

Rapport intermédiaire et informatif du Conseil communal au sujet du postulat n° 104 de Mme et MM. Marine Jordan, Simon Zurich (PS) et Simon Murith (PDC/PVL) demandant un rapport sur une politique globale de la petite enfance en ville de Fribourg

En séance du 29 mai 2019, le Conseil général transmettait au Conseil communal le postulat n° 104 de Mme et MM. M. Jordan, S. Zurich et S. Murith lui demandant un rapport sur une politique globale de la petite enfance en ville de Fribourg.

Résumé du postulat

Par ce postulat, il est demandé à la Ville de Fribourg de réfléchir à l'opportunité de se doter d'une politique globale de la petite enfance, permettant une action coordonnée des différentes actions du domaine de l'encouragement précoce.

L'encouragement précoce vise à soutenir les enfants dans leurs processus d'apprentissage et leur développement – au sein et à l'extérieur de la famille - de la naissance à l'entrée à l'école, afin que chaque enfant puisse se développer selon son potentiel. Il renforce également les parents dans leurs compétences éducatives.

Par "encouragement précoce", on comprend l'ensemble des activités mises en œuvre dans les domaines suivants:

- Offre de soins de santé durant la petite enfance;
- Structures d'accueil et d'encouragement pour les enfants d'âge préscolaire;
- Formation des parents et conseil aux parents;
- Programmes de visite à domicile;
- Encouragement précoce des compétences linguistiques;
- Aménagement du lieu de vie, des environs immédiats et du quartier.

Dans les communes, en général, plusieurs services ou départements, ainsi que de acteurs privés, se partagent souvent les compétences en matière d'encouragement précoce et il arrive fréquemment qu'une commune n'ait pas de vue d'ensemble du domaine et que l'échange d'informations entre les acteurs ne soit pas garanti. Dans ce cas, des familles et des enfants – souvent justement ceux qui en auraient le plus besoin – risquent de ne pas pouvoir bénéficier du soutien nécessaire alors qu'il existe, dans leur commune, une offre adaptée à leur situation.

Se doter d'une stratégie globale / politique globale de la petite enfance qui comprenne si possible tous les services et offres d'encouragement précoce présents dans la commune permettent notamment de:

- Améliorer la coordination des prestations en faveur de la petite enfance;
- Améliorer la transition vers la scolarité;
- Fédérer les acteurs et actrices autour d'idées communes, d'une vision et d'objectifs partagés;
- Soutenir les prestataires dans l'élaboration d'offres de qualité, accessibles et qui répondent aux besoins;
- Aider les parents à s'y retrouver parmi les nombreuses offres proposées;
- Eviter les doublons et mieux cibler les investissements des communes.

Pour mettre en place une telle stratégie, il est proposé à la Ville de s'appuyer sur le programme Primokiz de la Fondation Jacobs et de la Fondation Roger Federer, qui soutient les communes, régions et cantons dans l'élaboration d'une politique de la petite enfance. Par la mise en œuvre d'une telle stratégie, la Ville, qui a déjà mis en place de nombreux projets de Paysages éducatifs, ferait ainsi un pas de plus en direction de l'encouragement précoce, dont les effets positifs en matière de réduction de la pauvreté et de la promotion de la santé sont démontrés par plusieurs études.

Réponse du Conseil communal

Le Service des écoles, dans le respect du principe d'égalité des chances, assure les missions suivantes:

- tous les enfants en âge de scolarité obligatoire sont inscrits à l'école et suivent un enseignement aux sein d'infrastructures qui répondent aux besoins pédagogiques;
- les enfants scolarisés ont accès aux soins médicaux et dentaires, ainsi qu'aux services de logopédie, psychologie et psychomotricité;
- une offre variée d'activités scolaires et extrascolaires, sportives et culturelles;
- la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle en garantissant un accueil extrafamilial préscolaire et extrascolaire doté d'un nombre suffisant de places subventionnées;
- les parents d'élèves ont accès à l'information et à l'accompagnement nécessaire pour soutenir leurs enfants dans leur intégration sociale et leur parcours scolaire, et permettre la collaboration école-famille.

Les missions ci-dessus évolueront en fonction de la vision du Service, qui se définit comme suit: Grâce à des prestations innovantes et durables, et par la mise à disposition d'infrastructures de qualité, un cadre socio-éducatif inclusif et équitable est offert aux enfants et aux jeunes de la Ville afin de développer leurs compétences au travers d'activités préscolaires, scolaires et extrascolaires, tout en accompagnant les parents dans leurs différents besoins.

Tant les missions que la vision du Service des écoles intègrent entièrement le concept d'encouragement précoce tel que défini dans le programme national - Contre la Pauvreté - à travers ses prestations mais également tout au long de ses réflexions.

La politique de la petite enfance

L'Union des villes suisses s'est positionné sur la politique de la petite enfance, en date du 23 novembre 2020, et a produit un document se basant sur les mêmes sources qu'annoncées dans le postulat n°104. La Ville de Fribourg peut largement s'en inspirer dans le cadre de l'élaboration de sa

politique de la petite enfance.

L'évaluation quadriennale des besoins en accueil extrafamilial établie en 2020 et publiée au printemps 2021 fournit une base de données statistiques et stratégiques qui pourra être exploitée pour cibler les besoins en matière d'encouragement précoce. Ces données pourront encore être complétées dans le cadre du développement des outils de gestion du Service des écoles. Les bases de données existantes concernent les enfants en âge de scolarité inscrits à l'école ou à l'accueil extrascolaire. Avec la reprise en 2020 de la liste d'attente centralisée pour les crèches, les bases de données sont ainsi complétées par des enfants en âge préscolaire. Il s'agira alors de croiser et consolider les données au sein d'un même outil de gestion, afin de garantir leur pertinence et pouvoir les inclure dans la mise en œuvre d'une politique de la petite enfance.

Le Secteur de la cohésion sociale, par ses missions et dans le cadre du Paysage éducatif, est un acteur important dans la mise en œuvre d'une politique de la petite enfance. Son expérience et ses réalisations seront nécessaires et intégrées à la mise en œuvre d'une politique de la petite enfance.

Par ailleurs, d'autres partenaires sont impliqués et devront être abordés pour tisser un réseau fort, visible et accessible pour tous, autour de l'encouragement précoce. Il s'agira également de coordonner les actions et missions de chacun afin de toucher l'ensemble des enfants et non pas seulement ceux fréquentant une structure d'accueil ou au bénéfice d'une mesure d'aide.

Primokiz

Primokiz 2 a été déployé entre 2016 et 2020 et les derniers contrats de soutien ont été signés en début d'année 2020. A l'heure actuelle, ils ne prennent plus de nouvelles candidatures mais il est cependant "fortement" probable qu'il y ait une nouvelle ère de projets en 2021.

Selon Primokiz, la politique de la petite enfance est une tâche commune relevant de trois systèmes (trois piliers): éducatif, de santé publique et des affaires sociales. Elle se met en place au niveau communal, régional et cantonal. Son objectif est de permettre à tous les enfants d'avoir les mêmes chances et de les encourager dans leur développement, de les protéger et de les faire participer, tâches communes des trois systèmes.

La politique doit dès lors comprendre aussi bien des conditions cadres favorables aux familles et aux enfants, et ce pour tous les enfants, que des mesures protectrices pour certains d'entre eux. D'où trois niveaux:

- la prévention universelle, avec des infrastructures accueillantes pour tous les enfants et les familles;
- la prévention sélective, qui comprend des offres et des mesures destinées à certains groupes d'enfants et de familles;
- la prévision ciblée et les interventions, constituées d'offres et de mesures s'adressant à un enfant ou à une famille en particulier sur la base de leurs besoins spécifiques.

Il doit y avoir des connexions horizontales et verticales entre les trois systèmes mentionnés ci-dessus. Il s'agit:

- premièrement, d'harmoniser les prestations et les structures destinées aux enfants d'un même groupe d'âge;
- deuxièmement, d'aménager les transitions entre le moment de la naissance et celui de l'entrée à l'école obligatoire.

Selon les renseignements pris, Primokiz se déploie en 7 phases:

1. Préparation et décision relatives au projet
2. Définition des conditions générales du projet
3. Analyse de la situation existante
4. Mandat d'élaboration de la stratégie
5. Élaboration de la stratégie
6. Décision de réalisation
7. Réalisation, évaluation et rapports

Le temps nécessaire à l'exécution de ces 7 phases dépend naturellement de la grandeur et des ressources de la commune en question. Les quatre premières phases selon Primokiz sont nécessaires pour une réponse au postulat et il faut compter au minimum six mois pour leur élaboration, moyennant l'accompagnement d'un Chef de projet suivi par le Service des écoles et le Secteur de la Cohésion sociale. Le montant de CHF 50'000.- inscrit au budget 2021 sous rubrique 300.3130.25 comprend CHF 40'000.- pour ce mandat et CHF 10'000.- (CHF 30'000.- en tout répartis en trois entre le Service des Sports, la Cohésion sociale et du Service des écoles) pour le soutien au MiniMove, le programme d'encouragement précoce d'IdéeSport qui va démarrer à Fribourg.

Conclusion

Le Conseil communal, par son Service des écoles, tient à souligner qu'il est déjà très actif en la matière à travers ses missions et selon sa vision, notamment grâce à:

- son Secteur école – parents migrants (SCEPM) en terme de promotion indirecte de la santé mais aussi en terme d'intégration pour tous les habitants;
- son Secteur d'accueil extrafamilial (AEF), au sein duquel l'aspect social a commencé à se développer avec la reprise du domaine préscolaire et qui va se poursuivre en terme d'égalité et d'inclusion, de tarifs accessibles à tous, d'accueil des parents et des familles, du langage simplifié, etc.;
- son Secteur de la médecine scolaire, au sein duquel l'aspect santé deviendra d'autant plus important dans son inscription dans une politique de la petite enfance;
- ses secteurs des activités extrascolaires sportives et culturelles, lesquelles vont désormais proposer des activités également aux élèves de 1H afin de favoriser le mouvement dès l'entrée à l'école.

Une fois que les besoins pourront être ciblés plus précisément grâce à des outils statistiques performants et les résultats de l'analyse selon Primokiz, le Service des écoles, en collaboration avec le Secteur de la cohésion sociale mais aussi avec ses différents partenaires (associations, Etat, institutions, ...) sera en mesure de financer des actions complémentaires en matière d'encouragement précoce. Un montant de CHF 40'000.- est prévu au budget 2021 sous rubrique 301.3636.24 pour ce faire.

En conclusion, un rapport sera fourni à la fin de l'année 2021 en vue de l'établissement d'une politique globale de la petite enfance en Ville de Fribourg.

Proposition

Le postulat est ainsi partiellement liquidé, un rapport sera fourni à la fin de l'année 2021 qui complètera la présente réponse.



Berne, le 23.11.2020

Document de positionnement concernant la politique de la petite enfance

1. Situation de départ

La politique de la petite enfance se réfère à l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE). Outre l'accueil extra-familial, elle comprend un large éventail d'offres de soins, de formations et de conseils pour toutes les familles. Il s'agit notamment de conseils aux mères et aux pères, de programmes de visites à domicile, de lettres aux parents ou d'encouragement linguistique précoce. En se concentrant sur le bien-être de l'enfant et en visant l'égalité des chances, la politique de la petite enfance sert également la société.

La politique de la petite enfance figure actuellement à l'agenda politique tant au niveau national qu'au niveau cantonal. La publication du rapport du Conseil fédéral sur la politique de la petite enfance est prévue pour le début de l'année 2021. Le rapport fournit une interprétation complète et expose les possibilités d'action de la Confédération. En ce qui concerne l'initiative parlementaire [Aebischer](#) pour plus d'égalité des chances avant l'âge du jardin d'enfants, il ne faut plus s'attendre à ce que cette initiative réussisse mais le Parlement traitera probablement le thème de la petite enfance en 2021¹. Au niveau cantonal, la CDAS, la CDS et la CDIP ont organisé conjointement un colloque sur l'encouragement précoce en 2019 et ont décidé d'élaborer une position politique commune dans un avenir proche dans le cadre de l'organe intercantonal d'échanges (OIE) voué à l'encouragement précoce.

Les villes sont pionnières dans le domaine de la petite enfance et fournissent des services complets en assurant un soutien de la naissance à la scolarisation et en assumant des tâches d'intégration déterminantes. Des efforts sont nécessaires à tous les échelons de l'État pour renforcer et optimiser davantage la politique de la petite enfance et le rôle des villes à cet égard. Un positionnement clair est nécessaire pour que l'Union des villes suisses puisse faire entrer les intérêts des villes dans les débats actuels. L'Initiative des villes pour la politique sociale et l'Initiative des villes pour la formation ont fait beaucoup de travail préparatoire avec leur résolution [«Villes et politique de la petite enfance»](#)² publiée en 2019. Les bénéfices de la politique de la petite enfance exposés ci-après, les contributions et les champs d'action des villes ainsi que les mesures préconisées sont basés sur cette résolution.

2. Bénéfices d'une politique de la petite enfance

Une politique de la petite enfance profite aux enfants et aux parents, aux villes, aux communes et aux cantons, à l'économie et à la société. Des offres de formation et d'accueil de haute qualité mettent le bien-être de l'enfant au centre et soutiennent les parents. Pour les villes, les communes et les cantons, de bonnes conditions-cadres pour la croissance des enfants et la promotion de l'égalité des chances sont des mesures efficaces pour prévenir la pauvreté, les problèmes de santé et la violence. Une offre adaptée en matière d'éducation et d'accueil des jeunes enfants (EAJE) favorise la participation des

¹ [Ready! Rapport sur la session d'automne 2020](#), page 2.

² L'Initiative des villes pour la politique sociale et l'Initiative des villes pour la formation ont élaboré conjointement la résolution et organisé en septembre 2019 un colloque sur ce thème.



deux parents à l'emploi, l'obtention de diplômes supérieurs par les enfants et l'attractivité des sites. Ces facteurs ont un impact positif sur les recettes fiscales publiques. L'école est soulagée car les enfants entrent au jardin d'enfants bien préparés. L'EAJE favorise l'apprentissage linguistique des enfants issus de l'immigration et contribue à l'intégration des familles étrangères. Dans l'économie, une bonne offre d'EAJE combinée à des conditions de travail favorables à la famille a un effet positif sur l'emploi et la productivité. Cependant, outre les avantages économiques, la politique de la petite enfance augmente également le bien-être des familles et la qualité de vie au sein de la société dans son ensemble.

3. Champs d'action³ et contribution des villes

Jeter les bases

Des bases stratégiques et statistiques sont nécessaires pour planifier et piloter la politique de la petite enfance en fonction des besoins. Les grandes villes disposent depuis longtemps de stratégies de politique de la petite enfance et de nombreuses petites et moyennes villes sont en train de s'y mettre.⁴ En plus, le développement ultérieur de la politique de la petite enfance nécessite des bases statistiques fiables à tous les échelons de l'État.

Garantir des offres pour tous

L'objectif d'une politique de la petite enfance est de garantir que toutes les familles avec jeunes enfants aient accès à des offres d'EAJE de haute qualité et adaptées à leurs besoins là où elles habitent. Les villes fournissent déjà à l'heure actuelle des services importants dans ce domaine. Elles rendent l'offre disponible et s'engagent à mieux faire connaître les différentes offres. Elles suppriment également les barrières afin de garantir aussi l'accès de familles socialement défavorisées.

Coordonner et mettre en réseau les offres et les acteurs

La politique de la petite enfance relève de la compétence de différents domaines politiques. Les villes font le travail de base en favorisant en interne la coordination entre les départements, en organisant des réunions de mise en réseau et en proposant des formations continues. Il est important de lier les offres de l'EAJE à d'autres prestations destinées aux enfants et à leurs familles, tels que les soins médicaux de base, la promotion de l'intégration ou l'aide économique. Les villes et les cantons sont appelés à harmoniser les offres de la petite enfance avec le domaine scolaire. La coordination entre les niveaux communal, cantonal et national est essentielle pour assurer à long terme le dialogue, l'échange d'expériences et le transfert de connaissances sur la petite enfance entre tous les acteurs de l'EAJE.

Garantir et améliorer la qualité

Un personnel compétent et de bonnes conditions-cadres structurelles garantissent la qualité élevée des offres d'EAJE. Celles-ci ont un effet positif sur les capacités cognitives, linguistiques et sociales des enfants. La garantie et le développement de la qualité sont donc un autre objectif central de la politique de la petite enfance. Les professionnels doivent avoir un accès constant à la formation continue. Les

³ Les champs d'action susmentionnés ont été partiellement repris du rapport de la Commission suisse pour l'UNESCO: [Instaurer une politique de la petite enfance](#). Élaboré par INFRAS à la demande de la Commission suisse pour l'UNESCO. Berne (2019).

⁴ Dans le cadre du programme primokiz et primokiz2, plusieurs villes petites et moyennes ont créé des bases conceptuelles dans le domaine de la politique de la petite enfance entre 2012 et 2020. <https://jacobsfoundation.org/activity/primokiz2/>



profanes et les bénévoles travaillant dans le domaine de la petite enfance ont besoin d'un accompagnement approprié. Les modèles de financement communaux et cantonaux doivent garantir de bonnes conditions de travail, des salaires appropriés et des ressources en temps suffisantes pour les échanges, la supervision et la formation continue.

Financer les offres

Une politique de la petite enfance s'emploie à garantir que le financement des offres est assuré et que celles-ci sont abordables pour toutes les familles. Cela doit également être le cas dans des conditions difficiles (pandémie ou récession par exemple). Les grandes villes investissent actuellement plusieurs centaines de millions de francs par an dans la politique de la petite enfance. La conception appropriée de modèles de financement est une tâche à laquelle les villes et les communes, les cantons et la Confédération doivent s'atteler en collaboration avec des entités responsables et des organisations spécialisées.

4. Développement ultérieur de la politique de la petite enfance

4.1 Revendications de l'Union des villes suisses concernant le développement ultérieur général de la politique de la petite enfance

Afin que les villes puissent continuer à garantir et à développer une politique de la petite enfance efficace à l'avenir, les mesures suivantes au niveau national et cantonal sont importantes:

- **Bases statistiques:** Le développement de la politique de la petite enfance nécessite des bases statistiques telles qu'un état des lieux de la politique cantonale de la petite enfance, des statistiques nationales sur l'accueil pour enfants et de meilleures données sur la santé des enfants en âge préscolaire.
- **Coordination:** Les organes de coordination et l'échange d'informations déjà existant entre la Confédération, les cantons et les villes ou communes dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse sont systématiquement étendus à la petite enfance. Le cas échéant, de nouveaux organes de coordination sont créés.
- **Compétence:** Pour la politique de la petite enfance, il faut définir des compétences claires à tous les échelons de l'État. Les villes sont favorables à un article constitutionnel qui formule la responsabilité commune de la Confédération, des cantons, des villes et des communes pour la petite enfance.
- **Financement:** Des moyens financiers sont nécessaires pour le développement ultérieur de la politique de la petite enfance. Tous les échelons de l'État doivent apporter leur contribution à cet égard. En outre, les villes doivent avoir accès aux ressources financières de la Confédération et des cantons pour la petite enfance. Les fonds fédéraux doivent également pouvoir être versés directement aux villes et aux communes.
- **Concordat:** Les villes demandent un concordat sur la politique de la petite enfance dans lequel les cantons s'accordent sur la manière dont ils rempliront leurs obligations et coopéreront en matière de petite enfance en vertu de la Constitution fédérale suisse et de la Convention des Nations



unies relative aux droits de l'enfant. Les cantons doivent y définir l'offre de base et convenir de normes minimales.

4.2 Revendications de l'Union des villes suisses concernant l'accueil extra-familial pour enfants.

L'accueil extra-familial pour enfants est une offre clé de la politique de la petite enfance. Le nombre de places d'accueil a considérablement augmenté ces dernières années. Les jardins d'enfants et autres offres d'accueil extra-familial pour enfants améliorent la conciliation de la vie professionnelle et familiale d'une part et sont des lieux d'encouragement précoce d'autre part. Il est donc souhaitable que toutes les familles qui le souhaitent ou qui en ont besoin puissent avoir accès à des offres d'accueil extra-familial pour enfants de haute qualité.

En comparaison internationale, la charge financière des familles en Suisse pour l'accueil extra-familial est élevée car les subventions publiques sont relativement faibles. La part élevée des coûts supportés par les parents est l'une des principales raisons pour lesquelles les familles, et pas seulement celles qui sont socialement défavorisées, ne sont pas toujours en mesure d'accéder à des offres d'accueil extra-familial pour enfants. Les familles à faibles revenus n'ont pas les moyens de payer une crèche. En outre, l'accueil extra-familial pour enfants n'est souvent pas rentable pour les familles de la classe moyenne, ce qui a des répercussions négatives sur l'activité professionnelle.

Au-delà des revendications concernant la politique de la petite enfance en général, l'Union des villes suisses s'engage donc sur les aspects suivants dans le domaine de l'accueil extra-familial pour enfants:

- **Étendre l'offre:** Des conditions-cadres et des incitations doivent être créées à tous les échelons de l'État afin d'élargir encore l'offre de places d'accueil subventionnées.
- **Augmenter les subventions:** Le barème parental pour les familles à faibles et moyens revenus doit être abaissé. Cela nécessite une augmentation de la part du financement public. Le niveau communal ne peut pas supporter seul ces coûts. Les cantons et la Confédération doivent apporter leur soutien.
- **Impliquer les employeurs:** Les employeurs bénéficient directement d'une amélioration de la conciliation de la vie professionnelle et familiale. Ils doivent donc apporter une contribution dans tous les cantons. En Suisse romande, il existe déjà des modèles fonctionnels de participation des employeurs au financement de l'accueil extra-familial pour enfants.
- **Améliorer la qualité:** Afin de garantir la qualité, il est nécessaire d'établir des normes minimales contraignantes dans toute la Suisse en ce qui concerne la formation professionnelle et continue du personnel, le concept pédagogique et le taux d'encadrement. Il faut également viser une meilleure rémunération du personnel d'encadrement.
- **Sensibilisation:** La population et les responsables politiques doivent être sensibilisés au fait que les investissements dans des offres d'accueil extra-familial pour enfants de qualité sont rentables et profitent à toutes les personnes concernées.