rappelle que la couverture en structures d'accueil extrafamilial relève de la compétence des communes. Ces dernières ont évalué les besoins de leur population et créé de nombreuses places d'accueil, avec le soutien des fonds du canton et de la Confédération. C'est ainsi que depuis 2012, à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE), 551 nouvelles places en crèche ont été créées (+43%), alors que le nombre de places en accueil extrascolaire a pratiquement doublé.

7. Conclusion

L'entrée à l'école enfantine avancée d'une année et rendue obligatoire a permis une meilleure préparation des enfants présentant des difficultés de langage ou de communication à l'école primaire. Le nouveau Concept de pédagogie spécialisée accompagnant la nouvelle loi sur la pédagogie spécialisée avance le dépistage et l'intervention à la période préscolaire. Avec la collaboration de professionnel-le-s indépendant-e-s et d'associations actives dans l'accompagnement éducatif et dans l'intégration des migrants, le réseau de prise en charge des enfants en difficulté est déjà dense dans le canton. Il est appelé à se développer encore au profit de l'encouragement précoce, démarche soutenue à la fois par le Concept de pédagogie spécialisée, par la politique de l'enfance et de la jeunesse et par le Programme d'intégration cantonale. Un encadrement de qualité sera renforçant pour les enfants et facilitera la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Un accueil précoce en structure d'accueil a un effet bénéfique sur les capacités d'apprentissage et contribue à enrayer le phénomène de la reproduction de la pauvreté. Les communes sont invitées à renforcer le soutien à la parentalité et l'apprentissage de la langue locale par les enfants allophones. Des mesures contraignantes en matière de langue ne sont cependant pas opportunes.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.