



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion Moussa Elias / Fattebert David

2022-GC-19

Renforcer l'accueil intégratif de la petite enfance

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 4 février 2022, les députés Elias Moussa et David Fattebert demandent au Conseil d'Etat de compléter la Loi sur la pédagogie spécialisée (ci-après : LPS ; RSF 411.5.1) et/ou la Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (ci-après : LStE) pour que le canton assume le financement de la prise en charge et de l'encadrement adéquat pour les enfants de 0 à 4 ans avec des besoins particuliers en crèche, en groupe de jeux (Spielgruppe) ou maternelle, soit toutes les structures d'accueil de la petite enfance. Le financement de la formation pour le personnel déjà en place et l'engagement du personnel supplémentaire pour les encadrements spécifiques aux enfants en situation de handicap devrait également être réglé à travers ces modifications légales.

En substance, les députés relayent l'observation faite par des personnes qui travaillent sur le terrain, selon laquelle le nombre d'enfants qui, au vu de leurs besoins particuliers et de l'encadrement supplémentaire que cela requiert, ne peuvent pas fréquenter une crèche ou un lieu de socialisation augmenterait. Ils soulignent que c'est le rôle de la pédagogie spécialisée d'apporter un soutien au personnel des structures d'accueil en augmentant les compétences sur le terrain pour les enfants à besoins particuliers et rappellent que le rapport de Procap « Accueil extra-familial des enfants en situations de handicap » fait état d'un potentiel d'amélioration de ce domaine dans notre canton.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte actuel

En préambule, il s'agit de relever les développements importants au cours de ces dernières décennies en termes de conciliation entre vie familiale et professionnelle ou formation. Sur l'ensemble du territoire suisse, le nombre de places en structures d'accueil extrafamilial a connu une croissance considérable. Répondant à un besoin sociétal, l'objectif que tous les parents désirant travailler ne soient plus limités, faute de solutions de garde de leurs enfants, est aujourd'hui incontesté. A ce titre, le Conseil d'Etat partage la vision des motionnaires selon laquelle cet objectif devrait, autant que faire se peut, être exempt de discriminations liées à la situation de l'enfant.

Le rapport Procap évoqué par les motionnaires dresse un état des lieux détaillé de l'accueil extra-familial des enfants en situations de handicap en âge préscolaire par canton, permettant par là même d'identifier la tendance qui se dessine actuellement sur le plan national¹.

Le premier constat est la grande diversité entre cantons, voire entre communes, que ce soit en termes d'offre, d'accessibilité à l'accueil, de modalités, d'exigences dans la mise en œuvre et de mécanismes de financement. Le rapport arrive néanmoins à la conclusion qu'un bon tiers des cantons dispose d'une offre suffisante - avec prise en charge complète des coûts - un petit tiers de solutions partielles, tandis que dans un autre petit tiers, les collectivités n'assurent pas d'offre systématique.

Il est intéressant de constater que la plupart des cantons romands (ainsi que celui de Berne) font partie du tiers des cantons disposant d'une offre suffisante, avec prise en charge complète des coûts. Seuls les cantons de Fribourg et celui de Neuchâtel entrent dans le tiers disposant de solutions partielles.

Le rapport souligne également que dans 11 cantons ne disposant pas encore d'une prise en charge pour les enfants avec handicaps, des améliorations sont en cours de discussion, ce qui confirme que cette problématique tend à prendre de l'importance sur le plan national.

Dans le cadre du rapport 2021-DSAS-28 du 14 décembre 2021 du Conseil d'Etat sur postulat 2018-GC-76 de Garghentini Python Giovanna « Accueil intégratif de la petite enfance », une estimation du besoin avait effectivement été effectuée et, malgré les limites méthodologiques, concluait à un besoin de renforcement des dispositifs sur le territoire cantonal.

Il sied à ce titre de rappeler que la demande du postulat était d'analyser la possibilité de mettre en place des structures d'accueil inclusives telle que La Coccinelle, notamment dans le Sud et la partie germanophone du canton. Sur la base de ce rapport, le Conseil d'Etat est arrivé à la conclusion que cette proposition n'était pas adéquate, l'un des objectifs étant la conciliation entre la vie professionnelle et familiale. Concrètement, l'intégration d'un-e enfant avec des besoins particuliers doit passer par des modes de prises en charge proches de son lieu de vie. La présente motion considère cette prérogative en émettant des propositions permettant une prise en charge au sein des structures d'accueil existantes.

Les mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) en éducation précoce spécialisée (EPS) s'adressent à des enfants en situation de handicap et/ou avec un développement à risques et/ou en danger (négligence avérée, maltraitance, abus) et dont les besoins ont été évalués selon la procédure d'évaluation standardisée (PES).

Pour disposer d'une image actuelle des besoins recensés par le terrain, le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) a transmis le 11 avril 2022 à l'ensemble des crèches du canton un sondage ayant pour but de faire un état des lieux du nombre d'enfants accueilli-e-s dans leurs structures exigeant

¹ Le rapport de Procap opère une différenciation entre handicap lourd et handicap léger, sans toutefois en donner une définition exhaustive. Il définit toutefois un handicap léger « comme un handicap qui permet l'intégration à une institution ordinaire avec, le cas échéant, une charge de travail légèrement accrue, jusqu'au facteur de prise en charge 1,5 et avec l'encadrement assuré par le service d'éducation précoce spécialisée ». Cette définition étant la plus concordante avec les situations ciblées par la présente motion, les éléments repris du rapport se concentrent sur la catégorie « handicap léger ».

une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie, d'un handicap mental, psychique ou physique ou d'une déficience sensorielle et pour lequel la structure aurait pu faire une demande de soutien sur la base de l'article 13 de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE). La LStE prévoit en effet que l'Etat peut subventionner l'encadrement d'un-e enfant qui exige une prise en charge particulière en raison des causes susmentionnées.

Pour ce sondage, l'année 2021 a été prise comme référence.

Sur 70 crèches sondées, 43 structures ont répondu (33 structures francophones et 10 structures alémaniques). Les districts de la Sarine, de la Gruyère et de la Singine sont les plus représentés.

Sur la base des résultats, il apparaît que, sur 78 demandes d'inscription d'enfants pouvant potentiellement exiger une prise en charge particulière, seules 17 ont fait l'objet d'une demande de soutien sur la base l'article 13 LStE au SEJ. Les raisons évoquées pour expliquer la différence entre le besoin de soutien et le dépôt effectif d'une demande de soutien sont en particulier le manque de diagnostic pour l'enfant (suspicion ou investigation) ou le fait que la prise en charge nécessaire ne dépasse pas l'ordinaire. Les arguments tels que le temps d'acceptation de la situation par les parents et la méconnaissance de cette aide ont également été mentionnés.

Pour l'année 2022, jusqu'au 31 octobre 2022, 7 crèches et une association d'accueil familial de jour ont déposé une demande pour des enfants d'âge préscolaire et bénéficient d'un soutien sur la base de l'article 13 LStE. Ces demandes concernent 9 enfants.

2. Axes d'intervention

Dès le printemps 2022, un groupe de travail interdisciplinaire et pluridirectionnel s'est réuni régulièrement pour recenser les besoins, analyser la situation et formuler des propositions. En substance, les travaux ont permis d'identifier et de développer les axes d'intervention suivants :

- > Formation
- > Accompagnement et encadrement du personnel dans les structures d'accueil
- > Extension du soutien selon l'article 13 LStE
- > Prestations du jardin d'enfants spécialisé (JES) de l'association Le Bosquet
- > Priorisation des structures d'accueil à temps d'ouverture élargi

2.1. Formation

Selon le plan de formation d'assistant-e socio-éducatif-ve CFC (ASE), la prise en charge particulière demandée par la présente motion ne relève pas de la responsabilité directe de l'ASE. Parmi les objectifs de formation figurent certes la description des possibilités de répondre au quotidien aux besoins des enfants en situation de handicap ou encore la connaissance des procédures permettant de favoriser la propre responsabilité des enfants. En entreprise, l'ASE apprend à communiquer à l'équipe les constatations faites concernant les troubles du comportement de certain-e-s enfants et propose des mesures éventuelles d'intégration ou d'accompagnement individuel. Au terme de sa formation, l'ASE ne dispose donc pas des compétences et "outils" complets nécessaires pour assumer seul ce type d'accueil. De tels accueils nécessitent l'appui de personnel formé au niveau tertiaire, soit en école supérieure (ES) soit en haute école spécialisée (HES).

Des perfectionnements et des améliorations sont cependant possibles sur le plan de la formation continue pour le personnel des structures d'accueil, autant au niveau du personnel auxiliaire que des ASE.

Pour ce faire, une offre de formation continue à l'intention du personnel concerné, montée sur la base du programme de formation des EdE (éducateurs et éducatrices de l'enfance) est en cours d'élaboration et devrait être accessible pour l'hiver 2022/23. Il s'agira ensuite, au printemps 2023, d'identifier le nombre de personnes à former au niveau des structures du canton et planifier la mise en œuvre de la formation continue. La formation continue devrait pouvoir être dispensée à partir de la rentrée 2023/24.

Une estimation du montant nécessaire au financement de la conception du dispositif de formation et de la mise en œuvre de la formation sera possible dès le nombre de personnes à former connu.

2.2. Accompagnement et encadrement du personnel dans les structures d'accueil

Le service éducatif itinérant (SEI) de la fondation Les Buissonnets a pour mission d'offrir une éducation précoce spécialisée pour des enfants de la naissance à la fin de la 2H, ayant des besoins éducatifs particuliers (BEP). Cette offre consiste en une évaluation des besoins spécifiques de l'enfant, afin de favoriser ensuite les étapes de développement. Les interventions ont lieu en général sur le lieu de vie de l'enfant et celles-ci se font en étroite collaboration avec les parents. Le SEI a aussi pour mission de soutenir les autres intervenants et intervenantes (article 5 de la loi sur la pédagogie spécialisée (LPS)) notamment dans les crèches ou dans les maternelles. Actuellement, pour cette offre, le SEI propose environ 1000 heures de soutien par année aux professionnel-le-s de ces structures. Afin que certain-e-s enfants puissent bénéficier d'une structure, ils sont parfois accompagnés ponctuellement par un-e stagiaire du SEI, ce qui représente 2 postes de stagiaires sur tout le canton.

La mission du SEI est ainsi également de soutenir les intervenants et intervenantes des structures d'accueil. Afin de permettre à ces structures d'accueillir tout enfant BEP, autant pour faciliter aux parents la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle que pour permettre à l'enfant de se développer au contact de ses pairs (intégration sociale, communication, ...), il serait nécessaire de pouvoir compter sur une équipe de professionnel-le-s du SEI pouvant intervenir auprès des différentes structures d'accueil et permettre ainsi aux équipes de monter en compétence et de développer les outils nécessaires à des prises en charge spécifiques. Actuellement, les ressources à disposition du SEI permettent parfois que cela se fasse. Le manque de ressources montre cependant qu'il est impossible pour le SEI d'intervenir de manière suffisante auprès des structures accueillant des enfants BEP, voire auprès de toutes les structures, d'où une iniquité pour les enfants à BEP et leurs parents.

L'objectif des interventions du SEI est que les différentes structures ne doivent pas engager des pédagogues spécialisé-e-s pour les enfants BEP, mais qu'elles puissent monter en compétence lorsqu'un-e enfant avec des besoins spécifiques est accueilli dans leur structure.

Le Conseil d'Etat relève l'importance que tout enfant BEP puisse être accueilli dans une de ces structures. Il est nécessaire qu'une équipe de pédagogues en éducation précoce soit à disposition des structures pour les accompagner dans la prise en charge d'enfants BEP quand cela est nécessaire. Cela étant déjà partiellement mis en place, l'objectif sera d'augmenter les ressources de pédagogues en éducation précoce selon les disponibilités budgétaires.

Pour mettre en place cette équité au niveau du canton dans l'accompagnement des crèches et des maternelles, pour les enfants et leur famille, il n'est pas nécessaire de modifier les bases légales puisque celles-ci permettent au SEI d'intervenir dans les structures (article 5 de la LPS). Ainsi, le Conseil d'Etat est favorable à ce que les ressources soient définies et évaluées, afin de permettre leur mise en place évolutive en fonction des moyens à disposition. Ceci devra à terme permettre aux professionnel-le-s d'accomplir leur mission telle qu'elle est décrite à l'article 5 de la LPS.

2.3. Extension du soutien selon l'article 13 LStE

L'article 13 LStE, en vigueur depuis 2011, permet de soutenir financièrement l'accueil extrafamilial pour la prise en charge particulière d'un-e enfant. Il précise que l'Etat peut subventionner l'encadrement d'un-e enfant qui exige une prise en charge particulière, notamment en raison d'une maladie, d'un handicap mental, psychique ou physique ou d'une déficience sensorielle. L'Etat peut aussi accorder une subvention spéciale à des structures d'accueil spécialement destinées à l'accueil d'enfants aux besoins particuliers. Il peut prendre en charge une partie des coûts résultant de la prise en charge particulière, dans la mesure où la situation l'exige. Le montant octroyé est déterminé en fonction des principes d'équité et de proportionnalité ainsi que des critères édictés par la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS). Il incombe aux structures d'accueil de démontrer la part de coûts supplémentaires à une prise en charge ordinaire en structure d'accueil extrafamilial.

Actuellement, il apparaît que peu de demandes sont déposées. L'absence de diagnostic semble être la cause principale.

Initialement, cet article de loi devait soutenir uniquement l'accueil d'enfants dont la maladie, la déficience ou le handicap était attesté par un certificat médical, une décision AI ou SESAM. Vu les besoins constatés dans la pratique, le champ d'application de cette aide a été élargi aux enfants faisant état d'une suspicion ou d'une investigation par leur pédiatre. Une structure qui peut démontrer que l'encadrement de l'enfant dépasse une prise en charge ordinaire en décrivant les mesures supplémentaires à mettre en place a droit au soutien financier selon l'article 13 LStE, pour autant qu'elle continue de garantir les conditions d'accueil propres à favoriser le développement physique et mental de l'ensemble des enfants (article 15 de l'Ordonnance sur le placement d'enfants OPE).

L'élargissement de l'encadrement d'enfants dont la difficulté est encore au stade de suspicion pourrait effectivement être ancré formellement à l'article 13 LStE. Cette modification s'accompagnerait d'un changement des critères d'octroi et pourrait aller de pair avec un réexamen de la pratique actuelle pour déterminer le temps nécessaire à chaque enfant.

A noter que, notamment par rapport à la répartition des compétences, des responsabilités et du financement, la future teneur de l'article 13 LStE sera impactée par les décisions qui seront prises dans le cadre du second volet du DETTEC, notamment concernant la collectivité la mieux à même d'exercer la tâche.

2.4. Prestations du jardin d'enfants spécialisé (JES) de l'association Le Bosquet

Le JES propose un accueil spécialisé pour des enfants de 4 mois à l'âge d'entrée en scolarité, en situation de handicap lourd à très lourd, avec des déficiences sensorielles, mentales ou motrices importantes à très importantes, ou avec un polyhandicap ou un trouble de santé invalidant. Il comprend douze places équivalentes à 60 jours d'accueil par semaine, ce qui permet d'accueillir environ 23 enfants par année. Il accueille des enfants de langue francophone et alémanique.

L'offre constitue un accompagnement selon un projet individualisé, comprenant des programmes de développement précoce et l'acquisition des compétences de vie quotidienne préparant à l'entrée en scolarité. En complément, le JES propose un soutien aux parents et à la famille.

Le JES fait partie intégrante du dispositif prenant en charge les enfants avec des besoins particuliers et sa mission est liée au bon fonctionnement du système. En effet, pour que le JES puisse remplir sa mission en faveur des enfants en situations de handicap les plus gaves, il ne doit pas accueillir trop d'enfants qui pourraient se trouver en crèches traditionnelles avec un soutien spécifique.

Depuis quelques années, les enfants annoncé-e-s par les hôpitaux, les neuropédiatres, les pédagogues du SEI, les logopédistes ou encore Pro Infirmis se complexifient et augmentent. Malgré une augmentation du nombre de places de 9 à 12 en 2019, la liste d'attente est généralement de deux enfants par année. A la rentrée 2022, six enfants sont en attente. Deux places supplémentaires sont prévues au budget 2023.

La mission première du JES est de soutenir le développement d'enfants en situation de handicap et non pas d'être un accueil extrafamilial. Etant donné le nombre de places à disposition, l'objectif est ainsi de permettre de donner la chance à plus d'enfants de fréquenter le JES en fonction des besoins liés au handicap de l'enfant.

Deux aménagements allant en direction d'une meilleure conciliation vie familiale et professionnelle sont prévus au budget 2023. Premièrement, afin d'éviter que l'enfant ne soit pris en charge par plusieurs systèmes de garde la même journée, les heures d'ouverture seront allongées. Deuxièmement la structure accueillera des enfants durant quelques nuitées par année, pour soulager en priorité les parents des enfants en situation de handicap demandant des soins très lourds.

2.5. Priorisation des structures d'accueil à temps d'ouverture élargi

Dans le cadre de la surveillance des structures d'accueil extrafamilial, une distinction importante est faite entre les structures à temps d'ouverture élargi (TOE) et les structures à temps d'ouverture restreint (TOR).

En substance, les structures TOE comprennent les crèches et familles de jour, donc des structures ayant pour but premier la conciliation vie familiale et la vie professionnelle et qui sont ouvertes au moins 20 heures par semaine. Ces structures dispensent la majeure partie d'heures d'accueil extrafamilial fournies dans le canton. En raison des ressources à disposition, le Conseil d'Etat se doit de concentrer les efforts dans ce domaine, car il promet les améliorations les plus conséquentes pour les enfants concernés et les familles.

Les structures TOR englobent des prestations variées comme des garderies, halte-garderies, des ateliers et groupes de jeux, des groupes de jeux nature, des maternelles ou encore des jardins d'enfants. Ainsi, les structures TOR comprennent toutes structures qui ont pour but premier la socialisation, qui ne permettent pas la conciliation vie familiale-vie professionnelle et qui sont ouvertes, en principe, jusqu'à 4 heures consécutives. Il s'agit de prestations hétérogènes avec un fonctionnement spécifique à chaque type d'accueil. En raison de cette diversité, la mise en place de mesures telles que demandées par la présente motion nécessiterait un effort important d'ajustement à chaque configuration.

Pour pouvoir concentrer les efforts du canton, le Conseil d'Etat propose de reporter de 5 ans l'analyse et une éventuelle mise en œuvre de mesures dans le domaine des structures TOR. En effet, les mesures proposées pour les structures TOE répondent déjà à l'essentiel de la demande des motionnaires, tout en optimisant l'utilisation des ressources à disposition dans les entités concernées.

2.6. Considérations financières

Une estimation des effets financiers pour les pouvoirs publics en cas de concrétisation de la présente motion a été réalisée. Il existe de nombreuses inconnues quant aux hypothèses sur lesquelles se basent ces calculs, notamment en termes d'évolution des demandes de soutien suivant l'éventuelle entrée en vigueur du nouveau dispositif. Tenant compte de ces réserves, le coût total par année est estimé à environ 600 000 francs.

A noter que, cumulé sur cinq ans, le montant n'atteint pas le seuil du référendum financier.

3. Conclusion

En conclusion et compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à :

- > fractionner la motion ;
- > accepter le volet de la motion visant à renforcer les ressources du Service éducatif itinérant afin qu'il soit en mesure de remplir la mission qui lui est attribuée par l'article 5 de la loi sur la pédagogie spécialisée (LPS) ;
- > accepter le volet de la motion visant à modifier la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) afin que le canton assume le financement de la prise en charge et de l'encadrement adéquat pour les enfants de 0 à 4 ans avec des besoins particuliers accueillis au sein de structures à temps d'ouverture élargi (TOE) ;
- > ancrer formellement dans la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) la possibilité de soutenir des enfants faisant état d'une suspicion de handicap ou de déficience attestée ;
- > accepter le volet de la motion visant à mettre en place des mesures de formation continue pour le personnel des structures d'accueil, autant au niveau du personnel auxiliaire que des assistant-e-s socio-éducatif-ve-s CFC (ASE) ;
- > rejeter le volet de la motion visant la prise en charge et l'encadrement pour les enfants de 0 à 4 ans avec des besoins particuliers accueillis au sein des structures à temps d'ouverture restreint (TOR).

En cas de refus du fractionnement, le Conseil d'Etat propose de rejeter la motion.

31 janvier 2023