



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Motion 2023-GC-316

Encouragement précoce à la langue d'enseignement obligatoire avant l'entrée à l'école enfantine

Auteurs :	Mäder-Brülhart Bernadette / Hayoz Helfer Regula
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	20.12.2023
Développement :	20.12.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	21.12.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	13.11.2024

I. Résumé de la motion

Par motion déposée et développée le 20 décembre 2023, les députées Bernadette Mäder-Brülhart et Regula Hayoz Helfer demandent d'introduire un article 6a dans la Loi sur la scolarité obligatoire (LS)¹.

Selon les motionnaires, un nombre croissant d'élèves rejoignant la 1H sont allophones, ce qui est non seulement pesant pour les élèves concernés, mais engendre aussi une charge supplémentaire pour leurs enseignant-e-s. Les motionnaires redoutent que le retard langagier ne se prolonge tout au long de la scolarité de ces élèves, voire au-delà. Elles rappellent que la Confédération et les cantons œuvrent à ce que de 95 % des personnes de 25 ans soient diplômées du secondaire II, et font valoir qu'un encouragement précoce du langage va dans le sens de cet objectif ambitieux.

Les motionnaires reviennent sur la stratégie de l'Etat de Fribourg qui, jusqu'ici, encourage l'apprentissage précoce du langage sans le rendre obligatoire. Faisant référence à une réponse antérieure du Conseil d'Etat², elles tirent un bilan négatif de cette stratégie non coercitive, qui aurait amené la situation à se dégrader, conduisant à une situation intolérable. Elles relèvent que certaines communes ont déjà réagi et voient en une modification de la base légale cantonale un levier de soutien à ces efforts.

Elles précisent que les cantons de Bâle-Ville, Thurgovie et Lucerne connaissent déjà une obligation sélective d'encouragement précoce du langage, avec de bons résultats à la clé, la charge pesant sur les écoles s'en trouvant amoindrie. Les députées notent que presque toutes les communes connaissent des structures d'accueil de jour, qui seraient des lieux appropriés à la mise en œuvre de cette obligation, pour autant que le personnel soit formé en conséquence.

¹ [RSF 411.0.1](#)

² 2017-DSAS-79

Les motionnaires demandent de modifier la Loi sur la scolarité obligatoire comme suit :

Art. 6a (nouveau), al. 1-3 « Promotion linguistique précoce avant l'entrée à l'école enfantine »

¹ *Si en vue de son entrée à l'école enfantine, un enfant d'âge préscolaire dispose de connaissances insuffisantes de la langue d'enseignement, soit l'allemand ou le français, les personnes chargées de son éducation doivent l'inscrire, pour une durée d'un an, dans un établissement offrant un soutien linguistique intégré, à raison de deux demi-journées par semaine.*

² *La direction veille, en collaboration avec les services compétents de la commune et avec toutes les personnes concernées, à identifier les enfants ayant besoin d'un appui. La commune informe et soutient les personnes responsables de l'éducation et assure en collaboration avec les autorités compétentes la qualité de l'offre de soutien.*

³ *En collaboration avec les services compétents des communes, la direction ordonne, si besoin est, que l'enfant fréquente une institution.*

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Contexte – définitions

L'encouragement précoce est compris comme l'ensemble des mesures, offres et prestations ayant pour objectif de soutenir les enfants à développer leurs capacités émotionnelles, sociales, créatives, motrices, linguistiques et cognitives. Cette notion, thématifiée autant au niveau fédéral que cantonal, est décrite comme une approche globale qui englobe des questions de politique de l'enfance, de la jeunesse, sociale, familiale, éducative, sanitaire, et d'intégration. La notion d'encouragement précoce est reprise par le canton de Fribourg dans sa Stratégie pour la petite enfance³. L'encouragement précoce désigne ainsi une volonté de « créer des conditions cadres pour offrir des chances équitables à chaque enfant » (p.5), c'est-à-dire de manière universelle et non sélective. L'encouragement précoce *du langage* est l'un des pans de cette approche globale et désigne l'ensemble des projets et mesures qui visent à favoriser l'apprentissage du langage. L'encouragement à la langue *d'enseignement*, terme utilisé par les motionnaires, est une sous-catégorie de l'encouragement précoce du langage, qui se distingue de la valorisation la langue d'origine⁴.

Selon une étude réalisée sur mandat du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation en 2022⁵, en comparaison intercantonale, la proportion de personnes allophones parmi les 0 à 4 ans dans le canton de Fribourg est de moins d'un enfant sur six ; elle se situe en-dessous de la moyenne suisse⁶.

³ *Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg* (soumise à consultation jusqu'à septembre 2024). Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS, 2024).

⁴ 2017-DSAS-79 (*op.cit.*).

⁵ Franziska Vogt, Susanne Stern et Laurent Filletaz (2022). *Encouragement précoce du langage. Résultats de la recherche internationale et état des lieux en Suisse*. Etude réalisée sur mandat du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation. Pädagogische Hochschule St.Gallen, Infrac, Université de Genève. Tableau 11, p. 186.

⁶ Ces estimations ponctuelles (14,5 % à Fribourg ; 28,6% à Bâle-Ville ; moyenne suisse : 17,9%) sont faites pour l'année 2019 d'après le Relevé structurel (RS), produit par l'Office fédéral de la statistique (OFS). La proportion de personnes allophones dans une population est délicate à calculer, car il n'existe pas de définition statistique univoque du concept *allophone* (le RS distingue la langue principale et la langue parlée à la maison). En outre, le RS est une enquête par échantillonnage et les estimations ponctuelles reportées dans le rapport mentionné ne font pas mention de l'intervalle de confiance statistique.

Le nombre d'élèves inscrits en première année de scolarité obligatoire (1H) connaît de légères fluctuations annuelles, se situant entre 3500 et 3800. Ainsi, le nombre d'enfants touchés annuellement par la mesure décrite par la motion peut être évalué selon une fourchette allant de 500 à 550 individus.

Comme l'exposent les motionnaires, la thématique de l'encouragement précoce se situe, spatialement, autour des structures d'accueil extrafamilial de jour. L'Etat de Fribourg distingue les structures d'accueil à temps d'ouverture élargi (TOE), à l'image des crèches, des structures à temps d'ouverture restreint (TOR), que sont les maternelles et les groupes de jeux. Les TOE sont spécifiquement axées sur la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, tandis que les TOR sont davantage orientées vers la socialisation, et donc adaptées à l'encouragement précoce du langage⁷.

2. L'encouragement précoce à Fribourg

2.1. Les programmes d'intégration cantonaux (PIC)

Dans le canton de Fribourg, l'intérêt pour l'encouragement précoce s'est matérialisé depuis 2014 à travers la réalisation de Programmes d'Intégration Cantonaux (PIC).

Concrètement, les PIC successifs⁸ ont abouti à un renforcement des structures d'accueil, un soutien accru aux familles, et au développement de programmes visant à soutenir des mesures pour tous les enfants, ainsi que de programmes plus spécifiquement destinés aux personnes issues de la migration.

Ces programmes ont permis la création de projets comme la convention entre l'Association pour l'éducation familiale (AEF) et l'État, offrant un accompagnement individualisé aux familles et des services pour l'encouragement précoce du langage. De même, la bibliothèque interculturelle LivrEchange, partenaire du canton via les PIC, favorise la lecture en plusieurs langues et renforce la cohésion sociale avec une bibliothèque mobile et des ateliers. Enfin, le canton soutient des structures d'accueil qui combinent apprentissage de la langue locale et socialisation, offrant aux parents des cours de langue pendant que leurs enfants s'intègrent par immersion linguistique.

2.2. Stratégie pour la petite enfance

En juin 2024, le Conseil d'Etat a présenté sa Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg, qui mobilise la notion d'encouragement précoce⁹. L'objectif est d'étendre les mesures, les structures d'accueil extrafamilial et les programmes d'encouragement précoce à toutes les régions du canton, ainsi que de les stabiliser dans le temps. Il est également prévu que le canton alloue des fonds pour renforcer les structures existantes¹⁰.

Cette Stratégie reconnaît aussi l'importance de l'apprentissage de la langue locale comme un embranchement des enjeux plus larges de socialisation. Elle promulgue le « Soutien aux projets en matière de promotion des compétences linguistiques précoce (langues d'origines et officielles) »

⁷ Pointet, Abram et Joël Chételat (2024). *Diagnostic et prospective en matière de places d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Fribourg*. Microgis.

⁸ Le PIC1 couvre la période 2014-2017, le PIC2, 2018-2021, le PIC2bis, 2022-2023, et le PIC3, 2024-2027.

⁹ *Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg (op.cit.)*.

¹⁰ Les mesures prioritaires concernent la création d'un poste de coordinateur/trice à hauteur de CHF 135'000.-, ainsi qu'un montant passant progressivement de CHF 20'000.- en 2025 à CHF 200'000.- dès 2029 destiné au développement et à la pérennisation des offres.

(mesure 2.11, p.24). L'apprentissage de la langue locale s'accompagne ainsi de la valorisation de la langue d'origine.

2.3. Projets communaux

De nombreuses initiatives communales s'inscrivent dans la même dynamique. La ville de Fribourg, par exemple, est dotée d'un Programme d'intégration communal, qui s'inscrit dans les objectifs stratégiques du PIC3. Plusieurs communes subventionnent ainsi des cours de langue, des cours d'initiation, ou encore des ateliers de conversation, parfois en partenariat avec des associations locales (parmi lesquelles Lire et Ecrire, Espace Femmes, OuverTür ou encore Passerelles).

2.4. Enjeux liés à la motion

L'objectif des motionnaires est d'ajouter, à cette panoplie de mesures en faveur de l'encouragement précoce, une obligation, ciblée pour des enfants sélectionnés selon leur niveau jugé trop faible dans une future langue d'enseignement, d'intégrer une structure d'accueil à raison de deux demi-journées par semaine. Le Conseil d'Etat intègre les éléments suivants dans sa réflexion.

> Cohérence juridique

La motion vise à modifier la Loi sur la scolarité obligatoire (LS)¹¹. Selon cette loi, l'école obligatoire, que couvre le champ d'application de la loi (art. 1, al. 1), commence « à l'âge de 4 ans révolus au 31 juillet » (art. 6, al. 1). Cet âge constitue un abaissement, décidé par la loi du 5 septembre 2008 (ROF2008_092), par rapport à ce qui était en vigueur précédemment. Cet abaissement visait précisément à ce que les deux premières années (1H et 2H) participent à l'intégration et à la socialisation de chaque élève. En inscrivant une obligation d'encouragement précoce du langage dans la LS, la motion implique de revoir une nouvelle fois l'âge à la baisse dans la définition de la scolarité obligatoire. En outre, l'article proposé donnerait mission à la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) de coordonner la mise en œuvre de la mesure ; or, la DFAC n'a aucune compétence en matière préscolaire.

Dans le canton de Fribourg, le domaine de l'encouragement précoce est régi par la Loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ)¹² et par la Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE)¹³. Selon le principe de subsidiarité, une grande latitude est laissée aux communes pour gérer ce domaine¹⁴.

> Orientation stratégique

Actuellement, la démarche du canton de Fribourg en termes d'encouragement précoce est incitative (c'est-à-dire non obligatoire). De ce fait, elle s'approche de celle des cantons voisins¹⁵, ce qui assure une relative harmonie régionale. Aussi, sa vision tend vers l'universalisme, comme le précise la Stratégie présentée plus haut¹⁶ : « Dans l'optique d'une société inclusive, la politique de la petite enfance est donc appelée à privilégier les offres et prestations générales, en veillant à leur accessibilité ».

¹¹ RSF 411.0.1 (*op.cit.*).

¹² [RSF 835.5](#)

¹³ [RSF 835.1](#)

¹⁴ Les motionnaires prennent l'exemple du canton de Lucerne. Dans ce canton, ce sont les communes qui *peuvent* (mais ne doivent pas) rendre obligatoire l'encouragement précoce du langage (§ 55a, al. 2 VBG).

¹⁵ Dans le canton de Berne, cet encouragement est incitatif (voir ci-dessus). Dans le canton de Vaud, l'obligation ne touchent les enfants qu'à partir de leur scolarisation (*L'encouragement précoce du langage en Suisse. Rapport du Conseil fédéral donnant suite à la motion 18.3834 Eymann du 25 septembre 2018*, p14).

¹⁶ *Stratégie pour la petite enfance dans le canton de Fribourg (op.cit., p14)*.

En appuyant la Stratégie pour la petite enfance, le canton de Fribourg s'inscrit résolument dans la continuité des recommandations scientifiques, selon lesquelles la voie sélective crée une ligne de fracture entre les élèves dont les compétences sont jugées suffisantes et les autres, un effet de seuil qui génère *de facto* une inégalité d'avec celles et ceux qui sont privés de ce soutien. Ainsi, d'après le rapport de l'université de Genève cité plus haut¹⁷, « l'accès sélectif ne saurait être la voie à emprunter. [...] cette démarche crée des injustices, car elle met l'accent sur certains groupes cibles, alors que ceux laissés de côté auraient eux aussi besoin d'offres d'encouragement » ; en conclusion, « Tous les experts s'accordent à dire que les mesures universelles sont plus efficaces que les mesures sélectives ».

Une des raisons de cette insistance sur l'aspect universel est que le fait de cibler une population sur la base d'un seul critère revient à mettre le voile sur d'autres critères potentiellement pertinents. L'enquête menée par la société Microgis¹⁸ indique par exemple que le besoin de socialisation ne concerne pas uniquement le langage ('distance' linguistique), mais aussi la « distance » socio-économique, ou encore culturelle. C'est pourquoi il convient de décroisonner les groupes : selon le rapport de l'Université de Genève, la méthode la plus efficace consiste à « favoriser la participation de l'enfant aux activités de tous les jours » (p.44), car « les programmes d'encouragement séparé, par exemple ceux dispensés à des groupes allophones sous forme de leçons/d'ateliers, sont moins efficaces » (p.161).

L'objectif de la Stratégie pour la petite enfance est de faire en sorte qu'*in fine*, « Tous les parents [...] ou autres personnes en charge de l'enfant, aient accès, dans leur commune ou leur région, à une gamme d'offres et de prestations de formation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance de qualité, diversifiée et adaptée à leurs besoins. » (p.23). L'étude de Microgis précitée montre que si l'offre en matière de besoins de conciliation ne répond pas encore à la demande, la situation est inversée pour ce qui est des structures d'accueil à temps d'ouverture restreint (TOR), où l'offre couvre largement les besoins actuels.

Le Conseil d'Etat estime qu'il est fondamental de garantir un accès à toutes et tous à ces structures d'accueil particulièrement adaptées à la socialisation. Comme le prévoit la Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE, voir plus haut), l'Etat « veille à ce que les communes évaluent le besoin en places d'accueil » (Art. 7 al.1), sans se substituer à elles.

> Organisation et coûts

Au sein des structures d'accueil à temps d'ouverture élargi (TOE – voir plus haut), le nombre de places existantes ne couvre ni la demande, ni les besoins¹⁹. En outre, comme dit en introduction, leur visée est liée à la conciliation entre vie privée et vie professionnelle. Ces deux raisons font que les structures à temps d'ouverture restreint (TOR) seraient les plus adaptées à la mise en œuvre d'une obligation d'encouragement précoce du langage. Ces structures ne reçoivent actuellement pas de subventions étatiques ; ce serait aux communes d'assumer ces coûts²⁰. Le coût global, pour les communes, d'une obligation d'inscription à ces structures à raison de deux demi-journées par semaine peut être estimé à 1 000 000 de francs²¹, puis fluctuerait selon l'évolution démographique.

¹⁷ F.Vogt *et al.* 2022 (*op.cit.*, p150).

¹⁸ Enquête Microgis, 2024 (*op.cit.*).

¹⁹ Enquête Microgis, 2024 (*op.cit.*).

²⁰ Le Tribunal Fédéral a confirmé en 2023 qu'une obligation impliquerait une prise en charge complète de la part des institutions publiques (y compris pour les frais de transport), car le fait d'exiger une contribution financière des parents s'inscrirait en porte-à-faux avec l'art. 19 de la Constitution fédérale (2C_402/2022 – JdT 2024 I 19).

²¹ Il s'agit d'une estimation basse. Dans les structures TOR, le coût pour une demi-journée par semaine est souvent compté par mois, et nous prenons un tarif mensuel de référence à CHF 100.-, sachant que de nombreuses structures

Une partie des enfants concernés fréquentent déjà une structure d'accueil, par exemple pour une raison de conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle. Actuellement, ce sont leurs parents qui assument cette charge financière. Aussi, un changement dans le sens voulu par les motionnaires créerait une inégalité de traitement, non seulement vis-à-vis de ces familles, mais aussi vis-à-vis des élèves dont le niveau dans la langue d'enseignement est jugé tout juste suffisant au moment de l'évaluation, et qui ne bénéficieraient pas de ces soutiens financiers. En outre, ces évaluations ne sauraient tenir compte des progrès autonomes futurs de chaque enfant²².

L'Art. 6a al. 2 LS, que les motionnaires demandent d'introduire, spécifie que les communes « garantissent [...] la qualité de l'offre d'encouragement ». Ces prestations obligatoires nécessiteraient la formation et l'engagement de davantage de personnel qualifié, avec à la clé un coût supplémentaire pour les communes. Par ailleurs, l'application de cet article représenterait un défi en termes de ressources humaines et engendrerait des charges supplémentaires en termes de temps et de contrôle pour les communes.

Le volet organisationnel concerne également la logistique autour de l'évaluation, qui sert à déceler qui sont les « enfants à besoin d'encouragement », dont le niveau est jugé insuffisant. Dans le canton de Bâle, cette sélection s'opère 18 mois avant l'entrée de l'enfant à l'école. Les parents répondent à un questionnaire quant au niveau linguistique de leur enfant en allemand. Ce questionnaire, établi par l'Université de Bâle, fait aujourd'hui office de référence en Suisse, si bien que l'institution est mandatée par d'autres cantons et communes pour effectuer cette analyse et déterminer le barème – procédure qui génère un important coût supplémentaire. Dans le canton de Fribourg, ce questionnaire est utilisé depuis 2021 par la commune de Düdingen. A l'inverse de l'obligation voulue par les motionnaires, l'approche de cette commune est incitative. Elle débouche sur une recommandation envoyée aux parents dont le niveau d'allemand de l'enfant est jugé insuffisant par les expert-e-s bâlois-e-s.

Les motionnaires ne disent pas quelle serait l'attitude adéquate du canton en cas de non-respect de l'obligation. Cela pose la question des sanctions infligées aux contrevenants. La loi bâloise introduit par exemple une amende pouvant aller jusqu'à 1000 francs (Art. 9a al. 5 KJG). En 2017 déjà, le Conseil d'Etat jugeait ainsi qu'il n'était « pas opportun » d'introduire des mesures contraignantes en matière de langue, notamment au motif que « Sanctionner d'une amende les parents qui ne se soumettent pas à cette obligation pénaliserait les familles économiquement modestes »²³.

3. Conclusion

Dans le domaine de l'encouragement précoce au langage, le canton a mis en place ou prévoit plusieurs mesures, notamment à travers ses PIC et sa Stratégie pour la petite enfance, laquelle promeut une approche universelle, opposée à une démarche sélective qui risquerait des créer des inégalités.

La mesure proposée par les motionnaires est une mesure particulièrement sélective et est contraire à la vision du Conseil d'Etat et des recommandations scientifiques citées plus haut. De plus, elle

présentent un tarif plus élevé (les TOR ne sont pas soumises à obligation de déclarer leurs tarifs). Toujours dans une fourchette basse (voir plus haut), 500 enfants seraient touchés annuellement par la mesure. Si l'on prescrit à ces enfants un soutien à raison de deux demi-journées par semaine pendant les dix mois d'une année scolaire, nous arrivons ainsi à $2 \cdot 100 \cdot 10 \cdot 500 = \text{CHF } 1'000'000.-$.

²² Dans le canton de Berne, l'aide financière n'est pas systématique, puisque l'encouragement n'est pas obligatoire. Le financement étatique s'opère sous forme de bons pour au maximum deux journées par semaine dans une structure d'accueil (*Frühe Förderung im Kanton Bern. Strategie und Massnahmen*, p8). Un tel système de bons est mentionné comme objet d'intérêt dans le PIC3 (p12 – voir plus haut).

²³ 2017-DSAS-79 (*op.cit.*, p4).

engendrerait des coûts importants, notamment en matière de ressources humaines pour les communes, ainsi qu'une charge administrative conséquente.

Pour les raisons exposées, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à rejeter la motion 2023-GC-316.