



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Aebischer Susanne

2020-CE-114

### **Formation de la petite enfance en tant que politique de formation - intégration de l'accueil parascolaire à la DICS**

#### **I. Question**

Selon les chiffres les plus actuels de l'Office fédéral de la statistique au sujet de l'accueil extra-familial et parascolaire (chiffres de l'année 2018), 64 % des enfants de moins de 13 ans en Suisse bénéficient d'un accueil extra-familial. Ils sont le plus souvent gardés par leurs grands-parents (33 %), ainsi que par des crèches et un accueil parascolaire (32 %).

Cela démontre que les grands-parents fournissent un soutien important pour permettre de concilier vie familiale et vie professionnelle. Durant la première vague du coronavirus, il a été vivement déconseillé aux grands-parents de s'occuper de leurs petits-enfants, en raison du risque de contagion. Durant cette période, l'école a dû continuer d'accueillir les enfants dont les parents exerçaient des activités d'importance systémique. Et les parents des autres enfants, qui devaient les garder, ont dû assumer une très grande charge lorsqu'ils avaient parallèlement une activité professionnelle.

Selon une étude de l'Office fédéral des assurances sociales, il y a aujourd'hui, au niveau Suisse, 62 500 places dans les crèches et 81 000 places pour midi en cantines scolaires, et cela également grâce à l'aide financière de la Confédération.

Toutefois, un sondage auprès des parents révèle que l'offre existante ne répond pas à la demande. Environ 20 % des parents renoncent à un accueil parce que cela leur reviendrait trop cher. En comparaison avec les pays limitrophes, ils doivent payer des tarifs deux à trois fois plus élevés car les pouvoirs publics investissent ici moins d'argent dans les crèches.

Des revendications de l'Union patronale suisse (dans sa nouvelle prise de position) se font maintenant entendre, encourageant les pouvoirs publics à investir davantage dans les crèches et les accueils de jour.

En réponse, Kibesuisse recommande que l'éducation de la petite enfance fasse à l'avenir partie du budget des écoles. L'accueil de la petite enfance devrait aussi être reconnu comme politique de formation et traité comme tel sur le plan de la politique financière.

La littérature scientifique montre également qu'une meilleure mixité sociale en âge préscolaire aide les enfants issus de familles ayant un faible niveau de formation à terminer leur scolarité obligatoire avec de meilleurs résultats et à trouver de meilleures places d'apprentissage. La littérature révèle aussi que chaque franc investi dans l'éducation de la petite enfance parmi les populations peu formées a des retombées sur le plan social de deux francs ou plus.

Dans le canton de Fribourg, la thématique de l'accueil extra-familial est, également pour l'accueil parascolaire, du ressort de la Direction de la santé et des affaires sociales.

C'est pourquoi je demande au Conseil d'Etat et en particulier à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport de prendre position sur les questions suivantes :

1. Si, en cas de deuxième vague de coronavirus, les grands-parents doivent à nouveau s'abstenir de garder leurs petits-enfants, y a-t-il suffisamment de places d'accueil pour les enfants en âge scolaire, notamment en accueil parascolaire, pour permettre aux personnes actives dans des domaines d'importance systémique, notamment (également celles ayant des horaires de travail irréguliers), mais aussi aux personnes d'autres professions, de poursuivre leur activité professionnelle ? Si non, quelles mesures prend le canton pour remédier à cette situation ?
2. Serait-il possible, pour le canton de Fribourg, de procéder à un changement de système et de reconnaître l'accueil de la petite enfance en tant que politique de formation ?
3. Serait-il envisageable de transférer progressivement l'accueil parascolaire, par exemple, à la DICS ?
4. Quelles synergies en résulteraient potentiellement pour les écoles, le personnel, la formation des personnes surveillant les enfants, les communes et le canton ?
5. Intégrer l'accueil parascolaire dans le fonctionnement des écoles permettrait-il de baisser les coûts, par exemple en appliquant les mêmes exigences en matière de locaux que pour l'école et en utilisant les locaux de l'école pour cela ? Ou, comme c'est le cas dans d'autres cantons, en confiant à la direction de l'école, aux enseignants, aux nettoyeurs, etc., certaines tâches, en plus du personnel d'accueil au bénéfice d'une formation pédagogique et du personnel auxiliaire ?
6. Un tel changement faciliterait-il des progrès en direction d'accueils de jour et/ou d'écoles à horaire continu volontaires (comme dans le canton de Berne), permettant de nouvelles formes d'enseignement et d'apprentissage ?
7. Un tel changement simplifierait-il la coopération avec des associations sportives, des écoles de musique, les activités de jeunesse, etc. permettant ainsi aux enfants qui ont recours à l'accueil parascolaire de profiter de ces possibilités et de bénéficier d'un encouragement culturel et sportif ? Et serait-il possible d'intégrer leur financement au budget de l'accueil de jour, comme le recommande la Direction de l'instruction publique du canton de Berne dans ses lignes directrices ?

Remarque : je pars du principe que, comme aujourd'hui, les parents participent à l'offre d'accueil et aux coûts des repas proportionnellement à leur revenu.

*15 juin 2020*

## **II. Réponse du Conseil d'Etat**

En préambule, il est souligné que la DFAC (anciennement DICS) et la DSAS collaborent étroitement pour coordonner au mieux les affaires qu'elles ont en commun. Les deux Directions partagent le souci du bien-être des enfants et de leur développement harmonieux. Elles œuvrent ensemble pour que leurs missions différentes se complètent au mieux.

Comme il sera expliqué plus en détail dans le cadre des réponses aux sept questions, une réorganisation des missions entre ces Directions serait complexe. Elle impliquerait obligatoirement une analyse globale des tâches, une réorganisation des services, voire un transfert de services. Cela serait d'autant plus nécessaire que le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) est un service comprenant plusieurs secteurs de compétences. Quant à la DFAC, trois services seraient concernés par une telle réorganisation : le Service de l'enseignement obligatoire de langue française (SEnOF), le Service de l'enseignement obligatoire de langue allemande (SEnOA) et le Service de l'enseignement spécialisé et des mesures d'aide (SESAM). Enfin, le transfert de services et leur réorganisation sont des prérogatives du Conseil d'Etat (art. 46 et 47 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration).

Par ailleurs, les communes étant les organisatrices des structures d'accueil (art. 6 de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour et art. 57 al. 2 let. h de la loi sur la scolarité obligatoire), une telle réorganisation entre la DFAC et la DSAS touche à différentes questions liées au désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC).

Avant d'étayer ces éléments, il convient de préciser que le terme d'accueil parascolaire peut porter à confusion. En effet, il faut différencier l'accueil préscolaire (0-4 ans), l'accueil parascolaire (activités sportives ou culturelles proposées à côté de la scolarité obligatoire), l'accueil extrascolaire (4-12 ans) ainsi que l'accueil extrafamilial qui comprend en plus des accueils précités les parents de jour, les familles d'accueil et les foyers.

*1. Si, en cas de deuxième vague de coronavirus, les grands-parents doivent à nouveau s'abstenir de garder leurs petits-enfants, y a-t-il suffisamment de places d'accueil pour les enfants en âge scolaire, notamment en accueil parascolaire, pour permettre aux personnes actives dans des domaines d'importance systémique, notamment (également celles ayant des horaires de travail irréguliers), mais aussi aux personnes d'autres professions, de poursuivre leur activité professionnelle ? Si non, quelles mesures prend le canton pour remédier à cette situation ?*

Suite à la décision en mars 2020 du Conseil fédéral d'interdire les activités présentes dans les écoles et les autres établissements de formation, il incombait aux cantons de prévoir les offres de prise en charge nécessaires pour les enfants qui ne pouvaient pas être gardés dans le cadre privé.

Le Conseil d'Etat souligne, dans ce cadre, que des solutions de placements ont été trouvées pour tous les enfants concernés durant la période d'interdiction d'activités présentes dans les écoles, à savoir du 16 mars au 11 mai 2020.

Il est relevé que cette première question renvoie à ce qui s'est passé dans le contexte de la crise du COVID-19, c'est-à-dire dans une situation inédite et inconnue qui a dû être gérée avec des solutions d'urgence. D'une part, il convient de dire que si un semi-confinement devait se représenter, la DSAS et la DFAC seraient mieux préparées pour y répondre. D'autre part, il est important de souligner que l'évaluation des besoins en accueils, de même que la question de la répartition des tâches entre la DFAC et la DSAS, ne doit pas être fondée sur une situation d'urgence impliquant des mesures exceptionnelles et ponctuelles, mais qu'elle doit au contraire être pensée pour un contexte habituel. Dès lors, il serait problématique d'effectuer des changements systémiques sur la base de ce qui s'est produit durant le COVID-19.

2. *Serait-il possible, pour le canton de Fribourg, de procéder à un changement de système et de reconnaître l'accueil de la petite enfance en tant que politique de formation ?*

Non. Le système de formation suisse n'intègre pas l'accueil de la petite enfance - ou l'accueil extrascolaire - dans la formation, car ils impliquent des missions différentes. Ce domaine relève de la politique de l'enfance et de la jeunesse et de la politique familiale, non de la formation, et tous les cantons romands procèdent ainsi à une séparation claire entre les deux.

3. *Serait-il envisageable de transférer progressivement l'accueil parascolaire, par exemple, à la DICS ?*

Quatre cantons romands (VD, GE, VS, NE) ont intégré l'accueil extrascolaire au sein de la direction en charge de la formation ou de l'éducation, alors que Fribourg, Berne et Jura l'ont intégré dans un autre département. Toutefois, il sied de relever que, dans l'ensemble des cantons, le domaine de l'accueil n'est pas traité au sein des services de la formation / de l'enseignement mais par un service spécifique.

Le transfert du domaine de l'accueil extrascolaire de la DSAS à la DFAC aurait de lourdes conséquences pour les deux Directions concernées et leurs services. En plus des éléments relevés en préambule, il faut souligner qu'au sein de chacune des Directions, les services forment un tout cohérent. A la DSAS, le SEJ doit être considéré comme le centre de compétences de l'enfance et de la jeunesse. Ses actions touchent à de multiples domaines et secteurs comme les milieux d'accueil (accueils extrascolaires, crèches, garderies, écoles maternelles, familles de jour, familles d'accueils, foyers), la protection de l'enfance et de la jeunesse, le bureau de promotion des enfants et des jeunes, l'action sociale, le centre LAVI, etc. Le SEJ met également en œuvre la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il serait inopportun de casser l'équilibre du SEJ pour transférer une partie du service à une autre direction, soit la DFAC.

En outre, un tel transfert impliquerait de créer au sein de la DFAC un service spécifique (et non pas de l'intégrer aux services déjà existants). Ses attributions resteraient les mêmes, puisqu'elles sont régies par la loi sur les structures d'accueil (LStE) qui confère un rôle important aux communes.

Ainsi, comme dit en introduction, la mise en place d'un nombre de places financièrement accessibles et répondant aux besoins des parents est une tâche communale. Les communes doivent ainsi évaluer régulièrement le nombre et le type de places d'accueil nécessaires à la couverture des besoins, et proposer, soutenir ou subventionner lesdites places.

Le 1<sup>e</sup> paquet de désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC) prévoit un large transfert des compétences aux communes dans ce domaine, la surveillance restant toutefois à la DSAS, soit au SEJ. Pour cette raison, il apparaît peu opportun de procéder à un transfert interdirectionnel.

4. *Quelles synergies en résulteraient potentiellement pour les écoles, le personnel, la formation des personnes surveillant les enfants, les communes et le canton ?*

Pour les raisons indiquées ci-dessus, établir des synergies ne se fait pas par un simple transfert administratif. Une collaboration étroite existe déjà entre les différents services concernés de la DFAC et de la DSAS, à la satisfaction du Conseil d'Etat.

A titre d'exemple, la DFAC préavise à l'intention de la DSAS tous les règlements communaux en matière d'accueil extrascolaire. La DFAC a d'ailleurs été associée à la rédaction d'un règlement-type sur le sujet. Ses compétences mais aussi ses exigences ont ainsi été prises en considération. Dans le cadre de ces échanges, il a également été convenu d'entériner la collaboration entre les écoles et les accueils extrascolaires dans la réglementation communale. Cette collaboration implique notamment un échange réciproque des informations nécessaires à la prise en charge des enfants dans les meilleures conditions.

Le personnel des accueils et le corps enseignant assument des rôles distincts et bénéficient de formations différentes dans des institutions différentes. Un transfert n'aurait pas d'incidence palpable concernant la formation de ces personnes.

5. *Intégrer l'accueil parascolaire dans le fonctionnement des écoles permettrait-il de baisser les coûts, par exemple en appliquant les mêmes exigences en matière de locaux que pour l'école et en utilisant les locaux de l'école pour cela ? Ou, comme c'est le cas dans d'autres cantons, en confiant à la direction de l'école, aux enseignants, aux nettoyeurs, etc., certaines tâches, en plus du personnel d'accueil au bénéfice d'une formation pédagogique et du personnel auxiliaire ?*

Actuellement, 78 % des accueils extrascolaires sont déjà sous responsabilité communale et 22 % sont sous responsabilité privée. Dans beaucoup de communes, les accueils se trouvent dans le même bâtiment que l'école. Tous les projets de construction scolaire intègrent désormais également les accueils extrascolaires, lesquels sont subventionnés (art. 16 al. 2 let. h du règlement sur les subventions des constructions scolaires). Globalement, les exigences et les besoins varient fortement d'une commune à une autre et il est important de tenir compte de ces différences. Par exemple, de nombreux cercles scolaires ont plusieurs sites scolaires mais un seul accueil extrascolaire.

Puisque les accueils communaux se trouvent dans des locaux appartenant aux communes, celles-ci évaluent elles-mêmes leurs besoins sur ce plan et, le cas échéant, la nécessité de nouvelles constructions. Ce principe ne serait pas différent si les accueils extrascolaires étaient rattachés à la DFAC. En outre, l'organisation, l'administration, la supervision des accueils ainsi que la mise à disposition de personnes de contact pour les parents incombent aux communes. Cela serait également le cas si les accueils extrascolaires étaient transférés à la DFAC.

Concernant la deuxième partie de la question, chaque canton possède un système qui lui est propre et des spécificités. Par exemple, dans quelques cantons, la souveraineté en matière scolaire se situe au niveau communal et, dans ces cas, cela peut avoir du sens de déléguer des tâches relatives aux accueils aux directions d'école. Pour le canton de Fribourg, on peut considérer que chacune des professions mentionnées dans la question implique des tâches spécifiques. Les directions d'établissement ou le corps enseignant, soumis déjà à de nombreux défis, ne peuvent être chargés avec des tâches supplémentaires pour les accueils extrascolaires pour lesquels ils et elles ne sont pas formés.

La DFAC et la DSAS collaborent étroitement notamment en termes d'offres et d'activités extrascolaires, de sécurité sanitaire et de santé à l'école. Cette collaboration est systématique entre le SEJ et le SESAM dans le cadre de l'application de l'article 13 LStE qui concerne les enfants ayant des besoins spéciaux.

6. *Un tel changement faciliterait-il des progrès en direction d'accueils de jour et/ou d'écoles à horaire continu volontaires (comme dans le canton de Berne), permettant de nouvelles formes d'enseignement et d'apprentissage ?*

Actuellement, rien n'empêche les communes qui le désirent de mettre sur pied l'horaire continu (consistant en leçons données par les écoles sur le temps de midi) ou la Tagesschule (accueil extrafamilial). La loi scolaire ne l'interdit pas et les dispositions légales et réglementaires ont été prévues de manière à donner cette liberté aux communes. Pour mettre cela en œuvre, il n'est donc pas nécessaire de transférer l'accueil extrascolaire à la DFAC.

7. *Un tel changement simplifierait-il la coopération avec des associations sportives, des écoles de musique, les activités de jeunesse, etc. permettant ainsi aux enfants qui ont recours à l'accueil parascolaire de profiter de ces possibilités et de bénéficier d'un encouragement culturel et sportif ? Et serait-il possible d'intégrer leur financement au budget de l'accueil de jour, comme le recommande la Direction de l'instruction publique du canton de Berne dans ses lignes directrices ?*

De nombreux programmes proposent déjà ces liens et sont mis en place par différents acteurs et actrices selon l'organisation locale. Le sport scolaire facultatif, Fritime, Midnight ou Open Sunday en sont quelques exemples fonctionnant déjà dans notre canton. Ces activités sont soutenues financièrement par le Service du sport (DSJS), celui de la santé publique et le SEJ (DSAS) ainsi que par la Confédération dans le cadre de Jeunesse et Sport.

Elles développent clairement la collaboration locale voir régionale en regroupant les intérêts des écoles, des sociétés locales et des communes pour le bien des enfants.

Certaines communes proposent déjà des activités extrascolaires notamment financées par Jeunesse et Sport.

*4 juillet 2022*