



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associaziun da las Vischnancas Svizras

Lucerne University of
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE
LUZERN**

Soziale Arbeit
FH Zentralschweiz

ENCOURAGEMENT PRÉCOCE DANS LES PETITES ET MOYENNES COMMUNES – ANALYSE DE LA SITUATION ET RECOMMANDATIONS

LES COMMUNES COMME PLATEFORME STRATÉGIQUE ET RÉSEAU
D'ENCOURAGEMENT PRÉCOCE



IMPRESSUM

Meier Magistretti, C. et Schraner, M. (2017): Encouragement précoce dans les petites et moyennes communes. Les communes comme plateforme stratégique et réseau d'encouragement précoce: analyse de la situation et recommandations, sur mandat de l'Association des Communes Suisses avec le concours de Natalie Benelli (HSLU-SA), Claudia Hametner (ACS) et Norbert Graf (ACS).

La présente étude fait partie du projet «Les communes comme plateforme stratégique et réseau d'encouragement précoce», lequel est mis en œuvre en coresponsabilité avec l'Office fédéral des assurances sociales dans le cadre du Programme national contre la pauvreté et en étroite collaboration avec l'Union des villes suisses.

Informations complémentaires sur le projet global sur www.chgemeinden.ch > Campagnes/projets ou www.gegenarmut.ch > Encouragement précoce

Photo de la page de titre: Shutterstock

Toutes les autres photos: Familienzentrum am Park

Préface

Chère lectrice, cher lecteur,

L'encouragement précoce ainsi que le soutien des parents avec enfants en âge préscolaire ont gagné en importance au cours des dernières années et sont devenus un thème majeur, notamment dans la prévention et la lutte contre la pauvreté. L'encouragement précoce a pour objectif de promouvoir les compétences linguistiques et sociales de tous les enfants de la naissance à la scolarisation ainsi que de favoriser l'évolution de leur santé, tout en intégrant leurs parents dans ce processus de développement comme partenaires égaux. Cela profite notamment aux enfants et à leurs familles vivant dans un milieu familial difficile ainsi qu'aux enfants issus de familles migrantes et réfugiées disposant de connaissances insuffisantes de la langue locale. Cela permet de faciliter aux enfants l'entrée à l'école et de leur ouvrir la voie vers une éducation équitable.

L'encouragement précoce des enfants en âge préscolaire entre surtout dans les compétences des communes et des villes. C'est pourquoi ces dernières années, une grande diversité d'offres en complément et en soutien aux familles ont été développées et mises à disposition à ce niveau. En même temps, les cantons ont mis au point des concepts et des stratégies susceptibles de soutenir les communes dans leurs efforts et de les mettre en réseau avec les acteurs/prestataires ainsi qu'avec d'autres communes et villes.

Réalisée par la Haute école de Lucerne, section travail social (HSLU-SA), l'étude donne un aperçu des stratégies et concepts communaux relatifs à l'encouragement précoce dans les petites et moyennes communes. Un accent tout particulier a été mis sur la mise en réseau verticale entre le canton et la commune et sur la mise en réseau horizontale entre les communes ainsi qu'au sein de la commune avec les acteurs. L'objectif recherché était de déterminer à quel point les stratégies/concepts cantonaux et les connaissances techniques correspondantes sont / ont été intégrés dans les stratégies et concepts communaux. L'analyse de la situation met en évidence l'aide nécessaire par les petites et moyennes communes dans le développement et/ou la mise en œuvre des stratégies communales et/ou concepts communaux en matière d'encouragement précoce et les possibilités d'accompagnement subsidiaire et de mise en réseau des cantons.

D'après le Programme national pour la prévention et la lutte contre la pauvreté, l'encouragement précoce constitue un enjeu prioritaire dans le champ d'action «égalité des chances et chances d'accès à l'éducation». Une politique communale globale en matière sociale, d'éducation et de santé publique joue un rôle majeur dans la prévention et la lutte contre la pauvreté et permet d'éviter, comme il est attesté, tout coût social indirect. Les résultats de la présente étude montrent comment les communes organisent et pilotent les offres en matière d'encouragement précoce et quels défis elles ont à relever.



Claudia Hametner,
Directrice suppléante
Association des Communes Suisses



Prof. Dr. Claudia Meier Magistretti
Haute école de Lucerne,
section travail social (HSLU-SA)

Contenu

Résumé	5
1 Introduction	9
1.1 Situation de départ	9
1.2 Objectifs de l'étude	9
1.3 Questions	9
1.4 Approche	10
1.5 Taux de réponse et caractéristiques des échantillons	11
2 Comment les communes organisent et pilotent les offres d'encouragement précoce?	13
2.1 Offres en matière d'encouragement précoce en Suisse alémanique	13
2.2 Offres en matière d'encouragement précoce en Suisse romande	13
2.3 Offres en matière d'encouragement précoce en Suisse italienne	13
2.4 Aperçu national et différences régionales dans les offres en matière d'encouragement précoce	15
2.5 Projets de développement communaux dans l'encouragement précoce	16
2.6 Soutien des offres par les communes	17
3 Comment les communes pilotent-elles le domaine de l'encouragement précoce?	21
3.1 Quels instruments les communes utilisent-elles pour le pilotage politique et stratégique de l'encouragement précoce?	22
4 Comment se présente la mise en réseau communale dans le domaine de l'encouragement précoce?	25
5 Où les communes voient-elles des défis et des obstacles?	27
6 Comment les communes utilisent-elles les stratégies et les concepts cantonaux pour l'encouragement précoce?	28
7 Quelles sont les expériences vécues au niveau des mises en réseau et des coopérations régionales?	30
8 Quelle est la forme de soutien souhaitée par les communes?	32
9 «Il faut que ça colle pour la commune» – résultats de l'étude approfondie	34
9.1 Qu'est-ce qui pousse les communes à initier une stratégie d'encouragement précoce?	34
9.2 Comment les communes développent-elles des stratégies d'encouragement précoce?	34
9.3 Que prévoient les communes dans un avenir proche?	35
9.4 (Comment) les communes assurent-elles la vérification et le développement de leurs stratégies?	36
9.5 Quelle est l'utilité des stratégies pour les communes?	36
9.6 Quel soutien les communes obtiennent-elles des cantons?	36
10 Recommandations de l'Association des Communes Suisses	39
11 Littérature	42
12 Répertoires	43

Résumé

Situation de départ

L'encouragement précoce avec pour objectif l'égalité des chances bénéficie d'une attention croissante en Suisse. L'Association des Communes Suisses (ACS) considère l'encouragement précoce comme un instrument important pour la promotion linguistique et sociale des enfants, en particulier de ceux issus de familles socialement défavorisées. Elle souhaite notamment sensibiliser davantage les petites et moyennes communes à l'encouragement précoce et les soutenir dans le développement et la mise en œuvre de stratégies et de concepts communaux relatifs à l'encouragement précoce, ceci en complément aux instruments existants.

La présente étude fait partie du projet «Les communes en tant que plateforme stratégique et réseau d'encouragement précoce» que l'Association des Communes Suisses a réalisé en coresponsabilité avec l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) dans le cadre du Programme national contre la pauvreté. L'étude a été menée par la Haute école de Lucerne, section travail social (HSLU-SA), et offre un aperçu des stratégies et des concepts communaux de l'encouragement précoce dans les petites et moyennes communes.

Problématique

L'étude examine notamment les questions suivantes:

- Comment les communes préparent-elles et pilotent-elles les offres en matière d'encouragement précoce?
- Comment les communes utilisent-elles les stratégies et les concepts cantonaux relatifs à l'encouragement précoce?
- Comment les communes se mettent-elles en réseau dans le domaine de l'encouragement précoce?
- Quels points forts, quels défis, quels potentiels et quel besoin de soutien les communes voient-elles dans le domaine de l'encouragement précoce?

Approche

L'étude comprend une enquête quantitative en ligne menée auprès de 2109 communes de Suisse alémanique, romande et italienne d'une taille maximale de 10'000 habitants ainsi qu'une étude qualitative approfondie des communes sélectionnées. 785 communes ont répondu à l'intégralité du sondage en ligne, ce qui correspond à une participation de 37,2 %. L'enquête interview approfondie a été réalisée avec 14 communes issues de toutes les régions du pays, qui disposent déjà d'une propre stratégie d'encouragement précoce. Dans les deux parties de l'étude, la prise de contact avec les communes a été entièrement ou majoritairement assurée par l'Association des Communes Suisses.

Offres en matière d'encouragement précoce dans les petites et moyennes communes

Les communes ont fourni des informations sur les offres existantes en matière d'encouragement précoce. Les résultats ne correspondent pas à un état des lieux systématique dans les communes. Ils exposent toutefois les offres soutenues par la commune ou les offres connues de l'administration communale. Des différences régionales considérables se dessinent dans les offres disponibles pour les familles avec bébés et enfants en âge préscolaire. En Suisse romande et italienne, ce sont les offres comme les garderies et les familles d'accueil qui prédominent, alors qu'en Suisse alémanique, ce sont les groupes de jeux et les centres de puériculture qui constituent les principaux services proposés aux familles avec enfants en âge préscolaire.

Il existe des offres de promotion linguistique pour enfants en âge préscolaire en Suisse alémanique, mais qui sont rares dans les communes de Suisse romande, voire non proposées dans celles de Suisse italienne. Seule une petite et moyenne commune interrogée sur quatre fait état d'offres en matière d'encouragement précoce, c.-à-d. des offres après la naissance (suivi post-natal à domicile assuré par des sages-femmes) ou de mise en réseau entre les sages-femmes et les centres de puériculture. Une autre lacune concerne les programmes relevant du travail sur le terrain: dans les trois régions linguistiques, les familles particulièrement défavorisées ne se voient proposer des programmes de visites à domicile que dans une commune sur dix.

Développement prévu de l'encouragement précoce dans les communes

Environ un cinquième des communes interrogées indiquent prévoir un développement dans le domaine de l'encouragement précoce. Celui-ci porte généralement sur l'élargissement et – dans une mesure bien moindre – la mise en réseau des offres existantes ou sur une augmentation du soutien financier des offres existantes en matière d'encouragement précoce.

Portée des offres communales en matière d'encouragement précoce

Les communes interrogées ont également dû communiquer le pourcentage des familles avec enfants en bas âge concernées / atteintes par les offres en matière d'encouragement précoce dans la commune. Seuls 15 % des communes ont fourni des chiffres correspondants et ont estimé la part des enfants en âge préscolaire concernés à un pourcentage moyen variant de 10 à 50 %.

Modèles de financement et ampleur du financement

On observe d'importantes différences régionales en ce qui concerne le financement des offres en matière d'encouragement précoce par la commune: s'il est fréquent en Suisse italienne, le modèle du financement intégral des offres en matière d'encouragement précoce est nettement moins évoqué en Suisse alémanique et romande. Dans ces deux régions, on trouve majoritairement des financements partiels des offres en matière d'encouragement précoce ainsi que dans le domaine de l'infrastructure. Interrogées sur la part des contributions communales régulières versées pour l'encouragement précoce, les communes indiquent un pourcentage compris entre 1 % et 3 % des dépenses communales annuelles récurrentes pour ce domaine. La plupart des communes interrogées (82 %) n'étaient pas en mesure de répondre à cette question.

Pilotage stratégique de l'encouragement précoce au niveau communal

Dans la plupart des communes interrogées dans toutes les régions, le pilotage de l'encouragement précoce se fait par l'intermédiaire de mandats de prestations. Plus d'un tiers des communes interrogées concluent des mandats de prestations au niveau régional avec d'autres communes. Au sein de l'administration communale, c'est généralement le conseil municipal même, une personne spécialement mandatée ou une équipe qui est responsable du domaine de l'encouragement précoce. Dans une commune sur cinq, il n'existe toutefois ni responsabilité formelle ni responsabilité informelle en matière d'encouragement précoce.

Stratégies et concepts d'encouragement précoce au niveau communal

Seule une petite ou moyenne commune sur dix dispose de sa propre stratégie d'encouragement précoce. 10 autres pour cent des communes prévoient d'élaborer une telle stratégie, ce qui illustre à quel point les formes systématisées du pilotage politique sont peu répandues dans le domaine de l'encouragement précoce au niveau communal. Les communes citent la taille de la commune comme principal obstacle à la mise en œuvre de stratégies communales. Certaines communes voient aussi un problème dans le manque de ressources financières, alors que d'autres pointent plutôt une infrastructure insuffisante ou des compétences manquantes au niveau communal. En revanche, un point fort des petites et moyennes communes pourrait être la proximité avec la population. Seule une commune sur 10 fait état de difficultés à atteindre les familles avec des enfants en âge préscolaire. Cependant, il manque souvent des chiffres précis à ce sujet (voir ci-dessus «Portée des offres communales»)

Comment les communes utilisent-elles les stratégies et concepts cantonaux relatifs à l'encouragement précoce?

Un peu plus de la moitié des communes interrogées se trouvent dans des cantons disposant d'une stratégie d'en-

couragement précoce. Cependant, seul environ un tiers de ces communes savent qu'il existe une stratégie cantonale et moins d'un cinquième des communes qui s'appuient sur une stratégie cantonale ont recours à celle-ci. Les raisons en sont multiples: les raisons les plus fréquemment évoquées sont que la stratégie ne répond pas aux besoins de la commune, que les affaires quotidiennes ne laissent pas le temps aux considérations stratégiques ou que la stratégie n'est pas assez connue dans la commune. Presque un quart des communes considèrent une stratégie comme inutile, car il n'y a aucun besoin d'offres en matière d'encouragement précoce et les familles s'organisent elles-mêmes dans les communes concernées.

Comment les communes se mettent-elles en réseau dans le domaine de l'encouragement précoce?

Étant donnée leur petite taille, certaines communes relèvent les défis dans l'organisation de l'encouragement précoce en créant des réseaux régionaux dans le domaine de l'encouragement précoce. Il existe des coopérations intercommunales dans presque la moitié des communes. Ces réseaux régionaux ont avant tout pour objectifs de promouvoir la collaboration et d'optimiser les offres.

Quels défis et quel besoin de soutien les communes voient-elles dans le domaine de l'encouragement précoce?

Les réponses à la question concernant la forme de soutien que les communes attendent des cantons étaient claires et sans équivoque. La principale demande quant au développement et à la consolidation des offres en matière d'encouragement précoce porte sur le soutien financier. Les ressources humaines, le soutien politique, la transmission des connaissances ou les services de conseil volontaires assurés par les cantons sont jugés moins importants.

Que peuvent apprendre les communes des exemples de bonne pratique?

Les résultats présentés sont issus de l'enquête approfondie qualitative menée dans 14 communes suisses: huit communes alémaniques, trois communes romandes et trois communes italophones.

Pourquoi les communes développent-elles leurs propres stratégies d'encouragement précoce?

On distingue des approches *proactives* et *réactives* dans le développement de stratégies communales d'encouragement précoce. Sont considérées comme agissant de manière *proactive*, les communes qui, sur la base de sondages dans la population, ont pris conscience des besoins de la population et qui par la suite ont développé une stratégie d'encouragement précoce afin de subvenir aux besoins de la population – notamment dans le domaine de l'éducation et de l'accueil extrafamiliaux. Une seconde forme de développement proactif de stratégie au niveau

communal est initiée par les programmes nationaux, par exemple l'incitation financière de l'Office fédéral des assurances sociales.

Les développements de stratégie *réactifs* se font soit comme réaction à des problèmes aigus soit sous la pression des parents ou des écoles. Les écoles et les jardins d'enfants s'adressent aux communes notamment en raison de difficultés avec des enfants ayant des connaissances insuffisantes de la langue locale, avec des enfants présentant des troubles du comportement ou d'autres problèmes. Une commune dans le canton du Tessin a développé une stratégie ainsi que ses propres offres en matière d'encouragement précoce en réaction à une situation résultant du lancement de HarmoS (*harmonisation scolaire*).

Comment les communes développent-elles leurs propres stratégies d'encouragement précoce?

On distingue, selon l'approche choisie par les communes, trois types de stratégies: la «stratégie top-down», la «stratégie bottom-up» et la «stratégie horizontale».

La stratégie top-down: certaines communes de Suisse alémanique ont appuyé leurs stratégies sur des initiatives nationales ou cantonales, entre autres sur les programmes de la Jacobs Foundation («Paysages éducatifs») et les programmes cantonaux des «Spielgruppe plus» pour les enfants ayant besoin de pédagogie spécialisée. Les sites Internet des cantons proposant un aperçu des offres communales sont également jugés utiles. Ils permettent aux communes d'appuyer leurs propres stratégies sur les stratégies cantonales et de trouver facilement des exemples de bonne pratique auprès d'autres communes.

La stratégie bottom-up: certaines communes ont élaboré leur propre stratégie parce qu'il aurait fallu supprimer des offres en matière d'encouragement précoce sans leur soutien. Dans d'autres communes, ce sont l'intérêt thématique et la volonté politique pour l'encouragement précoce qui ont été déterminants pour l'élaboration d'une stratégie communale.

La stratégie horizontale: d'autres communes ont choisi une approche horizontale pour le développement de stratégie en élaborant leurs concepts à l'échelle intercommunale ou régionale en coopération avec d'autres communes.

Comment les communes continuent-elles de développer leurs propres stratégies?

Presque toutes les communes évaluent leurs stratégies ou prévoient de réaliser une évaluation correspondante afin de pouvoir réagir de manière appropriée aux changements. La consolidation des acquis se trouve généralement au centre du développement futur des stratégies communales. D'autres communes veulent à l'avenir davantage associer les écoles.

Quelle est l'utilité des stratégies pour les communes?

Toutes les communes font état d'un bénéfice immédiat de la stratégie d'encouragement précoce, et ce aussi bien pour la commune même que pour les offres dans ce domaine. Une stratégie communale permet aux communes de légitimer des offres en matière d'encouragement précoce, de renforcer l'autonomie de la commune, d'ouvrir des marges de manœuvre à la commune dans l'encouragement précoce, d'influencer le financement des offres et de gagner en sécurité de planification. Cependant, l'élaboration d'un concept communal contribue aussi au positionnement de la commune comme lieu (de résidence) favorable aux familles, qui grâce à l'ancrage d'offres en matière d'encouragement précoce gagne en attractivité. Une stratégie communale sert aussi à donner une légitimité aux prestataires responsables des mesures d'encouragement précoce. Ce sont notamment les communes des régions latines qui soulignent que la stratégie permet une adaptation plus efficace et plus flexible des offres aux spécificités locales et aux besoins de la population.

Quel soutien les communes obtiennent des cantons?

Il s'avère que les cantons peuvent soutenir les communes de façons fort divergentes et que ce soutien est jugé utile surtout lorsque son apport est adapté aux spécificités des communes. Les cantons soutiennent les communes dans leur rôle de précurseurs par la mise à disposition de stratégies cantonales d'encouragement précoce susceptibles de servir de modèles d'orientation aux communes. Les communes profitent aussi du soutien cantonal par le biais de guides ou d'autres formes de participation. Enfin, la transmission des connaissances par le canton est également citée comme soutien important dans le développement d'une stratégie d'encouragement précoce. Il existe néanmoins aussi des tensions entre les communes et le canton dans le domaine de l'encouragement précoce. Il y a des communes qui ne voient aucune utilité dans la stratégie cantonale pour la commune et qui préfèrent utiliser d'autres aides à l'orientation, par exemple celles d'organisations de la société civile. D'autres communes font remarquer que le développement de stratégie n'est nullement financé par les cantons ou que son financement est soumis à des conditions auxquelles la commune ne souhaite pas se conformer.

Recommandations de l'Association des Communes Suisses
À partir des résultats de l'étude, l'Association des Communes Suisses formule des recommandations pour le développement de l'encouragement précoce au niveau communal. Les recommandations englobent entre autres la prise en compte de stratégies cantonales dans le développement de concepts communaux d'encouragement précoce, la création de réseaux régionaux et de réseaux au sein de la commune entre les prestataires d'encouragement précoce ainsi que l'alignement de l'encouragement précoce sur les ressources et les compétences des familles.



Photo: Familienzentrum am Park

1 Introduction

1.1 Situation de départ

L'encouragement précoce ayant pour objectif l'égalité des chances bénéficie en Suisse d'une attention croissante. Il existe une grande variété de programmes et d'activités. Il est important de les coordonner et de les systématiser afin de rendre les offres accessibles à toutes les familles, notamment à celles qui sont socio-économiquement défavorisées.

L'Association des Communes Suisses (ACS) considère l'encouragement précoce comme un instrument important pour la promotion linguistique et sociale des enfants, en particulier de ceux issus de familles socialement défavorisées. Depuis 2014, elle participe activement, en sa qualité de partenaire, au Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté en Suisse et, plus particulièrement, au volet «Encouragement précoce». L'ACS souhaite notamment davantage sensibiliser les petites et moyennes communes à l'encouragement précoce et les soutenir dans le développement et la mise en œuvre de stratégies et de concepts communaux relatifs à l'encouragement précoce, ceci en complément aux instruments existants. Cette analyse a conduit à interroger des communes (jusqu'à 10 000 habitants maximum) sur leurs stratégies actuelles, leurs concepts et leurs offres dans le domaine de l'encouragement précoce. Cela aussi dans l'objectif de coordonner des stratégies nationales, cantonales et communales.

L'Association des Communes Suisses a chargé la Haute école de Lucerne, section travail social (HSLU-SA), d'élaborer la conception, de réaliser le recensement et de rédiger ce rapport.

1.2 Objectifs de l'étude

L'enquête de la HSLU a pour premier objectif d'obtenir un aperçu des stratégies et des concepts communaux d'encouragement précoce ainsi que des conditions-cadres cantonales pertinentes à cet égard (stratégie et concepts communaux, mesures d'encouragement précoce).

Outre cet aperçu, il s'agit en deuxième lieu de déterminer dans quelle mesure les stratégies et les concepts cantonaux sont intégrés dans les stratégies ou concepts communaux (top-down) et dans quelle mesure les stratégies ou concepts communaux déjà existants font avancer le développement des stratégies ou concepts cantonaux (bottom-up).

Le troisième objectif de cette étude consiste à recenser le besoin de soutien des petites et moyennes communes

pour développer et mettre en œuvre des stratégies communales ainsi que des réseaux communaux et régionaux d'encouragement précoce (niveau horizontal).

1.3 Questions

L'étude de la HSLU comprend huit questions centrales qui peuvent être rattachées à quatre questions générales:

1. Comment les communes organisent-elles et pilotent-elles les offres en matière d'encouragement précoce?

Quelles ressources, compétences et connaissances spécialisées dans le domaine de l'encouragement précoce sont disponibles au niveau communal et comment sont-elles utilisées efficacement?

Comment se traduit la promotion politique des offres en matière d'encouragement précoce dans une commune et à travers quelles mesures?

2. Comment les communes utilisent-elles les stratégies et concepts cantonaux relatifs à l'encouragement précoce?

Dans quelle mesure les communes utilisent-elles les bases et les concepts des stratégies cantonales?

Dans quelle mesure les communes élaborent-elles leurs propres stratégies d'encouragement précoce et dans quelle mesure bénéficient-elles d'un soutien à cet effet de la part du canton?

3. Comment les communes se mettent-elles en réseau dans le domaine de l'encouragement précoce?

Existe-t-il des réseaux entre la commune et les acteurs dans le domaine de l'encouragement précoce et, dans l'affirmative, sont-ils entretenus?

Quels objectifs la commune poursuit-elle avec une mise en réseau entre la commune/région et les acteurs dans l'encouragement précoce?

Quelle valeur ajoutée est ainsi créée du point de vue des communes?

4. Quels points forts, quels défis, quels potentiels et quel besoin de soutien les communes voient-elles dans le domaine de l'encouragement précoce?

Quels points forts, quels défis et quels potentiels les communes voient-elles dans la mise en œuvre de l'encouragement précoce quant à l'organisation, au financement, à la coopération et à la communication?

Quelles formes de soutien et quel besoin de soutien les communes voient-elles?

1.4 Approche

L'étude comprend deux parties: une enquête quantitative en ligne menée auprès de toutes les communes d'une taille maximale de 10 000 habitants et une étude approfondie qualitative avec des communes sélectionnées issues des trois régions.

Enquête quantitative en ligne

Les questions susmentionnées (cf. chapitre 3.3) ont été examinées dans une enquête en ligne à l'aide d'un questionnaire. Après une brève consultation auprès des partenaires du programme (Office fédéral des assurances sociales, Conférence des directeurs de l'instruction publique CDIP, Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS, Union des villes suisses) et un prétest (avec une commune hors échantillon), le questionnaire a été approuvé par l'Association des Communes Suisses. Le questionnaire a été traduit en français et en italien.

Les communes ont été contactées par l'Association des Communes Suisses via un courriel contenant le lien pour accéder à l'enquête en ligne. Au total, ce sont 2109 communes de Suisse alémanique, romande et italienne avec jusqu'à 10 000 habitants qui ont été contactées. Pour augmenter le taux de réponse, un autre sondage ciblé a été effectué à un intervalle de temps dans les communes. Ainsi, l'enquête a duré du 21.03.2017 au 31.05.2017.

Étude qualitative approfondie

L'enquête quantitative avec questionnaire en ligne a été suivie, en septembre 2017, d'une enquête qualitative auprès des membres des autorités et du personnel administratif des communes par le biais d'interviews téléphoniques. Ces entretiens approfondis avaient deux objectifs: générer des informations supplémentaires relatives aux questions restées ouvertes ou à approfondir après l'enquête quantitative ainsi que d'identifier les communes susceptibles de présenter leurs exemples de bonne pratique lors de séminaires régionaux prévus pour 2018.

Les questions comprenaient des informations sur les processus et les facteurs de succès dans le développement

de stratégie des communes, la coopération et les formes de soutien par les cantons ainsi que les exemples cités de bonne pratique.

Les interviews ont été réalisées à l'aide d'un guide d'entretien et enregistrées sur un support sonore. Traduit en allemand, en français et en italien, le guide était organisé en trois blocs. Le premier bloc était consacré aux stratégies et aux concepts communaux d'encouragement précoce. L'accent était avant tout mis sur la question de savoir comment les communes pouvaient élaborer leurs propres concepts ou stratégies, comment le processus de développement s'est déroulé, quels avantages et inconvénients sont liés à une stratégie communale pour les communes et comment les concepts communaux doivent évoluer à l'avenir.

Le second bloc traitait la question de savoir dans quelle mesure le développement du concept a bénéficié du soutien du canton ou d'autres communes et où celui-ci s'est avéré particulièrement utile.

Le troisième et dernier bloc était axé sur les expériences perçues comme particulièrement positive par les communes, comme par exemple les offres spécifiques en matière d'encouragement précoce, les réseaux, les modèles de financement ou d'autres exemples de bonne pratique, lesquelles pourraient être utiles pour d'autres communes.

Les communes sélectionnées pour les interviews téléphoniques étaient des communes qui, dans le questionnaire en ligne, avaient indiqué disposer d'une stratégie communale d'encouragement précoce. De plus, la personne ayant rempli le questionnaire occupait une position dirigeante et était soit responsable des offres pour les familles avec enfants en âge préscolaire, soit active dans le domaine de l'intégration, soit chargée de s'occuper dans un autre cadre, tel que l'intégration, des familles avec des enfants en âge préscolaire.

La prise de contact avec les communes sélectionnées a été effectuée par l'Association des Communes Suisses. La prise de contact en Suisse italienne s'étant avérée plus complexe, le groupe de recherche de la HSLU s'est chargé de collecter une partie des échantillons dans cette région. Les interviews ont été menées auprès de huit communes

TABLEAU 1: Taux de réponse

Langue de l'enquête	Questionnaires envoyés	Questionnaires entièrement remplis	Taux de réponse en %	Temps de réponse moyen
Allemand	1350	N=588	43,6 %	16 minutes
Français	618	N=162	26,2 %	16 minutes
Italien	141	N=35	24,8 %	14 minutes
Totaux et moyennes	Total: 2109	Total: 785	Moyenne: 37,2 %	Moyenne: 15 minutes

alémaniques, trois communes en Suisse romande et trois communes en Suisse italienne.

Les interviews réalisées ont été transcrites, traduites en allemand, contrôlées quant à leur structure et comparées entre elles. Une analyse de synthèse qualitative a permis de dresser le portrait des communes qui ont fait l'objet d'une seconde évaluation analytique synthétisée.

1.5 Taux de réponse et caractéristiques des échantillons

Au total, ce sont 2109 communes de maximum 10 000 habitants qui ont été appelées à se prononcer dans le cadre de l'enquête quantitative en ligne. De ces 2109 communes, 785 ont répondu à l'enquête, soit un taux de réponse de 37,2 %. Il n'est pas à exclure que l'enquête ait surtout mobilisé les communes actives et intéressées et que les présents résultats renvoient une image plutôt positive de la situation. On constate des différences régionales importantes dans le taux de réponse. Si en Suisse alémanique 588 (43,6 %) des communes contactées ont renvoyé un questionnaire entièrement rempli, leur nombre était nettement inférieur en Suisse romande avec 162 (26,2 %) et en Suisse italienne avec 35 (24,8 %) communes.

Au total, ce sont 397 personnes occupant une fonction dirigeante dans l'administration communale qui ont rempli le questionnaire. 204 personnes exerçaient d'autres fonctions, par exemple au sein du conseil municipal (exécutif), dans des directions d'école ou des présidences d'école. 39 personnes étaient collaborateurs/trices spécialisé(e)s et 88 personnes collaborateurs/trices administratifs/ves.

Ainsi, les réponses sont majoritairement venues de personnes exerçant une fonction dirigeante au sein de la commune et/ou disposant de connaissances spécialisées dans le domaine de l'éducation et de l'encouragement précoce.

Parmi les personnes interrogées, 273 ont, dans le cadre de leur activité générale, partiellement affaire à des familles avec des enfants en âge préscolaire. Relativement peu de personnes interrogées, à savoir 84, sont directement responsables des offres pour les familles avec des enfants en âge préscolaire. 61 des répondants travaillent dans le domaine de l'intégration et 124 personnes s'occupent, dans le cadre d'une autre fonction, de tâches en lien avec des familles ayant des enfants en âge préscolaire. 115 des personnes interrogées indiquent n'avoir aucun lien avec le domaine de l'encouragement précoce dans leur activité au sein de la commune.

FIGURE 1: Fonction des personnes interrogées

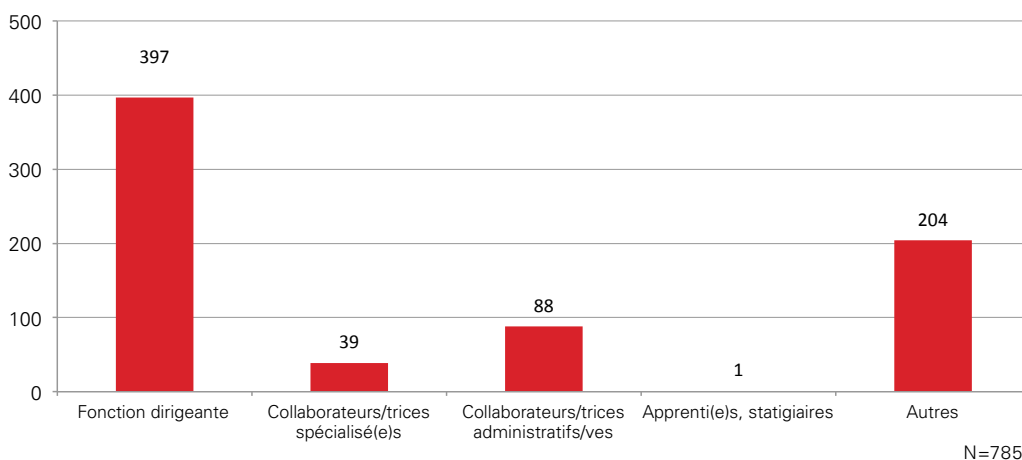


FIGURE 2: Domaine d'activité des personnes interrogées

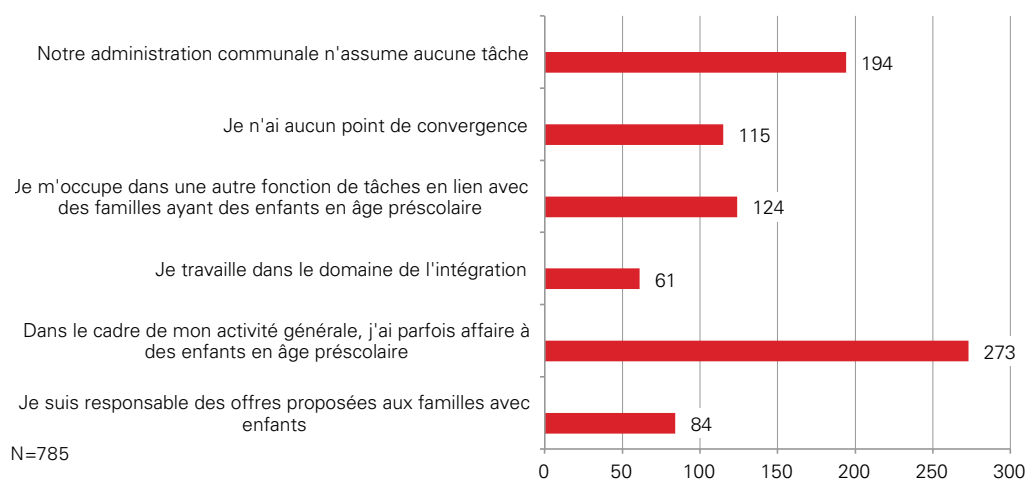




Photo: Familienzentrum am Park

2 Comment les communes organisent et pilotent les offres d'encouragement précoce?

2.1 Offres en matière d'encouragement précoce en Suisse alémanique

Les communes en Suisse alémanique citent principalement trois formes d'offres (Figure 3). Pour ce qui est du domaine de la petite enfance, la grande majorité des communes (454 mentions sur 558 communes) indiquent animer des *groupes de jeux*. Souvent, les parents peuvent également recourir à l'offre *des centres de puériculture*. Le suivi post-natal à domicile est cité dans une moindre mesure. Les offres de *mamans de jour / familles d'accueil* sont aussi bien répandues; on retrouve une telle offre presque dans une commune sur deux. En revanche, les garderies ne sont proposées que dans 249 communes sur 558.

2.2 Offres en matière d'encouragement précoce en Suisse romande

Comme le montre la figure 4, les offres d'éducation et d'accueil extrafamiliaux, comme les familles d'accueil et les garderies, ont été citées particulièrement souvent en Suisse romande. Dans cette partie de la Suisse, l'offre de garderies est également étendue dans les petites et moyennes communes: presque une commune sur deux propose une telle offre. Il en va de même pour les familles d'accueil qui ont été citées par 90 des 162 communes en Suisse romande. Les autres offres ont été mentionnées plus rarement. C'est particulièrement le cas pour les offres d'encouragement pour la petite enfance, c.-à-d. pour les offres après la naissance (suivi post-natal à domicile) ainsi que pour les centres de puériculture. Le nombre de mentions pour ce type d'offre se situe aux alentours de 30, ce qui correspond à une densité approximative d'une commune sur cinq. Cela ne signifie pas qu'il existe dans ce domaine une pénurie générale en Suisse romande. Il est possible qu'une partie de l'activité de conseil soit couverte par les «doulas»¹ qui sont très répandus en Suisse romande, mais qui ne sont ni financés ni soutenus par la commune, car ils travaillent à titre volontaire. La part rela-

tivement élevée d'«autres offres» s'explique par le fait que beaucoup d'offres telles que les structures d'accueil pour enfants en bas âge, les crèches ou les groupes de jeux ne sont pas proposées sur le territoire des communes, mais mises à disposition en réseau conjointement avec d'autres communes dans la région avoisinante.

2.3 Offres en matière d'encouragement précoce en Suisse italienne

Le point fort des offres citées en Suisse italienne au niveau communal se trouve – comme en Suisse francophone – dans le domaine de l'éducation et de l'accueil extrafamilial: garderies, groupes de jeux et parents de jour ont été mentionnés particulièrement souvent et sont disponibles dans environ une commune sur trois (figure 5). Ce qui surprend, c'est la part élevée de centres familiaux: presque une commune sur sept dispose d'une telle offre qui souvent est aussi intégrée dans des services d'accueil ou de conseil. Le nombre d'offres citées dans le domaine de l'encouragement de la petite enfance est étonnamment bas: ainsi, seules 4 des 35 communes indiquent disposer d'une offre de suivi post-natal à domicile et seules 3 communes indiquent disposer de services pédiatriques. La catégorie «Autres offres» comprend majoritairement des offres de transport. Elles sont soutenues par les petites communes qui par exemple comptent tout juste trois enfants en âge préscolaire et ne disposent pas de structures communales; celles-ci permettent néanmoins aux familles d'accéder aux offres dans une grande commune environnante.

¹ www.doula.ch > Verband Doula CH / Associazione svizzera delle doule

FIGURE 3: Offres dans les communes de Suisse alémanique

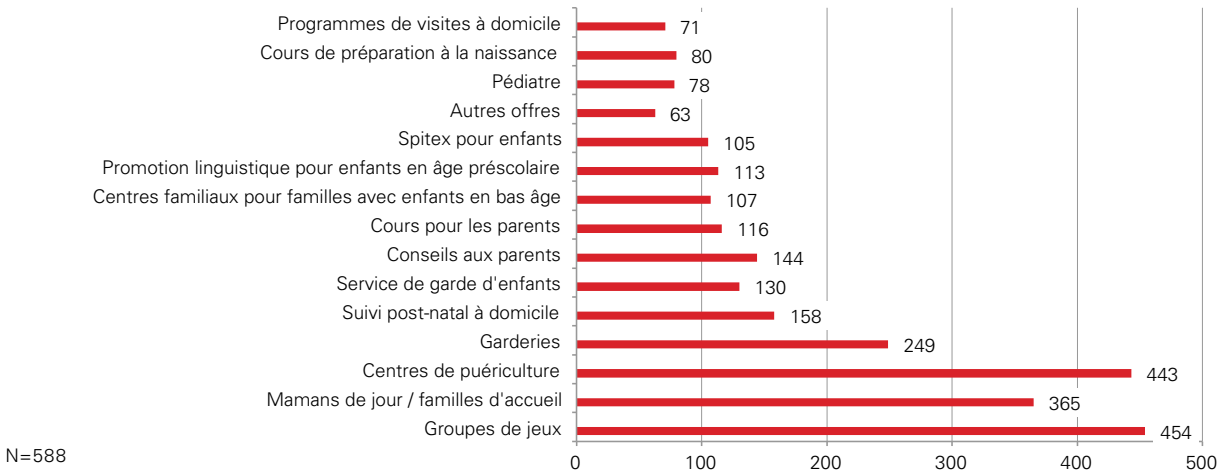


FIGURE 4: Offres dans les communes de Suisse romande

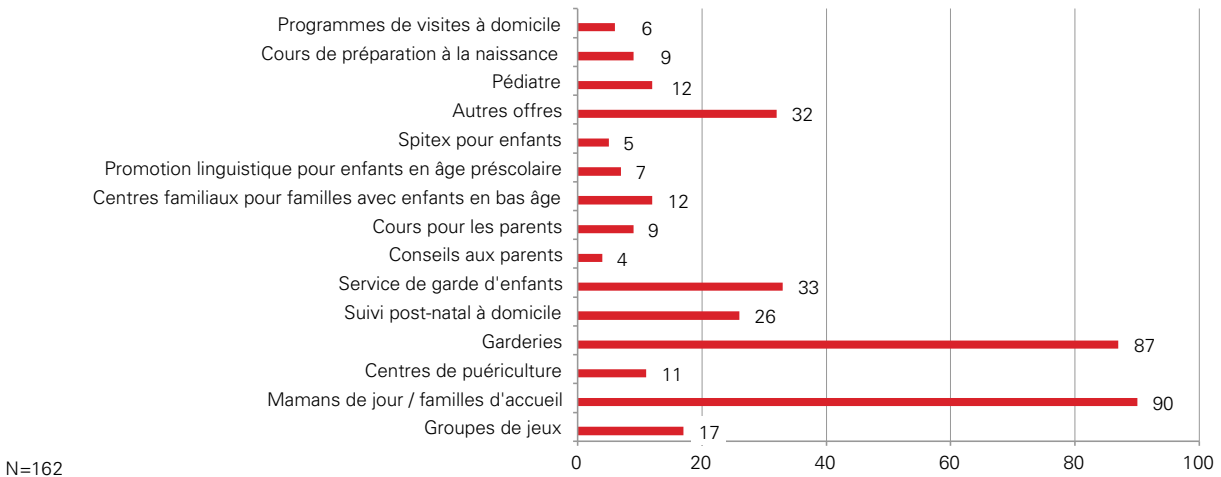
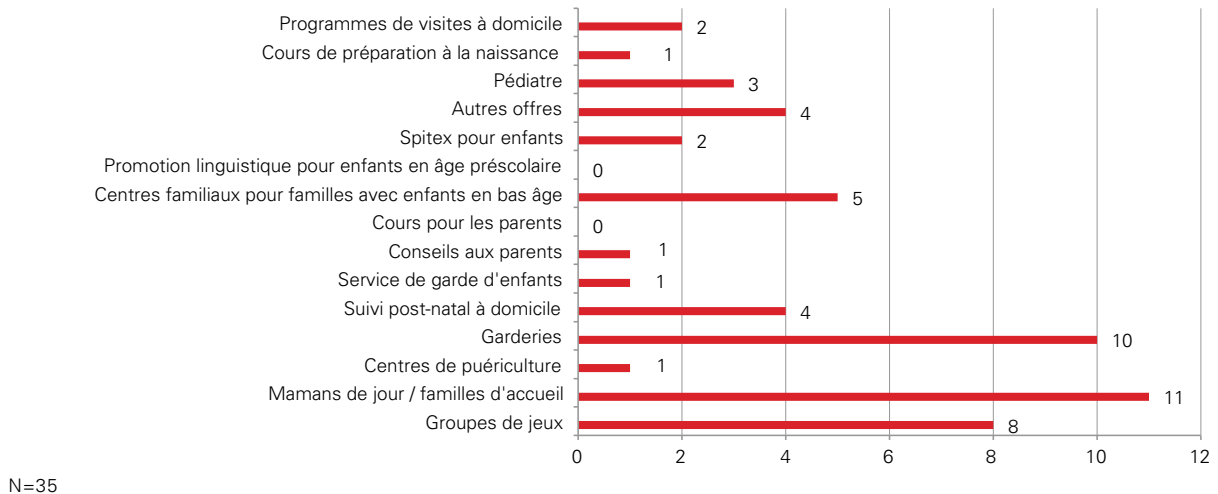


FIGURE 5: Offres dans les communes de Suisse italienne



2.4 Aperçu national et différences régionales dans les offres en matière d'encouragement précoce

Les petites et moyennes communes disposent d'une large palette d'offres de structures d'accueil extrafamilial. On observe des différences régionales ainsi que des lacunes dans la prise en charge.

Au niveau régional, la prise en charge communale des *familles avec des nouveau-nés et des enfants en bas âge* se présente de façon extrêmement hétérogène. Dans le domaine de la petite enfance, il est frappant de constater que plus de la moitié des communes disposent de l'offre des centres de puériculture (455 mentions). Toutes les communes ne proposent pas des cours de préparation à la naissance, des pédiatres ainsi que des offres Spitex pour enfants: ces services sont généralement organisés à une échelle régionale. En revanche, l'offre de sages-femmes assurant le suivi post-natal à domicile est limitée à l'échelle locale (188 mentions); seule une commune sur quatre cite une telle offre. Cela est d'autant plus intéressant qu'un accompagnement continu des familles après la naissance a des effets positifs avérés sur le développement des enfants en bas âge (Meier Magistretti et Walter-Laager 2016, Walter-Laager et Meier Magistretti 2016). Si en Suisse alémanique, trois quarts des communes disposent d'une offre pour le suivi post-natal à domicile (443 mentions), seule une sur cinq environ en Suisse romande et une sur quatre en Suisse italienne proposent une offre correspondante.

Les offres d'éducation et d'accueil extrafamiliaux, comme les groupes de jeux, les familles d'accueil et les garderies pour enfants en âge préscolaire, sont également proposées aux familles dans les petites et moyennes com-

munes. A l'échelon national, ces offres se retrouvent dans pratiquement une commune sur deux. Le plus souvent, l'offre concerne des groupes de jeux. 466 communes proposent aussi des parents de jour. L'offre de garderies est moins dense: elle est citée par moins de la moitié des communes (346 mentions). Cela est encore plus frappant pour les services de garde d'enfants qui sont proposés par seulement 164 communes.

D'importantes différences régionales sont également à constater en matière d'offres d'éducation et d'accueil extrafamiliaux. En Suisse alémanique, les garderies sont plutôt rares dans les petites communes; par contre, on y trouve plus souvent des familles d'accueil et des groupes de jeux. La situation est différente en Suisse romande et en Suisse italienne où il existe une vaste offre de garderies et de parents de jour. En Suisse italienne, on peut aussi identifier différentes formes de groupes de jeux. En Suisse romande, l'offre de groupes de jeux est plus restreinte. En Suisse italienne, une commune sur trois dispose également de centres familiaux et de quartiers pour familles avec enfants en âge préscolaire: ces offres sont citées beaucoup plus rarement en Suisse alémanique et romande; seule une petite ou moyenne commune sur dix dispose d'un centre familial ou d'un lieu de rencontre pour les familles.

Les programmes de visites à domicile pour familles défavorisées sont rares dans les trois régions; ils ne sont proposés que dans une commune sur dix environ. Les offres de promotion linguistique pour enfants en âge préscolaire existent en Suisse alémanique (365 mentions), mais ne sont presque pas citées par les communes romandes, voire pas du tout par les communes italophones.

FIGURE 6: Offres existantes dans les communes

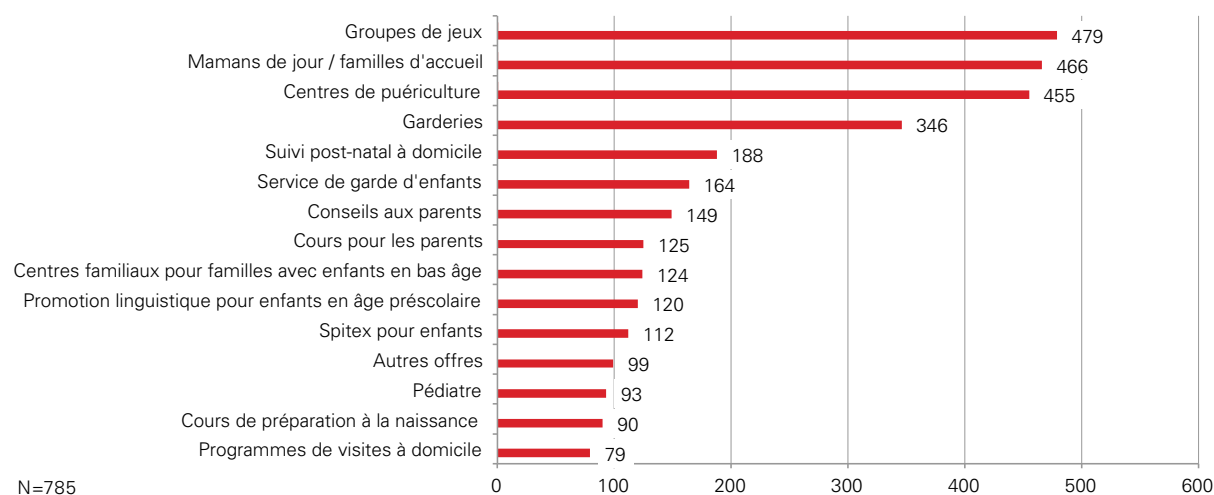


FIGURE 7: Enfants utilisant les offres

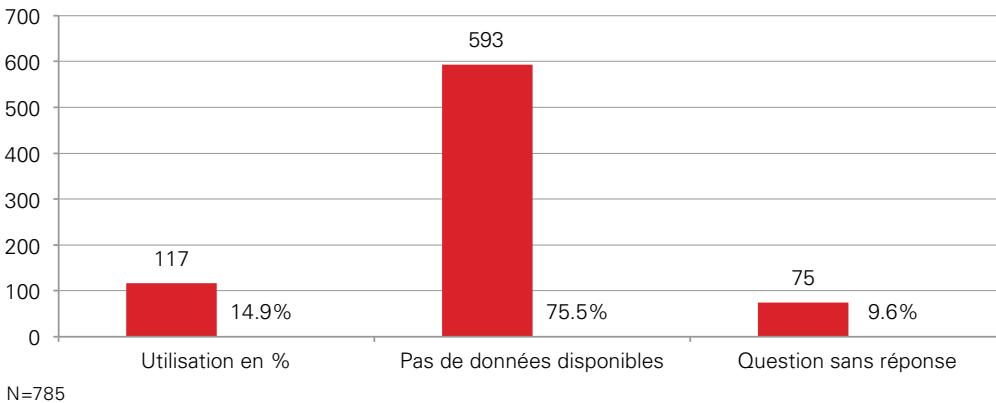
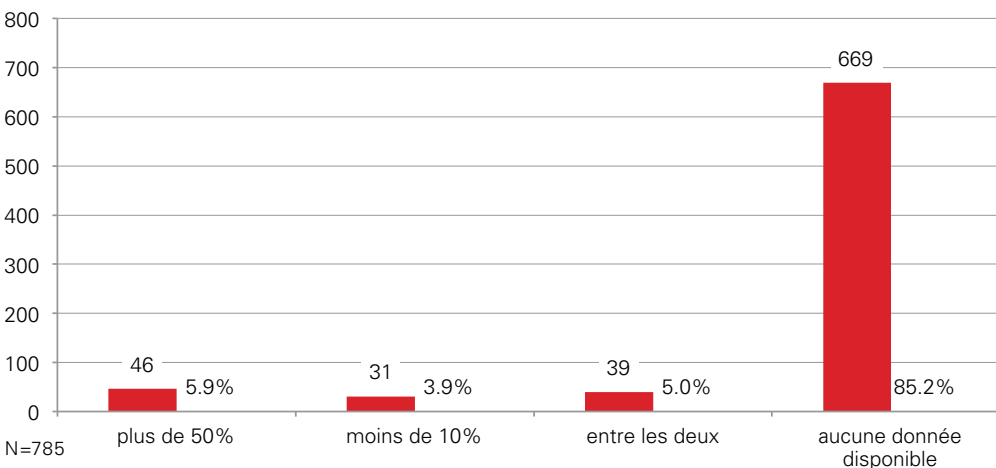


FIGURE 8: Utilisation des offres



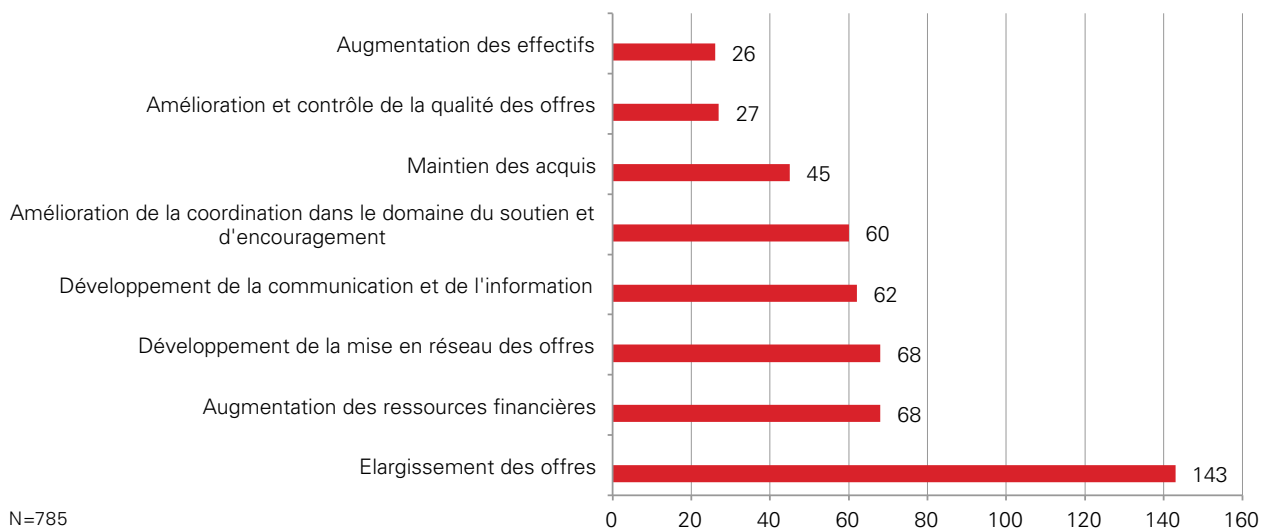
Il faut noter qu'il était possible de donner plusieurs réponses par rapport aux offres. Ainsi, il est tout à fait possible que des communes aient proposé, par exemple, plusieurs offres d'accueil extrafamilial, alors que d'autres n'ont mis aucun accueil extrafamilial à disposition. C'est pourquoi il a aussi été demandé le pourcentage des familles avec enfants en bas âge ayant accès aux offres en matière d'encouragement précoce dans la commune. Rares étaient les communes en mesure de donner des informations à ce sujet. Seules 117 communes (15 %) ont répondu à la question: «Quelle est la part d'enfants qui utilisent les offres proposées dans votre commune?»

Dans 46 communes ayant fourni des données sur l'utilisation, les offres sont utilisées par plus de 50 % des familles avec enfants en âge préscolaire habitant dans la commune. 31 communes estiment que leurs offres atteignent moins de 10 % des familles. Les communes restantes (39) se situent entre ces pourcentages.

2.5 Projets de développement communaux dans l'encouragement précoce

143 des 785 communes prévoient un développement dans le domaine de l'encouragement précoce. Cela démontre que certaines communes ont reconnu l'importance à long terme du soutien des familles avec enfants en âge préscolaire ainsi que l'éducation, l'accueil et la promotion de la santé des enfants. Dans 215 communes, il existe des projets pour l'élargissement ou pour l'amélioration dans le domaine du soutien et de la promotion des familles avec enfants en âge préscolaire. Le but primaire recherché est d'élargir les offres existantes et de les mettre en réseau. Il paraît évident que cette démarche nécessite le plus souvent une augmentation des ressources financières, ce qui explique aussi la mention fréquente de l'intention d'augmenter les ressources financières pour l'encouragement précoce. Les communes citent moins souvent comme objectifs prioritaires des mesures d'assurance qualité, l'augmentation des effectifs ou le maintien du statu quo.

FIGURE 9: Mesures prévues pour l'amélioration de l'encouragement précoce



2.6 Soutien des offres par les communes

Chaque commune définit sous sa propre responsabilité l'ampleur, la forme et la répartition du soutien pour les offres en matière d'encouragement précoce. Toutes les offres proposées aux familles dans une commune ne sont pas directement soutenues par cette dernière. On observe une grande hétérogénéité.

Les communes soutiennent les offres dans le domaine de l'encouragement précoce à différents niveaux. Elles financent intégralement ou partiellement des offres, mettent gratuitement à disposition des infrastructures ou soutiennent du point de vue technique et organisationnel les offres via différentes formes de mise en réseau et d'échange d'information. Selon les régions linguistiques, le résultat est le suivant:

En Suisse italienne, le financement intégral des offres est le plus fréquent. Cette forme de soutien des offres en matière d'encouragement précoce est pratiquée dans 46 % des communes interrogées. En Suisse alémanique et romande, ce type de soutien est nettement moins préconisé par les communes (respectivement 22 % et 15 %).

En revanche, les communes de Suisse romande et alémanique proposent plus de financements partiels des offres. Presque deux tiers (64 %) des communes en Suisse romande et bien plus de la moitié des communes alémaniques (58 %) soutiennent des offres via des financements partiels. En Suisse italienne, seul un peu plus d'un quart des communes (26 %) fournissent des financements partiels pour le soutien des offres.

Un grand nombre de communes offre un soutien matériel sous forme d'infrastructure ou de locaux, lesquels sont gratuitement mis à disposition pour les offres en matière

d'encouragement précoce. Cette forme de soutien est la plus répandue en Suisse alémanique. 60 % des communes proposent une infrastructure gratuite. Dans les autres régions, cette offre est présente dans 43 % des communes italophones et dans 33 % des communes romandes.

D'autres formes de soutien, comme par exemple l'information sur les offres en matière d'encouragement précoce sur le site web de la commune, sont présentées en Suisse romande dans 13 %, en Suisse alémanique dans 11 % et en Suisse italienne dans 6 % des communes.

Seul un nombre limité de communes ne proposent aucun soutien pour les offres en matière d'encouragement précoce. En Suisse romande, elles sont 12 %, en Suisse italienne 9 % et en Suisse alémanique 6 %.

Dans la moyenne suisse, le financement partiel (subventionnement) des offres en matière d'encouragement précoce est la forme de soutien la plus fréquente des communes. L'ampleur de ces financements partiels atteint dans plus de trois quarts des communes (78 %) moins de 50 % du coût total de l'offre; dans 17 % des communes, la commune prend en charge plus de 50 % des frais. C'est en Suisse italienne que le financement des offres est le plus marqué avec 46 %. En Suisse romande, le financement partiel des offres prédomine avec 64 %. En Suisse alémanique, 60 % des communes répondantes mettent à disposition une infrastructure gratuite. Dans toutes les régions linguistiques de Suisse, les offres en matière d'encouragement précoce sont soutenues au moyen d'une infrastructure gratuite (53 %). Cette forme de soutien est particulièrement répandue en Suisse alémanique (60 %). Seuls 10 % des communes ne proposent aucun soutien pour les offres en matière d'encouragement précoce.

TABLEAU 2: **Soutien des offres par la commune**

Forme de soutien	Suisse alémanique (N=588)	Suisse romande (N=162)	Suisse italienne (N=35)	Suisse entière (N=785)
Financement des offres	132 (22 %)	24 (15 %)	16 (46 %)	172 (22 %)
Financement partiel des offres	338 (58 %)	103 (64 %)	9 (26 %)	450 (57 %)
Infrastructure gratuite	351 (60 %)	53 (33 %)	15 (43 %)	419 (53 %)
Aucun soutien	36 (6 %)	20 (12 %)	3 (9 %)	59 (8 %)
Autres formes de soutien	65 (11 %)	21 (13 %)	2 (6 %)	88 (11 %)

Le montant du coût global consacré annuellement par la commune au domaine des offres pour les familles avec enfants en âge préscolaire ne semble pas être connu partout ou, n'est pas aisément identifiable. En tout cas, moins de 20 % des communes (139) ont répondu ou pu répondre à cette question.

645 communes n'ont pas répondu à la question de la charge financière pour l'encouragement précoce. Seules 139 communes ont fourni des informations. Les communes ayant chiffré leurs dépenses dans le domaine de l'encouragement précoce citent, pour la plupart, une part

de moins de 1 % des dépenses communales ou une part de 1 à 3 % des fonds mis à disposition par la commune pour l'encouragement précoce. Seules 13 des 785 communes interrogées consacrent plus de 3 % de leur budget annuel à l'encouragement précoce.

Les investissements des communes dans l'encouragement précoce ne se traduisent toutefois pas uniquement par des aides financières. C'est pourquoi le soutien immatériel et les tâches assurées par les communes elles-mêmes ont également fait l'objet d'une question.

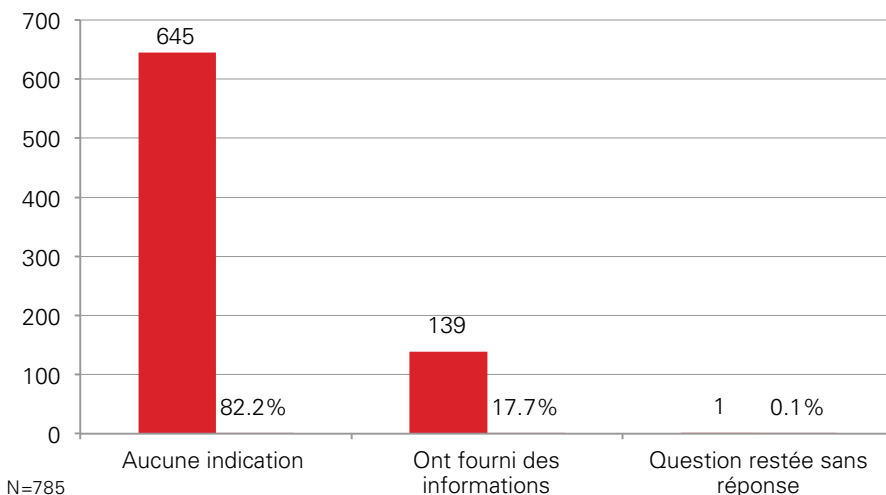
FIGURE 10: **Charge financière pour l'encouragement précoce (part des dépenses totales récurrentes annuelles)**

TABLEAU 3: **Tâches de la commune**

Tâches	Suisse alémanique N=588	Suisse romande N=162	Suisse italienne N=35	Total N=785
Transmission d'informations	505 86 %	74 46 %	15 43 %	594 76 %
Coordination et mise en réseau	155 26 %	34 20 %	6 17 %	195 25 %
Pilotage et contrôle qualité ou assurance qualité	221 38 %	42 26 %	5 14 %	268 34 %
Offres pour groupes spécifiques	113 19 %	6 4 %	1 3 %	120 15 %
Autres	35 6 %	15 10 %	3 9 %	53 7 %

Il en ressort que les formes de transmission d'informations, par exemple la présentation des offres sur le site web de la commune ainsi que la mise à disposition de brochures, sont des tâches accomplies par les communes elles-mêmes dans toutes les régions, mais surtout en Suisse alémanique. Le pilotage et l'assurance qualité des offres en matière d'encouragement précoce sont plus fortement pondérés en Suisse alémanique que dans les autres régions. Certaines communes développent également elles-mêmes des offres pour des groupes cibles spécifiques, et ce essentiellement en Suisse alémanique. Le plus souvent, il s'agit de mesures de promotion linguistique pour les enfants en âge préscolaire issus de la migration.

La coordination et la mise en réseau des offres en matière d'encouragement précoce ne retiennent encore que relativement peu d'attention. Seul un peu plus d'un tiers des communes assurent cette tâche, laquelle est plus répandue en Suisse alémanique qu'en Suisse romande et italienne. La création de réseaux est néanmoins une inter-

vention potentiellement efficace dans le domaine de l'encouragement précoce (Meier Magistretti et al. 2015, Pehlke et al. 2017). C'est la raison pour laquelle cette problématique a été approfondie dans le questionnaire.

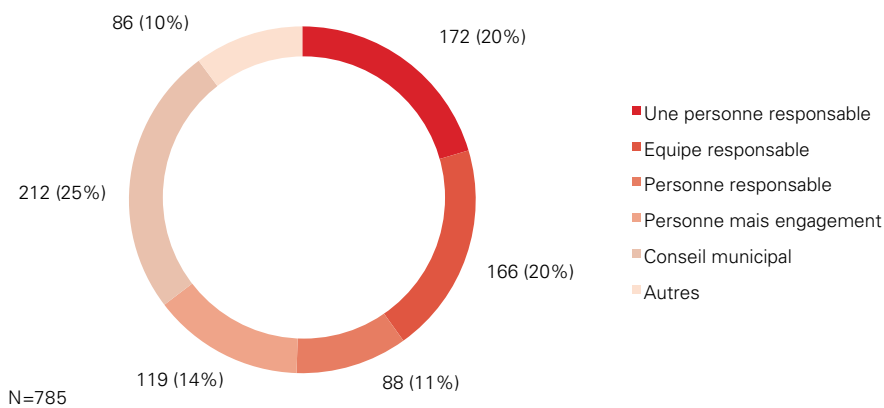
² www.kip-pic.ch / Depuis le 01.01.2014, chaque canton dispose d'un programme d'intégration cantonal (PIC) qui regroupe toutes les mesures de l'encouragement spécifique de l'intégration.



Photo: Familienzentrum am Park

3 Comment les communes pilotent-elles le domaine de l'encouragement précoce?

FIGURE 11: Responsabilité des offres dans les communes



Actuellement, les responsabilités dans le domaine de l'encouragement précoce sont définies de façon très hétérogène. Dans la plupart des communes, il ne semble pas encore exister de solution optimale pour le pilotage de l'encouragement précoce au niveau communal. Dans un quart, soit 212 communes, c'est le *conseil municipal* qui est responsable de l'encouragement précoce. Dans un autre quart des communes, *personne* n'est responsable; il existe néanmoins un engagement de différentes personnes sans mandat spécifique. Dans 40 % des communes, la responsabilité revient à *une personne ou à une équipe*

Seules 113 petites ou moyennes communes disposent d'un service de coordination ou d'orientation communal pour le domaine de l'encouragement précoce. Seules 30 prévoient de mettre en place un tel service de coordination.

FIGURE 12: Pilotage des offres par un service de coordination ou d'orientation

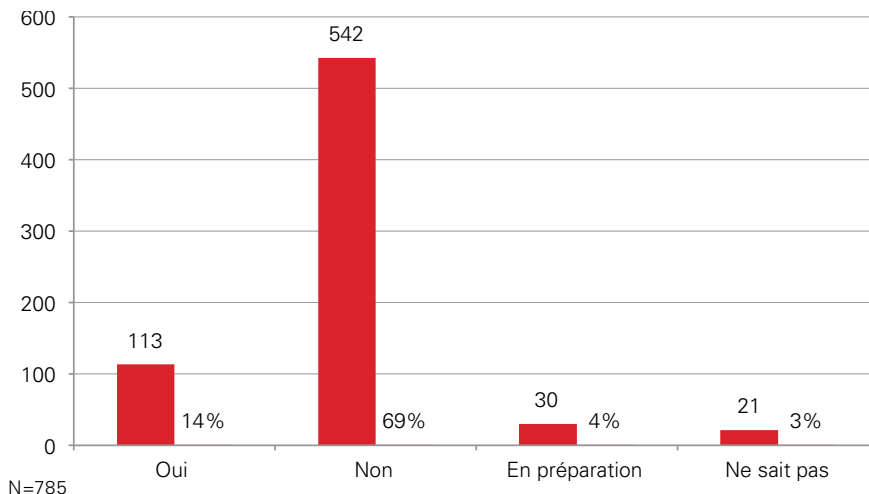
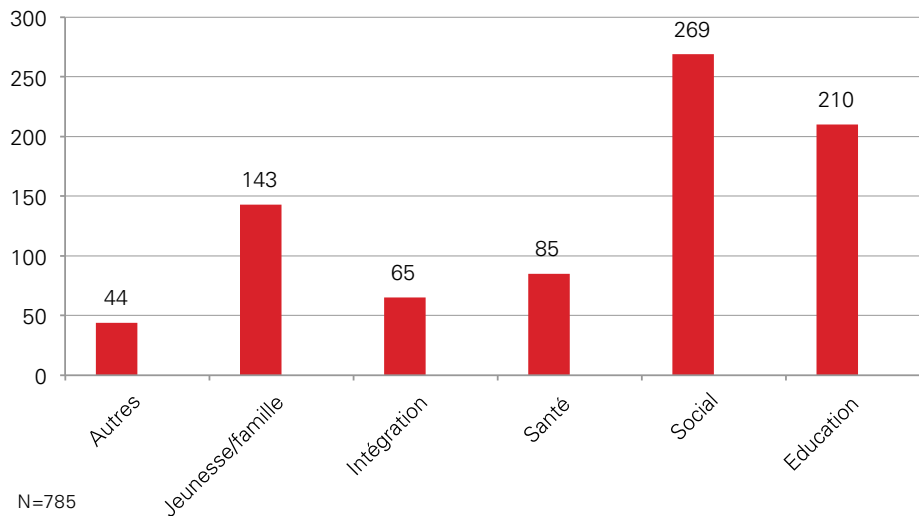


FIGURE 13: **Domaine d'activité des personnes interrogées**

La plupart des personnes chargées de l'encouragement précoce au niveau communal travaillent dans le social (269 mentions) ou dans l'éducation (210 mentions). La présence de services ou de départements spécialisés, expressément responsables de la jeunesse et de la famille, a souvent été citée avec 143 mentions. Il est nettement plus rare que l'encouragement précoce soit piloté par des personnes issues des domaines de la santé ou de l'intégration (respectivement 85 mentions et 65 mentions)³.

3.1 Quels instruments les communes utilisent-elles pour le pilotage politique et stratégique de l'encouragement précoce?

Afin d'identifier les formes de pilotage politique et stratégique de l'encouragement précoce au niveau communal, il a été demandé aux communes

- si elles utilisent comme instrument de pilotage de contrats de prestations individuels avec des prestataires ou si elles
- ont développé une stratégie communale ou un concept communal pour le domaine.

Les communes ayant cité un ou plusieurs éléments de pilotage politico-stratégiques ont dû répondre à des ques-

tions plus ciblées permettant d'étudier concrètement ces instruments. Les résultats sont exposés dans les paragraphes suivants.

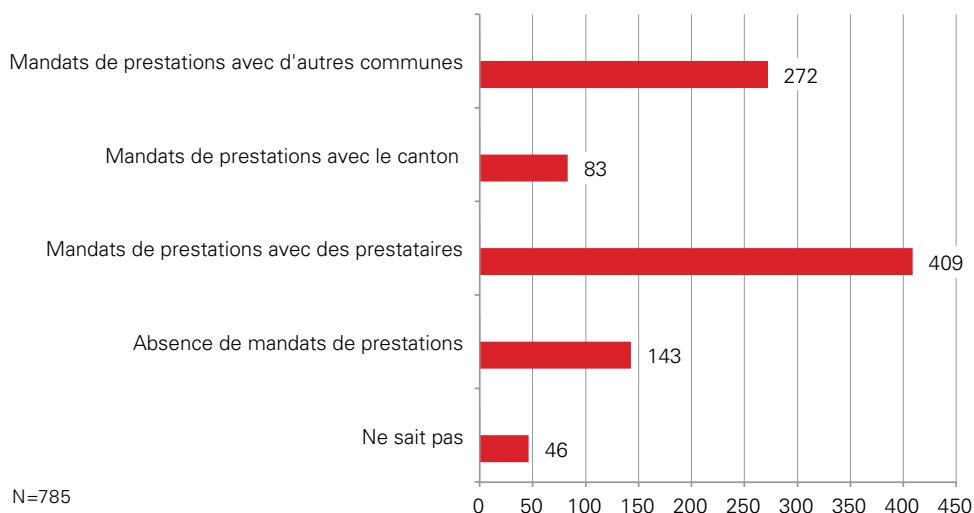
Mandats de prestations (individuels)

Les mandats de prestations conclus avec des organisations de la société civile constituent une forme répandue de pilotage politique des tâches en faveur de la population. Cette étude est la première analyse systématique de l'ampleur et de la qualité des contrats de prestations existant dans le domaine de l'encouragement précoce au niveau communal.

Un peu plus de la moitié des communes étudiées (409 mentions) pilotent des offres en matière d'encouragement précoce sur la base de contrats de prestations conclus avec des organisations prestataires. Les mentions faites dans ce contexte concernent essentiellement des (associations de) parents de jour et des groupes de jeux. Sont également récurrents, les contrats de prestations conclus entre des communes. En revanche, il ne semble exister que peu de contrats de prestations entre des communes et le canton.

³ L'enquête permettant de donner plusieurs réponses, il faut tenir compte du fait que certaines personnes peuvent avoir indiqué plusieurs départements comme domaine d'activité.

FIGURE 14: Contrats de prestations des communes



Stratégies et concepts communaux d'encouragement précoce

Seules 74 communes disposent d'un concept communal ou d'une stratégie communale pour le soutien et la promotion des familles avec des enfants en âge préscolaire. La figure 15 illustre à quel point les formes systématisées de pilotage politique sont encore rares dans le domaine de l'encouragement précoce. Cependant, 82 communes annoncent prévoir ou élaborer une telle stratégie.

Les résultats laissent supposer que les initiatives mises en place dépendent aussi des personnes et/ou qu'elles sont limitées à certains domaines ponctuels tels que les offres d'éducation et d'accueil. La plupart des communes sont encore loin d'adopter une stratégie cohérente d'un encouragement précoce complet qui, outre les offres d'éducation habituelles, assure un soutien systématique aux chances de développement sanitaire et social. Il est d'autant plus important de prendre en compte et au sérieux leur besoin de soutien.

FIGURE 15: Pilotage des offres par un concept communal / une stratégie communale

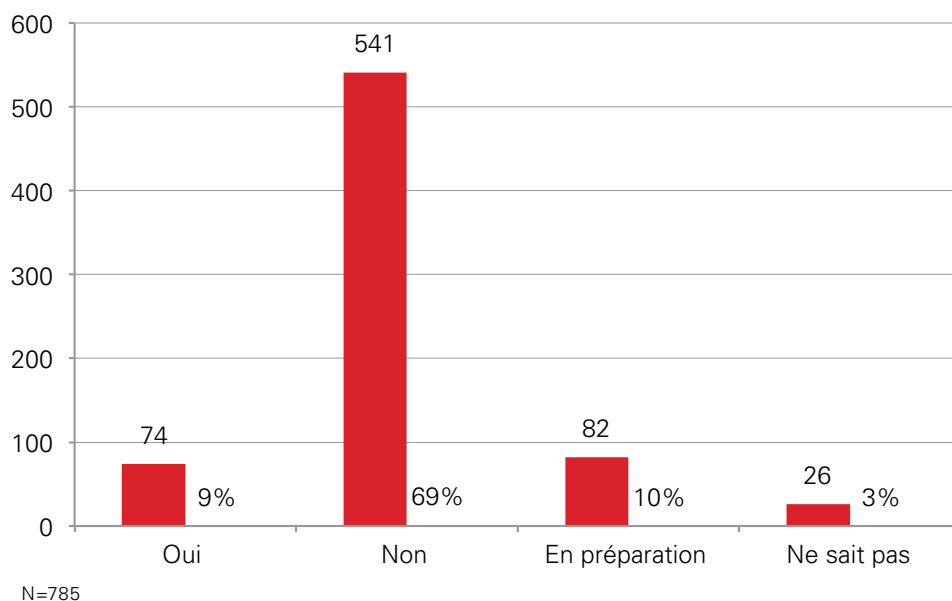


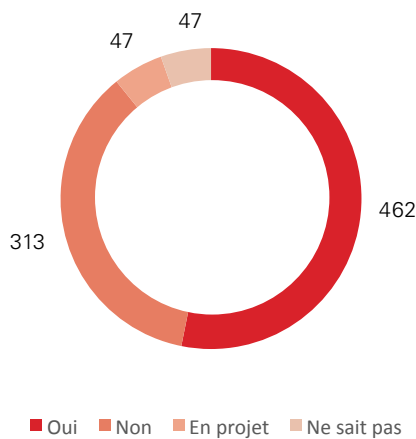


Photo: Familienzentrum am Park

4 Comment se présente la mise en réseau communale dans le domaine de l'encouragement précoce?

Les participants ont répondu 462 fois de manière affirmative à la question de savoir s'il existe des réseaux ou de la coopération au sein de la commune.

FIGURE 16: Réseaux au sein de la commune



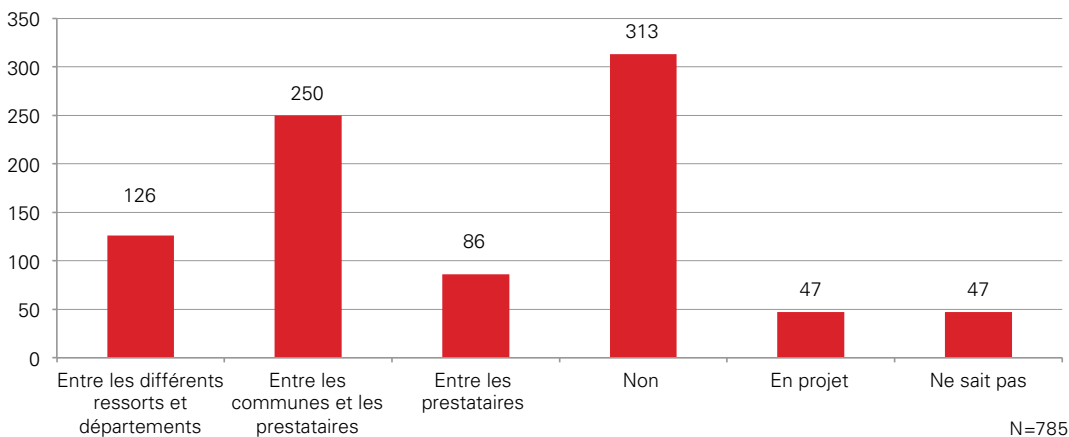
Dans 126 communes, il existe des réseaux ou de la coopération entre les différents ministères et départements. 336 communes ont établi des coopérations et des réseaux avec ou entre les prestataires. 313 communes ne disposent ni de réseau ni de coopération dans l'encoura-

gement précoce alors qu'ils ont probablement conclu des contrats de prestations avec des prestataires. On identifie en outre des réseaux internes à l'administration, dont le but consiste à relier les différents ministères ou départements au sein de l'administration communale. Seule une petite part du travail en réseau concerne l'organisation et la direction des réseaux entre les prestataires. La majeure partie des communes (313) indique ne pas réaliser d'activités de mise en réseau dans le domaine de l'encouragement précoce.

Les mises en réseau et les coopérations au sein des communes se manifestent sous différentes formes. Dans toutes les régions linguistiques, des réunions de réseau ont lieu plusieurs fois par an. Cette forme de coopération est particulièrement développée en Suisse romande. Aussi, les communes utilisent souvent des sites web qui fournissent des informations sur les offres communales pour l'encouragement des familles avec des enfants en âge préscolaire.

Les réunions de réseaux qui ne se tiennent qu'une seule fois par an sont également organisées dans un nombre relativement important de communes. Cela s'explique surtout par le fait que ce type de réunion est très répandue en Suisse alémanique.

FIGURE 17: Coopérations et réseaux au sein de la commune



Dans les deux autres régions linguistiques, cette forme de mise en réseau est nettement plus rare. C'est en Suisse italienne que la brochure alémanique «Wegweiser Soziales» a été le plus souvent citée comme forme de mise en réseau. Autrement, les brochures ne sont pas très souvent utilisées au niveau national. Les sites web interactifs et les newsletters sont peu pertinents pour les réseaux.

comblent les lacunes et d'éviter les doublons ainsi que d'améliorer la coordination entre les différents acteurs. Les communes recourent aussi aux réseaux pour associer les familles ou les prestataires à une stratégie globale régionale. Seules quelques rares communes programment des activités de mise en réseau dans le but de soulager certains prestataires.

Les réseaux au sein des communes ont comme principal objectif de promouvoir la collaboration. Les activités de mise en réseau permettent également aux communes de

FIGURE 18: Formes de coopérations et de mises en réseau au sein de la commune

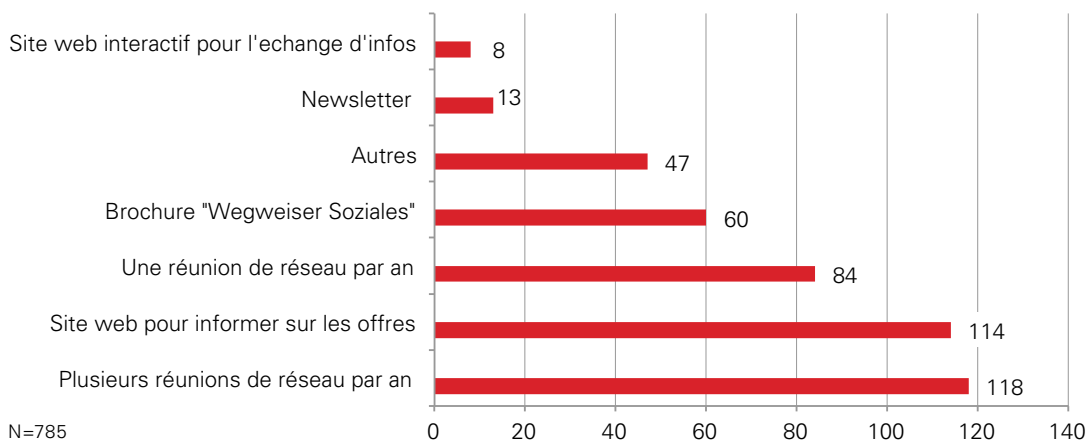
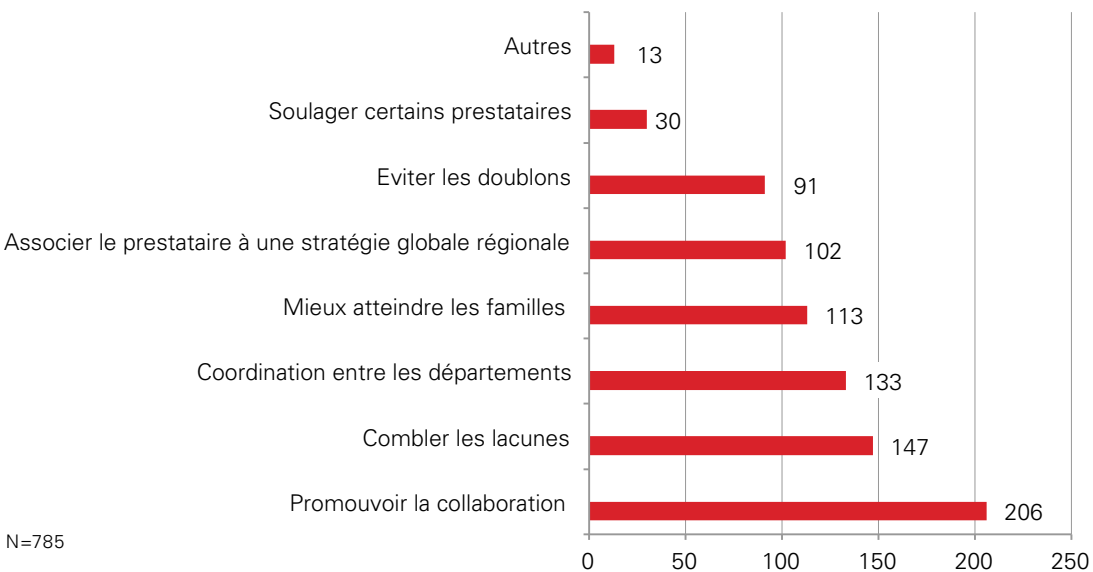


FIGURE 19: Principaux objectifs des coopérations et des réseaux au sein de la commune



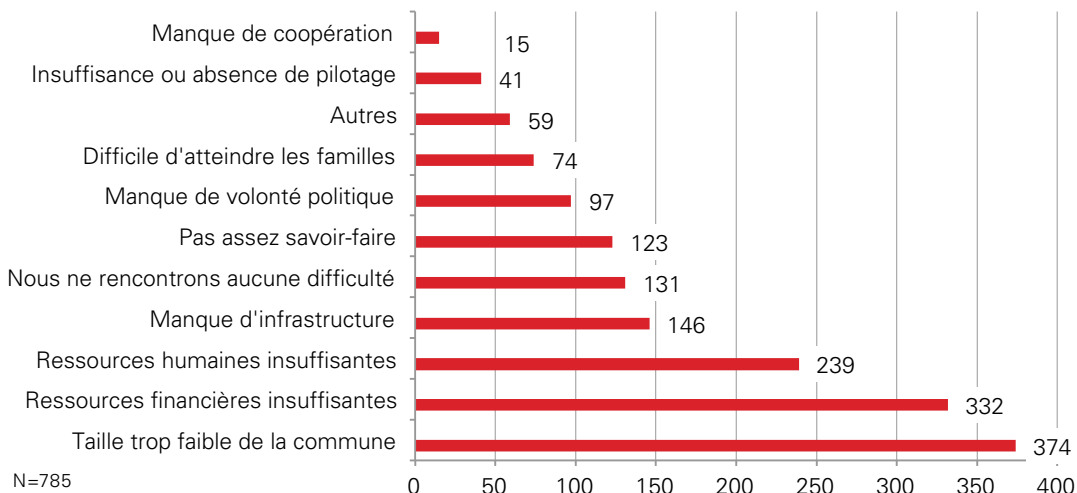
5 Où les communes voient-elles des défis et des obstacles?

Évoquée à 374 reprises, la trop petite taille de la commune semble être le plus grand défi à relever dans la mise en œuvre des offres pour le soutien et la promotion des familles avec des enfants en âge préscolaire. Les autres aspects avancés sont des ressources financières insuffisantes (332 mentions) et des ressources humaines limitées (239 mentions). Ainsi, il semblerait que ces trois défis représentent avec 945 réponses sur un total de 1631 réponses les principales difficultés et sont, d'une manière générale, évocateurs d'un manque de ressources. L'infrastructure insuffisante (146 mentions) et le manque de compétences spécifiques (savoir-faire: 123 mentions) peuvent également être attribués à la catégorie des res-

sources insuffisantes. Le manque de volonté politique est cité à 97 reprises. Avec 74 mentions, la joignabilité des familles ne semble pas être un problème prioritaire.

L'insuffisance ou l'absence de pilotage dans la mise en œuvre des offres n'est indiquée que rarement (41 mentions). Seuls 15 répondants voient la coopération insuffisante comme un défi. 131 communes affirment même ne pas rencontrer de difficultés.

FIGURE 20: Défis dans la mise en œuvre des offres



6 Comment les communes utilisent-elles les stratégies et les concepts cantonaux pour l'encouragement précoce?

Ces dernières années, certains cantons ont développé des stratégies d'encouragement précoce, avec lesquels ils essaient de renforcer et d'implémenter ce domaine. Cette étude s'est intéressée à la question de savoir dans quelle mesure les communes connaissent, utilisent et appliquent ces stratégies cantonales.

Un peu plus de la moitié des communes (434) se trouvent dans des cantons disposant d'une stratégie cantonale. Cependant, seules 235 de ces communes ont connaissance

de l'existence d'une stratégie cantonale et seules 133 communes ayant une stratégie cantonale comme orientation ont bien recours à cette stratégie.

Les communes estiment que la raison principale pour l'utilisation de la stratégie cantonale est l'optimisation des offres. L'assise politique et technique des mesures est citée moins souvent et la coordination de la stratégie communale avec la stratégie cantonale est encore plus rarement mentionnée.

FIGURE 21: Utilisation des stratégies cantonales par les communes

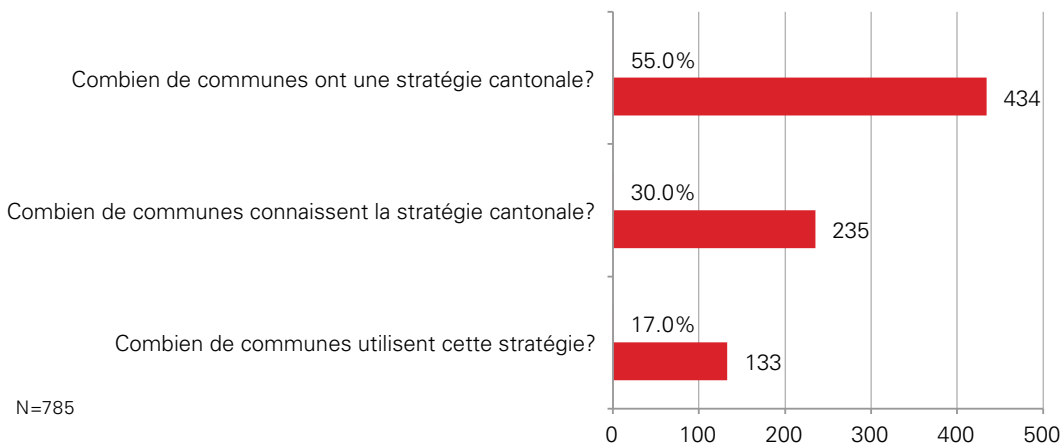


FIGURE 22: Utilisation des stratégies cantonales

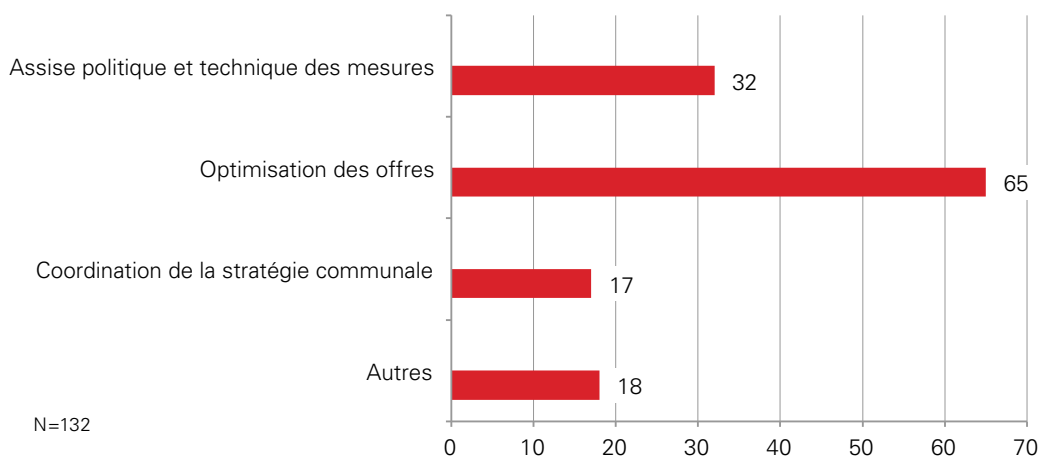


FIGURE 23: Raisons de la non-utilisation des concepts cantonaux

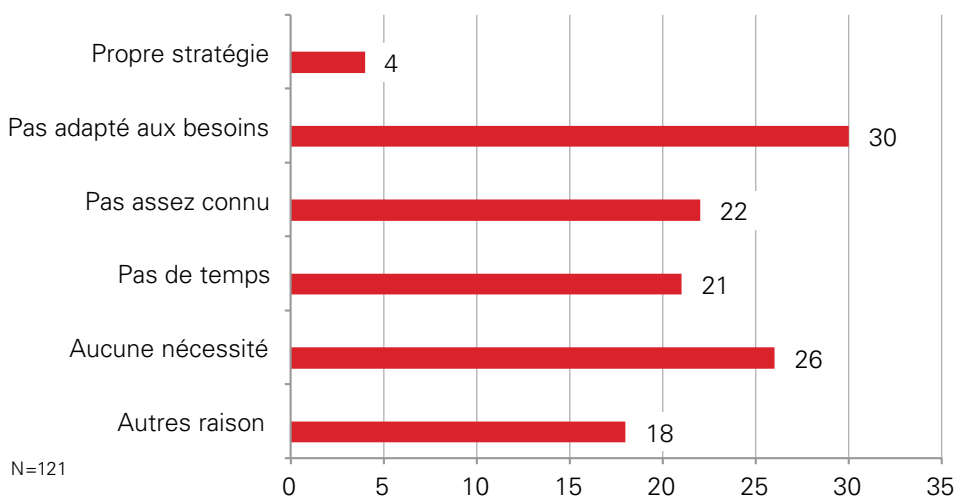
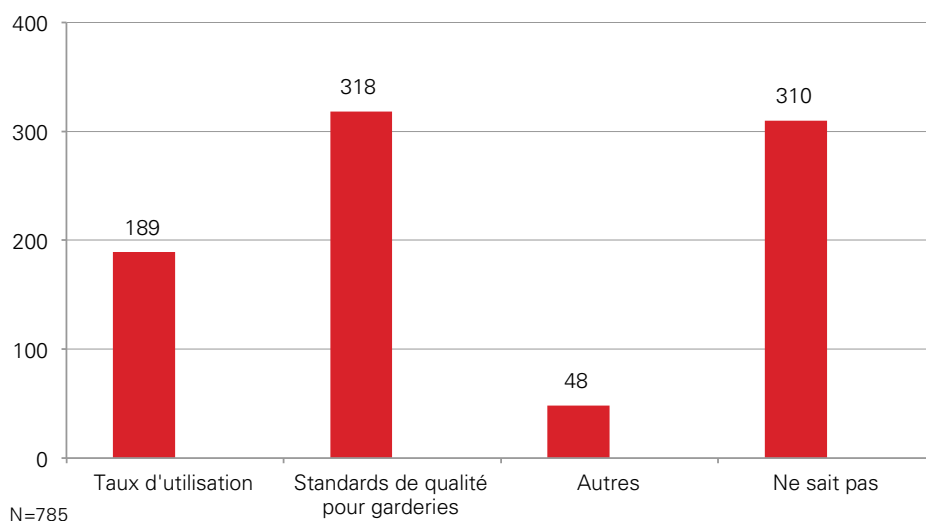


FIGURE 24: Directives cantonales dans le domaine de l'encouragement précoce



Il se pose la question de savoir pourquoi les communes disposant d'une stratégie cantonale n'ont pas recours à celle-ci. Les raisons en sont variées. L'argument le plus souvent évoqué est que le concept ou la stratégie ne répond pas aux besoins de la commune. Les communes répondent presque aussi souvent que les affaires quotidiennes ne laissent pas le temps aux considérations stratégiques ou que la stratégie n'est pas assez connue dans la commune.

La réponse «Nous ne voyons aucune nécessité d'utiliser le concept ou la stratégie du canton» offrait la possibilité d'exposer ses propres justifications. Dans ce contexte, plusieurs répondants ont indiqué qu'il n'existait aucun besoin ou qu'aucune stratégie d'encouragement précoce n'était nécessaire parce que les familles dans la commune concernée s'organisaient elles-mêmes.

La réponse «Autres» pouvait également être complétée par un texte. Ainsi, il a été expliqué à plusieurs reprises

que la commune n'en était qu'à ses débuts et qu'elle ne pouvait donc pas encore intégrer le concept.

Au-delà de la question de la non-utilisation / l'utilisation des stratégies cantonales, il se pose aussi la question des directives cantonales à suivre par les communes.

La perception des directives cantonales par les communes reflète clairement la fragmentation du domaine de l'encouragement précoce et la mise en œuvre inexistante d'un encouragement précoce cohérent. Il existe des directives – toujours dans la perception des communes interrogées – uniquement dans le domaine de l'accueil extrafamilial. Il faudrait toutefois examiner si les standards de qualité à respecter se rapportent seulement à l'infrastructure et au bâtiment ou à la qualité pédagogique et de développement des offres.

7 Quelles sont les expériences vécues au niveau des mises en réseau et des coopérations régionales?

Certaines communes relèvent les défis liés à leur petite taille en créant des réseaux régionaux dans le domaine de l'encouragement précoce. 356 communes ont développé des coopérations intercommunales.

Les objectifs majeurs de ces coopérations consistent en premier lieu à promouvoir la collaboration ainsi qu'à optimiser et régionaliser les offres. L'amélioration de la prise

en charge étant également évoquée, on peut conclure des quatre coopérations les plus fréquemment mentionnées que les réseaux régionaux permettent aux communes d'atteindre et d soutenir les familles avec enfants en âge préscolaire. Ces réseaux sont plutôt rarement perçus comme un outil de soulagement pour les communes.

FIGURE 25: Réseaux régionaux

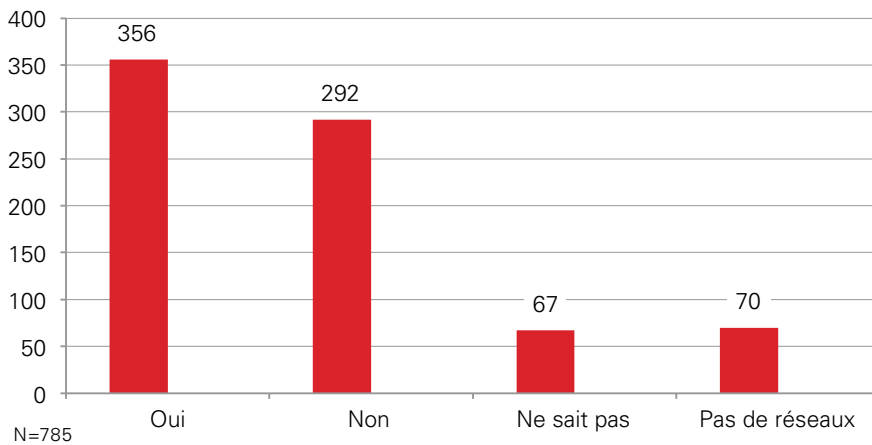
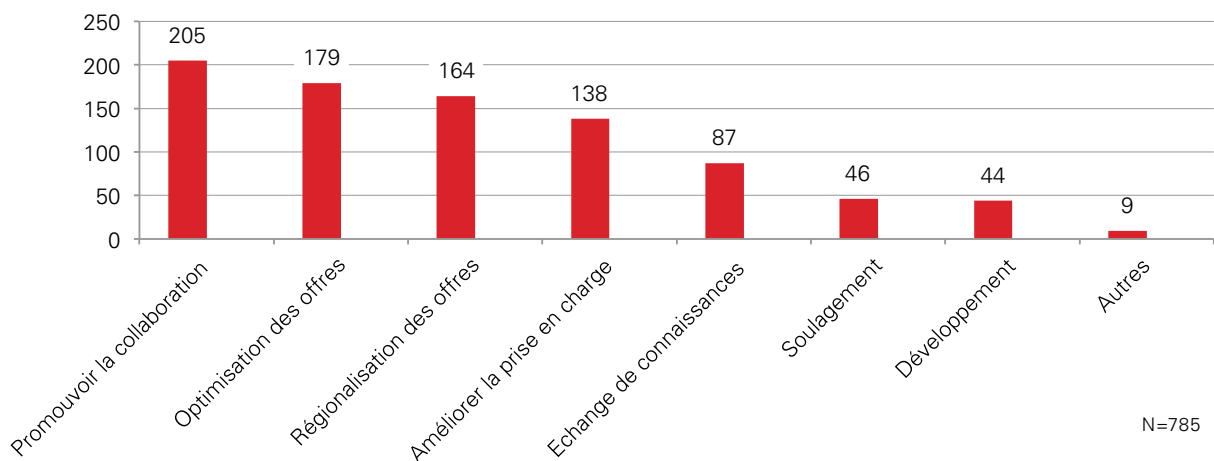


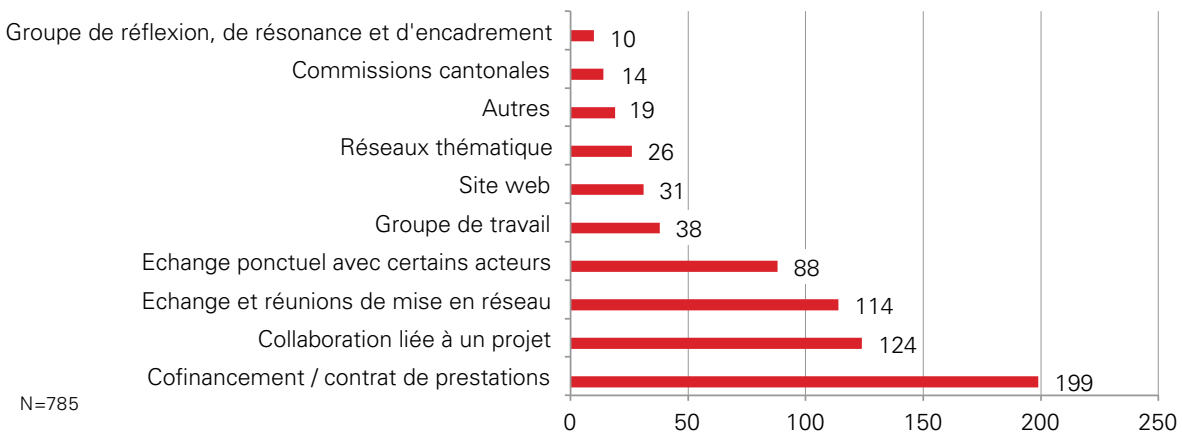
FIGURE 26: Principaux objectifs des coopérations et réseaux régionaux



L'hypothèse que ce sont surtout les petites communes qui ne peuvent ni recourir à une stratégie cantonale ni développer leur propre stratégie pour des raisons financières qui réalisent des coopérations régionales, est corroborée par le fait que les cofinancements et les contrats de prestations sont cités de manière régulière et très fréquente. L'échange ponctuel avec certains acteurs ainsi qu'une collaboration liée à un projet indiquent également que les

offres sont utilisées par différentes communes, ce qui permet de réduire les frais. Les réunions de mise en réseau, qui permettent un échange entre les communes, suscitent aussi un très grand intérêt.

FIGURE 27: Domaines avec coopération régulière



8 Quelle est la forme de soutien souhaitée par les communes?

Les réponses possibles à la question relative à la forme de soutien cantonal souhaitée par les communes pouvaient être classées par ordre de préférence. Les réponses ont été plutôt unanimes. Le développement et la consolidation des offres en matière d'encouragement précoce nécessitent un soutien financier: les ressources financières ont été citées 399 fois comme type de soutien le plus utile.

En revanche, peu de communes considèrent les informations sur les possibilités de soutien existantes (46 mentions) ou une promotion de la coopération entre les communes (45 mentions) comme la forme de soutien la plus utile. Les ressources humaines n'ont que rarement été citées en première priorité (27 mentions), cependant avec

un total de 118 mentions, elles ont été élues à la deuxième place des types de soutien les plus utiles. Ainsi, les ressources humaines occupent une place particulière par rapport aux autres formes de soutien. Le soutien politique (27 mentions) et le soutien des communes par le canton (25 mentions) n'ont été que peu mentionnés. Les répondants ont aussi accordé une faible priorité à la transmission des connaissances sur les offres et les stratégies d'autres communes. On remarque également un faible besoin de soutien dans l'accès aux familles ou dans le développement de l'infrastructure.

FIGURE 28: **Besoins de soutien des communes de la part des cantons par ordre de priorité**

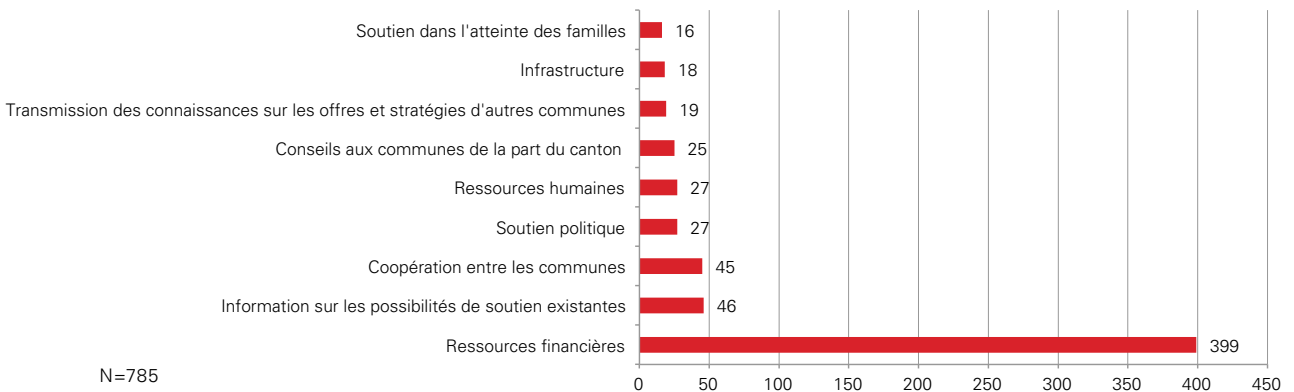




Photo: Shutterstock

9 «Il faut que ça colle pour la commune» – résultats de l'étude approfondie

Pour apprendre des communes qui réussissent, l'étude a été approfondie par des interviews téléphoniques avec des communes sélectionnées qui disposent déjà d'une stratégie communale d'encouragement précoce. Huit communes alémaniques, trois romandes et trois italophones ont ainsi fourni des informations sur les possibilités d'élaboration d'une bonne stratégie d'encouragement précoce et sur la forme de soutien à apporter par le canton. Il a également été demandé aux communes de présenter des exemples de bonne pratique susceptibles d'être transposés dans d'autres communes.

9.1 Qu'est-ce qui pousse les communes à initier une stratégie d'encouragement précoce?

Les communes développent des stratégies soit de manière proactive par intérêt politique, soit de manière réactive sous la pression ou à l'initiative des écoles, des parents, des jardins d'enfants et d'autres groupes d'intérêts.

Stratégies développées de manière proactive

Les développements proactifs peuvent être décrits à l'aide de deux approches typiques:

Ils étaient le résultat d'une enquête menée par la commune auprès de la population et débouchent sur une stratégie. Ces enquêtes sont réalisées soit de manière régulière, soit de manière occasionnelle, par exemple dans le cadre de projets d'étudiants. Ces enquêtes ont démontré aux responsables de commune qu'il existait dans la commune un besoin d'offres en matière d'encouragement précoce, notamment aussi d'offres d'éducation et d'accueil extrafamiliaux. Ainsi, une petite commune s'est limitée, dans l'analyse des besoins, à des entretiens avec les responsables d'une offre existante (garderie) pour vérifier les besoins de la population. C'est en analysant ainsi les besoins que les communes peuvent développer leur stratégie d'encouragement précoce. Ces formes de monitoring et d'action politique fondée sur celles-ci n'ont été citées dans le cadre de cette enquête que dans des communes de Suisse romande et italienne.

Il existe une deuxième forme de développement proactif de stratégies communales que l'on retrouve exclusivement en Suisse alémanique. Dans ce cas, ce sont des programmes nationaux ou cantonaux qui donnent lieu à des

initiatives reprises et mises en œuvre par des individus entrepreneurs de la politique communale. Ainsi, les communes interrogées ont cité à plusieurs reprises les noms des conseillers municipaux majoritairement féminins qui ont profité de l'organisation d'un atelier pour l'encouragement précoce du canton ou d'un programme cantonal ou national (Primokiz, «Enfants en équilibre», «Paysage éducatif») pour assurer l'ancrage politique de l'encouragement précoce dans leur commune avec une propre stratégie.

Stratégies développées de manière réactive

Les communes – dans cette enquête, issues principalement de Suisse alémanique – développent des stratégies d'encouragement précoce en réaction à des problèmes sérieux ou pour répondre à la pression de la population. Ce sont essentiellement les écoles et les jardins d'enfants qui attirent l'attention sur des difficultés avec des enfants ayant des connaissances insuffisantes de la langue locale, des troubles du comportement ou d'autres problèmes et qui font en sorte que les enseignants de jardins d'enfants et du primaire signalent à la commune les besoins en offres dans le domaine de l'encouragement précoce. Les parents font également état des besoins d'éducation et d'accueil extrafamiliaux et exercent en partie une pression considérable sur la commune pour favoriser la mise à disposition et la promotion d'offres correspondantes.

Une commune dans le canton du Tessin a développé une stratégie ainsi que ses propres offres en matière d'encouragement précoce en réaction à une situation résultant du lancement de HarmoS (harmonisation scolaire). Selon les directives de HarmoS, les enfants ne peuvent aller au jardin d'enfants qu'à partir de 4 ans. Or au Tessin, les enfants allaient traditionnellement dès l'âge de 3 ans au jardin d'enfants. Pour les enfants âgés de 3 à 4 ans, HarmoS a soudainement créé une lacune dans l'offre, qui n'a pas pu être comblée immédiatement par les garderies existantes.

9.2. Comment les communes développent-elles des stratégies d'encouragement précoce?

Les interviews effectuées font apparaître trois approches essentielles dans le développement de stratégie; elles peuvent être qualifiées par les termes «stratégie top-down», «stratégie bottom-up» et «stratégie horizontale».

Stratégie top-down

Certaines communes de Suisse alémanique ont appuyé leurs stratégies sur des initiatives nationales ou cantonales, entre autres sur les programmes de la Jacobs Foundation («Paysages éducatifs») et les programmes cantonaux des «Spielgruppe plus» qui comprennent des offres supplémentaires pour les enfants ayant des besoins particuliers ou la promotion linguistique. Ces programmes ont proposé à deux communes des directives et des aides à l'orientation dans le développement de stratégies communales. Les communes se sont orientées vers les modèles des programmes ou ont recouru aux conseils spécialisés des acteurs impliqués. Les sites Internet des cantons ont également été jugés utiles, car ils permettent aux communes d'appuyer leurs propres stratégies sur les stratégies cantonales ou de s'en inspirer.

Stratégie bottom-up

D'autres communes de Suisse alémanique et italienne ont utilisé l'approche bottom-up pour développer une stratégie communale. Certaines ont créé une stratégie communale parce qu'il aurait fallu supprimer des offres sans le soutien de la commune. Dans d'autres communes, ce sont l'intérêt thématique et la volonté politique pour l'encouragement précoce qui ont été déterminants pour l'élaboration d'une stratégie communale. Des initiatives issues du secteur privé (groupes de jeux, garderies) ont ainsi été intégrées dans une stratégie soutenue par la commune (Suisse alémanique) ou dans des programmes communaux (Suisse italienne) et permis d'étayer à plus long terme les offres en matière d'encouragement précoce. La plupart du temps, c'est par l'initiative personnelle d'individus que ces stratégies bottom-up ont été initiées et mises en oeuvre.

Stratégie horizontale

La majorité des 14 communes interrogées ont choisi en sus ou exclusivement une approche horizontale pour le développement de stratégie; cela concerne des communes dans les trois régions linguistiques. On regroupe sous «développement de stratégie horizontal» différents processus organisés au niveau communal, intercommunal ou régional.

Les développements de stratégie communaux permettent à l'administration communale d'intégrer des acteurs importants ou l'ensemble des acteurs dans les analyses de la situation dans le domaine de l'encouragement précoce, de développer avec eux la stratégie, d'effectuer avec eux la consultation et d'évaluer les résultats. Des contrats de prestations ou des missions sont convenus avec des prestataires privés ou avec des acteurs sur le terrain. On observe aussi d'autres formes de soutien comme des financements partiels, des financements supplémentaires ponctuels, des conditions de location avantageuses ou l'utilisation gratuite d'une infrastructure.

Les réseaux intercommunaux sont initiés, activés ou utilisés par les communes qui sont trop petites pour développer leurs propres stratégies ou par les communes qui exploitent les idées, les suggestions et les expériences d'autres communes. A cet égard, il convient toutefois de préciser qu'il existe d'importantes différences régionales. Dans les communes interrogées en Suisse alémanique, les stratégies sont consignées par écrit et généralement rendues accessibles au public. En Suisse italienne, les stratégies sont plutôt perçues comme «policies», c.-à-d. comme une orientation et une pratique politique et pragmatique qui souvent renonce au format écrit. En Suisse romande, les petites communes s'appuient – toujours selon les informations du représentant communal interrogé – sur des stratégies ou programmes régionaux ou cantonaux déjà existants et les intègrent, et ce sans forcément rédiger leur propre document de stratégie.

9.3 Que prévoient les communes dans un avenir proche?

Les communes interrogées ont principalement donné une réponse négative à la question de savoir si elles souhaitent continuer à développer leurs offres ou leurs stratégies dans un avenir proche. Elles placent la consolidation et le maintien de l'acquis au centre de leur préoccupation. Un représentant communal l'a formulé de la manière suivante:

«Nous sommes toujours ouverts à lire la réalité et à reprendre des observations et des suggestions de la population ou du canton. Lorsque nous constatons l'émergence de nouveaux besoins, nous examinons si et comment nous pouvons aider à y répondre. (...) Si toutefois on nous fait la demande, nous sommes prêts à voir comment nous pouvons aider. Si une aide nous paraît utile, nous apportons volontiers notre soutien.»

Une autre commune procède à une extension quantitative des offres en augmentant le nombre de places dans la crèche communale. Cette même commune s'est vue obligée en raison de la demande de places de garderie pour les tout-petits (3 à 4 mois) d'élargir l'offre de crèche existante pour les enfants en bas âge. Il existe par-ci par-là des projets pour créer de nouvelles offres. Ainsi, le service régional reçoit désormais le soutien d'une commune.

D'autres communes prévoient d'intégrer davantage les écoles ou de lancer un centre aéré. Une commune envisage de construire une extension pour réunir toutes les offres en matière d'encouragement précoce sous un même toit. Seule une commune italophone a l'intention de réaliser des projets d'extension plus importants en vue d'ouvrir une garderie pour les employés communaux. Ce besoin a été identifié grâce à un questionnaire élaboré par le service cantonal de la statistique, lequel a été conçu dans le cadre de la stratégie cantonale comme offre de soutien pour les communes et mis à leur disposition. La nouvelle garderie ouvrira en 2018.

9.4. (Comment) les communes assurent-elles la vérification et le développement de leurs stratégies?

Presque chaque commune interrogée contrôle ou évalue sa stratégie sous une forme réalisable et appropriée. D'autres communes confient en externe des évaluations professionnelles et se voient continuellement accompagnées des services cantonaux ou communaux par le biais de procédures de monitoring ou d'autres procédures de contrôle. Les petites communes renoncent aux évaluations systématiques parce qu'elles sont en contact étroit avec les prestataires ou parce qu'elles s'appuient sur des réseaux établis qui peuvent être utilisés comme des «sounding boards».

9.5 Quelle est l'utilité des stratégies pour les communes?

Les commentaires sur l'utilité perçue par les communes dans les stratégies d'encouragement précoce ont été divers et très variés. Cela concerne toutes les régions linguistiques, mais surtout les communes en Suisse alémanique. L'utilité se décline dans trois domaines: la commune est gagnante à travers la stratégie, les offres en matière d'encouragement précoce y gagnent et la population ou les familles avec enfants en bas âge en profitent.

Bénéfice pour les communes

Une stratégie d'encouragement précoce permet aux communes de légitimer des offres en matière d'encouragement précoce. Elles bénéficient d'une autonomie accrue: en effet, elles utilisent la marge de manœuvre de la stratégie et n'ont plus à demander l'approbation du conseil municipal pour chaque offre. Elles gagnent en sécurité de planification et se sentent moins sous pression – «Désormais, il est possible de penser en étapes». Les communes citent comme autres avantages le fait qu'elles ont un aperçu des offres existantes et qu'elles peuvent les communiquer. Les processus sont plus courts, la proximité, la compréhension et la confiance entre les prestataires et la commune augmentent, notamment lorsque les prestataires ont été intégrés dans la stratégie.

Les aspects financiers jouent aussi un rôle majeur: ainsi, les communes se félicitent de pouvoir influencer le financement des offres et garder les coûts sous contrôle. Grâce à la stratégie, il est plus facile pour les communes de justifier les fonds correspondants lors des débats budgétaires. Elles disposent ainsi, dans les limites du cadre financier imposé, de plus d'autonomie. L'utilité semble particulièrement grande lorsque les communes (autorité politique, administration communale) s'identifient à la stratégie et donne vie à sa mise en œuvre.

En se fondant sur des stratégies qui s'appuient sur ce qui existe déjà et sur des expériences vécues, les responsables apprennent comment élaborer des offres et quels canaux utiliser pour accéder aux groupes cibles. Cela est possible

lorsque les stratégies et les concepts sont conçus ou élaborés par «des gens sur place». Selon l'avis de certaines personnes interrogées, il est plus difficile d'évaluer l'utilité d'une stratégie sur le long terme. Un responsable de l'administration communale estime que l'utilité ne se manifeste qu'avec le temps. Un concept propre à la commune sert aussi à renforcer son positionnement, comme il a été formulé dans l'interview d'une commune:

«Il est important d'accompagner les parents et les enfants dès la naissance et de valoriser la commune qui sait donner.» Cela peut tout à fait se répercuter sur le nombre d'habitants. Ainsi, une commune a fait observer: «En huit ans, depuis l'ouverture de la crèche, la population a augmenté de 200 habitants. Cela peut s'expliquer par la présence de la crèche. Il y a beaucoup de personnes âgées qui revendent leurs maisons à de jeunes familles. Certes, le taux d'impôt y est pour quelque chose, mais aussi la qualité de nos écoles et de la crèche.»

Utilité pour les prestataires et pour les offres en matière d'encouragement précoce

Une stratégie communale donne une légitimité non seulement à la commune même, mais aussi aux prestataires responsables des mesures d'encouragement précoce. Ce sont notamment les communes des régions latines qui soulignent que la stratégie permet une adaptation plus efficace et plus flexible des offres aux spécificités locales et aux besoins de la population. La mise en œuvre de mesures urgentes est facilement réalisable: cet argument a surtout été avancé par une commune frontalière qui, grâce à la stratégie existante, a rapidement pu réagir aux problèmes actuels liés aux enfants en bas âge issus de familles de réfugiés.

Utilité pour les enfants et leurs familles

Plus les enfants recourent à des offres communales en matière d'encouragement précoce, plus l'égalité des chances se réalise. A l'inverse, une bonne utilisation des offres permet de légitimer les activités et la stratégie de la commune. En Suisse romande notamment, les communes mettent en avant l'utilité directe des garderies. Elles permettent aux femmes ou aux deux parents d'exercer une activité professionnelle, de favoriser le développement social des enfants et d'augmenter l'égalité des chances.

9.6 Quel soutien les communes obtiennent-elles des cantons?

Pour obtenir des informations relatives au soutien cantonal ciblé apporté aux communes, l'enquête s'est adressée aux communes qui disposent déjà de propres concepts pour l'encouragement précoce et, rétrospectivement, leur a demandé leur opinion sur les offres utiles ou moins utiles de leurs cantons dans le développement et la mise en œuvre de ces stratégies. Il s'avère que les cantons peuvent soute-

nir les communes de façons fort divergentes et que ce soutien est jugé utile surtout lorsque son apport est adapté aux spécificités des communes. Une des communes interrogées l'a exprimé ainsi:

«Chaque commune doit faire elle-même ses expériences avec le canton en se posant la question: Est-ce pertinent et aussi réalisable pour notre commune? Notre commune ne prête pas trop attention à l'expérience des autres parce que les autres communes sont soumises à d'autres conditions. Il est impossible de transposer à l'identique de telles expériences et de tels concepts.»

Les cantons en précurseurs

Certaines communes décrivent leur canton comme étant «très actif» et apprécient la chance de pouvoir utiliser des synergies. Cela se traduit par exemple par la possibilité pour les communes d'utiliser des concepts cantonaux comme modèles ou fils conducteurs et de les adapter aux spécificités locales:

«Le canton a rapidement présenté un concept, ce qui lui a permis de recommander à la commune des offres et stratégies top-down.» ou «La stratégie cantonale était la bienvenue; elle a constitué une bonne base.»

Une commune va jusqu'à se demander s'il n'est pas plus facile de communiquer les stratégies cantonales à la population que celles définies au niveau communal. Les cantons peuvent également agir positivement comme générateurs d'idées. Une commune s'est exprimée de la manière suivante: «*Les idées venant du canton sont toujours importantes.*» Les communes profitent aussi du soutien cantonal par le biais de guides ou d'autres formes de participation, comme pour la création de crèches ou de réseaux d'encouragement précoce.

Les cantons comme partenaires

Les cantons sont aussi décrits comme des partenaires qui cherchent à réaliser, conjointement avec les communes, l'objectif commun de l'égalité des chances. Un partenariat sur pied d'égalité exige aussi un positionnement clair des communes: «*Il est important d'avoir le courage de négocier avec les services cantonaux et de ne pas céder.*» Une commune affirme qu'elle aimerait voir associer les communes à l'élaboration des stratégies cantonales: «*Il existe actuellement un document cantonal de stratégie et de mise en œuvre. L'association des acteurs au niveau local est insuffisante. Il paraît incompréhensible que le canton élabore un document de stratégie sans y associer les communes qui sont déjà actives. Pour l'instant, il n'y a malheureusement aucun rapprochement entre les stratégies régionales et cantonales.*»

En Suisse italienne aussi, le canton est perçu comme partenaire. Ainsi, le canton et les communes subventionnent ensemble la garderie locale, alors que les communes soutiennent le canton par le biais de mesures locales pour faire face à des problèmes d'actualité, comme par exemple l'accueil et l'encadrement des réfugiés. La commune souligne dans ce contexte l'importance de certaines personnes engagées dans l'administration cantonale.

Les cantons comme bailleurs de fonds et donneurs d'ordres

Il existe différentes formes de soutien financier des cantons à l'attention des communes dans l'encouragement précoce. Certaines communes font toutefois remarquer qu'il manque un financement du développement de stratégie par les cantons ou qu'il est subordonné à des conditions auxquelles la commune ne souhaite pas se conformer. Cependant, certaines communes interrogées font état d'un soutien financier obtenu par les services cantonaux. Une commune a vu, en phase pilote, le financement d'un service d'intégration régional par le canton, qui a permis de traiter les projets pilotes d'encouragement précoce. Les dispositions réglementaires afférentes à ce sujet sont perçues comme des sources de difficultés, entre autres par une commune qui estime:

«Il existe néanmoins de nombreuses directives à respecter pour que l'argent soit attribué. Des contrats de prestations qu'il faut remplir. Il est parfois difficile de mettre cela sur papier et de faire ainsi comprendre que tout ne se passe pas toujours comme le canton se l'imagine.»

Cette même commune constate toutefois aussi: «*Une fois les normes remplies, le canton s'avère très généreux.*»

Plusieurs communes n'ont pas disposé de possibilités de financement pour des offres en matière d'encouragement précoce. Il a néanmoins été possible de réaliser des offres lorsque celles-ci s'adressaient à des familles issues de la migration. Des programmes d'intégration, par exemple dans le domaine de la promotion linguistique, ont pu être utilisés pour le financement de ces offres. Pourtant, le soutien financier des cantons ne semble pas être suffisant partout pour assurer la bonne qualité des offres:

«Le seul problème que nous ayons, c'est de devoir engager, pour des raisons financières, des stagiaires pour que la crèche tourne. Ainsi, nous avons de nouvelles personnes tous les 6 à 12 mois. Les stagiaires sont souvent malades ou arrêtent déjà au bout de 3 mois. Les employés réguliers ou la directrice doivent alors intervenir au pied levé et faire des heures supplémentaires qui nous coûtent cher... Malheureusement, les subventions des cantons ne sont pas assez élevées pour permettre l'embauche de personnel professionnel permanent.»

Les cantons comme transmetteurs de connaissances

Certaines communes citent aussi la transmission des connaissances par le canton comme aide précieuse pour le développement d'une stratégie d'encouragement précoce. L'organisation de cours d'encouragement précoce, d'ateliers de lancement et de conférences ou de formations continues par le canton est jugée utile. La transmission de connaissances de base semble en l'occurrence être importante. Les répondants ont par exemple aussi cité une description claire de ce qu'est l'encouragement précoce et ce qu'il inclut.

En général, les sites Internet des cantons sont considérés comme utiles. On observe une appréciation particulièrement positive des liens vers des exemples de bonne pratique dans d'autres communes ainsi que de l'avantage de pouvoir trouver facilement tous les documents nécessaires ou s'orienter sur des exemples déjà existants de concepts d'encouragement précoce. Les formes de soutien simples, telles que les renseignements téléphoniques en cas de question relative au développement de concept ou de programme, bénéficient également d'une évaluation positive.

Les cantons exposés à la critique

Diverses communes se sont montrées critiques à l'égard de certains domaines. Cette critique ne doit pas être considérée de manière isolée, mais comme un indice des évolutions futures. Les stratégies cantonales ne doivent pas être perçues comme une directive centralisée, mais comme une approche qui tient compte du contexte local des communes et qui apporte une valeur ajoutée à la commune. A défaut de stratégies cantonales poussées, les communes se tournent elles-mêmes vers d'autres lignes directrices (par exemple de la Jacobs-Foundation). Des critiques ont été émises çà et là quant à l'attitude passive de certains cantons, qui par exemple a eu pour conséquence que la commune a dû avancer de l'argent au canton pour financer une garderie. Une autre commune a fait savoir qu'elle souhaitait que le canton joue un rôle plus actif dans le soutien ou l'initiation de réseaux régionaux. Il semble également important que le recours à l'assistance cantonale soit facultatif. Certaines communes ont rejeté les modèles qui subordonnent le soutien financier à des offres de conseils obligatoires.

Des offres moins utiles

Force est de constater que toutes les offres de soutien ne sont pas jugées utiles par les communes. Ainsi, une commune n'a pas hésité à considérer les recommandations d'action du canton ainsi que les services de conseil cantonaux comme non ciblées pour un motif: elles sont perçues comme trop centralistes et pas adaptées aux spécificités de la commune. Et pourtant, cette appréciation ne doit pas forcément reposer sur l'expérience, mais peut tout à fait s'orienter sur une conception d'encouragement précoce générale ou liée à des exemples existants.

Une responsabilité partagée

Le soutien proposé par les cantons aux communes n'est qu'un côté de la médaille, l'autre étant que les communes ont aussi des obligations envers le canton. Certaines communes relèvent ainsi pour le développement de stratégie au niveau communal: *«Il convient d'abord de s'informer auprès du canton.»* Les communes ont également la possibilité d'acheter des services auprès du canton, par exemple l'organisation et l'assurance qualité des garderies.

L'esprit d'initiative de la commune peut aussi avoir des retombées financières, comme le montre un exemple: *«Notre commune n'a pas attendu les prescriptions du canton. Ainsi, nos dépenses n'ont pas explosé avec l'entrée en vigueur de la loi.»*

Ancrage légal de l'encouragement précoce – un exemple

A la différence des autres cantons, il existe dans le canton du Tessin – et de la même manière dans certains cantons de Suisse romande – une loi sur les soins et l'assistance aux familles, par exemple au Tessin «la legge sull'assistenza e cura a domicilio LACD». Cette loi stipule que la commune, le canton et les associations et structures privées participent aux initiatives et aux projets. Les structures privées sont des institutions de droit privé qui toutefois sont financées à 100 % par la commune et le canton. En vertu de la loi cantonale sur les soins et l'assistance aux familles, les structures privées et «publiques» – entre guillemets, car il s'agit de structures de droit privé – sont financées à 80 % par les communes et à 20 % par le canton. Le canton coordonne également leurs activités. La participation du canton, de la commune et du secteur privé a une longue tradition au Tessin. Les structures privées s'assurent concrètement de la mise en œuvre des besoins de la population.

Le canton a aussi une fonction de surveillance, soit en ce qui concerne la conception de projet et le contenu éducatif, soit en ce qui concerne les questions d'hygiène et de sécurité. Toutes ces structures sont soumises à la loi cantonale sur la famille et par conséquent au contrôle cantonal exercé par le service Ecoles du Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport del Cantone Ticino (DECS) et du Dipartimento della sanità e della socialità (DSS). Il existe ainsi dans le canton du Tessin des conditions-cadres qui régissent la collaboration et la répartition des tâches entre le canton, les communes et les prestataires et qui simplifient la clarification des rôles. Le commentaire d'un représentant communal à propos de ce système: *«Le sourire des enfants, c'est la meilleure preuve que cela fonctionne. C'est le plus important.»* Dans certains cantons de Suisse romande, des réseaux d'encouragement précoce sont aussi soutenus financièrement par le canton.

10 Recommandations de l'Association des Communes Suisses

L'Association des Communes Suisses (ACS) considère l'encouragement précoce comme un instrument important pour la promotion linguistique et sociale des enfants, en particulier de ceux issus de familles socialement défavorisées. Elle a formulé, à partir des résultats de l'étude, des recommandations pour le développement de l'encouragement précoce au niveau communal:

Placer l'objet et le but de l'encouragement précoce au centre d'une politique efficace et durable en matière sociale, d'éducation et de santé publique.

L'encouragement précoce constitue un domaine de compétence et de responsabilité des communes qui mettent déjà en œuvre une grande diversité d'offres et d'initiatives pour les familles avec des enfants en âge préscolaire et leurs parents. Il est important de les intégrer dans une politique globale en matière sociale, d'éducation et de santé publique et de les ancrer dans les objectifs de législation.

Les communes prennent appui sur des structures et des organisations variées, il n'existe pas de solution universelle d'applicabilité générale. Elles s'orientent sur les besoins communaux et les conditions-cadres et définissent les offres en matière d'encouragement précoce qu'elles souhaitent mettre à disposition et financer ainsi que leurs objectifs et leur ampleur. Les communes gagnent ainsi en attractivité.

S'appuyer sur les stratégies / concepts cantonaux comme base / point de départ.

Les stratégies et les concepts des cantons placent les familles et leurs enfants en âge préscolaire au centre de l'action cantonale et communale en matière d'encouragement précoce. Ces principes reposent sur un large consensus politique et technique ainsi que sur une approche interdisciplinaire. Pour les communes, il s'agit d'aides importantes à l'orientation et au travail qui leur permettent d'élaborer des stratégies et des concepts d'encouragement précoce au niveau communal et d'assurer une mise en œuvre ciblée.

Orienter stratégiquement et conceptionnellement l'encouragement précoce.

Les communes définissent les objectifs à long terme en matière d'encouragement précoce, regroupent les compétences et les mesures, mettent à disposition l'infrastructure et les moyens et fixent les obligations entre elles et les prestataires. Une stratégie communale globale est d'une grande utilité, car elle permet d'éviter les doublons, d'utiliser de manière ciblée les moyens financiers et d'économiser ainsi des frais à long terme.

Créer et développer des plateformes / réseaux d'encouragement précoce au sein de la commune ainsi qu'entre la commune et les prestataires

Dans le domaine de l'encouragement précoce, les communes jouent un rôle important en tant que plateforme et réseau stratégiques. Elles donnent naissance à des coopérations et à des initiatives pour la mise en réseau, y participent activement et mettent en réseau les autorités, l'administration, les acteurs et les prestataires. Elles contribuent à promouvoir une perception cohérente de l'objet et du but de l'encouragement précoce.

Orienter l'encouragement précoce sur les ressources et les compétences existantes

Les communes exercent une influence sur la qualité, l'ampleur et la disponibilité des offres en matière d'encouragement précoce et les définissent dans des contrats de prestations avec les prestataires.

Créer des services d'orientation / de coordination et les faire connaître

Les communes sont des relais pour les familles avec des enfants en âge préscolaire ainsi que pour les prestataires d'offres en matière d'encouragement précoce. Elles informent sur les offres en matière d'encouragement précoce, créent des contacts entre les familles et les prestataires et facilitent l'accès aux offres en matière d'encouragement précoce.

Encourager la mise en réseau et les échanges des communes dans une perspective régionale

Les communes optimisent et complètent leurs offres en matière d'encouragement précoce, en prenant en main la planification d'éventuelles structures d'offres avec d'autres communes de la région, en se mettant en réseau avec d'autres communes et en favorisant les échanges régionaux afin de garantir une meilleure coordination des offres dans la région.

Pour plus d'informations sur le développement des stratégies communales d'encouragement précoce et de possibilités de soutien, reportez-vous à l'aide à l'orientation pour les petites et moyennes communes sur:

Association des Communes Suisses

Programme national contre la pauvreté



Photo: Familienzentrum am Park

11 Littérature

Meier Magistretti, C. et Walter-Laager, C. (2016). *Critères de bonnes pratiques pour l'encouragement précoce. Aménagement d'offres d'encouragement précoce fondé sur l'analyse de données empiriques, avec un accent particulier sur les enfants de familles socialement défavorisées*. Berne: Programme national contre la pauvreté, OFAS.

Meier Magistretti C, Capeder A, Huser, C, Isenschmid M, Schläppi M, Wergles M et Zäch S (2015): Was macht Netzwerke wirksam? Erfolgsfaktoren in Netzwerken am Beispiel der Frühen Förderung Stadt Luzern. Schwerpunkt: Versorgung gestalten. *Sozial Aktuell*, 4, 23-25.

Pehlke, J. (en cours de réalisation): *Netzwerkarbeit der frei praktizierenden Hebammen in der Schweiz*. Zugang der Familien mit Neugeborenen zu weiteren Angeboten der frühen Förderung. Lien: <https://www.zhaw.ch/de/gesundheitsforschung/hebammen/projekte/netzwerkarbeit-frei-praktizierende-hebammen/> (accès à partir du 26.9.2017)

Stern, S. et Schwab Cammarano, S., INFRAS en collaboration avec Aeberhard S. et Sidler, C., Faktor Journalisten (2018). *Frühe Förderung. Orientierungshilfe für kleinere und mittlere Gemeinden*. Berne: Programme national contre la pauvreté, OFAS.

Walter-Laager, C. et Meier Magistretti, C. (2016). *Literaturstudie und Leitfaden Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten, bildungsfernen Familien*. Berne: Programme national contre la pauvreté, OFAS.

12 Répertoires

TABLEAU 1: Taux de réponse	10
TABLEAU 2: Soutien des offres par la commune	18
TABLEAU 3: Tâches de la commune	19
FIGURE 1: Fonction des personnes interrogées	11
FIGURE 2: Domaine d'activité des personnes interrogées	11
FIGURE 3: Offres dans les communes de Suisse alémanique	14
FIGURE 4: Offres dans les communes de Suisse romande	14
FIGURE 5: Offres dans les communes de Suisse italienne	14
FIGURE 6: Offres existantes dans les communes	15
FIGURE 7: Enfants utilisant les offres	16
FIGURE 8: Utilisation des offres	16
FIGURE 9: Mesures prévues pour l'amélioration de l'encouragement précoce	17
FIGURE 10: Charge financière pour l'encouragement précoce (part des dépenses totales récurrentes annuelles)	18
FIGURE 11: Responsabilité des offres dans les communes	21
FIGURE 12: Pilotage des offres par un service de coordination ou d'orientation	21
FIGURE 13: Domaine d'activité des personnes interrogées	22
FIGURE 14: Contrats de prestations des communes	23
FIGURE 15: Pilotage des offres par un concept communal / une stratégie communale	23
FIGURE 16: Réseaux au sein de la commune	25
FIGURE 17: Coopérations et réseaux au sein de la commune	25
FIGURE 18: Formes de coopérations et de mises en réseau au sein de la commune	26
FIGURE 19: Principaux objectifs des coopérations et des réseaux au sein de la commune	26
FIGURE 20: Défis dans la mise en œuvre des offres	27
FIGURE 21: Utilisation des stratégies cantonales par les communes	28
FIGURE 22: Utilisation des stratégies cantonales	28
FIGURE 23: Raisons de la non-utilisation des concepts cantonaux	29
FIGURE 24: Directives cantonales dans le domaine de l'encouragement précoce	29
FIGURE 25: Réseaux régionaux	30
FIGURE 26: Principaux objectifs des coopérations et réseaux régionaux	30
FIGURE 27: Domaines avec coopération régulière	31
FIGURE 28: Besoins de soutien des communes de la part des cantons par ordre de priorité	32

