HORAIRES SCOLAIRES ET PROFESSIONNELS 05.005

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
en réponse
à la motion Pierrette Erard 99.162, du 10 novembre 1999, "Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels"

(Du 6 décembre 2004)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

La mise en place de structures d'accueil parascolaire et l'harmonisation des horaires scolaires sont des éléments centraux de politique familiale et des objectifs-clés du programme de législature du Conseil d'Etat.

Compte tenu de l'évolution de la situation des trois dernières années et en réponse à la motion 99.162, le présent rapport fait le point sur le dispositif mis en place et propose une série de mesures pour en renforcer la cohérence, à l'échelle de notre canton.

Pour atteindre ce but, une modification de la loi concernant les autorités scolaires s'avère nécessaire pour transférer à l'Etat la compétence de définir le cadre servant à confectionner les horaires scolaires et parvenir à une harmonisation entre les degrés. Il faut relever que cette mesure est neutre sur le plan financier et qu'elle tient compte de l'âge des élèves concernés, sur le plan pédagogique.

En complément, le Conseil d'État propose de généraliser les structures d'accueil parascolaire, en partenariat étroit avec les communes, les organisations et les associations de droit privé qui sont en prise directe avec les besoins locaux.

I. INTRODUCTION

En date du 22 mars 2000, votre Conseil a adopté la motion Pierrette Erard, dont la teneur est la suivante:

> **99.162**
> 10 novembre 1999
> **Motion Pierrette Erard**
> **Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels**
>
> *Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels, le Conseil d'État est prié d'étudier comment mieux harmoniser les horaires de l'école*

enfantine et primaire avec les horaires professionnels. En collaboration avec les autorités communales et scolaires, il examinera quelles adaptations sont nécessaires au niveau des horaires et quelles mesures sont à prendre afin de tenir compte des horaires de travail des parents d'élèves.

De simples modifications d'horaires et une harmonisation judicieuse entre les divers degrés permettraient de simplifier la vie des familles d'aujourd'hui. De plus, ces mesures devraient être complétées par la mise en place de structures d'accueil pendant les repas de midi, ainsi qu'avant et après l'école.

Le Conseil d'État dirigera notamment sa réflexion en direction d'une activité scolaire journalière continue incluant une courte pause pour le repas de midi. Il s'intéressera également à l'instauration plus large d'heures d'études surveillées. Enfin, la pratique sportive, hygiène de vie, devrait, par le gain de temps ainsi obtenu, assurément être à nouveau développée et diversifiée selon l'adage bien connu.

Cosignataires: M. Guillaume-Gentil-Henry, F. Perrin-Marti, M. Donati, M. Boss, F. Gertsch, Frédéric Cuche, L. Matthey, C. Borel, H. Deneys, M. Perroset, O. Duvoisin, C. Mermet, H. U. Weber, J.-J. Delémont, R. Jeanneret, M. Giovannini, M.-A. Crelier-Lecoultre, B. Bois, D. Barraud, G. Santschi, M. Barrelet, M. Debély et J.-C. Perrinjaquet.

Développement écrit

Dans notre société, la famille en tant que telle a subi une évolution considérable qu'il s'agisse de sa structure, de ses formes et de son fonctionnement. Les modes de vie se sont transformés. L'évolution économique et sociale amène toujours davantage de parents à devoir ou à vouloir travailler. Or, l'école telle qu'elle est organisée ne tient pas assez compte de ces changements. D'un côté, lorsque les enfants commencent l'école, les parents se trouvent confrontés à des problèmes d'horaires divers entre lesquels ils doivent jongler. Et d'un autre côté, de très jeunes enfants se retrouvent seuls parce que leur père ou leur mère ne peut pas faire autrement.

Des solutions simples et peu coûteuses existent pour améliorer cette situation, à commencer par une meilleure harmonisation des horaires scolaires. Des structures d'accueil devraient aussi être mises en place avant et après l'école en tenant compte des horaires des entreprises et du monde du travail. Les pays européens offrent ce genre de prestations aux parents, notamment en France voisine. Nous n'avons rien à inventer, mais nous pouvons nous inspirer des expériences déjà réalisées dans ce domaine. Il est temps et même urgent que nous adaptions notre école aux nouveaux modes de vie des familles. Cette adaptation se justifie d'autant plus qu'elle est doublement profitable. D'abord, d'un point de vue strictement économique, elle facilite l'intégration professionnelle des mères et sera bénéfique pour l'activité et le niveau de vie de notre région. Ensuite, pour les enfants, elle améliore les conditions de scolarisation et constitue un élément positif pour leur développement psychologique et personnel.

En raison de l'importance de ce problème, qui concerne de très nombreuses familles dans notre canton, nous demandons au Conseil d'État d'examiner comment des mesures concrètes peuvent être prises le plus rapidement possible.

II. GÉNÉRALITÉS

Adapter les structures aux modes de vie: une nécessité

Pour un nombre croissant de familles, il apparaît effectivement de plus en plus difficile de concilier vie familiale et professionnelle. Il est vrai que l'évolution des modes de vie tend à compliquer l'organisation et la gestion du temps pour les parents. En effet, les mères et les pères s'insèrent de manière toujours plus soutenue dans le marché du travail, que ce soit par choix ou par nécessité. On observe que près de trois quarts des femmes continuent de travailler après la naissance de leur premier enfant, un cinquième d'entre elles poursuivant une activité à plein temps et plus de la moitié à temps partiel, comme le démontre une étude de l'Office fédéral de la statistique parue en février 2000. D'après les chiffres fournis par l'enquête suisse sur la population active de 2003, il apparaît que près d'un tiers des femmes qui travaillent à temps plein préfèreraient dans la mesure du possible diminuer leur taux d'activité et avoir un emploi à temps partiel. 53% d'entre elles justifient leur envie pour des raisons d'organisation familiale, cette proportion oscillant entre 76% et 90% pour les femmes mariées ayant un ou des enfant(s). Selon le Service de l'assurance-maladie, quelque 6000 enfants de notre canton, soit 16,7% des enfants âgés de 0 à 18 ans, grandissent dans des foyers mono-parentaux. Il est dès lors compréhensible qu'un certain nombre de parents ne puissent pas assumer seuls l'encadrement de leurs enfants.

Par ailleurs, dans son rapport 01.003, du 20 décembre 2000, à l'appui d'un projet de loi sur les structures d'accueil de la petite enfance et d'un projet de loi portant révision de la loi sur l'école enfantine, le Conseil d'État soulignait déjà que le manque de structures d'accueil pour les enfants constituait aussi un handicap économique pour les entreprises établies dans le canton. Le peuple neuchâtelois a suivi l'avis du Conseil d'État et du Grand Conseil en acceptant, le 10 juin 2001, les deux lois précitées. Ces deux textes apportent une réponse à la pénurie de places d'accueil pour les enfants, avant leur entrée dans la scolarité obligatoire. Ils introduisent en outre un principe de cohérence sur le plan pédagogique. Enfin, il ne faut pas perdre de vue que le développement des structures d'accueil de la petite enfance constitue un moyen de renforcer la cohésion sociale et l'attractivité du canton, en offrant aux parents un moyen d'organiser leurs vies professionnelle et familiale, ainsi qu'un encadrement de qualité aux enfants.

Durant deux ans, la commission consultative en matière de politique familiale et d'égalité a étudié ces questions, en analysant la famille au double plan de la forme (conjugale, non conjugale, monoparentale, recomposée) et du choix d'organisation. Ses conclusions sont similaires à celles du rapport 01.003 du Conseil d'Etat: l'État n'a pas à privilégier un modèle familial au détriment d'un autre mais à adapter les structures en fonction des modes de vie actuels, car il s'agit d'offrir aux familles un véritable choix d'organisation.

Dans le même esprit, la commission consultative propose une réflexion d'ensemble, de l'harmonisation des horaires scolaires au développement de l'accueil parascolaire en passant par les initiatives spontanées de parents et de la population ainsi que la mise en place de nouveaux aménagements des horaires. Seule une participation de tous les acteurs et actrices concernés permettra de développer des solutions pragmatiques et originales et, partant, de concilier réellement les vies familiale et professionnelle. A ce titre, les associations patronales cherchent, à l'image de la publication de l'Union patronale suisse "Guide pour les employeurs: Vie de famille et activité professionnelle", à créer des conditions-cadres qui permettront à leurs employé-e-s d'assumer leurs responsabilités parentales.

De la prise de conscience aux actes concrets

Ces dernières années, la situation a évolué, puisque l'on est passé d'une prise de conscience du problème à la mise en œuvre de solutions concrètes, à l'image des structures d'accueil de la petite enfance ou des structures d'accueil parascolaires déployées dans notre canton.

Force est de constater, avec deux ans de recul, que ces mesures sont pertinentes mais que le dispositif mis en place doit désormais gagner en cohérence. C'est pourquoi le Conseil d'Etat estime qu'il est temps d'intégrer les structures parascolaires, qui répondent aux besoins concrets des parents en matière d'accueil extra-familial, au plan d'équipement cantonal.

Mais, alors que la deuxième année d'école enfantine est bientôt généralisée dans toutes les communes, le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire, aussi, d'élargir ce dispositif à l'école publique par une harmonisation interne des horaires scolaires.

III. DES OBJECTIFS PARTAGES PAR LE CONSEIL D'ETAT

Sous le titre "Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels", la motion englobe un ensemble de mesures qui vont de l'adaptation des horaires scolaires à la mise en place de structures d'accueil de type parascolaire pour permettre aux familles de ce canton de mieux concilier vie familiale et professionnelle. Elle élargit également le champ d'investigation au secteur des loisirs, en citant le sport en exemple. Elle fixe enfin un cadre de réflexion global et cohérent qui reste d'actualité. Elle envisage en effet trois axes, qui dépassent la seule harmonisation des horaires scolaires et professionnels mais qui rejoignent largement les objectifs visés à terme par le Conseil d'Etat: l'activité scolaire journalière continue, les heures d'études surveillées et la pratique du sport.

Harmonisation et structures parascolaires: le noyau dur du dispositif

Toutefois, le Conseil d'Etat est d'avis que l'harmonisation des horaires et l'élargissement de l'offre de structures parascolaires constituent les éléments centraux et interdépendants d'un dispositif qui pourra être progressivement complété par des mesures développées dans d'autres secteurs, à l'image du sport.

Car il serait illusoire de penser que l'harmonisation des horaires de la scolarité obligatoire ou entre les secteurs d'enseignement permettra de faire concorder, à elle seule, les horaires scolaires et professionnels, de surcroît en tenant compte de la situation particulière à chaque famille**.** La motion le reconnaît implicitement, en demandant d'examiner des moyens complémentaires aux seules adaptations des horaires. Elle rejoint en ce sens totalement les réflexions qui ont amené le Conseil d'Etat à envisager une planification globale de l'accueil extra-familial.

A ce stade de la réflexion, il est intéressant de constater que la motion exige une adaptation de l'école aux horaires professionnels des parents mais ne fait aucune allusion aux mesures que pourraient prendre les employeurs dans ce domaine (horaire flexible, par exemple). Les faits montrent désormais clairement que c'est bel et bien au secteur public de s'adapter aux réalités multiples et diverses du monde du travail. Il n'en reste pas moins que les milieux économiques, concernés au premier chef par le maintien d'une main-d'œuvre qualifiée, sont hautement intéressés par le développement des structures d'accueil. C'est pourquoi le Conseil d'Etat estime qu'il est aussi raisonnable

d'envisager de leur part un engagement financier pour investir dans des places d'accueil pour enfants, selon des modalités qui restent à définir. A titre d'exemple, le canton de Vaud s'apprête à créer une fondation de droit public financée par l'Etat, les communes et l'économie.

A ceci s'ajoutent les modalités d'exécution et d'organisation des mesures évoquées. A l'inverse des adaptations des horaires, le développement complémentaire de l'accueil parascolaire n'est pas du seul ressort de l'État. Il en va de même pour le sport et les autres loisirs. En effet, toutes ces mesures ne peuvent être élaborées et mises en œuvre qu'à travers un partenariat étroit avec les communes, des entreprises ou, dans le secteur du sport et des loisirs, avec des associations de droit privé. Face à cette complexité, il ne saurait donc y avoir une réponse de l'État, uniquement. Le mélange des genres, entre structures publiques, privées et d'entreprises accueillant des élèves, activité journalière continue, études surveillées et pratique du sport, induit donc une réflexion plus large.

Le rôle de l'Etat au centre d'un débat national

Dans ce contexte, l'État se doit de donner des impulsions, de fixer un cadre cohérent, pour coordonner les mesures existantes avec celles qui restent à développer en matière d'accueil extra-familial. Telle est la volonté du Conseil d'Etat. A cet égard, les travaux menés par l'Office de la petite enfance ont valeur d'exemple: le mandat initial de cette entité consistait, d'une part, à donner l'impulsion à la création de places en crèches de qualité et, d'autre part, à développer un dispositif d'accueil familial de jour. Ce mandat a été élargi, suite à l'entrée en vigueur, au 1er février 2003, de la "loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants": l'office a dès lors soutenu la réalisation de projets d'accueil destinés non seulement aux enfants d'âge préscolaire mais encore aux plus grands. Aussi, le Conseil d'Etat souhaite-t-il que l'office soit explicitement chargé de coordonner toutes les initiatives en matière d'accueil extra-familial de notre canton, en partenariat, dans les régions, avec toutes les instances concernées (communes, écoles, associations de parents, clubs de sports, crèches, association "Accueil familial de jour", entreprises, etc.).

Les questions soulevées par la motion ne touchent toutefois pas exclusivement notre canton. Le débat est devenu national, ces dernières années, aussi bien au niveau fédéral qu'au sein des enceintes intercantonales. A l'heure où les cantons cherchent, ensemble, à se donner les moyens d'harmoniser la scolarité obligatoire, à développer des plans d'études communs, voire à abaisser l'âge d'entrée à l'école, il paraît intéressant, dans la première partie du présent rapport, d'examiner la situation qui prévaut en Suisse romande, avant d'aborder des mesures concrètes destinées à renforcer notre propre dispositif.

IV. HARMONISATION DES HORAIRES SCOLAIRES

Situation générale en Suisse romande

Dans le canton de Fribourg, il n'existe actuellement pas d'horaires scolaires harmonisés. Des propositions visant à corriger cette situation ont été émises dans un rapport portant sur la politique familiale. La loi scolaire fribourgeoise détermine le nombre d'heures hebdomadaires pour chaque degré mais l'organisation incombe aux communes. Il en résulte une situation fort disparate et source d'insatisfactions des parents, selon les responsables du Bureau de l'égalité et de la famille du canton de Fribourg.

En Valais, il n'existe aucune harmonisation des horaires scolaires. A l'heure actuelle, la question n'est pas à l'ordre du jour.

L'harmonisation des horaires n'est pas réalisée partout dans le canton de Vaud. Elle est offerte par un certain nombre d'établissements puisque la loi cantonale y autorise les écoles qui en font la requête. A la demande du gouvernement cantonal, un projet plus contraignant a été élaboré qui comprend, notamment, une harmonisation des horaires entre l'école enfantine (dès 4 ans) et le premier cycle primaire (1ère et 2e années). Plusieurs modèles d'harmonisation sont présentés et la possibilité d'instituer, voire d'élargir l'accueil parascolaire y est clairement envisagée. La concrétisation de ces propositions passera par une modification de la législation cantonale.

Si le Jura ne connaît pas d'harmonisation des horaires, à proprement parler, un concept *ad hoc* (cf. annexe 2) a été proposé aux directions d'écoles, à la rentrée scolaire d'août 2004, pour le niveau primaire (1ère à 6e). Là aussi, le projet devrait permettre de développer l'accueil parascolaire, dans un cadre cohérent. A moyen terme, il existe, dans le canton du Jura une volonté politique pour harmoniser les horaires. Le concept "Ecole 2004" instaure ainsi un horaire-cadre qui prévoit l'introduction de "périodes blocs" de 90 minutes. Les écoles auraient ainsi l'obligation de planifier deux "périodes blocs" le matin et une l'après-midi, de sorte que les élèves d'une même école commenceraient et termineraient les cours en même temps.

Il s'agit en fait, ni plus ni moins, d'un horaire harmonisé. Les "petits" degrés (1ère et 2e années), qui ont un horaire hebdomadaire plus léger, disposeraient, par exemple, d'un, voire de deux après-midi de congé supplémentaires. A l'intérieur de l'horaire-cadre, les autorités jurassiennes prévoient de développer ce qu'elles appellent le "crédit école". Chaque établissement dispose actuellement d'une enveloppe budgétaire globale, qui comprend notamment les devoirs surveillés. Le concept "Ecole 2004" entend développer ce "crédit école" en y intégrant, par exemple, l'aide à l'apprentissage pour les élèves en difficulté.

Comme son nom l'indique, le concept "Ecole 2004" aurait dû être introduit à la dernière rentrée scolaire, l'objectif étant de l'imposer aux écoles, via une modification de la loi scolaire cantonale. Mais si les parents ont plébiscité le projet, les enseignant-e-s s'y sont vivement opposés. Le projet a par ailleurs été retardé de quelques années en raison des difficultés financières.

Aussi, à la rentrée 2004, le projet n'a-t-il pas été imposé, mais seulement proposé aux écoles. Mais la volonté du Gouvernement jurassien est intacte et l'objectif à moyen terme a été maintenu.

Deux cantons pionniers: le Tessin et Genève

Le Tessin est l'un des cantons les plus avancés en matière d'harmonisation des horaires à l'école enfantine et primaire. Tous les enfants sont en effet pris en charge entre 8h et 11h30 et entre 13h30 et 16h. Le système scolaire tessinois prévoit trois années d'école enfantine (de 3 à 6 ans) avec, pour ce degré uniquement, une prise en charge à midi. Cette particularité (avec moments de détente, de sieste et de jeux) fait partie du concept éducatif de l'école enfantine.

Si l'école primaire ne prévoit pas une prise en charge à midi systématique, près de la moitié des écoles tessinoises de ce niveau (60 sur quelque 130) offrent actuellement une telle prestation. Le repas est pris à l'école même ou à proximité, selon les possibilités et organisations des communes qui, le cas échéant, se chargent des transports.

Il s'avère aujourd'hui que les écoles primaires sont de plus en plus poussées à suivre le rythme de l'école enfantine pour ce qui est du repas de midi, pour répondre aux besoins des familles. Relevons au passage que le modèle tessinois est cité en exemple par la Confédération puisqu'il permet de renforcer l'activité professionnelle des femmes.

Dans le canton de Genève, les horaires sont harmonisés à l'école enfantine (2 années) et primaire (6 degrés). A l'école enfantine et en 1ère année primaire, la classe est ouverte de 8h00 à 11h30. Les enfants peuvent arriver de manière échelonnée jusqu'à 8h45, heure du début des cours qui se terminent à 11h30. Précisons qu'en 1ère année d'école enfantine, les enfants fréquentent l'école à la demi-journée, soit le matin, soit l'après-midi. L'après-midi, la classe est ouverte de 13h30 à 16h, les enfants peuvent arriver de manière échelonnée jusqu'à 14h00, heure où commencent les leçons qui se terminent à 16h00. Dans les autres degrés (2e à 6e), la classe est ouverte aux mêmes heures que ci-dessus, mais les cours commencent respectivement à 8h et à 13h30.

Pour les degrés 4, 5 et 6, des classes d'études surveillées sont ouvertes l'après midi lorsque le nombre d'élèves inscrits le justifie. Elles durent une heure et permettent aux enfants qui en ont besoin de faire leurs devoirs avec l'aide d'un-e enseignant-e.

Il est intéressant de constater que les cantons romands estiment, comme le Conseil d'Etat, qu'il est indispensable de renforcer la cohérence entre l'harmonisation des horaires scolaires et le développement simultané de l'accueil parascolaire. En effet, il est moins onéreux de mettre en place des structures d'accueil extra-familiales sur des horaires scolaires mieux harmonisés.

Neuchâtel: "Peut faire mieux!"

Cette "réalité sociale" n'épargne naturellement pas le canton de Neuchâtel. A titre d'exemple, dans un rapport d'octobre 2003 au Conseil général, le Conseil communal de Neuchâtel relève qu'*"un nombre croissant de parents revendiquent une harmonisation des horaires scolaires"*. Si lui-même y est favorable, il observe toutefois que les communes n'ont pas la compétence de redéfinir la grille-horaire, cette tâche revenant au canton.

On rappellera que l'école obligatoire neuchâteloise est composée de trois secteurs: l'école enfantine, l'école primaire et le secondaire inférieur. Les horaires de chacun d'eux tiennent compte des objectifs des plans d'études, de l'âge des enfants et de leurs caractéristiques psycho-affectives. C'est pourquoi ils varient d'un secteur, voire d'un degré à l'autre, au sein de l'école primaire en particulier (voir tableau 2 de l'annexe 1).

Si cette situation s'explique sur le plan pédagogique, elle n'en demeure pas moins une source de frictions fréquentes avec les parents. Force est de constater que les recommandations adressées aux autorités scolaires ne suffisent plus à fixer un cadre de référence harmonisé à l'échelle du canton, dans son ensemble.

Le Conseil d'Etat estime donc qu'il est devenu urgent de remédier à cette situation, en exigeant des autorités scolaires locales de procéder à une harmonisation interne des horaires et en modifiant, en conséquence, la loi concernant les autorités scolaires afin de transférer la compétence de définir le cadre servant à la confection des horaires au canton plutôt qu'aux communes. Il propose également d'ajouter deux périodes à la grille-horaire des élèves de 1ère année primaire, pour créer une unité des horaires des degrés 1 et 2.

Ces propositions fixent un cadre plus contraignant mais ne remettent pas non plus fondamentalement en cause la marge de manœuvre que les articles 18 et 19 de la loi sur l'organisation scolaire laissent déjà aux communes. Même en l'absence de directives de

l'Etat, certaines dispositions locales peuvent, avec un peu de bonne volonté et de concertation, offrir des adaptations supplémentaires des horaires scolaires, pour permettre aux parents de concilier leurs vies professionnelle et familiale.

Incidences pédagogiques et financières

Comme nous l'avons relevé, sur la base de la grille-horaire actuelle, il est tout à fait envisageable de procéder à une harmonisation interne des horaires scolaires des secteurs enfantin et primaire de l'école obligatoire, au sein d'une même école. Il s'agit simplement d'exiger des autorités scolaires locales qu'elles procèdent à une harmonisation interne des horaires à trois moments sur les quatre que compte une journée d'école (par exemple, en fin de matinée, en début et en fin d'après-midi). Cette mesure n'engendrerait aucun coût supplémentaire, ni pour l'Etat ni pour les communes, puisque la charge horaire des enseignant-e-s resterait inchangée. Cette mesure limiterait ainsi la mise en place complémentaire d'une structure d'accueil parascolaire.

Relevons que le Conseil d'Etat a écarté d'emblée une uniformisation de l'horaire des élèves de l'école enfantine et de l'école primaire à 32 périodes, avec maintien des demi-classes: il en résulterait des charges supplémentaires de 18.400.000 francs, soit 8.300.000 francs pour le canton et 10.100.000 francs pour les communes.

Le Conseil d'Etat a également examiné la possibilité d'augmenter la grille-horaire du cycle 1 (-2+2) de 4 périodes de manière à uniformiser l'horaire des élèves concernés. Il faut préciser que le fait d'élargir l'horaire n'entraîne pas forcément une présence obligatoire de tous les élèves. Mais le Conseil d'Etat a renoncé à cette option qui impliquerait une modification de l'indice-horaire des enseignant-e-s de l'Ecole enfantine et, partant, des coûts supplémentaires de l'ordre de 8.000.000 francs dont 3.600.000 francs pour le canton et 4.400.000 francs pour les communes.

L'harmonisation interne des horaires en début et en fin de matinée est quant à elle neutre sur le plan financier. Certes, une telle mesure a ses limites: elle engendre, en cascade, une ou des demi-journées de congé supplémentaire. Elle permet néanmoins de réaliser un accueil à la demi-journée pour tous les enfants avec un minimum d'encadrement parascolaire générant un coût moindre. Etant donné le fait que l'accueil parascolaire est également financé par les parents, seuls les enfants ayant réellement besoin de ce type d'accueil l'utilisent dans l'après-midi ainsi dégagé.

Le Conseil d'Etat tient à souligner qu'il a pris en compte l'âge des enfants et, donc, de la fatigabilité accrue des plus petits. Il a également été guidé dans ce choix par un autre constat pédagogique: une augmentation de la grille-horaire de l'élève en 1ère année primaire permettrait en effet de combler partiellement le déficit horaire du canton de Neuchâtel, par rapport aux autres cantons romands, de renforcer l'efficacité des apprentissages fondamentaux.

La problématique est totalement différente pour le degré secondaire 1, compte tenu de l'âge et de l'autonomie des élèves concernés. L'organisation d'un dispositif d'accueil adapté à la grandeur de l'école – installation d'une bibliothèque de collège, d'un lieu d'accueil ou encore d'une cantine scolaire – peut répondre favorablement aux besoins des familles et des enfants concernés. Mais il faut relever que les adolescents ressentent souvent une impression de contrôle social qui se dégage des lieux d'accueil; ils cherchent donc à échapper au cadre scolaire et préfèrent se regrouper dans les environs du collège.

V. STRUCTURES D'ACCUEIL PARASCOLAIRE

Nous avons constaté que l'harmonisation des horaires ne suffit pas, à elle seule, à répondre à la motion. Il s'agit donc d'envisager également des mesures complémentaires, dites parascolaires (du grec *para* "à côté de"). C'est ce que les collectivités ayant déjà répondu à cette attente, partiellement ou complètement, nomment les **structures parascolaires**.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'une telle offre est différente de celle des structures d'accueil de la petite enfance. Certes, les deux types d'accueil soulagent l'organisation des familles; ils peuvent parfois être abrités sous un même toit, notamment pour des impératifs économiques. Mais indépendamment de l'âge, la distinction porte principalement sur l'horaire et le type d'activités proposés.

Au sein de la plupart des pays de la Communauté européenne mais également en Suisse romande, la thématique de l'accueil extra-familial est d'actualité.

Un thème de discussion européen

Dans plusieurs Etats membres de la Communauté européenne, l'accueil des enfants en dehors des moments de fréquentation obligatoire fait l'objet de nombreux débats publics. Dans le contexte social et économique actuel, les écoles préscolaire et primaire se voient investies de plus en plus d'une mission d'accueil et d'encadrement au-delà des heures d'enseignement. Outre des systèmes éducatifs fort divers, des modalités d'organisation se mettent en place afin d'accueillir les enfants le matin, durant la pause de midi et en fin d'après-midi. Dans la quasi totalité des pays concernés, c'est grâce à une responsabilité partagée entre Etat, département, province, communes, écoles et parents que des structures sont mises en place. Les normes d'encadrement et les qualifications du personnel diffèrent quelque peu, les sources de financement sont multiples. Dans chaque cas, on observe une implication des parents.

Situation en Suisse…

En Suisse romande, toutes les lois relatives à l'accueil extra-familial ont été revues entre 1997 et aujourd'hui, la dernière étant la loi vaudoise sur l'accueil de jour des enfants de 0-12 ans dont l'entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2005. Un peu partout, mais toujours en fonction des modes d'organisation des familles des régions concernées, des structures accueillent les enfants avant l'école, durant la pause de midi et après l'école, en règle générale grâce à une responsabilité partagée entre les collectivités publiques et les parents, ces derniers étant le plus souvent sollicités sur le plan financier.

Dans notre pays, les grandes villes, dans leur majorité, ont développé une offre d'accueil parascolaire, la ville de Genève ayant incontestablement fait œuvre de pionnière dans ce domaine. Son organisation, vieille de 110 ans et issue du patronat d'entreprises privées, bénéficie d'un budget de près de 20 millions de francs, principalement assumé par l'État et les communes, les parents y contribuant proportionnellement à leur revenu.

Dans le canton de Fribourg, le bureau de l'égalité et de la famille vient de mener une enquête à ce sujet. Un taux de participation exceptionnellement élevé a permis de cerner les besoins avec fiabilité. Ainsi, on sait que 43% des familles fribourgeoises souhaitent une telle prise en charge de leurs enfants. Si l'accueil de midi est la prestation la plus demandée, un tiers des parents est également favorable à un accueil après l'école et 10% avant le début des cours. La demande qui rassemble la plus forte proportion de parents (35%) est une prise en charge de deux jours par semaine. Il est intéressant de

relever que l'on n'observe aucune différence entre les régions urbaines et rurales, ce qui semble prouver que les besoins des parents dépendent fortement de leur activité professionnelle et non de leurs loisirs comme certains peuvent le penser. Une famille sur quatre y voit un objectif éducatif, en évoquant la chance offerte à un enfant de nouer des contacts avec ses pairs en dehors de la classe. Finalement, 85% des personnes interrogées (alors qu'un tiers des mères sont à plein temps à la maison) reconnaissent l'utilité du parascolaire.

"L'élargissement de l'offre en structures d'accueil extrascolaire devient un besoin urgent dans tout le canton", relève le rapport fribourgeois. De nombreuses communes sont toutefois dépassées à l'idée de monter seules et intégralement une telle structure de prise en charge. C'est pourquoi les autorités fribourgeoises proposent un modèle stimulant aussi l'initiative privée, par le biais d'associations de parents. En matière de prise en charge des coûts, l'enquête révèle que les parents interrogés seraient en moyenne prêts à payer 170 francs par mois pour l'accueil parascolaire de leur enfant.

… et dans le canton de Neuchâtel

Dans notre canton, la Ville de Neuchâtel dispose d'une offre particulièrement large. Dans un rapport du Conseil communal au Conseil général d'octobre 2003 concernant l'accueil parascolaire des enfants scolarisés au sein des écoles enfantines et primaires, les services en charge du dossier dressent un état des lieux du dispositif en place et des projets de développement envisagés. L'accueil parascolaire est présent depuis six ans maintenant en Ville de Neuchâtel et compte six structures judicieusement réparties sur le territoire communal. Chacune d'entre elles accueille des enfants lors de la pause de midi et propose un repas chaud aux élèves qui la fréquentent. En réponse à la demande pressante des parents, ces structures étendent l'une après l'autre leur offre à l'accueil du matin, le développement envisagé prévoyant dans un deuxième temps l'élargissement de l'offre à l'accueil de l'après-midi tel qu'il se pratique déjà au *Point des écoliers*. Ainsi, grâce aux 172 places disponibles dans ces centres de vie pour écoliers, 15% de la population scolarisée en Ville de Neuchâtel profite de cette possibilité de placement. Fonctionnant avec du personnel qualifié à raison d'un adulte pour dix enfants, ces lieux d'accueil jouent également un rôle non négligeable en matière de prévention et de dépistage des troubles du comportement.

Au niveau cantonal, l'Office de la petite enfance, dans sa mission d'observatoire et en tant que partenaire de l'Office fédéral des assurances sociales pour le traitement des demandes de financement de l'accueil extra-familial, a pu constater que l'accueil parascolaire n'est pas uniquement un besoin dans les grandes villes du canton. Plusieurs projets émanant de communes périphériques, déjà aboutis ou en phase de concrétisation, ont fait l'objet de démarches auprès de l'administration fédérale pour obtenir ce soutien financier. En moins d'une année, sept dossiers ont ainsi été envoyés à la Confédération et cinq devraient lui être soumis dans un futur proche. Chacune de ces demandes devant être motivée par une enquête formelle sur les besoins des parents en matière d'accueil parascolaire, l'Office de la petite enfance a ainsi pu récolter un certain nombre d'informations intéressantes quant aux attentes des parents neuchâtelois. En moyenne, la moitié des parents interrogés font part de leur souhait de placer leur(s) enfant(s) si une structure parascolaire ouvrait ses portes dans leur commune.

La création systématique de structures parascolaires exigerait évidemment d'importants efforts financiers qui s'ajouteraient à la récente mise en place des structures d'accueil de la petite enfance. Dans un premier temps, le Conseil d'État a clairement donné la priorité aux crèches, souhaitant que l'équipement cantonal en la matière s'élabore dans les meilleures conditions possibles pour les communes.

Néanmoins, après deux années de fonctionnement et d'étude des réalités du terrain, alors même que le dispositif d'accueil nécessaire en crèche n'est pas encore complet, l'Office de la petite enfance relève que le besoin en matière de places d'accueil, exprimé par la population neuchâteloise au travers de l'enquête réalisée auprès de tous les parents d'enfants âgés de 0 à 6 ans en automne 2002, met en lumière toutes les formes d'accueil extra-familial usitées (familles de jour, crèches, filles au pair, structures parascolaires, voisins, ateliers pour petits). Les parents se sont prononcés en tant qu'utilisateurs de ces prestations diverses et il n'est pas raisonnable d'envisager qu'en raison de la prise en charge d'une part du financement des coûts de l'accueil par la collectivité lors d'un placement en crèche, les représentants légaux «abandonnent» les autres formes de garde. Il s'agit donc, tout en maintenant le caractère contraignant de la loi cantonale, pour garantir la mise en application de certains principes, de maintenir un financement public aux trois principaux types de lieux d'accueil extra-familial, comme c'est déjà le cas aujourd'hui.

Classification des lieux d'accueil

Dans un souci de coordination et de simplification sur le plan administratif, la classification des lieux d'accueil reprend dans les grandes lignes celle retenue par la Confédération dans le cadre de son programme d'impulsion.

Ainsi, outre les **structures d'accueil collectif de jour de type crèche** déjà subventionnées, le système proposé distingue:

- **Les structures d'accueil parascolaire**, publiques ou associatives (ce sont les structures qui accueillent des enfants d'âge scolaire durant la journée en dehors du temps consacré à l'enseignement).

- **Les structures de coordination de l'accueil familial de jour** (ce sont les structures qui sont chargées de coordonner, de gérer, de développer et d'animer l'activité des personnes qui accueillent régulièrement dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, des enfants).

Comme nous l'avons déjà relevé, les récentes décisions de la Confédération de donner une impulsion financière de taille à l'offre parascolaire, ont amené le Conseil d'État à prendre les devants: ainsi, un collaborateur scientifique, rattaché à l'Office de la petite enfance depuis la rentrée scolaire 2003, a pour tâche d'assumer la coordination et le traitement des demandes qui émanent de l'Office fédéral des assurances sociales. Cette nouvelle disposition obligeait de toute façon l'État à préaviser, durant les huit prochaines années, les demandes d'aides financières formulées par les communes ou les particuliers auprès de cet Office fédéral auquel incombe l'exécution de la loi. On estime à 1.300.000 francs les retombées potentielles de la loi en terme d'impulsion à l'accueil extra-familial pour le canton.

Le Conseil d'État est pleinement conscient qu'imposer un engagement financier important aux communes dans le secteur de l'accueil parascolaire serait aujourd'hui difficilement envisageable. Néanmoins, il convient ici de relever qu'il est possible, dans le secteur parascolaire, d'offrir de bonnes prestations sans recourir exclusivement à un personnel spécialisé. Des initiatives simples, des moyens parfois modestes et une mobilisation des bonnes volontés peuvent suffire aux parents d'un village ou d'un quartier pour s'entraider et créer une structure parascolaire. Certes la personne responsable d'une telle structure devra impérativement être au bénéfice d'une formation en lien avec l'enfance, reconnue par l'Office de surveillance des lieux d'accueil. Mais, les exigences posées en matière de taux d'encadrement des élèves étant plus larges que celles appliquées en crèche en raison de l'âge des enfants accueillis, il en résulte, pour ce type de lieu d'accueil collectif, un coût global moindre. Il s'agit de relever ici la difficulté rencontrée quant à l'évaluation

précise du coût moyen d'une place d'accueil dans une structure parascolaire, tant ces dernières se distinguent quant à l'accueil proposé: matin, midi et/ou après-midi. D'autre part, le fait d'intégrer ou non une participation de personnes bénévoles dans le fonctionnement du lieu d'accueil en modifie bien évidemment considérablement le coût.

Souhaitant illustrer notre propos, évoquons la situation de la Ville de Neuchâtel qui a budgété pour 2004 une charge brute de 1.776.000 francs pour le fonctionnement de ses six lieux d'accueil pour écoliers. En référence au nombre de places disponibles ainsi qu'au nombre de jours d'ouverture, le prix coûtant d'une place d'accueil parascolaire se monte à quelque **53 francs pour une ouverture le matin avant l'école et à la pause de midi**. Cette valeur est facilement comparable à ce qui est observé dans les crèches du canton, à savoir un prix coûtant moyen avant toute subvention publique de 100 francs.

Autre exemple représentatif, celui du *P'tit Croqu'* à Colombier, première structure d'accueil parascolaire ayant bénéficié du soutien financier de l'OFAS dans notre canton. Ouvert depuis le 20 août 2002, *Le P'tit Croqu'* est l'exemple même du projet mené à bien par des initiateurs privés – l'Association des parents d'élèves des écoles enfantines et primaires – appuyés par les Autorités communales. Offrant une disponibilité de 12 places le matin et l'après-midi et de 25 places pour le repas de midi, *Le P'tit Croqu'* bénéficie de la participation bénévole des parents plaçants qui s'engagent à seconder les professionnel-le-s en travaillant au service des repas et à l'encadrement des enfants quatre fois par année scolaire. Cette formule originale permet d'impliquer les parents dans le fonctionnement quotidien du lieu qui accueille leur(s) enfant(s), renforçant par là même leurs compétences éducative et sociale. De plus, elle permet un coût global moindre dont sont bénéficiaires tous les partenaires. En effet, compte tenu du travail bénévole ainsi effectué, le coût d'une place d'accueil avoisine les **50 francs pour la journée entière**. Si la prestation des parents devait être rémunérée, une place d'accueil au *P'tit Croqu'* coûterait 73 francs par jour. Précisons encore que ces montants ne prennent pas en compte les frais de repas, confectionnés à l'extérieur et facturés aux parents au prix coûtant.

VI. DES OPTIONS COMPLEMENTAIRES: LA PERMANENCE AU SEIN DESETABLISSEMENTS ET LES ETUDES/DEVOIRS

Comme l'envisage aussi la motion, il serait envisageable d'inviter les autorités communales et scolaires à mettre en place, au sein des établissements scolaires, une "permanence" interne permettant l'accueil des élèves lors des entrées plus tardives – 8h45 par exemple – et des sorties "avancées" – 15h20 par exemple –. La réflexion autour de cette notion d'accueil large pourrait être menée avec les divers acteurs sociaux présents dans les communes. Ainsi, une structure élaborée sur le modèle des "Contrats éducatifs locaux" (cf. annexe 3) initiés en France et regroupant les professionnels et bénévoles de l'éducation au sens large pourrait être imaginée chez nous.

Dans ce contexte, les études surveillées, plus communément appelées "devoirs surveillés" dans notre canton, pourraient vraisemblablement reconquérir une place qu'elles ont un peu perdue. En effet, des réalisations comme celles qui sont menées au Locle, à Peseux et au Landeron peuvent apporter des éléments de solutions aux problèmes d'organisation des familles, même si tel n'est pas l'objectif initial des devoirs surveillés qui peuvent être confiés soit à des enseignant-e-s soit à des parents. Précisons d'ailleurs que la gestion des devoirs surveillés n'entre pas dans le champ de «compétences» du secteur parascolaire et qu'elle est laissée à la totale liberté des communes. Il n'existe aucune obligation contraignant ces dernières à installer un tel système. C'est pourquoi on observe une très grande diversité à l'échelle du canton.

Il est essentiel de reconnaître et de soutenir l'action de toutes celles et de tous ceux qui s'engagent sur le terrain pour développer des activités extrascolaires. Il s'agit donc de laisser une large place aux initiatives spontanées des collectivités et des associations. En ce sens, l'Etat doit se limiter à coordonner, parfois à donner des impulsions, à travers l'Office de la petite enfance, par exemple au moyen du plan d'équipement.

VII. PROPOSITIONS

En résumé, le Conseil d'Etat est d'avis que le noyau dur de la réponse à la motion 99.162 s'articule en trois parties.

Premièrement, le Conseil d'Etat doit pouvoir exiger des autorités scolaires locales que ces dernières procèdent à une harmonisation interne des horaires à trois moments sur les quatre que compte une journée d'école (par exemple, en fin de matinée, en début et en fin d'après-midi), sur la base de la grille-horaire actuelle. Cette mesure n'aurait aucune incidence financière, ni pour l'Etat ni pour les communes. Elle pourrait limiter ainsi la mise en place complémentaire d'une structure d'accueil parascolaire.

A cet effet, le Conseil d'Etat propose de modifier la loi concernant les autorités scolaires, afin de transférer la compétence de définir le cadre servant à l'établir les horaires des communes au canton. Ainsi, on atténuerait, sans aucun préjudice pédagogique, la diversité des pratiques actuelles, tout en allant dans le sens d'une harmonisation, par exemple au moyen de la mise en place d'horaires blocs.

Deuxièmement, le Conseil d'Etat souhaite une augmentation de la grille-horaire de l'élève en 1ère année primaire. En ajoutant 2 périodes (1 période de français et 1 période de mathématiques) à la grille-horaire des élèves de 1e année primaire, on créerait ainsi une unité des horaires des degrés 1 et 2 de l'école primaire. Par la même occasion, on comblerait partiellement le déficit horaire propre au canton de Neuchâtel par rapport aux autres cantons romands, tendant ainsi à une meilleure efficacité des apprentissages fondamentaux. Précisons que cette mesure n'a aucune incidence sur l'indice-horaire des enseignant-e-s. Elle réduit toutefois de 6 à 4 les périodes à disposition pour des obligations particulières de type socio-éducatif. Elle est donc neutre sur le plan financier.

Troisièmement et enfin, le Conseil d'Etat estime qu'il est nécessaire de généraliser les structures d'accueil parascolaire, pour compléter l'harmonisation des horaires, et favoriser la mise en place d'un dispositif global et cohérent, à l'échelle de notre canton.

VIII. CONCLUSIONS

Le Conseil d'Etat considère que l'harmonisation des horaires scolaires, couplée à une offre parascolaire, est un élément central de politique familiale. De plus, elle est aujourd'hui souhaitée et même revendiquée par la plupart des parents. Preuve en sont les motions et autres interpellations régulièrement soumises aux autorités communales, et ce, tous partis politiques confondus, comme c'est le cas à Neuchâtel, à Bevaix ou à Corcelles-Cormondrèche.

L'harmonisation des horaires scolaires est demandée par les milieux économiques, qui souhaitent pouvoir compter sur un personnel qualifié et disponible. Plus spécifiquement, des horaires scolaires harmonisés et un accueil parascolaire digne de ce nom sont des arguments souvent décisifs pour les cadres des entreprises étrangères qui cherchent à

s'établir dans notre canton. Comme l'ont souvent rappelé plusieurs industriels neuchâtelois, des cadres étrangers refusent de venir habiter dans le canton ou le quittent rapidement par manque de structures ou parce que certaines mères ne supportent pas de devoir transporter leurs enfants plusieurs fois par jour.

Enfin, il faut noter que le vieillissement de la population implique, d'une part, que l'économie aura toujours plus besoin de la force de travail des femmes et que, d'autre part, les cotisations qu'elles versent contribuent à l'équilibre financier des assurances sociales.

Si l'harmonisation peut être, au plan technique, aisément réalisable, les seuls exemples des cantons de Genève et du Jura démontrent qu'il n'existe pas une seule façon d'harmoniser; les possibilités sont multiples et offrent ainsi aux cantons et, a fortiori, aux communes, un choix et une certaine liberté de manœuvre. Enfin, harmoniser ne signifie pas uniformiser: dans les deux cantons précités, l'horaire hebdomadaire tient compte de l'âge des enfants, du rythme d'apprentissage et de la fatigabilité accrue chez les plus jeunes. Cela étant, l'harmonisation des horaires scolaires entraînera forcément quelques modifications dans l'organisation et les habitudes scolaires.

Pour autant, face à une question d'actualité qui touche non seulement la Suisse romande mais notre pays dans son ensemble, dans un environnement fait de mobilité et de concurrence, face à une demande avérée dans le canton de Neuchâtel en particulier, le Conseil d'Etat estime qu'il est temps d'encourager, d'inciter et d'exiger aussi, des communes et des écoles, une harmonisation des horaires qui tienne compte des réalités de notre temps, de l'organisation des familles et des besoins de nos entreprises.

S'agissant de l'accueil parascolaire, le Conseil d'État est d'avis qu'il convient de travailler en partenariat étroit avec les communes, les organisations et les associations de droit privé qui sont en prise directe avec les besoins locaux sur tous les aspects concrets des projets, y compris le plan financier, sans oublier l'intérêt des familles elles-mêmes. Ces propositions s'inscrivent parfaitement dans la ligne des suggestions émises par la Commission consultative en matière de politique familiale et d'égalité, notamment dans le 1er volet – Structures d'accueil – de son rapport que vous vous voudrez bien trouver en annexe.

L'État préconise donc une mise en place simultanée des structures d'accueil de la petite enfance, d'un dispositif parascolaire et de mesures relatives à l'organisation scolaire, permettant ainsi de créer une chaîne de l'accueil extra-familial des enfants dès la naissance et jusqu'au terme de leur scolarité, étant entendu que le besoin est fortement concentré sur les 0-12 ans. Les mesures prévues vont dans le sens de la réalité sociale d'aujourd'hui.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil d'accepter les propositions qui lui sont soumises, d'approuver la modification de la loi concernant les autorités scolaires et de classer la motion Pierrette Erard 99.162, du 10 novembre 1999, "Pour une meilleure harmonisation des horaires scolaires et professionnels".

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

Neuchâtel, le 6 décembre 2004

Au nom du Conseil d'Etat:

La présidente, S. PERRINJAQUET

Le chancelier, J.-M. REBER

Loi
portant modification de la loi concernant les autorités scolaires

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition du Conseil d'Etat, du 6 décembre 2004,

décrète:

Article premier La loi concernant les autorités scolaires, du 18 octobre 1983, est modifiée comme suit:

Art. 4,al. 1, lettre b

b) l'organisation générale des horaires des écoles après consultation des autorités communales;

Art. 14, al. 2, lettre e

e) abrogée

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

Art. 3 [1]Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

[2]Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, *Les secrétaires,*

ANNEXES

Annexe 1

HORAIRES HEBDOMADAIRES

Tableau 1

Enseignement préscolaire

Horaire hebdomadaire normal

a) En 1e année enfantine

Horaire des enfants	**Horaire des enseignant(e)s**	
10,5 périodes (sans récréations)	*Horaire de la classe .....*	*10,5 périodes*
	Heures à disposition pour des obligations de type socio-éducatif	*2,0 périodes*
	Total	*12,5 périodes*

b) En 2e année enfantine

Horaire des enfants	**Horaire des enseignant(e)s**	
21 périodes (sans récréations)	*Horaire de la classe .....*	*21 périodes*
	Heures à disposition pour des obligations de type socio-éducatif	*4 périodes*
	Total	*25 périodes*

Rappel: une période d'activité correspond à 45 minutes

Tableau 2

Enseignement primaire

Directives concernant l'organisation de l'horaire dans les classes primaires

HORAIRE DES ÉLÈVES	1e	2e	3e	4e	5e
Horaire obligatoire pour tous	21	25	26	28	28
Petite classe inscrite à l'horaire	2	1	1	1	1
TOTAL	23	26	27	29	29

HORAIRE DES ENSEIGNANT(E)S	1e	2e	3e	4e	5e
HORAIRE GÉNÉRAL DE LA CLASSE	23	26	27	29	29
Périodes à disposition pour des obligations particulières du type socio-éducatif	6	3	2	–	–
TOTAL	29	29	29	29	29

Grille-horaire hebdomadaire

Groupes de disciplines - disciplines	1e	2e	3e	4e	5e
FRANÇAIS – ECRITURE (FE) Ecriture		1			
Expression et réception du message oral Expression et réception du message écrit Elocution					
Vocabulaire Orthographe Grammaire Conjugaison	11	9	8	9	9
MATHEMATIQUES (MA)		5	6	6	6
LANGUE 2 (L2)			1	2	2
CONNAISSANCE DE L'ENVIRONNEMENT (CE) Géographie Histoire Sciences naturelles	2	2	3	3	3
EDUCATION ARTISTIQUE (EA) Activités créatrices manuelles Activités créatrices sur textiles Education musicale	5	5	5	5	5
EDUCATION PHYSIQUE (EP)	3	3	3	3	3
Horaire général	21	25	26	28	28
PETITE CLASSE	2	1	1	1	1

Tableau 3

Enseignement secondaire 1 – Grille-horaire

La grille-horaire est définie par arrêté du Conseil d'Etat du 24 janvier 2001

Charge horaire des élèves et répartition des disciplines dans l'enseignement secondaire inférieur

		6e	7e			8e			9e		
Disciplines		OR	MA	MO	PP	MA	MO	PP	MA	MO	PP
Français	FRA	6	5	6	6	5	6	6	5	6	6
Allemand	ALL	3	3	4	4	4	4	3	4	4	3
Anglais	ANG		2			3	3				
Mathématiques	MAT	5	5	5	6	5	5	6	4	5	6
Biologie	BIO	2	2	2	2				1	1	1
Sciences	SCE					2	2	2	2	2	2

Disciplines		6e	7e			8e			9e		
		OR	MA	MO	PP	MA	MO	PP	MA	MO	PP
Histoire	HIS	2	2	2	2	2	1	1			
Géographie	GEO	2	2	1	1	2	2	2			
Langues et cultures de l'Antiquité	LCA		3			2					
Séminaire éducation civique	SEC								3	3	3
Informatique	INF					1	1	1			
Education visuelle et artistique	EVA	2	1	2	2	2 *	2	2	1	2	2
Activités manuelles	AMB/AMT	2	2	2	2	2 *	2	4			3
Education musicale	EMU	1	1	2	2	2 *			1		
Economie familiale	EFA								2	2	2
Education physique et sportive	EPS	3	3	3	3	3	3	3	2	2	2
Options tronc commun	OTC	2									
Répétitoire	REP							1			1
Activité complémentaire à option	ACO			2	2						
Mathématiques niveau 2 [1)]	MATH+								[1)]		
	CHOIX DF [2)]										
Grec	GRE								4		
ou anglais ou italien [3)]	ANG/ITA								3	3	
	CHOIX OS [2)]										
Latin	LAT								4		
Langue moderne	OLM								4		
Sciences exp. et math.	OSE								4		
Sciences humaines	OSH								4		
		30	31	31	32	31	31	31	32/34	30	31
Activités compl. facultatives	ACO		2			2			2	2	2

[1)] Mathématiques niveau 2 est compris dans l'OSE. Il est offert, en plus, avec les options Latin, OLM et OSH.

[2)] Pour le total, ne considérer qu'une ligne de la zone grisée.

[3)] Une des deux langues.

* Au degré 8 de la section de maturités, les disciplines EVA; AMB/AMT; EMU forment un ensemble optionnel dans lequel l'élève choisit 1 discipline (2 périodes).

Annexe 2

EXEMPLE DU PROJET DU CANTON DU JURA

Grille horaire de l'Ecole primaire jurassienne:

GRILLE HORAIRE DE L'ÉCOLE PRIMAIRE JURASSIENNE

HORAIRE CADRE

HEURES	LUNDI	MARDI	MERCREDI	JEUDI	VENDREDI
08.00 / 08.30	EE	EE	EE	EE	EE
09.35 / 10.05					
09.55 / 10.25					
11.30 / 12.00					
13.30 / 14.00					
15.05 / 15.35					
15.15 / 15.45					
16.00 / 16.30					

	Temps d'enseignement
	Accompagnement scolaire

EE	Accompagnement EE

Annexe 3

LE CONTRAT ÉDUCATIF LOCAL

En France, au plan local, certaines communes ou collectivités territoriales définissent un "Contrat éducatif local" (CEL) qui a pour fonction de fédérer l'ensemble des dispositifs de prise en charge et d'accompagnement des jeunes en dehors du temps scolaire proprement dit. Ce contrat a pour objectif de "coordonner les moyens, de mettre en commun les compétences de chacun afin d'offrir aux jeunes des activités équilibrées et en cohérence avec les projets d'école ou d'établissement". Il s'agit donc d'articuler au mieux les activités scolaires et les activités périscolaires à l'instar de ce qui est pratiqué dans le département du Doubs, à Morteau en particulier.

Ainsi, tous les enfants, de la maternelle au collège, voire au lycée peuvent avoir accès aux activités mises en place dans le cadre du CEL qui prend en compte les projets d'école et d'établissement. L'élaboration de ce projet éducatif et local repose sur un partenariat Etat/élus/parents/associations. Ce partenariat favorise la mutualisation des ressources humaines et matérielles. Le projet comporte des activités physiques, culturelles, artistiques, de communication par l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les actions d'accompagnement scolaire qui viennent en aide aux élèves en difficultés (aide aux devoirs) sont intégrées dans le CEL.

Annexe 4

COMMISSION EN MATIERE DE POLITIQUE FAMILIALE ET D'EGALITE

CONCEPT DE POLITIQUE FAMILIALE ET D'EGALITE

1er volet: "Structures d'accueil"

La commission consultative en matière de politique familiale et d'égalité entre hommes et femmes a mandaté le groupe "Structures d'accueil" pour dégager des lignes directrices et générales autour de la problématique de l'accueil, et réfléchir, en termes quantitatifs et qualitatifs, sur les points suivants:

- épanouissement de l'enfant
- préscolaire
- chômage et garde
- scolaire: matin, midi, soir, mercredi après-midi, vacances scolaires
- rôle de l'école dans le cadre des structures d'accueil, d'éducation et de loisirs
- horaires scolaires
- enfants malades

Le sous-groupe s'est réuni à onze reprises, les 15 juin, 27 août, 7 octobre et 19 novembre 1999, les 11 janvier, 28 mars, 11 mai, 21 juin, 31 août, 5 octobre et 27 novembre 2000.
Il a entendu les personnes suivantes:

- Mme Laurence Bovet, présidente de l'association des Petits-Sioux à Neuchâtel, pour les haltes-garderies
- Mme Marie-Antoinette Crelier-Lecoultre, présidente de l'association de La Courte-Echelle à Neuchâtel, pour les Maisons vertes
- M. Francis Sermet, ancien délégué du canton à la promotion économique, pour la participation des entreprises au financement des structures d'accueil préscolaires
- M. Philippe Haeberli et Mme Henriette Induni, président et secrétaire de l'association des Mamans de jour
- Mme Claire Schaerer, coordinatrice du programme "accompagnement scolaire" en Ville de Neuchâtel, pour l'accueil parascolaire
- Mme Sylvie Schaad, présidente de la Fondation des foyers de l'écolier à La Chaux-de-Fonds, pour l'accueil parascolaire
- Mme Catherine Stangl, membre du groupe de réflexion sur l'accueil à midi à La Chaux-de-Fonds
- Mme Claude Howald, cheffe au service parascolaire du Groupement intercommunal pour l'accueil parascolaire du canton de Genève

La Commission consultative a validé le rapport en date du 29 janvier 2002.

EPANOUISSEMENT DE L'ENFANT

Tout au long de sa réflexion, et à propos de chaque mesure étudiée, le groupe a gardé à l'esprit l'intérêt et l'épanouissement de l'enfant. Il estime donc que son mandat est rempli sur ce point.

PRESCOLAIRE

Le groupe a déterminé 4 types de structures différentes en matière d'accueil des enfants en âge préscolaire (0 à 6 ans): les crèches et mamans de jour, les ateliers créatifs, les halte-garderies, et les structures de type "maison verte", ou places de jeux couvertes.

1. Les crèches et les mamans de jour

CRÈCHES

Le groupe a pris connaissance en 1999 du rapport du groupe de travail "Petite enfance" qui proposait un projet de loi-cadre cantonale, prévoyant d'une part une forme de plan d'équipement des structures d'accueil de la petite enfance sur l'ensemble du territoire cantonal, et posant d'autre part des exigences en terme de qualité de l'accueil et de formation du personnel d'encadrement.

Les membres du groupe ont unanimement apporté leur soutien à ce projet pour les raisons suivantes:

– il répond de manière adéquate au besoin pressant de lieux d'accueil de la petite enfance en terre neuchâteloise;
– il garantit une diversité et un choix d'offres (crèches et mamans de jour);
– il garantit une égalité de traitement sur l'ensemble du territoire cantonal quant au choix et à la qualité de l'offre;
– il garantit une équité de tarif par commune de domicile (il est parfois plus pratique de placer son enfant dans la commune de travail plutôt que dans la commune de domicile) et une cohérence cantonale;
– il offre la possibilité aux communes de s'associer pour mettre sur pied des structures d'accueil afin de les centraliser, au besoin, et ainsi en réduire les coûts;
– il laisse aux communes une certaine autonomie;
– il fixe des critères de qualité et des exigences de formation du personnel d'encadrement;
– le délai transitoire prévu sur cinq ans paraît raisonnable.

Le groupe a néanmoins regretté que ce projet ne fixe pas de critères en ce qui concerne l'accueil des enfants hors des horaires habituels de même que pendant les vacances scolaires, qui ne coïncident pas toujours avec les vacances professionnelles des parents. Il a demandé à M. Jean-Claude Knutti, président du groupe "Petite enfance", que cette problématique puisse être intégrée dans l'ordonnance d'application de la loi.

Le projet de loi, ainsi que le rapport y afférent, a toutefois été remanié, à la demande du Conseil d'Etat. Les modifications effectuées ne changent cependant pas fondamentalement le projet. La nouvelle version prévoit un élargissement des heures d'ouverture des structures d'accueil de 11 à 12 heures par jour. En outre, ce nouveau projet inclut le subventionnement de l'association des mamans de jour. Le projet de loi a été approuvé par le Grand Conseil puis en votation populaire en juin 2001.

ENTREPRISES COMME PARTENAIRES FINANCIERS?

Le groupe a réfléchi, en outre, à la possibilité d'introduire les entreprises comme quatrième partenaire dans le financement des structures d'accueil. Conscient qu'un certain nombre d'entreprises cherchent à motiver leur personnel en l'aidant à trouver des moyens de garde ou en allouant des aides financières en la matière, le groupe a débattu de deux possibilités:

1. Rendre obligatoire, par l'adoption d'une loi, une contribution financière des entreprises au prorata du nombre d'employé-e-s
2. Encourager les entreprises à participer au financement de ces structures à bien plaire.

Le groupe a invité Francis Sermet, ancien délégué à la promotion économique du canton, pour avoir un éclairage sur ce point. Après discussion, le groupe est arrivé à la conclusion qu'obliger les entreprises à une participation financière augmenterait le coût du travail, ce qui ne paraît pas sensé dans le contexte actuel.

Le groupe propose plutôt que soient mis en place des projets pilotes, en partenariat avec des entreprises prêtes à jouer le jeu. Le financement de tels projets reposerait alors sur quatre partenaires, à savoir l'État, la commune, les parents et l'entreprise.

Le fait d'intégrer les entreprises dans les projets communaux permet en effet d'éviter l'effet ghetto qui pourrait apparaître si les entreprises ouvraient des structures destinées aux seuls enfants de leur personnel.
En outre, les entreprises soucieuses de participer à la mise sur pied de structures d'accueil ont un intérêt, en terme d'image, à apparaître comme des entreprises-citoyennes.

Toutefois, la participation des entreprises ne va pas sans poser un certain nombre de problèmes qu'il faudra résoudre, au cas par cas dans un premier temps; à savoir que les entreprises puissent, par exemple, déduire fiscalement leur participation au financement des crèches, ou encore le fait que certaines entreprises pourraient souhaiter que leur participation diminue le prix de pension à la charge de leurs employé-e-s uniquement, ce qui pourrait entraîner des disparités de coût entre les parents.

Après avoir entendu Francis Sermet, le groupe est arrivé à la conclusion qu'une démarche préalable d'information auprès des associations patronales s'imposait avant de démarrer un quelconque projet pilote. En outre, les premiers projets devront vraisemblablement se faire en collaboration avec de grosses entreprises, de manière à essaimer, et toucher, par exemple, des pool de PME dans un second temps.

LES MAMANS DE JOUR

L'association, présente dans cinq districts, met en relation des parents qui ont besoin de faire accueillir leur enfant par une mère de famille au foyer qui accepte de s'occuper d'autres enfants que les siens.

Ce type d'accueil offre certains avantages en matière de souplesse d'horaire, de proximité entre domicile et lieu d'accueil, ou de rapidité de placement voire d'intimité, que l'on ne retrouve pas forcément dans d'autres lieux d'accueil. Les exigences de formation et de qualification en revanche sont bien moindres que pour le personnel des crèches. Cette offre différente permet aux parents de choisir ce qui leur convient le mieux. Le groupe considère donc qu'elle doit être maintenue, et encouragée.

Toutefois, et selon ses responsables, l'association se trouve aujourd'hui confrontée au problème de la rémunération trop faible des mamans de jour, malgré les subventions reçues des collectivités publiques, qui servent à rémunérer les animatrices de districts et les frais de fonctionnement de l'association. Du coup, les volontaires se font plus rares, et l'association ne peut pas faire face aux demandes croissantes qu'elle reçoit.

D'autre part, les responsables de l'association constatent une augmentation des demandes de garde au domicile de l'enfant (demandes auxquelles leurs statuts ne leur permettent pas de répondre), constatation corroborée par les nombreuses petites annonces dans la presse neuchâteloise, de familles à la recherche de personnes disposées à garder leurs enfants à domicile.

Le groupe s'est interrogé sur ce phénomène; il est arrivé à la conclusion que deux paramètres pouvaient expliquer cette demande. Le manque de places dans les crèches et chez les mamans de jour oblige sans doute certains parents à chercher d'autres modes de garde. En ce sens, le projet de loi-cadre concernant l'accueil préscolaire pourrait apporter une réponse à ce problème en généralisant les structures d'accueil de qualité. Le second paramètre tient davantage à des raisons pratiques - la garde au domicile n'est pas influencée par une maladie infantile, elle offre une plus grande souplesse d'horaires, notamment lorsque les horaires professionnels sont irréguliers et donc peu compatibles avec les horaires des structures d'accueil - et de choix personnels, tels laisser l'enfant dans son environnement familier, éviter de le réveiller très tôt le matin, etc.

Le groupe considère qu'il ne peut, ni ne veut influencer ce second paramètre, et il insiste sur l'importance de laisser le choix aux parents entre différents types d'accueil. Il relève qu'il n'appartient pas à l'Etat de subventionner des moyens de garde réguliers au domicile de l'enfant.

Il remarque en outre qu'il serait judicieux de prévoir une augmentation substantielle des subventions versées par l'Etat à l'association, et de l'assortir de conditions plus exigeantes en matière de formation continue ou de supervision des mamans de jour. Cela permettrait de

renforcer la légitimité de l'association, et surtout d'encourager indirectement les familles à y avoir recours avant de se lancer dans la recherche de moyens de garde par les petites annonces.

Ces dernières remarques ont été intégrées dans les dispositions d'application sur les structures d'accueil.

2. Les ateliers créatifs

Il s'agit d'ateliers destinés aux enfants de trois à cinq ans qui s'inscrivent quelques demi-journées par semaine pour s'initier à la peinture, à la musique ou à toute autre activité. Le groupe en salue l'existence et reconnaît l'importance de ce type de structures qui contribuent au développement et à l'épanouissement de l'enfant. Cependant, il considère que les ateliers relèvent certes de la politique familiale dans un sens très large, mais pas des priorités que l'État se donne en matière de politique familiale telles que définies dans le mandat de la commission. En outre, leur initiative doit rester privée et leur fréquentation facultative.

3. Les haltes-garderies

Elles sont destinées à garder les enfants au pied levé et sans préavis, pour quelques heures, et sans nécessité de régularité. Elles sont principalement utilisées par les parents pour pouvoir se rendre chez un médecin, un avocat, etc. ou faire leurs courses plus tranquillement. Le groupe est certes conscient de l'importance de ce type de structures d'accueil. Il considère toutefois que c'est un plus dans les possibilités d'accueil, qui n'est ni indispensable ni une priorité de politique familiale, qui doit porter son effort principal sur les parents qui exercent une activité professionnelle. En outre, le groupe considère que les commerçants et les indépendants, qui bénéficient par ricochet de l'existence de ces structures, devraient se considérer comme partenaires, y compris financièrement.

4. Les structures de type maison verte et places de jeu couvertes

Les maisons vertes sont des lieux qui, contrairement aux autres structures d'accueil, supposent la présence de l'enfant et de la personne qui l'accompagne. Leurs principes fondateurs ont été posés par Françoise Dolto, pédiatre et psychanalyste à Paris.

L'objectif de ces lieux est de préparer l'enfant à la vie sociale, à la séparation d'avec ses parents par un encadrement professionnel mais informel. En même temps, le personnel très qualifié effectue un travail de dépistage précoce et offre une écoute et un accompagnement, s'il est souhaité, aux parents qui se sentent parfois un peu enfermés dans une certaine solitude.
Il existe deux maisons vertes dans le canton, La Trottinette à La Chaux-de-Fonds et la Courte-Echelle à Neuchâtel.

Le groupe en salue l'existence et insiste sur l'utilité de ces maisons. Il constate qu'elles répondent à un besoin certain d'autant plus qu'elles touchent un public spécifique (parents avec des enfants en bas âge) et que ce type d'offre est rare. Il considère que l'attention portée aux enfants, et à travers cela, la fonction préventive au sens très large de ces structures relève tant de la politique de la jeunesse que de la politique familiale. Néanmoins, ces maisons ne font pas encore partie des priorités que l'État se donne en matière de politique familiale, telles que définies par la commission de la politique familiale et de l'égalité. Le groupe considère cependant que pour assurer la survie de ces maisons un soutien financier accru de l'Etat serait le bienvenu.

CHOMAGE ET GARDE D'ENFANT

Le groupe a également étudié les problèmes spécifiques de garde des enfants qui se posent aux personnes bénéficiant de l'assurance-chômage. En effet, la loi les obligeant, pour les considérer comme aptes au placement, à être disponibles pour un emploi du jour au lendemain, elles peuvent être confrontées, vu le manque de places d'accueil, au risque de se voir pénalisées par l'assurance-chômage faute d'avoir trouvé une solution de garde à temps.

Après discussion, le groupe a considéré que le projet de loi sur les structures d'accueil devrait permettre, à moyen terme, de résoudre ce problème. Il estime donc qu'il n'y a pas lieu de proposer des mesures spécifiques.

Scolaire

Le groupe a tout d'abord défini la frontière entre accueil parascolaire et périscolaire; il a considéré que le parascolaire se limitait à l'accueil les jours d'école, du lundi au vendredi, le matin avant l'école, au moment du repas de midi, et l'après-midi, en dehors des heures scolaires. Le périscolaire concerne les vacances scolaires, et les week-end.

Parascolaire

Le groupe a ensuite établi un état des lieux en ce qui concerne les structures d'accueil parascolaires soutenues par les collectivités publiques, notamment dans les villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds.

Prendre également en compte toutes les initiatives privées dans ce domaine n'a pas paru nécessaire au groupe à ce stade, vu, d'une part, la difficulté d'exhaustivité puisque ces initiatives privées ne sont pas recensées, et d'autre part la décision du DIPAC de créer un groupe de travail ad hoc sur ce sujet.

Le groupe relève néanmoins que la généralisation de structures d'accueil parascolaire de qualité et à des prix abordables fait évidemment partie d'un concept de politique familiale et d'égalité cohérent.

NEUCHÂTEL

La Ville de Neuchâtel a considérablement développé son offre en matière d'accueil parascolaire pour les enfants de l'école primaire. La responsable de "L'accueil des écoliers" coordonne les structures qui accueillent 180 élèves par semaine. Il s'agit des élèves de l'école enfantine (4 ans) à la 5e primaire (11 ans). Les plus petits bénéficient d'un accompagnement sur le chemin de l'école. L'accueil est destiné prioritairement aux parents (ou au représentant légal) qui travaillent.

Cinq structures reçoivent les enfants à midi, et une de ces structures étend son offre à l'accueil le matin avant l'école et l'après-midi après l'école (6h45 à 18h45 non-stop). La Ville différencie cet accueil, qui n'est pas prévu pour une aide aux devoirs, de l'institution des devoirs surveillés, présente depuis quelques années dans tous les collèges primaires.

La commune finance ces structures, qui a fonctionné en partie avec des personnes sans emploi. Dès la rentrée d'août 2002, la professionnalisation totale du personnel sera atteinte avec 15, 3 postes fixes.

LA CHAUX-DE-FONDS

A La Chaux-de-Fonds, la Fondation des foyers de l'écolier, en partie subventionnée par la commune, accueille les enfants de l'école primaire l'après-midi après l'école, et quelques foyers sont également ouverts le matin avant l'école. Initialement conçu uniquement pour aider les enfants du primaire à faire leurs devoirs, (contrairement à Neuchâtel, les devoirs surveillés ne sont pas pris en charge par l'école) ce service s'est transformé, avec le temps et l'évolution des besoins, en lieu d'accueil et d'encadrement, particulièrement apprécié pour le rôle de prévention et de dépistage qu'il joue; il n'a cependant pas renoncé pour autant à son rôle d'aide aux devoirs, ce qui complique un peu le recrutement des bénévoles chargées de l'encadrement, qui doivent être aptes à suivre le programme scolaire d'une part, mais qui doivent également avoir des compétences d'accueil et d'encadrement.

La Fondation des foyers de l'écolier loue 9 appartements à proximité immédiate des collèges primaires; ces locaux sont aménagés pour permettre aux enfants de jouer, de faire

la sieste, de faire leurs devoirs. Ces appartements étant inoccupés à midi, la Fondation réfléchit à la possibilité d'y servir des repas à midi aux écoliers, soit sous sa propre responsabilité, soit en prêtant les locaux.

D'autre part, un lieu d'accueil à midi pour les enfants de l'école primaire a ouvert ses portes depuis la rentrée d'août 2001, sous la responsabilité du centre d'animation et de rencontre.

D'autre part, la Ville subventionne également le point repas de midi de la Maison des jeunes, qui accueille principalement des enfants du degré secondaire. Les enfants en âge préscolaire peuvent en outre être accueillis pour le repas de midi dans les trois crèches subventionnées par la Ville.

GENÈVE

Pour approfondir sa réflexion, le groupe s'est intéressé au modèle genevois d'accueil parascolaire, qui est le plus développé en Suisse romande. En effet, même si elle a évolué avec le temps, l'expérience genevoise en la matière a plus de 110 ans.

Le groupement intercommunal pour l'animation parascolaire (GIAP) regroupe 45 communes genevoises, et offre un service d'accueil parascolaire réparti sur l'ensemble du territoire cantonal. Ces 170 structures accueillent les enfants à midi, de 16 à 18 heures, et, pour certaines, de 7 à 8 heures le matin.

Le GIAP ne gère en revanche pas le service des repas de midi, qui est sous la responsabilité des associations de cuisines et restaurants scolaires, avec lesquelles il collabore néanmoins. Ces associations de cuisines et restaurants scolaires, qui fonctionnent sur une base bénévole, servent plus d'un million de repas par an.

Les animateurs et animatrices du GIAP sont par contre responsables d'emmener les enfants de l'école jusqu'au restaurant scolaire, et de l'encadrement pendant et après le repas de midi.

A l'heure actuelle, le GIAP constate que ses 170 structures d'accueil parascolaire fonctionnent à plein rendement, et que la demande poursuit sa progression; en effet, à Genève, la courbe de fréquentation des structures parascolaires augmente deux fois plus vite que la courbe des enfants scolarisés. En chiffres bruts, cela signifie que sur les 35.000 enfants genevois de 4 à 12 ans, la moitié, soit 17.000, sont inscrits dans les structures d'accueil parascolaires, et 8000 enfants par jour utilisent ces structures, la courbe de fréquentation la plus élevée concernant la pause de midi.

Le GIAP relève également que les enfants inscrits viennent de toutes les couches sociales (un barème très social permet un large accès) et que cela semble refléter un changement de mode de vie des familles.

En ce qui concerne le prix, les parents payent 2 francs à midi pour l'accompagnement et l'encadrement de l'enfant, en plus du repas qui varie selon les lieux entre 5 et 8 francs; et 4 francs l'après-midi, comprenant l'accompagnement physique de l'école à la structure, un goûter et tout le matériel de bricolage ou les billets de musée, etc. Le prix coûtant d'une journée d'accueil parascolaire avoisine les 20 francs par enfant.

Le GIAP salarie 850 personnes qui travaillent tous les jours sur le terrain. Les personnes chargées de l'animation parascolaire sont recrutées selon les conditions d'admission suivantes: être au moins au bénéfice d'un CFC, à défaut d'un portfolio d'expériences qui permet de reconnaître l'équivalence. Les postulant-e-s font une semaine de stage d'observation au terme de laquelle ils peuvent effectuer des remplacements, régulièrement évalués, pendant une année. Les candidat-e-s peuvent ensuite entrer en formation à l'Institut d'études sociales, ou en emploi en suivant les cours de perfectionnement professionnels du Centre de formation continue sur deux ans à raison de 2 modules la première année et de 3 modules la seconde. Ensuite ces personnes peuvent être nommées dans le parascolaire.

Les conditions d'engagement et les prestations sociales sont celles de l'Etat; le salaire moyen, compte tenu du peu d'heures de travail par jour, est de 2000 francs par mois, ce qui représenterait environ 5000 francs à temps complet.

En conclusion, le groupe considère, sur le fond, qu'il revient à l'Etat, dans le cadre d'une politique de la famille et de l'égalité cohérente, de favoriser la mise à disposition de structures d'accueil parascolaires, dans toutes les régions du canton.

Il apparaît clairement que le fonctionnement de tels lieux ne peut raisonnablement pas être envisagé sans un soutien financier conséquent des collectivités publiques, sur le même modèle, et pour les mêmes raisons que pour les structures d'accueil préscolaires.

Sur la forme, le groupe relève que les expériences menées démontrent que les structures doivent être adaptées à l'âge des enfants accueillis; en ce sens, il paraît plus judicieux de ne pas mélanger les enfants de l'école primaire avec ceux de l'école secondaire, pour des raisons évidentes de besoins et d'intérêts différents.

En outre, il apparaît important d'identifier clairement, et dès leur ouverture, ces lieux d'accueil en tant que tels, et ayant une identité propre, de manière à éviter une confusion préjudiciable aux enfants avec l'école, qui fonctionne selon ses propres règles.

L'idéal serait bien sûr de pouvoir implanter ces structures hors des collèges, mais à proximité immédiate de manière à éviter des problèmes de déplacements. Le groupe est toutefois conscient que cet idéal ne pourra pas toujours être atteint, mais qu'il faudrait alors être attentif à l'identification claire de structures qui seraient localisées dans des collèges comme ne faisant pas partie de l'école.

En ce qui concerne le personnel d'encadrement, le groupe est d'avis qu'il doit être fixe, pour éviter des rotations incessantes préjudiciables aux enfants, et au bénéfice d'un minimum de formation à l'encadrement.

Conscient qu'une trop grande spécialisation du personnel (psychologues, pédopsychiatres, éducatrices de la petite enfance) engendrerait des coûts très importants, sans rapport avec les besoins réels de telles structures, le groupe est d'avis qu'il s'agit de prévoir une formation aux tâches d'écoute, d'accueil, et de prévention, de type formation de moniteur ou monitrice de camps de vacances, qui permette de garantir un encadrement de qualité, en rapport avec les besoins. D'autant que, de l'avis du groupe, l'accueil parascolaire doit être destiné aux élèves "standard", et ne pas chercher à se substituer aux institutions spécialisées qui reçoivent les enfants ayant de gros problèmes de comportement.

Périscolaire

Pour le groupe, l'accueil périscolaire, contrairement au parascolaire, doit rester de l'initiative privée - beaucoup d'associations sont actives dans le domaine - , voire communale, de nombreuses communes offrant déjà nombre d'activités. Il estime en effet que si ces structures ont clairement leurs raisons d'exister, elles ne sont pas une priorité de politique familiale telle que définie dans le mandat que s'est donné la commission.

ROLE DE L'ECOLE DANS LE CADRE DES STRUCTURES D'ACCUEIL ET DE LOISIRS

Comme évoqué ci-dessus, la différence entre l'école et les structures d'accueil parascolaire doit être identifiée clairement. De plus, ces structures ne doivent en aucun cas être prises en charge, ni par l'école, ni par le corps enseignant, de manière à éviter une confusion de rôle qui pourrait être préjudiciable non seulement aux écoliers et écolières en général mais surtout à certains élèves en difficulté.

Toutefois, si une séparation claire est nécessaire entre parascolaire et école, il apparaît important au groupe qu'une collaboration se mette en place, l'école pouvant mettre à disposition de ces structures parascolaires son expérience, notamment en matière de travail en réseau socio-éducatif.

S'il ne revient pas à l'école de prendre en charge la création et le fonctionnement parascolaire, cela ne la dispense pas pour autant de mettre, dans le cadre des collèges, notamment secondaires, des lieux à disposition des élèves qui n'ont parfois qu'une demi-heure de pause à midi entre deux cours facultatifs, de manière à éviter qu'ils ne doivent manger un sandwich sur le pouce dans les corridors ou sur les marches du collège.

IMPLICATION DES PARENTS

Le groupe s'est également penché sur les problèmes posés par le manque d'implication de certains parents dans le cadre des structures d'accueil. Il a en effet estimé que, s'il revient à l'Etat de favoriser la conciliation des vies professionnelle et familiale, il ne lui appartient pas de se substituer à certains parents, qui semblent parfois se décharger de leurs responsabilités éducatives sur les structures d'accueil.

Le groupe a donc réfléchi aux voies et moyens d'impliquer les parents, de manière raisonnable, dans le cadre des structures pour enfants.

Il suggère que les structures se dotent d'une charte, que les parents s'engageraient à respecter au moment de l'inscription de leur enfant (c'est déjà le cas pour certaines crèches); ou encore que les inscriptions dans les structures se fassent sur place, de manière à ce que les parents aient au moins une fois un contact avec les lieux, et les personnes chargées d'encadrer leur enfant.

Le groupe propose également que les parents soient tenus d'aller chercher leur enfant quelques minutes avant la fermeture de la structure en fin de journée, pour favoriser le contact avec le personnel d'encadrement, ou alors qu'ils signent une décharge autorisant leur enfant à rentrer seul à la maison.

Pour les structures accueillant les enfants pour le repas de midi, le groupe suggère qu'elles tentent d'ouvrir leurs portes aux parents une fois par mois par exemple, de manière à favoriser l'échange, et l'implication des parents.

HARMONISATION DES HORAIRES SCOLAIRES

Selon un membre du groupe, directeur d'un centre scolaire secondaire, une harmonisation des horaires à l'intérieur d'un collège ne pose techniquement pas de problèmes insurmontables.

En revanche, le centre scolaire secondaire des Cerisiers à Gorgier a mené une enquête auprès, et des parents, et des élèves, pour une entrée en matière sur des horaires blocs, avec une courte pause à midi.

Il en ressort que pour une majorité d'élèves, le fait de devoir manger à l'école à midi n'est guère enthousiasmant.

Les avis sont plus partagés chez les parents. Le consensus semble impossible entre ceux qui souhaitent que leurs enfants puissent manger à l'école à midi, et ceux qui tiennent absolument au repas de midi pris en famille.

Sur cette base, le groupe conclut qu'une politique cohérente en matière de famille et d'égalité se doit de laisser un choix aussi large que possible aux familles pour s'organiser selon leurs souhaits et besoins. Cela implique de créer les structures utiles à celles et ceux qui en ont besoin, sans modifier les pauses de midi, de manière à ne pas contraindre certaines familles à abandonner le repas en commun.

Pour le surplus, et notamment les possibilités techniques d'harmonisation des horaires des différents degrés scolaires, le groupe n'a pas souhaité aller plus avant dans sa réflexion, dans la mesure où le DIPAC a créé un groupe de travail ad hoc sur ce sujet. Deux membres du groupe en font partie et peuvent ainsi transmettre les réflexions faites dans le cadre de la commission. Ce groupe de travail DIPAC rendra son rapport en février 2002. Il fera état d'une part de principes généraux sur les modalités de l'accueil des enfants en dehors des horaires scolaires, ainsi qu'un inventaire des structures déjà existantes. D'autre part, il présentera un catalogue de mesures qui

seront prises pour la rentrée scolaire d'août 2002 afin de régulariser et garantir les horaires pendant toute l'année.

MALADIES DES ENFANTS – OU DU PARENT AU FOYER

Sur ce sujet, le groupe a scindé sa réflexion en trois points:

– Quelle prise en charge d'un enfant malade lorsque les parents ont une activité professionnelle?
– Quelle prise en charge des enfants lorsque le parent au foyer est malade?
– Quelle aide financière lorsqu'un enfant gravement malade amène un des parents à interrompre momentanément son activité professionnelle?

En ce qui concerne la prise en charge d'un enfant malade, la Croix-Rouge a trois antennes de Baby Help dans le canton. Ce service intervient, pour 10 francs de l'heure à domicile le matin même ou l'après-midi même de la demande.

Ce service était en partie financé par l'assurance Visana, qui a désormais cessé cette prestation. Depuis lors, la Croix-Rouge cherche, sans succès, un nouveau partenaire.

Du coup, les demandes ont chuté, et une partie du personnel qualifié a trouvé un autre emploi.

La Croix-Rouge rend attentif au fait que la pérennité du service n'est plus assurée, faute de partenaire financier.

Le groupe estime toutefois qu'il ne revient pas à l'Etat de financer un tel service, même s'il en reconnaît l'utilité. Il trouverait cependant intéressant d'envisager une aide de l'Etat aux parents qui font appel au Baby-help, en fonction de leur situation.

Le groupe s'est également penché sur ce que prévoyait le Code des obligations lorsqu'un travailleur ou une travailleuse doit s'absenter en raison d'une maladie banale d'un de ses enfants.

Selon le service juridique, la littérature considère que la maladie d'un proche, en particulier d'un enfant, peut également constituer un empêchement de travailler au sens de l'art.324a jusqu'au moment où une solution est trouvée pour les soins ou la garde de la personne, respectivement de l'enfant malade. Il en va de même si l'enfant, gravement malade, est hospitalisé et a besoin de garder un contact très suivi avec ses parents. La doctrine précise également que si la travailleuse ou le travailleur ne recherche pas une aide extérieure, son absence devient fautive.

En outre la Loi sur le travail, entrée en vigueur en août 2000 précise, à l'article 36, alinéa 3 que *"l'employeur doit, sur présentation d'un certificat médical, donner congé aux travailleurs ayant des responsabilités familiales, pour le temps nécessaire à la garde d'un enfant malade, jusqu'à concurrence de trois jours".*

Ce droit est ouvert à chaque présentation d'un nouveau certificat médical.

La loi sur le travail ne règle toutefois pas le droit au salaire lors de ces absences, qui dépend soit des conventions collectives, soit du contrat de travail, soit du Code des obligations.

Cependant, une jurisprudence cantonale zurichoise, basée sur l'article 324a du CO précise que le salaire est dû pour les trois premiers jours d'absence.

Le groupe considère qu'il est nécessaire que les parents qui ont une activité professionnelle puissent bénéficier d'un certain nombre de jours de congé payés sur une année en cas de maladie certifiée de leurs enfants. Cela éviterait qu'ils ne se fassent passer eux-mêmes pour malades lorsqu'ils doivent s'occuper d'un enfant qui a la grippe ou la rougeole.

La généralisation d'une telle mesure n'est pas de la compétence cantonale et la fonction publique n'est pas soumise à la loi sur le travail. Pourtant, dans la mesure où certaines conventions collectives prennent cet aspect-là en compte, le groupe suggère que l'Etat de Neuchâtel montre l'exemple en ce qui concerne la fonction publique et parapublique et prévoit des modalités sur cette question.

En ce qui concerne la garde des enfants en cas de maladie du parent, la Croix-Rouge propose également un service de Mamy help, au prix de 75 francs la demi-journée et 150 francs la journée. Ce service rencontre les mêmes problèmes que le Baby-help, évoqués ci-dessus, à savoir un tarif prohibitif pour de nombreux parents. On le voit bien, tant que la Croix-Rouge n'aura pas résolu le financement de ce service, il ne sera pas à la portée des personnes qui en ont besoin. Le groupe est d'avis que cette prestation est nécessaire. En tant qu'employeur, l'Etat pourrait imaginer prévoir une aide à ses collaborateurs et collaboratrices moyennant une cotisation annuelle pour un remboursement partiel des coûts de ces prestations.

Au chapitre des aides financières lorsque la maladie grave d'un enfant amène un des parents à interrompre momentanément son activité professionnelle, le groupe s'est intéressé aux pratiques belge et française. Ces deux pays ont en commun d'offrir d'une part une garantie de retrouver son emploi après un congé pour maladie grave d'un enfant (cancer, myopathie, accident grave, etc.), et d'autre part une compensation financière pour la diminution du revenu consécutive au congé.
Au niveau cantonal, la garantie de l'emploi est envisageable uniquement pour le service public. Quant à une compensation financière, le groupe suggère de créer un nouveau volet à l'allocation maternité, fonctionnant sur les mêmes principes d'octroi de prestation, qui permettrait à l'un ou l'autre conjoint d'arrêter son activité lucrative temporairement et qui pourrait s'appeler allocation de présence parentale.

Le groupe a également relevé que les dispositions de la Loi sur l'aide au désendettement et à la prévention de l'endettement prévoient, à l'article 2 que "*la fondation a pour but de venir en aide aux personnes confrontées à des difficultés financières importantes en leur accordant des prêts destinés à favoriser leur désendettement; elle peut également accorder des prêts pour permettre de faire face à des dépenses exceptionnelles, non répétitives, en relation avec la santé et la formation professionnelle de manière à éviter un endettement onéreux".*

Ces dispositions pourraient sans doute s'appliquer lors de la maladie grave d'un enfant, mais le prêt sera remboursable, et aucune garantie n'est donnée pour ce qui concerne la reprise du travail à la fin du congé.

En résumé, la commission consultative en matière de politique familiale et de l'égalité:

Préscolaire

– préconise l'offre de places d'accueil pour les enfants en âge préscolaire en nombre suffisant, dans des structures d'accueil de qualité et accessible financièrement à toutes les familles;

– appuie l'autonomie et la responsabilité des communes dans la mise sur pied des structures d'accueil de proximité et souhaite encourager des entreprises à soutenir l'effort des services publics dans ce domaine;

– préconise l'élargissement de l'offre de l'association des mamans de jour ainsi qu'un renforcement des connaissances et de soutien pédagogique aux mamans de jour, de même qu'un subventionnement plus conséquent;

– met en avant l'utilité de l'existence des ateliers créatifs, des haltes-garderies et des structures de type maison verte. Toutefois, ces structures ne font pas encore partie des priorités telles que définies par la commission de la politique familiale et de l'égalité;

– considère que la loi sur les structures d'accueil acceptée en juin 2001 devrait éradiquer les problèmes de garde des personnes au chômage.

Parascolaire

– considère qu'il revient à l'Etat de favoriser la mise à disposition de structures d'accueil parascolaire, adaptées à chaque tranche d'âge scolaire qui soient clairement différenciées de l'école et dont le personnel d'encadrement soit raisonnablement formé et payé.

– pense que l'accueil périscolaire doit rester de l'initiative privée ou communale et qu'il existe aujourd'hui une offre déjà importante.

Rôle de l'école

– est d'avis que le rôle de l'école doit être clairement séparé des structures d'accueil et de loisirs, ce qui n'empêche pas une synergie entre elles.

Implication des parents

– souhaite que l'implication des parents qui confient leur(s) enfant(s) dans les structures d'accueil soit favorisée.

– soutient le libre choix des parents de prendre le repas en famille ou de pouvoir confier leur enfant à midi. Il ne lui semble pas judicieux d'imposer une courte pause à midi.

Maladies des enfants ou du parent au foyer

– relève la nécessité de service de garde de l'enfant lorsqu'il est malade ou lorsque le parent au foyer est malade. Il déplore les problèmes financiers qui renchérissent le coût de ce service et en rend l'accès prohibitif à un nombre important de familles.

– suggère que la fonction publique puisse bénéficier d'une aide financière pour recourir à ces prestations, de même qu'il y ait une aide pour certains parents en fonction de leur situation.

– recommande que la fonction publique prévoie pour les collaboratrices et collaborateurs quelques jours par année payés en cas de maladie certifiée de leur enfant.

– demande d'analyser la création d'une allocation de présence parentale pour un parent qui devrait temporairement renoncer à une activité professionnelle pour s'occuper d'un enfant gravement malade. Cette allocation pourrait être octroyée selon les mêmes conditions de ressources que l'allocation maternité. Dans la fonction publique, la garantie de retrouver un emploi pourrait être instaurée dans ces situations.

TABLE DES MATIERES

Pages

RESUME 1

I. INTRODUCTION 1

II. GENERALITES 3

III. DES OBJECTIFS PARTAGES PAR LE CONSEIL D'ETAT 4

IV. HARMONISATION DES HORAIRES SCOLAIRES 5

V. STRUCTURES D'ACCUEIL PARASCOLAIRE 9

VI. DES OPTIONS COMPLEMENTAIRES: LA PERMANENCE AU SEIN DES ETABLISSEMENTS ET LES ETUDES/DEVOIRS 12

VII. PROPOSITIONS 13

VIII. CONCLUSIONS 13

Proposition de modification de la loi 15

Annexe 1: Horaires hebdomadaires 16

Annexe 2: Exemple du projet du canton du Jura 19

Annexe 3: Le contrat éducatif local 20

Annexe 4: Rapport de la commission consultative en matière de politique familiale et d'égalité 21