



Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

à l'appui

- **d'un projet de loi
sur les structures d'accueil
de la petite enfance**
- **d'un projet de loi
portant révision de la loi
sur l'école enfantine**

(Du 20 décembre 2000)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

1.1. Eléments de politique familiale et d'égalité

« Eh ! Depuis quand est-il décent de voir les femmes abandonner les soins pieux de leur ménage, le berceau de leurs enfants pour venir sur les places publiques ? » Plus de deux siècles nous séparent de cette apostrophe du procureur Chaumette (1793), qui envoya à la guillotine celles qui *« avaient sacrifié la nature et oublié les vertus de leur sexe »*.

En 200 ans, les mentalités ont heureusement évolué mais on continue parfois de considérer que la place d'une mère est avant tout auprès de ses enfants. C'est peut-être pourquoi on constate aujourd'hui un manque en matière de structures d'accueil des enfants en général, et de la petite enfance en particulier.

Et pourtant, la généralisation de telles structures obéit aujourd'hui à des impératifs de deux ordres : économique et social.

En terme économique, les entreprises réclament ici et maintenant de la main-d'œuvre, mais peinent à la trouver. Non pas que ces têtes et ces bras nécessaires à assurer la croissance n'existent pas. Mais parce que l'engagement sur le marché du travail d'une bonne partie de la population, des femmes en l'occurrence, bute sur la difficulté à concilier vie professionnelle et vie familiale. C'est regrettable à plus d'un titre.

En premier lieu, le manque de structures d'accueil des enfants représente aujourd'hui un handicap important pour les entreprises établies ici, qu'elles soient locales ou étrangères.

En second lieu, la collectivité investit beaucoup dans la formation, y compris dans la formation des femmes. Que les compétences et les savoir-faire locaux ainsi acquis ne puissent pas être valorisés dans le domaine professionnel est regrettable, tant au plan collectif et économique qu'au plan individuel.

En troisième lieu, des enquêtes récentes ont démontré que le travail domestique causait un préjudice économique au conjoint qui s'y consacrait exclusivement. Outre un manque à gagner, l'homme ou la femme qui renonce à exercer une activité lucrative ou qui la limite substantiellement, subit une diminution de sa capacité de gain doublée d'une réduction des possibilités de développement de sa carrière professionnelle. La dépréciation des capacités acquises avant l'interruption ou la baisse de l'activité professionnelle a été évaluée, aux Etats-Unis, à une diminution moyenne de 1,5% net par an de la capacité de gain pour des personnes ayant suivi une formation standard. Pour celles qui sont au bénéfice d'une formation supérieure, la dépréciation se monte à 4,3% par an. En clair, cela signifie qu'une femme de formation supérieure qui interrompt son activité professionnelle pendant dix ans obtiendra, si elle retrouve un emploi, un salaire diminué de moitié environ par rapport à celui qu'elle aurait gagné sans interruption de sa carrière professionnelle.

Certes, ce préjudice est plus ou moins compensé aussi longtemps que durent les mariages, mais il n'est pas pris en compte au moment des divorces. Et l'augmentation du nombre de ces derniers (41 divorces pour 100 mariages en Suisse en 1997 selon l'Office fédéral de la statistique) a bouleversé l'équilibre sur lequel reposait le modèle traditionnel de répartition des rôles au sein de la famille. Cette évolution s'est faite au détriment du conjoint qui interrompt son activité professionnelle pour rester au foyer.

Dans ce contexte, et au vu d'une réelle menace de paupérisation, notamment des couples divorcés et donc des familles monoparentales, il paraît souhaitable, tant pour l'individu que pour la société, et finalement pour l'économie elle-même, de laisser le choix pratique et matériel aux deux conjoints d'éviter toute rupture durable avec le monde du travail.

On sait qu'aujourd'hui, des familles, plutôt que d'abandonner une double activité professionnelle pour raisons familiales, choisiront plus facilement de s'établir dans une région leur offrant des infrastructures adéquates d'accueil extrafamilial pour leurs enfants. En ce sens, il en va de l'attractivité de notre canton; les cadres d'entreprises étrangères établies ici, sont souvent surpris de notre manque de structures de prise en charge des enfants.

En terme social enfin, la généralisation de structures d'accueil extrafamilial pour les enfants est un des piliers sur lesquels peut s'appuyer une prévention primaire cohérente. En effet, selon l'Office fédéral de la statistique,

62% des femmes poursuivent, par nécessité financière ou par choix, une activité professionnelle après la naissance de leur premier enfant. Cela signifie concrètement qu'elles doivent trouver elles-mêmes des solutions de garde pour leurs enfants, solutions dont la qualité dépend aussi de leurs moyens financiers.

Le placement d'un enfant ressemble souvent au parcours du combattant, générant stress et sentiment de culpabilité. Le manque de structures d'accueil officielles place les femmes devant des choix cornéliens. Alors qu'elles ont acquis une formation professionnelle, qu'elles exercent leur métier avec compétence et plaisir, elles sont confrontées à un mode de société qui ne tient qu'insuffisamment compte de leur besoin de pouvoir allier vie professionnelle et vie familiale. La société perd de ce fait de précieuses compétences et les femmes doivent renoncer à un volet de leur vie qui leur permettrait un épanouissement plus équilibré.

Le rôle de l'Etat, et le Conseil d'Etat tient à le rappeler ici, n'est pas de promouvoir un modèle familial au détriment d'un autre, mais bien d'adapter les structures aux besoins qui découlent de l'évolution des modes de vie, de manière à offrir un réel choix d'organisation aux familles (bonus éducatif dans le cadre des assurances sociales et aide à la réinsertion professionnelle pour les femmes ayant momentanément abandonné leur activité professionnelle, structures d'accueil des enfants et aménagement du temps de travail pour les parents désirant concilier vies professionnelle et familiale), et, surtout, de prendre en compte en priorité l'intérêt de l'enfant.

En ce sens, et la réalité étant ce qu'elle est, il faut aujourd'hui admettre que la famille ne peut plus toujours assumer seule l'encadrement des enfants. Dans ces conditions, il revient à la collectivité d'assurer un encadrement de qualité, de manière à prévenir les problèmes rencontrés par les jeunes, problèmes abondamment relevés par votre Conseil ces dernières années (violence à l'école, délinquance juvénile, etc.).

Le Conseil d'Etat constate enfin qu'une politique globale et cohérente en faveur de la petite enfance implique d'offrir des services d'accueil souples et de qualité, dont l'accessibilité est garantie à tous les enfants. En ce sens, de tels services ne peuvent exister qu'au sein d'un cadre politique cantonal. C'est en effet la seule voie qui permette de garantir d'une part une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire cantonal, et d'autre part une identité de normes de qualité, des échanges d'information ou des comparaisons, et enfin l'adaptation de ces structures au contexte socio-économique, voire psychoéducatif.

L'accueil de la petite enfance doit trouver sa continuité logique dans une école enfantine instituée sur deux ans.

Il a, en conséquence, paru souhaitable au Conseil d'Etat de soumettre conjointement les projets de lois relatifs aux structures d'accueil de la petite enfance et à l'institution de l'école enfantine pour les deux années qui précèdent la scolarité obligatoire.

1.2. Raisons d'instituer deux années d'école enfantine

Les profondes mutations auxquelles notre société est confrontée ne sont pas sans incidence sur les objectifs et les structures du système éducatif. Les *Premières Recommandations relatives à la formation et à l'éducation des enfants de quatre à huit ans en Suisse*, acceptées le 31 août 2000 par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP-CH), prévoient la mise en œuvre, dans tous les cantons, d'un cycle élémentaire de quatre ans. Ce cycle comprend deux années d'école enfantine et s'étend jusqu'à la 2^e année primaire. Il pourrait d'ailleurs s'ensuivre un avancement de la scolarité obligatoire. Les objectifs d'apprentissage à la fin de la 2^e année primaire seront définis pour la mathématique et les langues étrangères au niveau suisse; les objectifs en langue maternelle seront arrêtés par les cantons.

1.3. Harmonisation des horaires scolaires

Pour prendre complètement en compte les besoins en matière de prise en charge de l'enfance dans la perspective de concilier vies professionnelle et familiale, ce rapport devrait de plus évoquer l'accueil parascolaire des enfants scolarisés et les différentes formes d'harmonisation entre horaires scolaires et professionnels. Une motion, déposée récemment par la députée Pierrette Erard (99.162), demande d'ailleurs au Conseil d'Etat de se pencher sur cette question. En cours d'examen par la commission consultative en matière de politique familiale et d'égalité, ce problème fera l'objet de la création d'un groupe de travail chargé de préparer un rapport à votre attention à ce sujet.

Le Conseil d'Etat est conscient que le présent rapport ne représentera qu'une réponse partielle aux préoccupations des familles, tant que la problématique de l'accueil parascolaire n'aura pas trouvé de solution.

1.4. Consultation des communes

Le Conseil d'Etat a souhaité mener une consultation concernant les deux objets qui sont soumis à votre autorité. Au terme d'un délai jugé trop court par certaines autorités communales, il s'avère cependant que deux tiers de ces dernières ont répondu et, de façon générale, ont assuré l'autorité cantonale de leur soutien. En effet, 81 % des questionnaires en retour (représentant 93 % de la population neuchâteloise) sont tout à fait favorables à la création de structures d'accueil de la petite enfance et 79 %, à l'extension de l'école enfantine à une seconde année.

Les responsables des communes mentionnent à plusieurs reprises qu'il y a urgence à répondre aux nécessités de l'accueil de la petite enfance et apprécient l'idée d'une planification régionale évitant de multiplier inutilement les infrastructures. Les rares réticences sont avant tout financières ou expriment quelques craintes à l'égard des exigences de formation du personnel.

Certains pensent que le barème devrait être cantonal ou en tout cas éviter le « tourisme » de l'accueil.

Concernant la seconde année d'école enfantine, certaines communes s'y opposent également pour des questions financières ou invoquent leur liberté de gestion. Mais de façon générale, les commentaires sont positifs et portent un regard critique sur le retard du canton de Neuchâtel en la matière.

2. STRUCTURES D'ACCUEIL DE LA PETITE ENFANCE

2.1. Bref historique

Au printemps 1994, le Conseil de la famille et de l'égalité adressait au Conseil d'Etat un rapport à l'appui de propositions visant à améliorer, sur un plan général, la politique de la petite enfance dans le canton. Ce document comprenait également un projet de loi destiné à assurer un financement adéquat des structures d'accueil ainsi qu'à promouvoir une prise en charge suffisante, en quantité et qualité.

En novembre 1994, le chef du Département des finances et des affaires sociales (DFAS) accusait réception de ce dossier et informait ses auteurs que le Conseil d'Etat l'avait attribué à son département, en collaboration avec le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC). Il créait alors un groupe de travail dont la présidence était confiée au chef du service des mineurs et des tutelles.

Le 22 novembre 1995, votre Conseil a adopté la motion 94.112, dont la teneur est la suivante :

94.112

16 mai 1994

Motion Elisabeth Berthet Structures d'accueil pour la petite enfance

Lors du recensement fédéral de 1990, il est apparu que les femmes de notre canton sont proportionnellement plus nombreuses sur le marché du travail que dans l'ensemble de notre pays.

Nous avons aussi constaté que le taux des familles monoparentales est plus élevé que dans le reste de la Suisse et que nous avons un nombre plus élevé d'ouvrières et d'employées.

La proportion des mères qui doivent poursuivre leur activité professionnelle après la naissance de leur enfant est d'autant plus grande que le revenu de référence du ménage est faible.

Parallèlement, une enquête menée dans le cadre du PNR 29, « Changements de mode de vie et sécurité sociale », a démontré que

notre canton est un des plus mal pourvus en structures d'accueil pour la petite enfance (73,3 places pour 1000 enfants résidants, de 0 à 5 ans).

Il est d'une grande importance que les mères qui doivent poursuivre une activité professionnelle après la naissance de leur enfant puissent confier leur enfant à des personnes qualifiées.

Jusqu'à ce jour, le développement de ce secteur a surtout été laissé à l'initiative privée. Une collaboration entre le public et le privé devient nécessaire.

Par conséquent, nous demandons au Conseil d'Etat d'examiner les possibilités de collaboration entre les institutions privées et publiques afin de remédier au manque de places d'accueil pour la petite enfance dans notre canton.

Nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier et d'évaluer:

- le désenchevêtrement des tâches canton-communes face aux enjeux financiers qu'engendrerait la mise en place de lieux d'accueil de la petite enfance;*
- l'incidence dans les communes du dépôt de motion et d'initiative demandant la création de lieux d'accueil;*
- la nécessité du maintien ou de la création dans notre canton d'une formation initiale et/ou continue visant les professions inhérentes aux lieux d'accueil et à l'âge des enfants pris en charge. Quelles en seront les incidences?*

Cosignataires: P. Guenot, P.-A. Storrer, S. Engel, P. Cattin, H. Helfer, M. Berger-Wildhaber, W. Haag, A. Calame et B. Jaquet.

En novembre 1998, le groupe de travail chargé de la question par le DFAS rendait ses conclusions. Au printemps 1999, le Conseil d'Etat, tout en prenant acte de ce rapport, décidait de surseoir à son examen par le Grand Conseil dans l'attente d'éléments plus concrets en matière de péréquation financière et de désenchevêtrement des tâches entre Etat et communes.

Le 21 juin 1999, M^{me} Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre, députée, interpellait le Conseil d'Etat de la manière suivante:

99.136

21 juin 1999

Interpellation Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre Accueil de la petite enfance

Au printemps 1994, le Conseil de la famille et de l'égalité remettait au Conseil d'Etat un rapport sur l'accueil de la petite enfance dans le canton de Neuchâtel.

Peu après, la députée Elisabeth Berthet déposait la motion 94.112, du 16 mai 1994, « Structures d'accueil pour la petite enfance ». Cette motion, amendée par le groupe libéral-PPN, a été acceptée par les députés du Grand Conseil le 22 novembre 1995.

Dans sa réponse à la motionnaire, le conseiller d'Etat en charge du Département des finances et des affaires sociales signalait qu'il était conscient que les besoins de crèches de bonne qualité existent et, nous citons « que ces besoins doivent être assumés à la fois par la famille, à la fois par l'Etat, parce que nous sommes ici complémentaires ».

En 1995, le Conseil d'Etat estime donc que la prise en considération de la petite enfance mérite d'être approfondie et, pour cette raison, il crée un groupe de travail dans lequel ont siégé, entre autres, les responsables des trois villes qui sont chargés de la petite enfance. Ce groupe avait pour mission :

- d'étudier les diverses mesures à prendre dans le canton de Neuchâtel pour améliorer la situation de la petite enfance ;*
- de formuler des propositions concrètes.*

Dès cette date, plusieurs communes attendent les conclusions du rapport et une décision politique afin de régler au mieux les demandes d'ouverture de crèches et garderies qui font l'objet de sollicitations de la part de différents milieux.

En novembre 1998, le groupe de travail présidé par le chef du service des mineurs et des tutelles remettait au Conseil d'Etat un rapport très complet sur la situation de l'accueil de la petite enfance dans le canton.

Les conclusions portaient sur un projet de loi-cadre prévoyant une répartition des charges de fonctionnement entre les parents, les communes et l'Etat, la participation financière de l'Etat étant évaluée à une somme légèrement supérieure à 600.000 francs.

Or, le Conseil d'Etat a décidé de mettre de côté ce rapport, attendant des jours meilleurs pour le présenter au Grand Conseil.

Il nous paraît que ce sujet, qui touche directement une partie non négligeable de notre population, mérite un débat politique au niveau du législatif cantonal.

Aussi, vu l'intérêt manifesté depuis 1994 par le Conseil d'Etat au sujet de l'accueil de la petite enfance, vu l'acceptation de la motion amendée de la députée Elisabeth Berthet par tous les groupes du Grand Conseil, notre interpellation vise à demander au Conseil d'Etat de présenter le rapport du groupe de travail aux députés qui pourront juger eux-mêmes s'il y a lieu d'entrer en matière ou non.

Cosignataires : E. Augsburgers et D. de la Reussille.

Au nom du Conseil d'Etat, le chef du DFAS répondait à l'interpellatrice qu'il comprenait son souci. *« Nous aimerions ici, d'entrée de cause, dire qu'il n'y a pas de contestation sur la nécessité de faire quelque chose et nous avons pris connaissance avec grand intérêt de ce rapport. Ce dernier nous est parvenu au moment où nous étions en pleine discussion de la planification financière et où le Conseil d'Etat était conscient qu'il ne pouvait pas prendre en considération des propositions qui entraîneraient d'une part de nouvelles charges pour l'Etat et, d'autre part, de nouvelles exigences pour les communes. »* Le chef du DFAS insistait ensuite sur les dossiers de péréquation financière et de désenchevêtrement des tâches rendant toute nouveauté au sujet de la petite enfance délicate (*Bulletin du Grand Conseil* du 29 septembre 1999, p. 1544).

En avril 2000, le Conseil d'Etat décidait de reprendre le dossier de la petite enfance et demandait au service de la jeunesse de conduire les travaux relatifs à la réactualisation du rapport du groupe de travail du DFAS, en collaboration avec l'office de la politique familiale et de l'égalité et le service des mineurs et des tutelles.

Le présent rapport répond aux motion et interpellation susmentionnées. De même, il donne suite aux rapports du Conseil de la famille et de l'égalité, en vous soumettant un projet de loi-cadre concernant la mise en place et le financement de structures d'accueil.

2.2. Enjeux du partage des tâches éducatives

2.2.1. Au niveau politique

La transformation des modes de vie familiaux a donné lieu à un partage progressif de la fonction de garde et de socialisation des nouvelles générations, par un recours de plus en plus fréquent aux équipements d'accueil de la petite enfance.

Ce transfert d'une partie des tâches sociales des parents à un personnel éducatif spécialisé, bien que situé au centre de préoccupations internes à la famille, est l'objet d'une discussion publique. Il ne peut plus, à l'heure actuelle, continuer d'échapper presque totalement aux mécanismes de la solidarité sociale dont l'Etat est le garant et l'organisateur.

Le débat politique sur les questions relatives à la petite enfance est avant tout centré sur le problème des répercussions financières. Qui doit payer les services de garde et d'éducation extrafamiliale ? Les parents, désignés traditionnellement comme seuls responsables des fonctions de prime éducation, ou les collectivités publiques, au nom de la solidarité éducative, sur le modèle de la scolarité obligatoire par exemple ?

Si les coûts de la prise en charge éducative des enfants à l'intérieur du cadre familial sont invisibles, il serait faux de penser que ceux-ci sont nuls. En effet, lorsqu'un parent renonce à exercer son activité professionnelle dans le

but de consacrer tout son temps à l'éducation de ses enfants, il se trouve forcément amené à développer un calcul économique pour décider de la viabilité de son choix. Ainsi, il lui faut déterminer si le ménage est susceptible de supporter financièrement la baisse de revenus consécutive à la cessation de son activité professionnelle. Les parents doivent également déterminer le coût d'opportunité de cette solution par rapport à l'autre terme de l'alternative: le placement des enfants dans des structures d'accueil spécialisées.

Ajoutons que de nombreuses familles n'ont pas véritablement le choix et que les deux conjoints sont dans l'obligation de poursuivre une activité professionnelle, malgré la naissance de leur enfant, cela afin d'assurer un revenu vital au ménage. Cette réalité vaut évidemment également pour les familles monoparentales.

En règle générale, les charges d'exploitation des lieux d'accueil de la petite enfance dépassent largement la part des contributions parentales directes. En ce sens, il ne peut s'agir d'un marché ouvert fonctionnant par la seule loi de l'offre et de la demande. De plus, il est primordial que les pouvoirs publics émettent des normes et assurent un rôle de contrôle de la qualité des prestations offertes et de l'encadrement. A ce titre, l'Etat doit en contrepartie allouer des fonds pour encourager de manière significative la recherche d'une qualité optimale. Par exemple en subventionnant une part des salaires du personnel reconnu et dûment formé.

2.2.2. Au niveau socio-éducatif

Si le développement des crèches et garderies répond avant tout aux besoins des parents, il est primordial, dans l'intérêt de l'enfant, que les modalités d'accueil dans ces institutions répondent à des critères de qualité.

Il serait insensé de penser pouvoir faire abstraction de la réalité vécue par l'enfant au sein de sa famille ou de vouloir suppléer au rôle des parents. Cependant, de nombreuses études ont démontré l'importance des interactions entre l'enfant et l'adulte, mais également entre l'enfant et ses pairs depuis son plus jeune âge. Le développement émotionnel et cognitif de l'enfant se nourrit des relations diversifiées qu'il connaît dans une crèche à condition de leur donner un sens. Ainsi, le concept pédagogique et les moyens mis à disposition des structures d'accueil ont une réelle importance.

Le fait que les conjoints soient satisfaits de leur choix de double activité professionnelle, ou au contraire qu'un seul des deux travaille à l'extérieur, a un impact positif sur le développement et l'équilibre socio-émotionnel de l'enfant. Cela en particulier dans la mesure où une stabilité relationnelle et une régularité de rythmes de vie lui sont assurées. Les crèches ne sont des lieux de socialisation des enfants, que dans la mesure où elles sont aptes à observer et à analyser leurs potentialités et leurs besoins pour y répondre

correctement. Le personnel éducatif doit donc bénéficier de formations spécifiques dans le domaine de la petite enfance, afin de développer un savoir-faire, d'aménager les espaces de vie, d'organiser le rythme et le choix des activités et de mettre à disposition du matériel approprié.

Enfin, comme le relèvent les spécialistes du domaine, les lieux d'accueil professionnalisés comme les crèches et garderies permettent le dépistage précoce de différents problèmes familiaux ou de développement (dyslexie, maltraitements, etc.), nécessitant l'intervention de services spécialisés.

2.3. Politiques cantonales

2.3.1. Fribourg

Le Grand Conseil fribourgeois a adopté en 1995 une loi cantonale sur les structures d'accueil de la petite enfance, qui prévoit un subventionnement des crèches et garderies par les communes. Cette loi est applicable à toutes les structures dûment contrôlées et autorisées; leurs places sont réservées aux enfants non soumis à l'obligation scolaire. Ces structures d'accueil ne peuvent poursuivre aucun but lucratif; elles doivent soumettre leur barème tarifaire, leur budget et leur comptabilité à la commune. L'Etat de Fribourg prend uniquement à sa charge les frais de formation et 50% des frais de perfectionnement du personnel éducatif.

En vertu de conventions passées avec les structures d'accueil ou leurs associations faitières, les communes subventionnent tout ou partie de la différence entre le prix coûtant de la journée et les montants payés par les parents. Ces derniers sont fixés en fonction de barèmes, variables d'une commune à l'autre, mais généralement basés sur le revenu des parents.

Dans les faits, le règlement d'application de la loi fribourgeoise est entré en vigueur au 1^{er} janvier 1997, accordant un délai transitoire de deux ans aux communes pour se mettre en conformité avec la loi. Mais il convient de préciser que la dotation en places communales comprend aussi d'autres solutions de garde que les crèches ou garderies. Début 1999, une évaluation des répercussions de cette loi a donc pu être menée.

Selon ce bilan, la large autonomie laissée aux communes dans l'application de la loi induit des inégalités entre les familles du canton, inégalités liées au domicile et au revenu. Pour un revenu identique, les prix peuvent varier du simple au triple selon la commune de domicile. En outre, les parents n'ont pas la liberté d'opter pour la structure ou le type de structure de leur choix, puisqu'ils doivent se soumettre à l'offre de leur commune, ce qui peut être parfois contraire aux besoins éducatifs de l'enfant. En effet, certaines communes ne subventionnent que les mamans de jour et aucune crèche. Le manque d'harmonisation rend difficile le passage d'une structure à l'autre: certains enfants qui étaient placés dans une crèche d'une commune voisine avant l'entrée en vigueur de la loi se sont vus obligés de changer de

structure (ou d'en payer le prix coûtant), et de réintégrer leur commune de domicile, faute de convention passée entre les communes en question. Il en va de même lors d'un changement de domicile.

L'évaluation relève également un coût de placement très élevé pour les parents, allant jusqu'à représenter plus de 15 % du revenu brut de la famille. Globalement, les tarifs fribourgeois correspondent à plus du double d'un placement en crèche à Genève ou à Lausanne, alors que le prix coûtant des crèches fribourgeoises est plus bas: ce que les subventions publiques ne prennent pas en charge est financé par les parents.

En effet, le système prévoyant que la commune détermine une enveloppe globale de subvention, et la commune tentant souvent de limiter ce subventionnement aux familles à faible revenu, les prix grimpent pour la plupart des parents. Il s'avère que la loi sur les structures d'accueil est encore trop souvent appliquée dans une perspective d'aide sociale plutôt que dans une perspective de politique familiale. Par ailleurs, les communes craignent de trop grosses charges au détriment de la qualité des prestations.

2.3.2. Vaud

La loi sur la protection de la jeunesse du 29 novembre 1978 donne la compétence au service du même nom de définir les objectifs de l'accueil des enfants de 8 semaines à 12 ans.

Les structures doivent répondre tant aux besoins des enfants qu'à ceux des parents et garantir un accueil de qualité à chaque enfant placé. Le service de protection de la jeunesse soutient le personnel dans ses efforts de formation continue et œuvre en faveur d'une harmonisation des modes d'accueil.

Pour bénéficier du droit aux subventions, les lieux d'accueil collectif de la petite enfance doivent appliquer un horaire d'ouverture élargi, posséder une autorisation légale d'exploiter, avoir une forme juridique à but non lucratif ou reconnue d'utilité publique et fournir leur comptabilité annuelle, le rapport des vérificateurs des comptes, ainsi que tous renseignements relatifs au personnel éducatif (copies des diplômes, extraits de casiers judiciaires).

Les structures qui répondent à ces critères reçoivent une subvention de l'Etat, sous la forme d'un montant fixe, sur les salaires du personnel éducatif, de 2500 à 7500 francs par an et par personne, en fonction du diplôme et de la fonction occupée. La formation en emploi ainsi que le perfectionnement sont également largement encouragés.

Les communes n'ont aucune obligation légale de soutenir financièrement les structures d'accueil. Il en résulte que l'effort consenti pour l'accueil collectif des enfants d'âge préscolaire varie dans des proportions importantes selon les communes.

Le Conseil d'Etat vaudois prévoit de soumettre au Grand Conseil une révision de la loi sur la protection de la jeunesse. En ce qui concerne les lieux

d'accueil collectif de la petite enfance, de jour et à temps d'ouverture élargi, le projet de loi, à ce stade, souhaite que le canton coordonne la mise à disposition des places, contrôle la qualité et le respect des exigences minimales quant à la formation, puis, en collaboration avec les communes, évalue les besoins. Et c'est aux communes qu'il reviendrait l'obligation de mettre à disposition des parents et de financer les places d'accueil nécessaires.

2.3.3. Valais

Le 12 mai 2000, avec le soutien de tous les groupes politiques, le Grand Conseil valaisan adoptait une loi en faveur de la jeunesse obligeant les communes à agir. L'article 32 de cette nouvelle loi mentionne qu'il *appartient aux communes, ou aux groupements de communes, de prendre les mesures utiles afin que l'offre privée ou publique réponde au besoin de places d'accueil extrafamilial pour les enfants, de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité primaire*. Les communes sont par ailleurs chargées, en plus de l'évaluation quantitative des infrastructures, d'informer la population sur l'offre et sur les modalités d'utilisation des crèches, garderies, jardins d'enfants ou autres organisations de prise en charge des enfants et de coordonner l'affectation des ressources du domaine.

Le canton, de son côté, participe au financement de ce que la loi valaisanne appelle des *réseaux d'accueil* pour autant que ces derniers soient dûment autorisés, sur la base d'un contrat de prestations, ce qui correspond à 30% des salaires du personnel formé et du matériel éducatif.

2.3.4. Jura

Dans le canton du Jura, les structures d'accueil de la petite enfance sont considérées comme des institutions sociales. Elles dépendent donc de la loi sur les œuvres sociales du 26 octobre 1978. Selon son article 111 a, les prestations octroyées en faveur des crèches et garderies sont soumises aux règles suivantes: après déduction d'une part précipitaire de 20% à charge de la commune siège, le coût est réparti à raison de 40% à la charge de l'ensemble des communes du canton et 60% à la charge de l'Etat.

De 1995 à 1998, le coût de financement public des structures d'accueil de la petite enfance a augmenté de 63%, confirmant la volonté politique d'étendre la capacité d'accueil.

Le gouvernement vient d'accepter un nouveau projet de loi sur l'action sociale. Ce projet propose notamment des bases légales de promotion des structures d'accueil. Il charge l'Etat, et non plus les communes, de veiller à leur qualité, ainsi qu'à une répartition harmonieuse des prestations sur l'ensemble du territoire cantonal. Les principales innovations du projet de règlement d'application sont l'abandon de la part précipitaire, la mise en place de normes de qualité et l'établissement d'un tarif social progressif.

2.3.5. Genève

A Genève, la loi du 17 décembre 1971 encourage les communes à subventionner les institutions de la petite enfance afin de favoriser leur création, leur développement et la mise en place effective de bonnes conditions d'accueil. Les communes gardent leur entière autonomie de gestion concernant le type d'équipements, le barème tarifaire et le contrôle des subventions allouées.

Le règlement d'application du 21 mars 1973, modifié le 24 mai 1989, définit les conditions d'octroi de subventions, dont le fait d'être reconnu d'utilité publique et de se conformer à l'ordonnance fédérale réglant le placement d'enfants du 19 octobre 1977.

De son côté, la ville de Genève s'est dotée d'un règlement propre qui lui permet d'accorder des subventions couvrant tout ou partie du déficit d'exploitation, conformément à un budget préétabli, négocié et approuvé par la délégation à la petite enfance.

Le service cantonal de protection de la jeunesse, quant à lui, est chargé de délivrer des autorisations aux institutions de la petite enfance et de les surveiller. Il contrôle, entre autres, leur conformité aux directives cantonales. Il offre aide et conseils en faveur de la promotion d'une prise en charge de qualité. Son préavis est indispensable à toute ouverture d'institution, bien que l'Etat ne supporte aucune charge financière directe liée à leur fonctionnement.

Les communes, par contre, y contribuent de façon de plus en plus importante en complément de la part parentale s'élevant à 25% des recettes totales.

2.4. Situation cantonale neuchâteloise

2.4.1. Inventaire de l'équipement d'accueil de la petite enfance

2.4.1.1. Structures d'accueil

Il existe actuellement dans le canton de Neuchâtel différents modes de garde pour les enfants âgés de 6 semaines à 12 ans. Dans la mesure où ce rapport décrit la situation des structures s'adressant aux enfants d'âge préscolaire, il n'est pas pris en considération dans le présent inventaire, les foyers ou unités d'accueil pour écoliers.

Le service des mineurs et des tutelles étant chargé de délivrer les autorisations d'exploitation des crèches et garderies du canton, il dispose d'un inventaire précis des lieux d'accueil du canton.

Inventaire des structures actuelles*Situation juin 2000*

	Neuchâtel	Boudry	Val-de-Travers	Val-de-Ruz	La Chaux-de-Fonds	Le Locle	TOTAL
Crèches-garderies à plein temps	15	8	4	2	15	2	46
Crèches d'entreprise	1	0	0	1	0	0	2
Crèches familiales	0	0	1	0	0	0	1
TOTAL	16	8	5	3	15	2	49
Garderies à temps partiel	2	3	0	0	1	0	6
Haltes-garderies	3	0	0	0	1	0	4
Jardins d'enfants et ateliers créatifs	16	15	5	5	13	5	59

Les crèches-garderies à plein temps, les crèches d'entreprise et les crèches familiales sont des lieux d'accueil fonctionnant à journées continues et offrant la possibilité de prendre le repas de midi sur place. Leur objectif principal est de permettre aux parents qui travaillent de faire accueillir leurs enfants dans un milieu adéquat, favorisant l'épanouissement, la socialisation, l'autonomie et le développement de la créativité de l'enfant. En outre, une discussion autour du développement harmonieux de l'enfant, voire un dépistage précoce d'éventuels problèmes, sont facilités.

Les garderies à temps partiel, les haltes-garderies, les jardins d'enfants et les ateliers créatifs – ces deux dernières catégories ne faisant donc pas partie de l'école enfantine – sont des lieux d'accueil à temps d'ouverture restreint, motif pour lequel ils sont signalés ici, mais n'entrent pas en considération dans la perspective du projet de loi relative aux structures d'accueil de la petite enfance.

Capacité d'accueil des structures actuelles

Situation juin 2000

	<i>Neuchâtel</i>	<i>Boudry</i>	<i>Val-de-Travers</i>	<i>Val-de-Ruz</i>	<i>La Chaux-de-Fonds</i>	<i>Le Locle</i>	<i>TOTAL</i>
Crèches-garderies à plein temps	414	173	68	55	425	85	1220
Crèches d'entreprise	25	0	0	8	0	0	33
Crèches familiales	0	0	12	0	0	0	12
TOTAL	439	173	80	63	425	85	1265
Garderies à temps partiel	20	32	0	0	20	0	72
Haltes-garderies	55	0	0	0	12	0	67
Jardins d'enfants et ateliers créatifs	282	244	84	60	139	60	869

L'indicateur officiel de la capacité d'accueil est le nombre de places autorisées ou le nombre d'enfants pouvant être simultanément accueillis, conformément à la grandeur des locaux et aux normes de sécurité. Cette capacité maximale est appréciée en fonction de critères précis par l'organe cantonal de surveillance.

2.4.1.2. Association des Mamans de jour

L'Association cantonale neuchâteloise des Mamans de jour s'est constituée en 1990, fédérant d'abord les activités des districts de Neuchâtel, de Boudry et de La Chaux-de-Fonds, puis dès 1992, celles du Val-de-Ruz et enfin plus récemment celles du Locle. Une extension est prévue, dès 2001, au Val-de-Travers.

Reconnue d'utilité publique, l'association a pour objectif de mettre en relation des familles qui souhaitent que leur enfant soit accueilli et des familles d'accueil, souvent des mères au foyer s'occupant de leurs propres enfants, d'où le nom de Mamans de jour.

Dans chacun des districts, une animatrice effectue ce travail de relais après avoir sensibilisé les familles d'accueil aux problèmes relatifs à la garde d'enfants. La seule exigence formelle attendue des familles d'accueil est le

respect de l'ordonnance sur le placement des enfants ; à l'instar de ce qu'il fait actuellement pour les crèches ou garderies, le service des mineurs et des tutelles délivre alors une autorisation.

Les données chiffrées sont très variables mais grosso modo, l'association peut compter aujourd'hui sur une centaine de Mamans de jour prenant en charge 160 enfants et totalisant, en 1999, plus de 70.000 heures de garde.

Ce type d'accueil offre incontestablement des avantages par sa souplesse, sa rapidité de mise en place et en général, sa proximité. On peut aussi parler de l'aspect d'intimité de ces placements par rapport à l'offre collective d'une crèche ou d'une garderie. En revanche, aucune exigence de formation ou de qualification n'est requise ; la socialisation et la stimulation de l'enfant tiennent au bon sens de la famille d'accueil et à l'encadrement proposé par l'animatrice.

Une subvention de l'Etat, de 150.000 francs, portée au budget du service des mineurs et des tutelles, permet à l'association de rémunérer les animatrices de district et d'assurer une partie de ses frais de fonctionnement. Toutefois, les responsables de l'association se trouvent confrontés au problème de la rémunération des Mamans de jour, trop faible pour être attractive. Au prix de 3 fr. 50 par heure d'accueil, la demande est plus forte que l'offre. De plus, les demandes de garde au domicile de l'enfant sont de plus en plus fréquentes alors que ni les statuts de l'association, ni son dispositif ne le prévoient.

La clientèle des Mamans de jour est large ; ces dernières reçoivent aussi bien des enfants en bas âge que des enfants d'âge scolaire.

2.4.2. Qualification du personnel

Dans les structures d'accueil à plein temps, le personnel éducatif au bénéfice d'une formation reconnue représente moins de la moitié des postes en contact avec les enfants.

Ces personnes sont en général éducatrices de la petite enfance (disposant du diplôme cantonal genevois d'éducatrice du jeune enfant, du diplôme fédéral d'éducatrice de la petite enfance délivré par les écoles de Lausanne et de Sion, ou du diplôme cantonal neuchâtelois de puéricultrice-éducatrice), maîtresse d'école enfantine ou nurses.

Qualification du personnel

	<i>Postes</i>	<i>Personnes</i>
Educatrices de la petite enfance	14 %	15 %
Maîtresses d'école enfantine	4 %	3 %
Nurses	29 %	32 %
Stagiaires	14 %	13 %
Sans formation	39 %	37 %

Le taux de professionnalisation cité ci-devant augmenterait légèrement si l'on tenait compte de la formation des responsables de ces structures d'accueil. La plupart dispose du certificat de directrice de crèches délivré par l'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne. Cependant, si ce type de qualification est indéniablement utile à la gestion éducative, les responsables n'ont généralement que peu de temps à disposition pour s'occuper directement des enfants accueillis, compte tenu de leurs fonctions administratives et d'organisation.

2.5. Analyse des besoins

L'évaluation précise du nombre de places utiles à l'accueil de la petite enfance est soumise à un nombre considérable de paramètres; il est pratiquement impossible de faire une estimation sûre d'un besoin soumis à des variations qui dépendent de situations familiales multiples.

Doit-on considérer l'ensemble des enfants ayant de 0 à 6 ans? D'après l'office cantonal de la statistique, il y en avait 11.820 en 1999.

Faut-il au contraire se limiter aux familles dont les deux conjoints travaillent et aux familles monoparentales? Comme le montrent les résultats de l'enquête suisse sur la population active 1991-1999, *62% des femmes actives ont gardé leur activité professionnelle après la naissance de leur premier enfant, et 38% seulement l'ont abandonné. Parmi les femmes qui travaillaient à plein temps avant la naissance de leur premier enfant, un tiers a maintenu ce taux d'occupation, un tiers l'a réduit et le tiers restant a quitté le monde du travail. Et parmi les femmes actives occupées à temps partiel, environ la moitié d'entre elles a poursuivi l'exercice de l'activité professionnelle, l'autre moitié l'a interrompu. La naissance du deuxième enfant a aussi eu une incidence sur l'activité professionnelle des femmes, mais dans une moindre mesure: si l'on considère les femmes actives occupées avant la naissance de leur deuxième enfant, 35% d'entre elles ont cessé de travailler, et 65% ont poursuivi leur activité. Parmi les femmes travaillant à plein temps avant la naissance de ce deuxième enfant, 37% n'ont pas modifié leur taux d'occupation, 33% l'ont réduit et 24% ont quitté la vie active. Quant aux femmes qui travaillaient à temps partiel avant cet événement, 60% d'entre elles sont restées actives occupées* (OFS, février 2000).

A ce stade, seule une enquête exhaustive menée auprès de chaque famille du canton permettrait d'évaluer le nombre d'heures d'accueil nécessaires. Cependant, même cette démarche ne donnerait pas une image fiable des besoins à moyen terme eu égard à la fluctuation de la situation du marché de l'emploi, des situations familiales, de l'évolution de la qualification des conjoints, de la modification des réseaux informels de garde, etc.

A titre d'exemple, l'Union européenne (UE), ressentant un intérêt croissant pour l'accueil des jeunes enfants, s'est engagée, durant les dernières années, à définir les aspects qualitatifs et quantitatifs des services d'accueil. A cette fin, elle a donc adopté une *Recommandation concernant la garde*

d'enfants fixant de nombreuses normes minimales dont le fait que les pays membres devraient offrir une place d'accueil à 90% des enfants de 3 à 6 ans et à 15% des enfants de moins de 3 ans.

Convertie en chiffres neuchâtelois, l'application de cette recommandation signifie qu'il faudrait 7000 places dans notre canton, soit 5735 places de plus qu'aujourd'hui !

2.6. Amélioration de l'offre

Face à cette situation, le Conseil d'Etat souhaite que soient offertes, dans les cinq ans, 2000 places respectueuses d'un encadrement de qualité dans toutes les régions du canton.

Cet objectif induit donc une dépense prévisible puisqu'il conviendra à la fois d'aider les quelque 1200 places existantes à répondre à des exigences de qualité et d'augmenter l'offre d'accueil d'environ 800 places.

Il permettra, à terme, de cerner la situation avec plus de précision et de mettre en place, cas échéant, davantage de structures. En d'autres termes, on pourra ainsi savoir si, en passant d'un rapport de 9,34 à 5,91 enfants pour une place offerte en crèche, le canton répond aux besoins des familles et de l'économie régionale.

De plus, le Conseil d'Etat est d'avis que les Mamans de jour doivent également faire partie de l'amélioration générale de l'offre d'accueil des enfants, laissant ainsi un certain choix aux familles demandereses. Cet élargissement de l'appui étatique à l'accueil en famille non professionnelle a fait l'objet de nombreuses discussions: si cette complémentarité de l'offre d'accueil apparaît à certains comme un atout, d'autres craignent que cette reconnaissance du rôle cantonal des Mamans de jour donne à ces dernières l'illusion de devenir des diplômées de la petite enfance. Il n'en est pas question. Mais ignorer cette variante de garde serait regrettable à l'heure où l'autorité cantonale souhaite garantir à tous les enfants du canton un accueil respectueux de leur intégrité psychique et physique.

Il n'y a pas lieu de légiférer en la matière au-delà des prescriptions évoquées ci-devant concernant le placement d'enfants (voir le chapitre 2.4.1.2). Cependant, et même si cette possibilité ne figure donc pas dans la loi qui vous est soumise, il convient de permettre un maintien, voire une extension des activités de l'Association des Mamans de jour dans toutes les régions du canton; c'est certainement la meilleure manière d'introduire des conditions qualitatives plus exigeantes à l'égard des Mamans de jour pour le bienfait des enfants accueillis. C'est aussi garantir que l'offre d'accueil des enfants des régions décentralisées ou des enfants de parents dont les horaires professionnels exigent une souplesse particulière de garde puisse être satisfaite.

2.6.1. Exigences d'encadrement

Le rapport d'encadrement est constitué du nombre d'enfants dont s'occupe en moyenne un membre formé du personnel éducatif et cela dans une structure dont les horaires et les prestations sont adaptés aux besoins des enfants et de leurs responsables légaux.

L'UE, dans sa *Recommandation concernant la garde d'enfants* fixe les normes minimales en matière d'encadrement à un adulte formé pour 4 enfants de moins d'un an, 6 enfants de 1 à 2 ans, 8 enfants de 2 à 3 ans, 15 enfants de 3 à 6 ans.

On peut ajouter que les normes vaudoises de protection de la jeunesse ou celles de l'Association romande des responsables de crèches confirment globalement ces recommandations, soit une moyenne de 8,5 enfants par adulte formé, pour une ouverture de 12 heures quotidiennes, 240 jours par année.

La réalité démontre cependant que le rapport adulte-enfants se complique par l'arythmie des présences effectives. En d'autres termes, et même si les contraintes professionnelles de quelques parents rendent nécessaire une ouverture de la crèche tôt le matin, les arrivées des enfants s'échelonnent; la même remarque est valable pour les départs en fin de journée. De plus, les prises en charge à temps partiel sont fréquentes.

Enfin, et même si la qualification du personnel reste un élément essentiel d'une qualité de prise en charge, il est juste de prendre en considération, dans le cadre du personnel d'encadrement, la présence des stagiaires. En revanche, il n'est pas normal de tenir compte de l'éventuelle présence de professionnels des domaines technique ou logistique.

Il convient dès lors de retenir, au moins pour les dépenses prévisibles, un rapport d'encadrement moyen de 10 à 12 enfants par membre du personnel pédagogique et d'exiger qu'au minimum deux tiers de ce personnel soient au bénéfice d'un diplôme reconnu; en outre, les structures doivent donc respecter une ouverture de 12 heures quotidiennes, 240 jours par an et être en mesure de négocier par région pour garantir une ouverture pendant les vacances scolaires.

Dans notre canton, une dizaine de structures remplissent globalement ces critères; elles ont une capacité d'accueil de 415 places.

2.6.2. Exigences de qualification

2.6.2.1. Structures d'accueil

Comme évoqué au chapitre 2.4.2, les formations nécessaires à un travail de qualité avec les enfants existent. Mais faute de dispositif légal et d'offre alternative, il n'était pas possible d'avoir jusqu'ici des exigences à ce propos. L'objectif du projet de loi est donc de soumettre une aide financière cantonale et communale à des contraintes en matière de formation.

En termes d'exigences, le personnel en contact avec les enfants devra donc disposer, dans la proportion décrite au chapitre précédent, d'un diplôme reconnu et la personne en charge de la direction, de surcroît, d'un certificat de directrice de crèches.

Conscient de l'effort effectué par les pionnières de la petite enfance dans le canton, le Conseil d'Etat désire que les personnes sans formation reconnue, qui travaillent déjà dans des structures répondant à un besoin, soient encouragées à effectuer la formation requise (sous réserve d'éventuelles incapacités). On estime qu'elles sont aujourd'hui une soixantaine dans ce cas. En regard de la proportion de personnel formé exigé ci-devant (deux tiers), elles devraient donc être une quarantaine à être formées.

Pour ce faire, on favorisera l'inscription de ces personnes aux études en emploi proposées par les écoles reconnues. Ces formations seront à la charge de l'Etat, à l'instar des dispositions décrites au chapitre 2.7.2.

2.6.2.2. Association des Mamans de jour

Comme on l'a mentionné, il ne faut en aucun cas confondre la professionnalisation indispensable des structures d'accueil et la préparation des Mamans de jour à leur rôle.

Dès lors, et comme le proposent les spécialistes de la petite enfance, dont Pro Juventute, trois conditions semblent devoir être réunies pour que soit garanti un accueil de qualité dans une famille d'accueil non professionnelle :

1. l'obligation faite à une famille, dont la mère souhaite devenir Maman de jour, de suivre un cours préparatoire de sensibilisation aux problèmes de l'accueil d'un enfant d'une autre famille dans son foyer familial ;
2. l'exigence d'un entretien préalable et de deux visites annuelles approfondies de la famille d'accueil non professionnelle par une personne compétente ;
3. la possibilité, pour la famille d'accueil, d'avoir accès à un appui éducatif, et ceci sous deux formes en tout cas : des contacts fréquents avec la personne compétente citée au point 2 et un lieu de référence éducative, par exemple une garderie. Les Mamans de jour devraient ainsi pouvoir discuter avec des professionnels d'éventuels problèmes éducatifs ou de socialisation de l'enfant qu'elles accueillent.

Le Conseil d'Etat estime donc judicieux de confier ces missions à l'Association des Mamans de jour du canton de Neuchâtel sous la forme d'un mandat de prestation. Les modalités d'application des exigences précitées feront l'objet d'une convention signée entre l'Etat et l'association, soumise régulièrement à renégociation.

2.6.3. Politique de prix

2.6.3.1. Structures d'accueil

Dans le cadre d'une politique coordonnée entre l'Etat et les communes en faveur de structures d'accueil de la petite enfance, l'importance des barèmes tarifaires est évidente. En effet, ceux-ci doivent fixer les participations des parents au prix coûtant de la journée, en fonction du revenu du ménage et de différents autres paramètres comme, par exemple, le nombre d'enfants à charge.

Sans un barème progressif dont les structures doivent disposer pour soulager les parents d'une partie des coûts liés aux placements de leurs enfants, le prix réel des structures d'accueil serait prohibitif pour les familles et ces dernières se verraient dans l'impossibilité de les utiliser. Telles ne sont évidemment pas les intentions poursuivies par la présente proposition de loi, destinée au contraire à faciliter la création et l'utilisation de ces structures.

Actuellement, les communes actives dans le domaine de la petite enfance appliquent des barèmes assez similaires, élaborés en fonction de leurs choix politiques propres. Sans remettre en cause la souveraineté des communes dans ce domaine en imposant un barème cantonal unique, il sera important de ne pas ignorer l'incidence du choix du barème. Trop strict, il serait susceptible de décourager les parents; trop généreux, il risquerait d'engendrer des coûts supplémentaires élevés pour les communes.

La participation des parents doit donc être fixée selon un barème communal, décidé sur la base d'une référence fixée par le règlement d'application de la loi; il conviendra bien sûr de le discuter avec les autorités communales compétentes.

Actuellement, la moyenne de la participation des responsables légaux est d'environ 20 francs. On peut cependant estimer que ce chiffre est inférieur à ce qui est prévisible durant les années à venir. Premièrement, les familles intéressées par un dispositif de qualité seront plus nombreuses à faire partie de la classe moyenne. Deuxièmement, une augmentation des possibilités d'accueil vise à favoriser le travail des femmes; les familles à double revenu vont donc augmenter poussant la tarification moyenne vers les catégories supérieures de revenu.

Il semble dès lors juste d'estimer la participation moyenne des parents à 25 francs en tout cas.

2.6.3.2. Association des Mamans de jour

Dans le prolongement du principe que le Conseil d'Etat souhaite maintenir, soit de confier l'organisation de l'offre des Mamans de jour à l'association cantonale, la politique de prix pratiqués en la matière sera donc conduite par cet organisme après aval de l'Etat. Il apparaît que 3 fr. 50 par heure n'est pas suffisant pour garantir l'attractivité de l'offre. L'association travaille

aujourd'hui déjà à une modification des tarifs de base datant de 1996. Son barème de référence devrait intégrer une amélioration du montant de l'indemnité horaire d'environ 2 francs, en amenant ainsi l'heure d'accueil aux alentours de 5 francs.

2.6.4. Principes de désenchevêtrement

L'amélioration de l'offre d'accueil induit un financement tripartite (communes, Etat et parents des enfants placés). Néanmoins, les principes de désenchevêtrement, permettant de mieux répartir les responsabilités entre l'Etat et les communes, politiquement aussi bien que financièrement, doivent être respectés. On rappellera que le Conseil d'Etat a en effet notamment retenu les trois principes généraux suivants :

- meilleure adéquation entre les compétences décisionnelles et les responsabilités de financement ;
- application plus conséquente du principe de subsidiarité : renforcement du rôle des communes dans les tâches ayant une portée essentiellement locale ou « de proximité », dans les limites de la législation cantonale ;
- simplification de la collaboration entre l'Etat et les communes, visant à réduire les coûts.

Concernant l'accueil de la petite enfance, le partage des charges entre l'Etat et les communes correspond donc à la répartition des compétences décisionnelles.

Comme dans d'autres domaines, l'Etat ne peut en effet renoncer à prévoir des normes d'exécution et par conséquent à participer au financement. L'attribution de charges prépondérantes aux communes ne signifie pas qu'elles doivent les assumer individuellement. La nouvelle péréquation financière et le désenchevêtrement des tâches visent au contraire à favoriser les collaborations entre communes ou susciter l'émergence de solutions régionales.

Les propositions qui vous sont faites correspondent ainsi pleinement à celles que le Conseil d'Etat a évoquées dans le cadre du premier volet de désenchevêtrement, concernant l'enseignement et la formation.

2.6.5. Rôle des communes

Le projet de loi prévoit qu'il incombe à chaque commune d'analyser les besoins de sa propre population en matière d'accueil de la petite enfance. Tout en laissant ainsi à l'autorité communale une large marge de manœuvre, l'objectif poursuivi est de travailler à l'élaboration d'un plan d'équipement cantonal, composé de réponses communales pour des communes dont la taille le permet, intercommunales ou régionales pour les communes dont les besoins s'avèreraient plus restreints. La loi proposée prévoit de plus que les communes disposent d'un délai de cinq ans au

maximum pour se mettre en conformité. Cela devrait permettre aux collectivités de donner une impulsion réelle à l'accueil de la petite enfance et simultanément de se donner une image précise des besoins. L'offre des Mamans de jour ne sera pas considérée comme une réponse communale ou intercommunale aux besoins, cela pour respecter le principe de subsidiarité de cette possibilité d'accueil. Comme on l'a mentionné au chapitre 2.6, c'est avant tout pour permettre de répondre à des situations particulières (familles excentrées, parents aux horaires professionnels atypiques) que ce type d'accueil sera encouragé par l'Etat.

La mobilité des personnes actives, la liberté laissée aux familles de choisir le lieu d'accueil ou encore les offres éventuellement faites par les entreprises privées plaident en faveur d'une planification globale.

Si une importante autonomie est laissée aux communes, ces dernières se verront appuyées dans leur tâche par l'administration cantonale.

2.6.6. Rôle de l'Etat

Outre la participation financière évoquée ci-après, l'Etat doit assumer sa mission :

- en surveillant le respect des normes de qualité (formation du personnel et taux d'encadrement) ;
- en surveillant l'élaboration des plans d'équipement (nombre de places offertes) ;
- en passant une convention avec l'Association des Mamans de jour et en surveillant son application.

Dans une perspective de soutien et d'évaluation de ces lieux de placement, l'Etat doit de plus :

- conseiller les communes (mise en place de structures, engagements, locaux, barèmes) ;
- appuyer les structures concernées (élaboration de projets pédagogiques, soutien psychoéducatif).

Ces tâches doivent faire l'objet d'un mandat attribué à un service de l'administration cantonale ; elles nécessitent l'engagement d'un ou d'une déléguée à la petite enfance, dont la fonction sera d'accompagner ainsi les initiatives collectives ou privées du domaine.

2.7. Implications financières pour les collectivités publiques

2.7.1. Coût de l'accueil

En respectant les exigences d'encadrement (nombre d'enfants par professionnel) et de qualification (nombre de professionnels formés par groupe d'enfants) telles qu'évoquées aux chapitres 2.6.1 et 2.6.2, il a été mentionné

qu'une dizaine de structures d'accueil à plein temps peuvent aujourd'hui être considérées comme répondant à peu près aux exigences minimales de garde de l'enfant dans notre canton. Leurs comptes nous sont utiles pour déterminer le coût actuel d'un accueil respectueux des normes. Elles sont nommées, dans la suite du présent rapport, institutions de référence.

En divisant le total des charges annuelles par le total des présences effectives, le coût moyen d'une journée d'accueil de ces institutions de référence se situe aux alentours de 67 francs (année scolaire 1999-2000), d'éventuelles variations étant principalement imputables aux coûts d'infrastructure.

L'arythmie de la prise en charge, entre enfants accueillis à plein temps ou à temps partiel, à la journée ou à l'heure, ainsi que les exigences inhérentes à cette souplesse d'ouverture, amènent à constater que les calculs effectués se rapportent en fait aux coûts d'institutions dont le taux d'occupation avoisine le 70% ; il n'est donc pas impossible de faire encore baisser le coût effectif de la prise en charge.

On retiendra néanmoins ce prix d'accueil de 67 francs par jour, ou 16.080 francs annuellement (c'est-à-dire durant 240 jours d'ouverture).

2.7.2. Participation de l'Etat et des communes

Le projet de loi prévoit une répartition des charges de fonctionnement des structures d'accueil de la petite enfance dûment reconnues, entre l'Etat, les communes et les parents, voire d'autres financements (entreprises privées, donations, etc.).

La participation de l'Etat, en plus du conseil aux structures et aux communes, et de la surveillance des structures de la petite enfance, correspond :

- à la prise en charge de 20% de la masse salariale du personnel au bénéfice d'une formation reconnue, pour autant que celui-ci représente deux tiers du personnel en contact direct avec les enfants et que la structure respecte les taux d'encadrement expliqués au chapitre 2.6.1;
- à la prise en charge de 50% des frais du perfectionnement utile à l'exercice de la fonction ;
- à la totalité des frais de formation effectuée dans des écoles reconnues, à l'exception des frais de taxe et de matériel ;
- aux frais relatifs aux séminaires de sensibilisation des Mamans de jour.

Bien que la formation de directrice de crèche puisse être considérée selon les normes usuelles comme un perfectionnement, le Conseil d'Etat estime qu'elle doit faire partie de la formation des responsables de l'accueil ; à ce titre, elle sera complètement prise en charge, à l'exception des frais de taxe et de matériel.

La liberté de confier son enfant à n'importe quelle structure du canton étant laissée à ses responsables légaux, la crèche qui reçoit un enfant d'une autre

commune facturera cet accueil à la commune de domicile de l'enfant, déduction faite de la participation de l'Etat. La commune de domicile de l'enfant facturera leur participation aux responsables légaux en fonction de son barème.

La participation des communes correspondra donc à l'excédent de charges, après déduction des produits, subventions cantonales et participation des parents principalement. Rien n'empêchera cependant une commune d'être active dans la perspective de partenariats aboutissant par exemple à la participation d'entreprises.

Concernant ce dernier point, le Conseil d'Etat souhaite promulguer la loi qui vous est soumise en laissant toute latitude à des possibilités de financement de la part d'entreprises privées qui envisageraient de contribuer au problème de la garde des enfants de leurs collaborateurs. Deux cas de figure s'envisagent en effet: la création (ou le maintien) de garderies d'entreprise ou la participation de l'entreprise aux charges engendrées par l'accueil des enfants de ses employés, dans les structures de la région ou du canton. A l'heure de la mobilité professionnelle et alors que les entreprises actuelles ne se créent pas toutes dans une perspective pérenne, il y a vraisemblablement lieu de privilégier la seconde hypothèse. Le Conseil d'Etat créera un groupe de travail, sous la présidence du ou de la déléguée à la petite enfance, pour débattre, avec les responsables d'entreprises privées, de solutions en la matière.

2.7.3. Charges de l'Etat

Pour tenter d'évaluer les répercussions financières de la loi soumise à votre approbation, le Conseil d'Etat a:

- fait effectuer des projections se basant sur les comptes des institutions de référence;
- considéré comme base de calcul, une régularisation quantitative d'environ 400 places accueil de la petite enfance par année (396 pour les calculs);
- décidé, en cas d'acceptation de la présente loi, de l'engagement d'une personne responsable du conseil et de l'appui aux structures concernées et aux communes;
- fait effectuer une projection du nombre d'heures de garde en familles d'accueil non professionnelles auprès des Mamans de jour.

2.7.3.1. Prise en charge de 20% de la masse salariale du personnel formé

Dans le cadre du rapport rendu en 1998 par le groupe de travail nommé par le DFAS (voir chapitre 2.1), une enquête très détaillée des charges des structures d'accueil avait mis en lumière deux données indispensables pour calculer avec fiabilité les dépenses prévisibles de l'Etat concernant ce point:

- a) la masse salariale d'une structure d'accueil représente 77,6% du total des frais d'exploitation.
- b) la masse salariale due au personnel diplômé représente 86,4% du total de la masse salariale.

Les institutions de référence pourraient, les premières, toucher des subventions sur la masse salariale des membres du personnel éducatif diplômé, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Cette somme permettra évidemment aux communes aujourd'hui actives dans le domaine de la petite enfance de voir leurs dépenses annuelles soulagées.

Dès la deuxième année, les chiffres deviennent plus difficiles à prévoir puisqu'on ignore à quel rythme se fera la régularisation de la qualification du personnel et la progression du nombre de places offertes par les communes. Le Conseil d'Etat a cependant estimé cette augmentation de charge au prorata de l'augmentation du nombre de places (400 par an), donc de postes (environ 40).

2.7.3.2. Prise en charge de 50% des frais de perfectionnement utile à l'exercice de la fonction

Concernant les frais relatifs au perfectionnement, il convient d'estimer combien de personnes feront des perfectionnements annuels dont le montant à la charge des collectivités pourrait, à l'instar du personnel en éducation spécialisée, avoisiner 500 francs annuellement.

Les institutions de référence disposent aujourd'hui d'environ 70 postes éducatifs. Dès la deuxième année d'entrée en vigueur de la loi, la part cantonale pourrait donc s'élever à environ 20.000 francs.

Dès la troisième année, les mêmes remarques que ci-devant s'imposent: on a à nouveau estimé l'augmentation de charge au prorata de l'augmentation du nombre de places, donc de postes.

2.7.3.3. Prise en charge totale des frais de formation

Il convient ici d'estimer combien de responsables de structures entreprendront la formation de directrice de crèches dont le coût est de 2000 francs annuellement. La même systématique que plus haut a été employée, soit une régularisation de 400 places par année, ce qui porte à seize le nombre de formations de responsables de crèches, annuellement (moyenne de vingt-cinq places par structure d'accueil). Cependant ici, la formation ne se faisant qu'une fois, la charge, soit 32.000 francs, reste la même d'année en année.

Pour le solde des frais de formation, le projet de loi précise que l'Etat prend en charge ces dépenses. On rappellera cependant qu'elles sont assumées par le service de la formation professionnelle.

2.7.3.4. Prise en charge des frais relatifs aux séminaires de sensibilisation des Mamans de jour (dans le cadre du mandat de gestion exercé par l'Association des Mamans de jour)

L'estimation faite porte sur un séminaire annuel de deux jours, dont les animateurs, professionnels de la petite enfance, supposent des charges à hauteur d'environ 3000 francs.

2.7.3.5. Prise en charge du déficit engendré par le placement d'enfants effectué par l'Association cantonale des Mamans de jour (dans le cadre du mandat de gestion exercé par ladite association)

Le total des charges de placement, représentées par les indemnités aux Mamans de jour, s'est élevé, en 1999, à 312.000 francs. Jusqu'ici, les recettes, principalement représentées par la participation des parents, ont couvert ces charges. Cependant, comme il est mentionnée plus haut, une amélioration de la situation est indispensable si on souhaite favoriser l'intérêt de futures familles et avoir quelques garanties qualitatives en faveur des enfants.

Portée à environ 5 francs, l'indemnité de 3 fr. 50 de l'heure engendrerait alors une augmentation des charges de 150.000 francs annuellement. Il ne semble pas que le nombre de placements devrait en revanche considérablement se développer puisque le subventionnement ainsi prévu en faveur des Mamans de jour interviendrait parallèlement au développement des places en crèches et garderies.

2.7.3.6. Engagement de la personne responsable du conseil et de l'appui

Il s'agit de prévoir, dès la première année, un salaire ainsi que la logistique y relative, soit 150.000 francs annuellement.

2.7.3.7. Rétribution des animatrices de district de l'Association des Mamans de jour (dans le cadre du mandat de gestion exercé par ladite association)

En intégrant l'extension prévue des activités de l'Association des Mamans de jour au Val-de-Travers, on peut estimer à six demi-postes, l'exigence d'encadrement en la matière, certaines régions engendrant plus de travail que d'autres. Ce sera, comme on l'a dit, à l'association de garantir la qualité et l'organisation du travail de ses animatrices. C'est donc six animatrices qu'il s'agit de prendre en charge, dont la rétribution est de l'ordre de 35.000 francs. Annuellement, l'animation coûterait dès lors 210.000 francs. Mais on l'a dit plus haut, le service des mineurs et des tutelles subventionne aujourd'hui déjà la rétribution de ces animatrices à hauteur de 150.000 francs par année. Seule, une dépense additionnelle de l'ordre de 60.000 francs est donc à prévoir.

2.7.3.8. Prévisions financières

Planification financière 2001-2005

	<i>Exercices annuels</i>				
	2001 ¹⁾	2002	2003	2004	2005
	<i>Nombre de places</i>				
	415	811	1207	1603	2000
Cf. 2.7.3.1 20% de la masse salariale du personnel	900.000.—	1.750.000.—	2.600.000.—	3.460.000.—	4.310.000.—
Cf. 2.7.3.2 50% des frais de perfectionnement	—	20.000.—	40.000.—	60.000.—	80.000.—
Cf. 2.7.3.3 et 2.7.3.4 Frais de formation et de sensibilisation	10.000.—	40.000.—	40.000.—	40.000.—	40.000.—
Cf. 2.7.3.5 Augmentation des charges de l'accueil chez les Mamans de jour	150.000.—	150.000.—	150.000.—	150.000.—	150.000.—
Cf. 2.7.3.6 Engagement du responsable conseil/appui	150.000.—	150.000.—	150.000.—	150.000.—	150.000.—
Cf. 2.7.3.7 Rétribution des animatrices de Mamans de jour	210.000.—	210.000.—	210.000.—	210.000.—	210.000.—
Montant total des charges cantonales à venir	1.420.000.—	2.320.000.—	3.190.000.—	4.070.000.—	4.940.000.—
Nouveau montant total des charges cantonales, déduction faite de l'aide actuelle du SMT, cf. 2.7.3.7	1.270.000.—	2.170.000.—	3.040.000.—	3.920.000.—	4.790.000.—

¹⁾ Les dépenses relatives à l'année 2001 seront déterminées avec exactitude en fonction de la date d'entrée en vigueur de la loi.

Compte tenu de l'adaptation très progressive de l'équipement cantonal et du travail considérable qui reste à effectuer dans les communes, il nous semble illusoire de tabler sur une période de mise en conformité de moins de cinq ans ; nous l'avons d'ailleurs déjà mentionné.

2.7.4. Résumé des diverses charges relatives aux structures de la petite enfance

Vu la complexité des calculs, il paraît utile, ci-après, de résumer les charges prévisibles des différents partenaires du projet de loi relative aux structures de la petite enfance, et cela, lors de son entrée en vigueur, puis, cinq ans après :

	<i>Charges totales</i>	<i>Participation des parents</i>	<i>Charges de l'Etat</i>	<i>Charges des communes</i>	<i>Dépenses actuelles des communes</i>
2001, 415 places	6.670.000.—	2.490.000.—	1.050.000.—	3.130.000.—	4.030.000.—
2005, 2000 places	32.160.000.—	12.000.000.—	4.570.000.—	15.590.000.—	

Remarques :

- Les charges totales se calculent en multipliant le nombre de places par le coût de l'accueil journalier (cf. chap. 2.7.1) et par le nombre de journées (cf. chap. 2.6.1) auquel on doit ajouter les frais de personnel engagé par l'Etat pour le conseil et l'appui (cf. chap. 2.7.3.6).
- La participation des parents se réfère aux explications du chapitre 2.6.3. Le barème sera cependant du ressort des communes.
- Les charges de l'Etat relatives aux structures de la petite enfance sont décrites aux chapitres 2.7.3.1, 2.7.3.2, 2.7.3.3 et 2.7.3.6.
- Les charges des communes sont donc le résultat d'une soustraction : charges totales – participation des parents – charges de l'Etat.
- Les charges de l'Etat mentionnées dans ce tableau diffèrent de celles qui sont précisées au tableau du chapitre 3.7.3.8. On comprendra qu'il s'agit en effet ici des dépenses prévisibles relatives aux structures de la petite enfance seulement, alors qu'au chapitre 3.7.3.8, les charges cantonales comprennent l'encouragement de l'accueil offert par les Mamans de jour.

3. CRÉATION D'UNE ANNÉE SUPPLÉMENTAIRE D'ÉCOLE ENFANTINE NON OBLIGATOIRE

3.1. Projet de loi Claude Borel (loi portant sur la révision de l'école enfantine)

En date du 29 septembre 1999, M. Claude Borel a déposé le projet de loi 99.157, dont la teneur est la suivante :

99.157

29 septembre 1999

Projet de loi Claude Borel**Loi portant révision de la loi sur l'école enfantine***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

sur la proposition de la commission...

décrète :

Article premier L'article premier de la loi sur l'école enfantine, du 17 octobre 1983, est modifié comme suit :

Article premier Les communes instituent, le cas échéant d'accord avec une ou des communes limitrophes, une école enfantine pour les deux années qui précèdent la scolarité obligatoire. Des cas particuliers en zone rurale de faible densité restent réservés.

Art. 2 ¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Cosignataires: J. Studer, M. Giovannini, B. Bois, L. Matthey, D. Barraud, O. Duvoisin, M. Debély, P. Erard, Frédéric Cuche, M. Barrelet, J.-C. Perrinjaquet, Ph. Loup, B. Soguel, M. Guillaume-Gentil-Henry, M. Perroset, R. Wüst et J.-A. Maire.

3.2. Rappel de l'institution de l'école enfantine dans le canton de Neuchâtel

Les premiers jardins d'enfants apparaissent dans le canton de Neuchâtel au début des années 1920. Ils sont, à ce moment-là, le résultat d'initiatives privées émanant de familles catholiques ou de personnes indépendantes regroupées en association libre. On ne compte alors que deux ou trois classes, mais l'élan est donné.

Le statut juridique de ces classes est celui qui a prévalu jusqu'à l'adoption de la loi cantonale sur l'école enfantine; chaque autorité responsable est indépendante et gère de manière autonome l'éducation des élèves.

Il faut attendre l'année du centenaire de la République neuchâteloise pour qu'une motion relative à la préscolarité soit déposée devant le Grand Conseil. Elle ne sera reprise en discussion qu'en 1951 et adoptée en 1952. Les motionnaires d'alors demandent que soit encouragée la création de jardins d'enfants, qu'une subvention cantonale soit octroyée aux communes

participant à cette mise en œuvre, que des mesures soient prises pour assurer la formation du personnel spécialisé nécessaire à la conduite pédagogique de ces classes.

Bientôt une vingtaine de jardins d'enfants sont implantés dans le canton, la plupart se concentrant dans les villes.

Deux projets de loi successifs sont étudiés en automne 1955. Au printemps 1956, le projet de loi définitif est adopté par le Grand Conseil ; cependant, le peuple rejette la loi et l'école enfantine ne voit pas encore le jour. Il reste, néanmoins, les jardins d'enfants dont le nombre ne cesse de croître.

Au cours de la décennie 1960-1970, ce ne sont pas moins de dix-sept interventions parlementaires qui se succèdent au Grand Conseil.

Mais il faut attendre dix ans encore pour que soit élaboré un projet d'officialisation. Il sera soumis au vote populaire le 28 novembre 1982. Une nouvelle fois, l'issue du scrutin est défavorable.

Après le rejet du peuple, les associations professionnelles des enseignants lancent immédiatement une initiative pour la généralisation des jardins d'enfants. Le Grand Conseil en recommande l'acceptation. Les urnes rendent un verdict favorable le 17 octobre 1983 ; le règlement d'application du décret instituant la généralisation de l'École enfantine publique neuchâteloise entre en vigueur le 10 décembre 1984.

De 1985 à 1987, le service de l'enseignement primaire s'attache à la mise en place de cette nouvelle structure scolaire. Au terme de cette période transitoire, toutes les communes du canton ont institué leur école enfantine conformément aux dispositions légales.

Le 28 juin 1989, le député André Buhler dépose un projet de loi portant révision de la loi sur l'école enfantine dans le but de reconnaître officiellement les deux années qui précèdent la scolarité obligatoire. La commission, chargée de l'examen de ce projet de loi, propose au Grand Conseil de ne pas entrer en matière. C'est principalement l'argument financier qui pousse cette commission, ainsi que le Conseil d'Etat d'alors, à s'opposer à cette proposition. Par contre, les députés du Grand Conseil acceptent cette modification de loi par 55 voix contre 46. Vu le montant de la dépense, c'est le peuple qui devra finalement se prononcer sur ce principe. Les citoyens et citoyennes neuchâtelois(es) se prononcent les 1^{er} et 2 juin 1991 ; ils refusent le projet de loi par 16.737 voix contre 15.341.

A la rentrée scolaire d'août 2000, 119 classes enfantines sont reconnues par le Département de l'instruction publique et des affaires culturelles. Certaines d'entre elles accueillent aussi des élèves âgés de 4 ans, dans la mesure où l'effectif total de la classe ne dépasse pas les limites fixées, conformément à l'article 11 du règlement d'application de la loi sur l'école enfantine, du 12 mai 1999.

3.3. L'école enfantine en Suisse romande et au Tessin

Un examen de la situation de l'école enfantine dans notre pays met en évidence un principe général communément admis: l'école enfantine est facultative.

La très grande majorité des cantons connaît une école enfantine organisée sur deux ans, la seconde année, qui précède la scolarité obligatoire, revêtant, toutefois, un statut plus souple que celui de l'année située avant l'entrée à l'école primaire.

En Suisse romande et au Tessin, la structure se présente ainsi :

<i>Cantons</i>	<i>Situation actuelle</i>
Berne	Deux années préscolaires.
Fribourg	Une année préscolaire (– 1) organisée sur le plan cantonal. « Jardin » préscolaire (– 2) organisé dans certaines communes.
Genève	Deux années préscolaires. Décloisonnement des degrés dans certains établissements (écoles en innovation). Création d'un cycle élémentaire – 2 + 2 dès l'année 2000-2001.
Jura	Deux années préscolaires, organisées en cycles.
Neuchâtel	Une année préscolaire (– 1) organisée sur le plan cantonal. « Jardin » préscolaire (– 2) organisé dans certaines communes.
Tessin	Trois années préscolaires.
Valais	Deux années préscolaires, souvent organisées séparément.
Vaud	Deux années préscolaires (cycle initial). Premier cycle primaire de deux ans, introduit dans le cadre d'EVM. Possibilité légale de créer des classes regroupant des élèves du cycle initial et du 1 ^{er} cycle primaire.

Quant aux projets inhérents à la mise en place des Hautes écoles pédagogiques (HEP), ils sont les suivants :

<i>Cantons</i>	<i>Formation prévue pour les enseignants des degrés – 2</i>
Berne-Jura-Neuchâtel (BEJUNE)	Formation de base – 2 + 6 (HEP). Spécialisation – 2 + 2 en troisième année d'étude.
Fribourg	Formation de base – 2 + 6 (HEP). Spécialisation – 2 + 2 dès la deuxième année d'étude.
Genève	Formation de base – 2 + 6 (UNI).
Valais	Formation de base – 2 + 6 (HEP). Spécialisation – 2 + 2 en cours de formation.
Vaud	Formation de base – 2 + 6 (HEP). Spécialisation – 2 + 2 en cours de formation.
Tessin	Formation de base – 3 + 5 (HEP). Option de titre unique ou spécifique encore ouverte.

3.4. Eléments favorables à l'institution de deux années d'école enfantine

3.4.1. Au niveau des organisations internationales

Plusieurs organisations internationales telles que l'UNESCO, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique), le CCC (Conseil de la coopération culturelle) du Conseil de l'Europe et le BIE (Bureau international d'éducation) ont conduit des études afin de mieux cerner les nouvelles orientations de l'éducation préscolaire.

De ces travaux et réflexions, citons plus particulièrement un extrait de l'avis formulé par le groupe de coordination de l'éducation préscolaire et de l'enseignement primaire du CCC :

Les expériences de l'enfant, avant que ne commence pour lui l'enseignement obligatoire, influent plus tard de façon décisive sur le cours de sa scolarité. Une grande partie des aptitudes, sur lesquelles se fonde l'apprentissage ultérieur, sont acquises dès avant l'entrée à l'école primaire. Le cadre de vie, qui dans la société moderne est loin d'être idéal pour beaucoup de familles et d'enfants, peut marquer le développement de ceux-ci. Les parents ont de plus en plus besoin d'aide pour élever leurs enfants dans les premières années. Or, cette aide peut en grande partie leur être apportée par des services préscolaires qui complètent le foyer et grâce auxquels tous les jeunes enfants peuvent profiter d'activités éducatives riches et variées en compagnie d'autres enfants et sous la direction d'adultes qualifiés. Il est recommandé aux Etats membres d'accorder une priorité élevée aux mesures destinées à assurer à tous les enfants une éducation préscolaire gratuite pendant deux ans au moins avant qu'ils aient atteint l'âge de la scolarité obligatoire.

3.4.2. A la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP-CH)

En 1986 déjà, la CDIP-CH édite vingt-deux thèses pour le développement de l'école primaire dont quelques-unes traitent de l'école enfantine.

Dans un chapitre intitulé *Globalité du processus éducatif*, on peut lire ceci : *L'école enfantine crée une passerelle entre l'éducation de la prime enfance assurée par la famille et celle à venir de l'école primaire. Elle prépare d'une manière globale les enfants, y compris ceux présentant des problèmes d'apprentissage et de handicaps divers, à l'école obligatoire. Il est important que, durant deux ans, chaque enfant ait la possibilité – facultative et gratuite – de fréquenter une école enfantine.*

Le fait que l'école enfantine se déroule sur deux ans permet au maître ou à la maîtresse d'école enfantine de repérer précocement et d'aider de façon appropriée les enfants atteints d'une déficience (troubles du langage, troubles moteurs, troubles du comportement, etc.).

Dans ses *Recommandations*, du 24 octobre 1991, au sujet de la scolarisation des enfants de langue étrangère, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique recommande aux cantons de *favoriser l'intégration des enfants dès l'âge préscolaire en leur donnant la possibilité de fréquenter le jardin d'enfants pendant deux ans et de proposer, dès l'âge préscolaire, l'enseignement gratuit de la langue courante et de soutenir les efforts entrepris pour la promotion de la langue d'origine* ».

Dans ce cadre-là, l'école enfantine sur deux ans représente un gain pour l'apprentissage linguistique et permet une meilleure intégration sociale et culturelle.

L'assemblée plénière de la CDIP-CH a émis, le 31 août 2000, à l'intention des cantons, des *Recommandations pour la formation et l'éducation des enfants de quatre à huit ans en Suisse*. Elles s'imposent en raison des nouvelles connaissances en matière de pédagogie ainsi que des profondes mutations auxquelles notre société est confrontée, en particulier la modification des structures démographiques, la flexibilité dans le travail, la nouvelle définition du rôle de la famille et de la femme dans la vie sociale comme une mobilité professionnelle accrue. Elles préconisent la constitution d'un *cycle élémentaire* pour les élèves des degrés – 2 à + 2. Le personnel enseignant destiné à ce cycle, formé dans les hautes écoles pédagogiques, bénéficiera d'un module de spécialisation.

3.4.3. A la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP-SR+TI)

Les nouveaux objectifs de l'enseignement préscolaire adoptés par les chefs des départements de l'instruction publique ont été mis en application dans les classes enfantines des cantons romands depuis l'année scolaire 1993-1994.

De ce document on relèvera plus particulièrement qu'*une distinction formelle entre les objectifs de première enfantine et ceux de deuxième enfantine n'est pas envisagée, les propositions étant faites dans une perspective de continuité sur les deux degrés de la préscolarité*. Une éducation préscolaire de deux ans donne aux enfants plus de temps pour développer l'ensemble de leurs compétences.

En Suisse romande, on travaille actuellement à la rédaction d'un plan d'études-cadre qui sera rédigé de façon coordonnée pour les degrés préscolaire, primaire et secondaire I pour l'ensemble de la région. Ces projets comprennent l'année – 2.

3.4.4. Au plan cantonal

L'introduction d'une école enfantine sur deux ans faciliterait – sur tous les plans – l'intégration des élèves « anticipés » (nés de septembre à décembre).

La scolarisation d'enfants de 4 ans apporterait une plus grande souplesse dans l'organisation de nombreuses classes du canton où la fluctuation des effectifs pose d'épineux problèmes.

En outre, plusieurs communes neuchâteloises accueillent d'ores et déjà des enfants âgés de 4 ans, soit dans des classes de deuxième année enfantine reconnues par l'Etat, soit dans des classes de première enfantine organisées sur le plan communal et donc non subventionnées par l'Etat.

<i>Communes</i>	<i>Nombre d'élèves de 4 ans dans des classes des</i>		<i>Total</i>
	<i>degré – 2</i>	<i>degré – 1</i>	
Neuchâtel	157	10	167
Thielle-Wavre	—	9	9
Cressier	26	11	37
Fresens	—	4	4
Noiraigue	—	8	8
La Côte-aux-Fées	—	6	6
Les Verrières	—	11	11
Valangin	—	5	5
La Chaux-de-Fonds	292	51	343
Les Planchettes	—	4	4
Totaux	475	119	594

3.5. Objectifs

Comme c'est le cas pour la première année d'école enfantine, la seconde année sera facultative. Ainsi que nous le mentionnons au point 3.4.3, un plan d'études-cadre pour la Suisse romande s'étendant des degrés – 2 à + 9 (deux années d'école enfantine et neuf années d'enseignement primaire et secondaire) est en voie d'élaboration.

Ce plan prévoit des objectifs d'apprentissage pour chacun des degrés et des socles de compétences que l'élève doit atteindre en fin de cycle et, particulièrement, au terme des onze années d'école enfantine et obligatoire.

On constate dès lors que l'école enfantine s'intègre entièrement dans le cursus de formation de l'enfant.

Avant d'entrer en milieu scolaire, l'enfant est déjà riche d'un grand nombre d'expériences et de compétences. L'école enfantine, déployée sur deux ans, visera à renforcer sa double mission sociale et éducative qui concerne les domaines socio-affectif, psychomoteur et affectif.

En effet, tout en respectant la spécificité de chaque enfant, l'enseignement préscolaire créera les conditions qui permettent de lui donner les compétences attendues pour sa scolarité à l'école primaire, puis secondaire.

Précisons que les activités conduites à l'école enfantine permettront à l'enfant d'expérimenter, d'ajuster globalement sa motricité, d'affiner ses perceptions, de construire des connaissances, d'explorer et d'enrichir le monde de ses représentations, d'organiser et de structurer sa pensée, et enfin de s'exprimer de façon personnelle.

Il développera ainsi la confiance en soi, le respect d'autrui et de l'environnement, le sens des responsabilités, l'esprit de tolérance, d'entraide et d'amitié comme la capacité d'observation et d'écoute. Il acquerra aussi des aptitudes propres à favoriser l'intégration à la vie communautaire: respect mutuel, propriété et ordre.

3.6. Modalité de mise en place d'une année supplémentaire d'école enfantine

3.6.1. Horaire et constitution des classes

L'horaire de la nouvelle année d'école enfantine sera instauré à temps partiel, ce qui permettra une entrée graduelle et harmonieuse dans le système scolaire. Les classes d'élèves de 4 ans déjà existantes, notamment à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds, à la charge des communes, fonctionnent, d'ores et déjà, à temps partiel.

Ainsi les enfants âgés de 4 ans se trouveront soit :

- dans une classe enfantine homogène (tenue par une enseignante préscolaire travaillant à temps partiel) ;
- dans une classe enfantine hétérogène (composée d'élèves de deux niveaux).

3.6.2. Personnel enseignant

Rappelons qu'au cours de l'année scolaire 2000-2001, l'école enfantine neuchâteloise compte 119 classes. Dans onze classes de petites communes, l'enseignement est donné à temps partiel, l'effectif des élèves étant restreint. Cent septante enseignants sont en fonction à temps complet ou partiel dans ce secteur de l'enseignement. Ce personnel enseignant est porteur des titres exigés par la loi sur l'école enfantine.

L'institution d'une seconde année d'école enfantine devrait provoquer un accroissement de personnel enseignant estimé à quelque 80 personnes fonctionnant à temps partiel. L'engagement de ce personnel ne devrait pas poser de difficultés importantes car le marché de l'emploi du secteur préscolaire a été pléthorique depuis la décennie des années 1980.

Le personnel enseignant porteur d'un titre de maître ou maîtresse d'école enfantine, acquis notamment à l'Ecole normale de Neuchâtel, aujourd'hui à la recherche d'un emploi devrait, pour une large part, pourvoir les postes de maître(sse)s d'école enfantine créés par la seconde année de

préscolarité. Dès 2004, les postes seront progressivement occupés par les maître(sse)s formés dans la Haute école pédagogique BEJUNE qui auront une formation axée plus spécifiquement pour les degrés préscolaire et primaire inférieur.

3.6.3. Locaux et aménagement des classes

De manière générale, l'aménagement des locaux ne devrait pas poser des difficultés majeures parce que la deuxième année d'école enfantine est déjà organisée à Neuchâtel et à La Chaux-de-Fonds. Dans les petites communes, les enfants de 4 ans s'intégreront sans autre dans la structure existante pour les enfants de 5 ans. En revanche, dans certaines communes moyennes, de nouveaux locaux devront être affectés à l'école enfantine, degré – 2.

3.7. Aspects financiers et désenchevêtrement

Dans l'attente du désenchevêtrement, on s'en tiendra aux critères actuels de subventionnement. Les traitements subventionnés du personnel administratif et enseignant des écoles enfantines se sont élevés à 4.849.223 fr. 90 (part de l'Etat) sur une charge globale de 10.480.448 fr. 50 pour l'année 1999.

Instituée, la seconde année d'école enfantine induira une charge inférieure à celle de la première année: taux de fréquentation plus faible, classes hétérogènes (classes existantes intégrant davantage le degré – 2) et enseignants à temps partiel limiteront les coûts.

Compte tenu du taux actuel de subventionnement de 45% des traitements du personnel enseignant (suite à la cantonalisation des maturités), on peut estimer que la charge de l'Etat sera de l'ordre de 3.600.000 francs pour cette nouvelle année, les communes prenant en charge une somme de 4.400.000 francs en estimant que le coût de la seconde année d'école enfantine ascendera à 8 millions de francs pour l'Etat et les communes.

3.8. Délais

Tenant compte des implications nécessaires à la mise en place de l'école enfantine, il nous paraît opportun d'accorder aux communes un délai de quatre ans pour leur permettre d'instituer la seconde année d'école enfantine, soit jusqu'au terme de l'année scolaire 2004-2005.

A l'instar de ce qui fut fait pour l'institution de la première année d'école enfantine, le Conseil d'Etat sera chargé de l'application des modalités de mise en place de la seconde année d'école enfantine avec les communes. Il confiera cette tâche au service de l'enseignement obligatoire.

4. CONCLUSIONS

4.1. Projet de loi relative aux structures d'accueil de la petite enfance

Le projet de loi qui vous est soumis à ce sujet présente les avantages suivants:

- garantir à chaque famille du canton la possibilité de faire accueillir son ou ses enfants dans un lieu dont la qualité des prestations est adéquate et ce, en respectant les contraintes de la plupart des horaires professionnels des parents;
- prévoir, à terme, un nombre de places d'accueil qui corresponde à la demande, sur l'ensemble du territoire cantonal, par un plan d'équipement cohérent.

Pour ces raisons, la commission de la politique familiale et de l'égalité soutient pleinement le principe de cette loi, en se réjouissant de la souplesse prévue qui permet d'introduire, cas échéant, d'autres partenaires en plus de l'Etat, des communes et des parents.

Les communes qui le souhaitent, pourront se regrouper sans rigidité, créant par exemple des fondations d'utilité publique, chargées de gérer les structures d'accueil régionales de la petite enfance.

Le secteur des structures d'accueil de la petite enfance sera vraisemblablement rattaché à l'actuel service de l'enseignement obligatoire. Ce dernier gère d'ores et déjà plus de 2000 dossiers d'enseignants dans le cadre de l'entité neuchâteloise qui regroupe l'Etat, les villes de Neuchâtel, du Locle et de La Chaux-de-Fonds ainsi que la très large majorité des communes en ce qui concerne la gestion des ressources humaines et en particulier le service des traitements du personnel enseignant.

L'expérience acquise par le service de l'enseignement obligatoire en terme d'organisation, de gestion et de surveillance du personnel, en partenariat avec les communes, pourra être mise au bénéfice de la structure de la petite enfance.

4.2. Projet de loi relative à une seconde année d'école enfantine non obligatoire

Instituée depuis 1985, l'école enfantine s'est mise en place dans les communes. Elle répond, dès lors, à satisfaction à l'attente de la population neuchâteloise. L'inspection des écoles enfantines, rattachée au service de l'enseignement obligatoire du DIPAC, s'assure que l'enseignement soit conforme aux objectifs fixés par la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP-SR+TI), approuvés par le Conseil d'Etat.

Les traitements du personnel enseignant de l'école enfantine sont fixés en conformité de la loi sur le statut de la fonction publique.

En termes de politique familiale, on peut considérer que tout ce qui est pris en charge financièrement par l'école publique diminue ainsi le coût à la charge des familles. Dans ce sens, la généralisation de l'école enfantine gratuite pour les enfants de 4 ans soulagera la part des budgets familiaux destinée aux frais de garde, en diminuant le nombre d'heures d'accueil de ces enfants dans les structures extrascolaires payantes.

Nous vous prions de prendre acte du présent rapport et d'accepter simultanément une loi en faveur des structures de la petite enfance et une révision de la loi sur l'école enfantine. Il sera ainsi possible de classer la motion Elisabeth Berthet 94.112, du 22 novembre 1995, « Structures d'accueil pour la petite enfance », et le projet de loi Claude Borel 99.157, du 29 septembre 1999, « Loi portant révision de la loi sur l'école enfantine ».

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 20 décembre 2000

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,

Th. BÉGUIN

Le chancelier,

J.-M. REBER

Loi sur les structures d'accueil de la petite enfance

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 20 décembre 2000,
décrète :*

1. Dispositions générales

But **Article premier** La loi vise à garantir l'offre d'un nombre de places d'accueil répondant à la demande, pour les enfants dès leur naissance, jusqu'à leur entrée à l'école obligatoire, éventuellement au-delà, ainsi que la qualité des prestations offertes. Elle règle l'octroi de subventions aux structures d'accueil de la petite enfance.

Champ d'application **Art. 2** La loi est applicable à toutes les structures d'accueil gérées par des collectivités publiques, des associations ou des fondations à but non lucratif, et qui :

- a) sont autorisées à exercer une activité, conformément à la législation fédérale sur le placement d'enfants hors du milieu familial;
- b) sont ouvertes à tous les enfants, sans discrimination, dans la mesure où elles sont équipées pour leur fournir un encadrement adéquat.

2. Rôle des communes

Répartition des tâches **Art. 3** ¹ Il incombe aux communes de pourvoir à ce qu'il y ait un nombre suffisant de places d'accueil disponibles et d'en assurer le financement. Le département compétent coordonne les efforts dans le cadre d'un plan d'équipement cantonal et est à la disposition des communes pour les aider et les conseiller dans cette tâche.

Planification ² Chaque commune est tenue d'établir une planification qui garantisse une couverture de ses besoins, tant quantitatifs que qualitatifs. Au besoin, les communes peuvent se regrouper.

Structures privées ³ L'autorité communale peut reconnaître une structure privée et la faire figurer dans sa planification afin de couvrir les besoins.

Collaboration intercommunale **Art. 4** Dans le cadre du plan d'équipement cantonal, les structures d'accueil reconnues au sens de la loi acceptent les enfants domiciliés

dans toutes les communes du canton. Elles facturent le prix de la journée à la commune du domicile légal des enfants, soit le prix coûtant diminué des subventions de l'Etat.

3. Principes et conditions d'octroi des subventions cantonales

Subvention cantonale	Art. 5 Une subvention cantonale ne peut être accordée que si la structure d'accueil remplit les exigences prévues par la loi; elle est subordonnée aux conditions prévues par les dispositions d'application édictées par le Conseil d'Etat (appelées ci-après dispositions d'application).
Salaires	Art. 6 L'Etat prend en charge au moins 20% des salaires du personnel au bénéfice d'une formation reconnue, selon les dispositions d'application, notamment en ce qui concerne la proportion du personnel formé.
Formation de base	Art. 7 L'Etat prend également en charge les frais de formation du personnel selon les dispositions d'application.
Perfectionnement	Art. 8 L'Etat participe également au financement des frais de perfectionnement du personnel selon les dispositions d'application.

4. Participation des responsables légaux

Participation des responsables légaux	Art. 9 La participation financière des responsables légaux est fixée par l'autorité communale de domicile de l'enfant, selon les dispositions d'application.
---------------------------------------	---

5. Dispositions d'exécution et finales

Département compétent	Art. 10 Le Conseil d'Etat désigne le département compétent et arrête les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi.
Délai d'application	Art. 11 Les dispositions prévues à l'article 3 doivent être exécutées dans les cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi.
Référendum financier obligatoire	Art. 12 ¹ La loi est soumise au référendum financier obligatoire.
Entrée en vigueur	² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, *Les secrétaires,*

Loi portant révision de la loi sur l'école enfantine

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 20 décembre 2000,
décrète:*

Article premier L'article premier de la loi sur l'école enfantine, du 17 octobre 1983, est modifié comme suit:

Article premier Les communes instituent, le cas échéant avec une ou des communes limitrophes, une école enfantine pour les deux années qui précèdent la scolarité obligatoire. Des cas particuliers en zone rurale de faible densité restent réservés.

Art. 2 ¹ La loi est soumise au référendum financier obligatoire.

² Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution. Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, Les secrétaires,