Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

—

Motion 2026-GC-130

Pour une réforme des exigences scolaires et préscolaires répondant aux besoins des familles, en tenant compte des écoles privées

Auteures :	**Esseiva Catherine / Michel Pascale**
Nombre de cosignataires :	**0**
Dépôt :	**27.05.2026**
Développement :	**27.05.2026**
Transmission au Conseil d'Etat :	**27.05.2026**
Réponse du Conseil d'Etat :	**27.10.2026**

I. Résumé de la motion

Les motionnaires relèvent que le cadre légal fribourgeois ne permet actuellement pas de prendre en compte de manière cohérente les structures éducatives privées proposant un cycle pédagogique intégré 3-6 ans. Elles estiment que cette situation entraîne des difficultés importantes pour les familles concernées ainsi que pour les établissements privés concernés, en particulier depuis le changement de pratique adopté par le Service de l'enfance et de la jeunesse (ci-après : SEJ) en 2024.

Sur ce constat, elles souhaitent une révision des exigences scolaires et préscolaires afin d'atteindre les objectifs suivants :

1. adapter la législation afin d'y introduire une base légale permettant l'organisation d'un cycle commun 3-6 ans, sans remettre en cause le début de la scolarité obligatoire à 4 ans ;
2. reconnaître les structures intégrées 3-6 ans et autoriser le regroupement pédagogique d'enfants d'âges différents sous une autorisation unique ;
3. unifier le régime de surveillance applicable, afin d'éviter l'application cumulative de normes issues de l'accueil préscolaire et de l'enseignement obligatoire ;
4. garantir la continuité de la prise en charge en permettant aux enfants de 3 ans inscrits dans ces structures de bénéficier d'un accueil continu incluant les repas ainsi que l'accueil extrascolaire le matin et le soir, à l'instar des élèves soumis à la scolarité obligatoire ;
5. garantir une continuité cohérente de la prise en charge des enfants depuis l'accueil préscolaire jusqu'à l'entrée dans la scolarité obligatoire, en évitant les ruptures de parcours entre les structures d'accueil 0-3 ans et les cycles éducatifs intégrés 3-6 ans.

Les motionnaires précisent qu'elles ne demandent ni une modification de l'âge d'entrée dans la scolarité obligatoire, ni la reconnaissance comme année scolaire de l'année effectuée par un enfant de 3 ans, mais uniquement la possibilité d'intégrer ce dernier dans un cycle pédagogique commun avec les enfants de 4 à 6 ans.

Pour atteindre les objectifs énumérés ci-dessus, deux voies sont proposées par la motion :

> Variante 1 : l'adoption d'une législation spéciale régissant les écoles privées
> Variante 2 : l'adaptation coordonnée du droit existant, par la modification de la loi sur la scolarité obligatoire (LS) et de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE).

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat constate que la motion soulève en réalité deux questions distinctes. D'une part la création de structures intégrées accueillant des enfants de 3 à 6 ans dans un même environnement pédagogique. D'autre part, les modalités de prise en charge continue des enfants placés en école privée, notamment par le biais de prestations d'accueil et de restauration. Le Conseil d'Etat estime qu'il convient d'examiner séparément ces deux problématiques (chapitres II.1 et II.2), qui soulèvent des enjeux différents.

En ce qui concerne la surveillance, les compétences des Directions de l'Etat sont fixées dans l'ordonnance fixant les attributions des Directions du Conseil d'Etat et de la Chancellerie d'Etat (OADir). Selon cette répartition, la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) est compétente pour les questions relevant de l'enseignement obligatoire, tandis que les structures d'accueil extrafamilial (accueil préscolaire et extrascolaire) relèvent de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS).

Dans la pratique, cette répartition des compétences se traduit également par une spécialisation des contrôles et des ressources pour la surveillance des écoles privées. Les services de la DFAC examinent notamment les qualifications du personnel enseignant, les locaux destinés à l'enseignement et vérifie l'atteinte des objectifs des plans d'études en vigueur (Plan d'études romand pour la partie francophone ou Lehrplan 21 pour la partie germanophone) par une analyse du projet pédagogique. Le service dédié de la DSAS, le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ), est quant à lui compétent pour évaluer les conditions d'accueil des enfants, les qualifications du personnel éducatif, l'encadrement, les espaces de vie ou encore les infrastructures destinées aux repas ainsi que la mise en œuvre des objectifs socio-éducatifs. Les critères d'autorisation actuellement applicables correspondent ainsi aux besoins spécifiques des enfants concernés et aux objectifs poursuivis par chaque domaine d'activité fixés dans les bases légales en vigueur.

Dans ces conditions, la création d'une législation spéciale sur les écoles privées ou d'une autorisation unique ne modifierait pas fondamentalement la situation concernant l'examen du dossier dans la pratique. Les aspects scolaires et les aspects liés à l'accueil continueraient à relever de compétences et de procédures distinctes.

1. Création de structures intégrées de 3 à 6 ans

L'impossibilité de regrouper des enfants en âge préscolaire (0-4 ans) et des enfants en âge de scolarité obligatoire (dès 4 ans révolus) dans une même classe ne résulte pas d'une lacune des bases légales en vigueur. Elle découle de la répartition des compétences prévue par le droit fédéral, intercantonal et cantonal ainsi que de la volonté de mettre en place des conditions d'encadrement adaptées aux besoins spécifiques des différentes catégories d'âge.

1.1. Régime juridique distinct et surveillance par le SEJ

L'accueil préscolaire (0-4 ans), relevant de l'Ordonnance fédérale sur le placement d'enfants (OPE) et de la législation cantonale spéciale, vise des objectifs d'éveil, de socialisation et de développement global. L'enseignement obligatoire, régi par des accords intercantonaux et la loi sur

la scolarité obligatoire (LS), vise l'acquisition des connaissances et des compétences fondamentales définies par les plans d'études et s'inscrit dans la mission de formation et de socialisation de l'école.

Comme mentionné précédemment, le SEJ exerce la surveillance sur les structures d'accueil de la petite enfance. Ainsi, il n'appartient pas au SEJ de superviser ou de valider des prestations à visée scolaire ou pédagogique pour des enfants de moins de 4 ans, pas plus qu'il ne lui appartient d'assumer la surveillance du domaine scolaire.

La clarification transmise par le SEJ aux écoles privées en octobre 2024 visait précisément à mettre fin aux autorisations hybrides (« accueil préscolaire à visée pédagogique ») délivrées par le passé, afin d'assurer une application du cadre légal. Les écoles privées demeurent libres d'exploiter une structure d'accueil préscolaire (crèche, garderie, groupe de jeux), mais celle-ci doit se conformer strictement aux normes régissant la petite enfance.

1.2. Harmonisation et perméabilité du système scolaire

Le droit en vigueur dans le canton de Fribourg prévoit en effet que la scolarité obligatoire débute à l'âge de 4 ans révolus, conformément à l'Accord intercantonal HarmoS ainsi qu'à la Convention scolaire romande. Cette règle, reprise dans la loi sur la scolarité obligatoire, s'applique tant à l'enseignement public qu'à l'enseignement privé. Le Conseil d'Etat considère qu'il est essentiel de maintenir ce cadre commun afin de garantir la cohérence du système scolaire fribourgeois. Les écoles privées sont ainsi tenues de respecter les mêmes exigences que les écoles publiques quant à l'âge d'entrée dans la scolarité et au nombre d'années de formation obligatoire. Cette harmonisation permet d'assurer la continuité des parcours et la perméabilité entre l'enseignement privé et l'enseignement public. Elle garantit qu'un élève puisse rejoindre à tout moment le degré scolaire correspondant à son âge, que ce soit lors d'un passage de l'école publique à l'école privée ou inversement.

La distinction actuelle entre accueil préscolaire et enseignement obligatoire ne répond pas uniquement à des considérations administratives ou de répartition des compétences. Elle reflète en premier lieu les besoins propres aux différentes étapes du développement de l'enfant. Les structures d'accueil préscolaire visent des objectifs socio-éducatifs comme la socialisation, le développement de l'autonomie, le jeu, les interactions et l'acquisition progressive des compétences nécessaires à l'entrée dans la scolarité obligatoire. Les structures scolaires poursuivent quant à elles des objectifs d'apprentissage définis par les plans d'études avec l'acquisition de compétences et de connaissances évoluant en fonction des degrés scolaires.

Dès lors, la demande des motionnaires visant à intégrer durablement des enfants de 3 ans relevant de l'accueil préscolaire dans une classe d'élèves poursuivant des apprentissages revient à créer une structure pédagogique commune pour des enfants soumis à des régimes juridiques distincts et à des stades de développements différents.

Les motionnaires invoquent l'existence de règles différentes dans d'autres cantons. Les renseignements recueillis auprès des cantons de Berne, du Valais, de Vaud, du Jura et de Neuchâtel montrent que les écoles privées ne peuvent pas déroger aux règles cantonales relatives à l'entrée dans la scolarité obligatoire fixée à 4 ans révolus. Certains cantons admettent toutefois l'accueil d'enfants plus jeunes dans des structures préscolaires ou des activités ne relevant pas de la scolarité obligatoire. Genève fait figure d'exception en prévoyant expressément l'accueil d'enfants dès 3 ans révolus dans certaines écoles privées, moyennant des exigences en matière d'encadrement et d'infrastructures, comme la présence d'un-e assistant-e socio-éducatif-ve ou d'un espace pour le

repos. Les comparaisons intercantonales doivent néanmoins être abordées avec prudence. En effet, le paysage des écoles privées varie fortement d'une région à l'autre. Le canton de Fribourg compte moins d'une quinzaine d'écoles privées, constituées pour l'essentiel de petites structures de pédagogie alternative proposant des projets pédagogiques spécifiques, tels que le plurilinguisme ou l'enseignement en extérieur. En outre, une majorité de ces écoles ne couvrent qu'une partie de la scolarité obligatoire. Les élèves concernés sont ainsi généralement amenés à rejoindre l'école publique durant leur parcours scolaire. Cette situation diffère sensiblement de celle de certains cantons accueillant de grandes écoles internationales offrant une scolarité complète selon des programmes scolaires propres.

Pour ces raisons, le Conseil d'Etat estime que la création de structures intégrées 3-6 ans sous régime scolaire dérogerait au cadre légal et ne répondrait pas au rythme biologique et socio-affectif des enfants de moins de 4 ans.

2. Prise en charge continue

2.1. Accueil préscolaire

S'agissant de la prise en charge continue des enfants de moins de 4 ans, la législation sur l'accueil de jour offre déjà toutes les bases requises pour exploiter des structures préscolaires à temps d'ouverture élargie (crèches, accueil familial de jour) assurant une prise en charge continue sur la journée, avec prestations de repas et temps de repos adaptés.

Le Conseil d'Etat reconnaît toutefois que la question de l'accueil extrascolaire (AES) pour les écoles privées (dès l'âge de 4 ans) mérite d'être examinée. Les directives actuelles en matière d'AES, pensées principalement pour les structures communales, peuvent générer une lourdeur administrative disproportionnée lorsqu'elles s'appliquent à de petites écoles privées autorisées souhaitant offrir une prise en charge complémentaire à leurs propres élèves.

Afin d'apporter une réponse souple et pragmatique, le Conseil d'Etat est favorable à l'introduction d'une rubrique spécifique au sein des directives cantonales AES, dédiée aux structures associées aux écoles privées pour les enfants de 4 à 12 ans. L'adoption et la mise en œuvre de ces directives relevant de la DSAS, il reviendra à cette dernière d'introduire cette adaptation.

Cette adaptation devra permettre :

> Des simplifications administratives et organisationnelles adaptées à la réalité et aux effectifs des écoles privées (gestion des repas, modalités d'encadrement sur le temps de midi).
> Le maintien des exigences fondamentales indispensables, notamment en matière de sécurité des locaux, d'hygiène et de qualification de base du personnel d'encadrement.

Par cette mesure, le Conseil d'Etat entend soutenir la conciliation vie familiale – vie professionnelle pour les parents faisant le choix de l'enseignement privé, tout en garantissant un cadre sécurisé et conforme au droit.

3. Conclusion

Etant donné ce qui précède, le Conseil d'Etat considère que la question de l'AES peut être distinguée de celle de la création de structures pédagogiques intégrées de 3 à 6 ans. Si une adaptation ciblée et simplifiée du cadre d'autorisation AES pour les écoles privées est envisageable par voie administrative (mise à jour des directives pour les structures d'accueil extrascolaire) une remise en cause de la distinction existante entre accueil préscolaire et enseignement obligatoire n'est pas souhaitée. Une adaptation de la loi scolaire, de la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour ou la création d'une législation spéciale n'est donc pas justifiée.

Par conséquent, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à refuser la motion, mais s'engage à simplifier les critères d'autorisation applicables à l'accueil extrascolaire proposé par les écoles privées pour les enfants en âge de scolarité obligatoire (4-12 ans), par une adaptation des directives AES.