

**Rapport final du Conseil communal au sujet du postulat n° 59
de MM. Simon Zurich (PS), Christophe Bettin (PLR) et Matthieu Loup (PS)
demandant un rapport sur les projets qu'il entend soumettre
à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour des accueils extrafamiliaux
adaptés aux familles**

En séance du 19 février 2018, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 59 de MM. S. Zurich, C. Bettin et M. Loup lui demandant un rapport sur les projets qu'il entend soumettre à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) pour des accueils extrafamiliaux adaptés aux familles.

Réponse du Conseil communal

Le soutien aux familles est un thème qui tient à cœur au Conseil communal et à la Ville de Fribourg. On a pu voir, au fil des législatures, une offre de services toujours plus étoffée pour répondre aux besoins des familles. Aujourd'hui, avec les nouvelles législations en vigueur et le besoin croissant de la population de pouvoir concilier au mieux vie familiale et vie professionnelle ou formation, la Ville de Fribourg est plus que jamais active dans ce domaine. Preuves en sont notamment la création, au sein du Service des écoles, du Secteur de l'accueil extrafamilial au 1^{er} janvier 2018, l'engagement de personnel venant renforcer ce secteur, les projets d'agrandissement d'accueils extrascolaires, la croissance du nombre de places et des subventions pour l'accueil préscolaire.

1. Modifications de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants

1.1. Objet

Le 16 juin 2017, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (LAAcc, RS 861) a été modifiée et prévoit que la Confédération, qui entend favoriser une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation, octroie des aides financières:

1. *à la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants;*
2. *à l'augmentation des subventions cantonales et communales à l'accueil extrafamilial pour enfants;*
3. *aux projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents.*

C'est ce troisième et dernier point que les dépositaires du postulat n°59 souhaitent voir étudier. Les conditions d'octroi, les différents calculs et procédures concernant ces aides financières sont régis par l'Ordonnance sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (OAAcc, RS 861.1) du 25 avril 2018. Ces aides soutiennent des projets qui, selon l'article 3b de la LAAcc et le chapitre 5 de l'Ordonnance (art. 28 ss), mettront à disposition:

- a. des offres d'accueil extrafamilial pour les enfants d'âge scolaire globales et organisées conjointement avec l'école, qui constitueront un allègement pour les parents dans l'organisation de la prise en charge de leurs enfants;
- b. des offres d'accueil extrafamilial destinées aux parents ayant des horaires irréguliers ou des engagements professionnels variables et qui offriront aux parents une flexibilité à court terme ou à long terme dans la prise en charge de leurs enfants; ou
- c. des offres d'accueil extrafamilial en dehors des heures d'ouverture habituelles, notamment pendant les heures à faible fréquentation et les vacances scolaires, qui proposeront une offre d'accueil selon des heures d'ouverture élargies de manière significative sur la journée, la semaine ou l'année.

Toujours selon l'article 28 OAAcc, ces projets devront en outre répondre aux conditions suivantes:

- a. *garantir une coordination entre les différents acteurs, notamment entre les structures d'accueil, les familles de jour et l'école;*
- b. *être axés sur la durabilité, et*
- c. *profiter à toute la population d'une commune.*

Il est à relever que le législateur précise (art. 29 OAAcc), pour les projets en lien avec les horaires d'ouverture, que *l'offre d'accueil extrafamilial devra couvrir tant les heures d'ouverture habituelles que les heures d'ouverture élargies de manière significative.*

Pour les enfants en âge préscolaire, le législateur *entend par:*

- a. *heures d'ouverture usuelles: au moins onze heures par jour entre 6 et 19 heures pendant au moins cinq jours par semaine et 48 semaines par année;*
- b. *heures d'ouverture élargies de manière significative: par rapport aux exigences de la let. a, au;*
- c. *moins 10 heures supplémentaires d'ouverture par semaine ou deux semaines supplémentaires d'ouverture par année.*

Concernant les enfants en âge scolaire, il est précisé que les heures d'ouverture usuelles sont *les périodes libres de cours entre 7 et 18 heures, cinq jours par semaine et pendant toutes les semaines d'école* et que les heures d'ouverture élargies de manière significative sont, en comparaison avec les heures usuelles, *au moins 10 heures supplémentaires d'ouverture par semaine ou huit semaines supplémentaires d'ouverture par année pendant les vacances scolaires.*

1.2. Délais

En termes de champ d'application temporel (art. 2 OAAcc), il est mentionné que l'élaboration du concept détaillé des projets retenus devra débuter au plus tard le 30 juin 2023 et que *la demande*

devra être présentée à l'OFAS au plus tard un jour avant le début de l'élaboration du concept détaillé du projet mais au plus tôt quatre mois auparavant.

1.3. Aides financières

La nature des aides financières aux projets diverge de celle des aides financières à la création de places d'accueil. Ce type d'aides financières ne couvre donc ni les coûts liés à la création de nouvelles places d'accueil ni les frais d'exploitation de structures d'accueil, pas davantage que les dépenses liées aux travaux de construction ou de transformation (tels que l'aménagement d'une cuisine) ou à l'achat de mobilier ou de matériel pédagogique.

Dans le cadre de ces projets, l'OFAS participe à hauteur de 50% aux coûts de l'élaboration du concept détaillé et ne prend nullement en charge une part des coûts d'exploitation liés aux projets. Il s'agit d'un programme d'impulsion et il faut donc noter à ce stade que tous les coûts d'exploitation liés aux projets, s'ils se réalisent, seront à la charge de la Ville de Fribourg.

1.4. Requérant

Renseignement pris auprès de l'OFAS, seul l'organisme responsable d'une structure peut demander une aide financière en lien avec cette dernière. La Ville peut donc faire des demandes en lien avec ses propres structures. On pourrait cependant imaginer des projets collaboratifs imaginés par la Ville avec des structures conventionnées.

1.5. A retenir

S'il est bien sûr primordial d'analyser toute possibilité d'obtenir des financements extérieurs à la Ville, il faut toutefois garder ici à l'esprit que les aides en matière de projets décrites ci-dessus seraient de toute manière relativement restreintes, au mieux de quelques milliers de francs, et donc très faibles en comparaison aux dépenses résultant ensuite du fonctionnement des projets une fois ceux-ci mis en place.

2. Fonctionnement de l'école primaire

2.1. HarmoS

Le canton de Fribourg a adhéré le 12 février 2009 à l'Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (HarmoS) et à la Convention scolaire romande qui portent sur les finalités de l'école, les objectifs de l'enseignement, la structure, le début et la durée de la scolarité obligatoire, l'amélioration de la qualité et de la perméabilité du système scolaire, la définition des cadres de référence des principales disciplines, les plans d'études, les tests de référence, l'élaboration de standards de formation, la formation des enseignants et des cadres, l'harmonisation des moyens d'enseignement et les profils de compétence au sortir de la scolarité.

HarmoS préconise de privilégier la formule des horaires blocs dans l'organisation de l'enseignement du degré primaire. Les horaires blocs impliquent un agencement du temps d'enseignement permettant que les horaires scolaires des enfants soient davantage en phase avec la vie familiale et professionnelle des parents et simplifient les offres d'accueils extrascolaires. Concrètement, cela consiste en l'harmonisation des heures de début et de fin de cours du degré primaire, étant entendu

que les dotations différentes en unités d'enseignement par année entraînent forcément des demi-jours d'école ou de congé non strictement identiques.

L'école primaire en Ville de Fribourg est actuellement organisée autour de 4 unités de cours blocs le matin et 2 l'après-midi, avec des alternances les mardis et jeudis selon le degré scolaire. L'accueil extrascolaire est organisé en conséquence.

2.2. Loi scolaire

Le canton s'est doté d'une nouvelle loi sur la scolarité obligatoire en 2014, entrée en vigueur au 1^{er} août 2015. Le fonctionnement de l'école et son organisation sont du ressort de l'Etat et dépendent de la DICS.

2.3. Plans d'études

Dans notre canton bilingue, deux plans d'études doivent être conciliés. Si le plan d'études romand (PER) a été adopté dès 2011, le Lehrplan 21 entrera en vigueur à la rentrée 2019/2020.

Les plans d'études définissent les objectifs d'enseignement et les principaux contenus de chaque discipline par année scolaire ou par cycle.

Si la coexistence de deux plans d'études amène naturellement une certaine complexité dans le système, elle peut également être une source de collaboration et de partage entre les deux communautés linguistiques.

3. **Accueil extrafamilial – bases légales**

La nouvelle loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE; RSF 835.1) et le règlement d'application du 27 septembre 2011 (RStE; ROF 2011_090) sont entrés en vigueur le 1^{er} octobre 2011, à l'exception de certains articles qui sont entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

Dans son Message du 1^{er} mars 2011 adressé au Grand Conseil, le Conseil d'Etat relevait que la révision de la législation cantonale découle d'un certain nombre de constats. Premièrement, il existe un réel besoin de places d'accueil extrafamilial à des prix abordables. Les changements du mode de vie et des modèles familiaux de ces dernières décennies ont remis en cause la répartition traditionnelle des rôles et des tâches entre les parents. De plus, la conciliation entre la vie professionnelle et familiale n'étant pas facile, voire impossible, la fondation d'une famille entraîne souvent une péjoration de la situation financière des parents et peut diminuer leurs perspectives de carrière. L'article 1 LStE, qui fixe les buts et objectifs de la loi, précise ainsi que la loi garantit l'offre d'un nombre suffisant de places d'accueil extrafamilial de jour permettant la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Elle assure des prestations de qualité qui sont financièrement accessibles pour tous, comme le recommande l'article 60 alinéa 3 de la Constitution cantonale. Pour ce faire, elle harmonise la planification de l'offre des places d'accueil, coordonne l'activité entre les différents intervenants et intervenantes et règle l'octroi des subventions.

Sur la base de ce qui précède, la loi cantonale a concrétisé le soutien financier du canton et des employeurs aux structures d'accueil extrafamilial de jour autorisées et qui permettent la conciliation de la vie professionnelle et familiale. Elle a également posé le principe de l'obligation pour les

communes de procéder à une évaluation quadriennale du nombre et type de places d'accueil nécessaires à la couverture des besoins en structures d'accueil extrafamilial, la dernière évaluation en Ville de Fribourg ayant eu lieu en 2016.

4. Offre existante d'accueil et d'activités extrascolaires en ville de Fribourg

4.1. Accueil et activités préscolaires

La Ville subventionne 15 structures d'accueil préscolaire (crèches) pour un montant en 2019 de CHF 5.5 millions. Ces structures, justifiant d'une autorisation du Service cantonal de l'enfance et de la jeunesse, emploient du personnel spécialement formé à la garde d'enfants, encourageant leur développement précoce.

Les crèches de la Ville offrent 424 places et permettent d'accueillir environ le double d'enfants. Elles ouvrent environ 12.00 heures par jour en moyenne, 5 jours par semaine. La crèche Pop e poppa de l'HFR permet en outre d'accueillir des enfants dont les parents occupent une place de travail à horaires irréguliers.

La Ville subventionne l'Association d'accueil familial de jour de la Sarine, qui emploie quant à elle des accueillantes (ex "mamans de jour") recevant les enfants à leur domicile. L'accueil familial prévoit que les parents conviennent des horaires avec l'accueillante. Il permet de répondre plus spécifiquement aux besoins des parents ayant des horaires qui commencent très tôt ou finissent très tard.

4.2. Accueil et activités extrascolaires

Le Service des écoles met à disposition des parents une offre de services extrascolaires permettant l'accueil, la prise en charge et l'occupation de leur enfant tout au long de la journée en complément de l'horaire scolaire: accueil extrascolaire, devoirs surveillés, sport extrascolaire, activités culturelles extrascolaires. Les clubs sportifs de la région se calquent également sur l'horaire scolaire pour l'organisation des entraînements.

Aujourd'hui, sur inscription des parents (démarche volontaire), les enfants peuvent donc être pris en charge du matin au soir par des professionnels, en collaboration avec l'école.

4.3. Accueil extrascolaire

Chaque sous-cercle scolaire de la Ville est doté d'un accueil extrascolaire: Bourg, Pérolles, Auge-Neuveville, Schoenberg, Vignettaz et Jura. Chaque accueil est géré par un(e) responsable d'accueil qui assure l'application des règles de vie et la gestion des éventuels conflits. Il/elle est accompagné(e) par un-nombre d'animateurs(trices) défini selon la taille de l'accueil et le nombre d'enfants présents. Des auxiliaires animateurs(trices) sont engagés ponctuellement pour renforcer l'une ou l'autre équipe.

L'Accueil extrascolaire totalise 53 employés fixes pour 38.9 EPT (+10.4 depuis 2016), dont une grande majorité est formée à la prise en charge d'enfants (formation d'assistant(e) socio-éducatif(ve) ou d'intervenant(e) en accueil extrascolaire. Il offre actuellement une capacité maximale de 371 places

d'accueil. Pour l'année 2018-2019, l'accueil extrascolaire est fréquenté par 653 enfants issus de 489 familles, soit environ 22% des enfants admis à l'école primaire.

En période scolaire, l'Accueil extrascolaire est ouvert du lundi au vendredi de 06.30 à 18.30 heures et reçoit les enfants avant et après l'école, ainsi que durant la pause de midi. Pendant les vacances (automne, carnaval, Pâques, deux premières semaines d'été), un seul des six accueils est ouvert, selon un système de tournus. L'Accueil est fermé pendant les jours fériés, les vacances de Noël et du 20 juillet au 20 août (environ).

Un repas équilibré produit par des acteurs locaux est servi aux enfants fréquentant l'Accueil sur la période de midi. Ce repas est facturé CHF 8.-, en plus de l'unité de garde. Un goûter varié, compris dans le coût de l'unité de garde, est servi aux enfants fréquentant la dernière période de la journée. Le Service de l'enfance et de la jeunesse fixe le nombre maximal d'enfants pouvant fréquenter un accueil donné. Le Service des écoles n'attribue jamais la totalité des places et en garde systématiquement un certain nombre disponibles (variable selon la taille de l'accueil) pour répondre à la demande des parents avec des horaires de travail irréguliers.

4.4. Devoirs surveillés

230 enfants bénéficient du service de surveillance des devoirs, assuré dans la plupart des bâtiments scolaires. Une responsable assure la coordination des différents groupes.

4.5. Activités culturelles extrascolaires "Ecole des petits artistes"

Environ 300 élèves sont accueillis chaque année scolaire par l'Ecole des petits artistes après l'école. Une quinzaine d'ateliers leur sont proposés, dans des domaines aussi variés que les arts visuels, les arts de la scène et le monde de la musique.

4.6. Activités sportives extrascolaires

Le sport scolaire facultatif, gratuit, accueille chaque année près de 1'300 élèves de la Ville de Fribourg pour des cours dans une quinzaine de disciplines.

5. Evaluations des propositions du postulat, projets en cours et à venir

5.1. Propositions du postulat

Les propositions du postulat se révèlent toutes pertinentes et font pour la plupart partie du plan d'amélioration continue envisagé par le Conseil communal.

Proposition n°1: dans la mesure où il offre déjà une palette de services englobant tous les points mentionnés dans la proposition n°1, et compte tenu de la compétence du Canton en matière de fixation des horaires scolaires, le Service des écoles ne peut pas prétendre mettre sur pied un projet de concept novateur en la matière. Toutefois, il est clair que chaque service énuméré au point 4 peut être l'objet d'améliorations ou d'élargissement de l'offre selon les besoins. Le Conseil communal s'engage à évaluer, au moyen de l'évaluation quadriennale 2020, les besoins des parents non seulement en termes d'accueil mais également en termes d'activités extrascolaires, ainsi qu'à revoir son offre, dans un processus d'amélioration continue.

Propositions n°2 et 3: il sera répondu à l'appel à projets de la Confédération en matière d'horaires si l'étude quadriennale de 2020 montre un besoin significatif. Concernant l'extrascolaire, l'étude de 2016 recensait des demandes pour une ouverture dès 06.00 heures et jusqu'à 19.00 heures (soit les 2 heures de plus demandées par la Confédération pour un appel à projet) mais dans de faibles proportions. Concernant les vacances, les résultats de l'étude ne montraient pas de besoins pour des semaines non couvertes actuellement. Il en allait de même pour le préscolaire. Le Conseil communal est déjà actif au niveau de la facilitation d'accès aux camps et colonies puisqu'il subventionne plusieurs associations qui en organisent et qui accueillent des enfants de la ville de Fribourg.

Proposition n°4: des structures existantes, tel le jardin d'enfants intégratif la Coccinelle, faisant partie des structures subventionnées par la Ville, prennent déjà en charge des enfants en âge préscolaire souffrant d'un handicap. Il est à relever que l'offre de la Coccinelle s'élargit en 2019 avec des horaires allongés et un jour d'ouverture supplémentaire, en collaboration avec la Ville.

Le Service des écoles étudie par ailleurs déjà les possibilités d'accroître les collaborations dans le domaine de l'encouragement précoce avec Flos Carmeli.

Proposition n°5: selon les critères d'attribution actuels, les familles avec activité lucrative sont favorisées, mais tous les dossiers sont étudiés avec soin. Une demande d'accueil pour l'enfant d'une personne en formation peut tout à fait être acceptée, dans la mesure où la personne travaille à côté de sa formation ou si la formation fait partie de son cursus professionnel, dans la limite des places disponibles.

5.2. Projets en cours et à venir

Hormis les projets déjà mentionnés, le Service des écoles envisage de travailler ou travaille actuellement sur les projets suivants:

- Augmentation du nombre de places à l'accueil de la Vignettaz, nouveaux locaux, nouveau concept de cuisine
- Utilisation de nouveaux locaux pour l'accueil extrascolaire de midi
- Portail informatique pour l'inscription à l'accueil extrascolaire et aux activités extrascolaires
- Optimisation de l'utilisation des bases de données relatives aux écoles, à l'accueil extrascolaire, aux activités extrascolaires
- Optimisation de l'utilisation des locaux scolaires pendant les heures creuses
- Augmentation du nombre de places en crèches
- Optimisation de la liste d'attente centralisée des crèches
- Règlement d'octroi des subventions aux structures d'accueil préscolaire

La communication relative à ces projets auprès de la population sera faite selon la manière habituelle: communiqués de presse, articles dans le bulletin communal "1700", messages Facebook. La Ville collaborera également avec les établissements scolaires pour transmettre aux parents les informations relatives aux projets lorsqu'ils seront bien avancés ou mis en place.

Conclusion

Le Conseil communal et le Service des écoles accordent une attention particulière aux familles et à leur besoin de concilier vie privée et professionnelle. De nombreux projets sont en cours ou en passe de débiter et les demandes adéquates auprès de l'OFAS seront faites s'il s'avère que les projets répondent aux critères de sélection.

Il a été fait usage à de nombreuses reprises dans ce document de termes à connotation quantitative (allongement des horaires, accueil supplémentaire pendant les vacances, accueil de plus d'enfants, optimisation). Il est cependant important de relever que la Ville de Fribourg est également attentive à la qualité des services fournis, qui eux aussi génèrent un certain nombre de projets n'entrant pas en compte dans les statistiques et les demandes d'aides financières, mais qui n'en sont pas moins importants pour l'image de la Ville.

Le postulat n° 59 est ainsi liquidé.