

4 Une stratégie communale définie en trois étapes

Ce chapitre propose des aides concrètes pour la conception d'une stratégie communale, un bref passage en revue de ce que font d'autres communes dans le domaine, et enfin un exemple de démarche concrète faite par une commune.

Pourquoi se doter d'une stratégie communale ?

Dans les communes, plusieurs services ou départements se partagent souvent les compétences en matière d'encouragement précoce : les crèches et les programmes de visites à domicile dépendent par exemple du service de l'action sociale, tandis que les consultations parents-enfants sont organisées par le service de la santé et l'encouragement précoce des compétences linguistiques par celui de l'instruction publique ou celui de l'intégration. En outre, bien des prestations dans ce domaine sont des initiatives exclusivement privées. Il arrive donc fréquemment qu'une commune n'ait pas de vue d'ensemble du domaine et que l'échange d'informations entre les acteurs ne soit pas garanti. Dans ce cas, des familles et des enfants — souvent justement ceux qui en auraient le plus besoin — risquent de ne pas pouvoir bénéficier du soutien nécessaire alors qu'il existe, dans leur commune, une offre adaptée à leur situation.

Se doter d'une stratégie globale qui comprenne si possible tous les services et offres d'encouragement précoce présents dans la commune permet de mieux coordonner les prestations en faveur de la petite enfance ainsi que la transition vers la scolarité. Une fois élaborée, une telle stratégie aide aussi les prestataires à concevoir des offres de qualité, qui répondent aux besoins et soient accessibles à toutes les familles. Les parents y trouvent quant à eux les informations nécessaires pour s'orienter parmi les nombreuses offres proposées. Enfin, pour la commune, elle constitue un document de référence pour éviter les doublons, mieux cibler ses investissements et, ainsi, réaliser des économies à long terme.

Étapes principales dans l'élaboration d'une stratégie

Une stratégie communale peut être conçue et mise en œuvre en trois étapes.

Graphique 3: Une démarche en trois étapes



Interprétation du graphique: la colonne de gauche présente les décisions politiques, celle de droite le résultat des trois étapes d'élaboration d'une stratégie communale.

1. État des lieux

Décision politique: les instances politiques chargent l'administration ou un membre de l'exécutif de faire le point sur l'encouragement précoce dans la commune et dégagent les ressources nécessaires pour le faire.

Étapes: la commune établit un état des lieux des offres destinées à la petite enfance, identifie les atouts et les points faibles, les éventuelles lacunes ainsi que les mesures à prendre. Elle associe à la démarche tous les acteurs du domaine, internes à l'administration comme externes. Les divers acteurs seront d'autant plus enclins à accepter les résultats de l'état des lieux qu'ils auront pu y participer. Suffisamment de temps doit être prévu pour cette étape, en particulier si de nombreuses institutions ou personnes sont amenées à donner leur avis sur le sujet. La commune fait appel si nécessaire à des consultants externes.

Résultat: rapport sur l'encouragement précoce au sein de la commune, avec des informations sur les atouts, les points faibles et les lacunes.

2. Elaboration de la stratégie

Décision politique: les organes politiques compétents prennent connaissance des résultats de l'état des lieux et chargent un service communal de concevoir une stratégie. Cette décision est communiquée aux acteurs de la petite enfance.

Étapes: le service compétent de la commune conçoit une stratégie qui comprend, d'une part, la vision et les objectifs et, d'autre part, un plan d'action et les mesures prévues. Ces dernières peuvent être classées par ordre de priorité. La commune informe les acteurs de la petite enfance et les invite à débattre des résultats. Une procédure de consultation est éventuellement menée auprès des principaux acteurs de l'encouragement précoce de la commune. Les stratégies cantonales et celles d'autres communes (voir ch. 6.2 et 6.3) peuvent servir de base pour concevoir la stratégie. Il est également recommandé, pour la conception de la stratégie, de faire appel à des consultants si nécessaire.

Résultat: stratégie communale d'encouragement précoce, avec plan d'action.

3. Mise en œuvre et évaluation

Décision politique: les instances politiques débattent de la stratégie, des mesures proposées et des priorités fixées et les approuvent. Une fois la décision politique prise, les ressources nécessaires (postes, budget) sont octroyées. Dans l'idéal, un service communal est chargé de la mise en œuvre de la stratégie globale.

Étapes: le service compétent met en œuvre la stratégie en collaborant étroitement avec les secteurs concernés (instruction et formation, santé, social, intégration, services du bâtiment et du génie civil, etc.) et avec les professionnels de la petite enfance. Si nécessaire, la commune octroie des mandats à des prestataires externes ou conclut des conventions de prestations avec des offres existantes. Il ne faut pas oublier qu'en matière d'encouragement précoce, il n'est pas nécessaire que chaque commune offre toute la palette possible de prestations: il vaut la peine d'examiner les possibilités de collaboration intercommunale. La mise en œuvre fait l'objet d'une évaluation systématique. Elle est adaptée en cas de besoin. La commune communique sur les prestations et les résultats de la mise en œuvre; elle informe régulièrement les principaux groupes cibles (parents, instances politiques, administration, prestataires de services) sur le thème de l'encouragement précoce. Volonté politique et mise en œuvre systématique sont déterminantes pour le succès d'une stratégie.

Résultat: la stratégie de la commune est mise en œuvre et évaluée dans le cadre d'une démarche transversale aux domaines et institutions concernés. Tous les acteurs en sont informés.

Le « Guide à l'intention des communes: Pistes pour un encouragement précoce intégré » (Canton de Berne 2013) et le Manuel Primokiz (Fondation Jacobs 2016a) fournissent de précieuses indications pour réaliser un état des lieux et concevoir une stratégie. Ces documents et d'autres outils pratiques font l'objet de descriptions plus détaillées au ch. 6.1.

Pourquoi créer un service de coordination de l'encouragement précoce ?

Il est essentiel que tous les acteurs et offres soient associés à chaque étape de la démarche et travaillent systématiquement en réseau. On sait que, quand les acteurs de la petite enfance se connaissent personnellement, leur collaboration s'en trouve améliorée, tout comme la coordination entre les offres et l'aiguillage des enfants et des parents vers les différentes prestations. Organiser régulièrement des réunions ou des « tables rondes », par exemple, permet d'assurer ce travail en réseau : ces rencontres offrent l'occasion d'aborder divers sujets, tels que l'aménagement des transitions ou l'assurance qualité, et de présenter les projets et offres en cours.

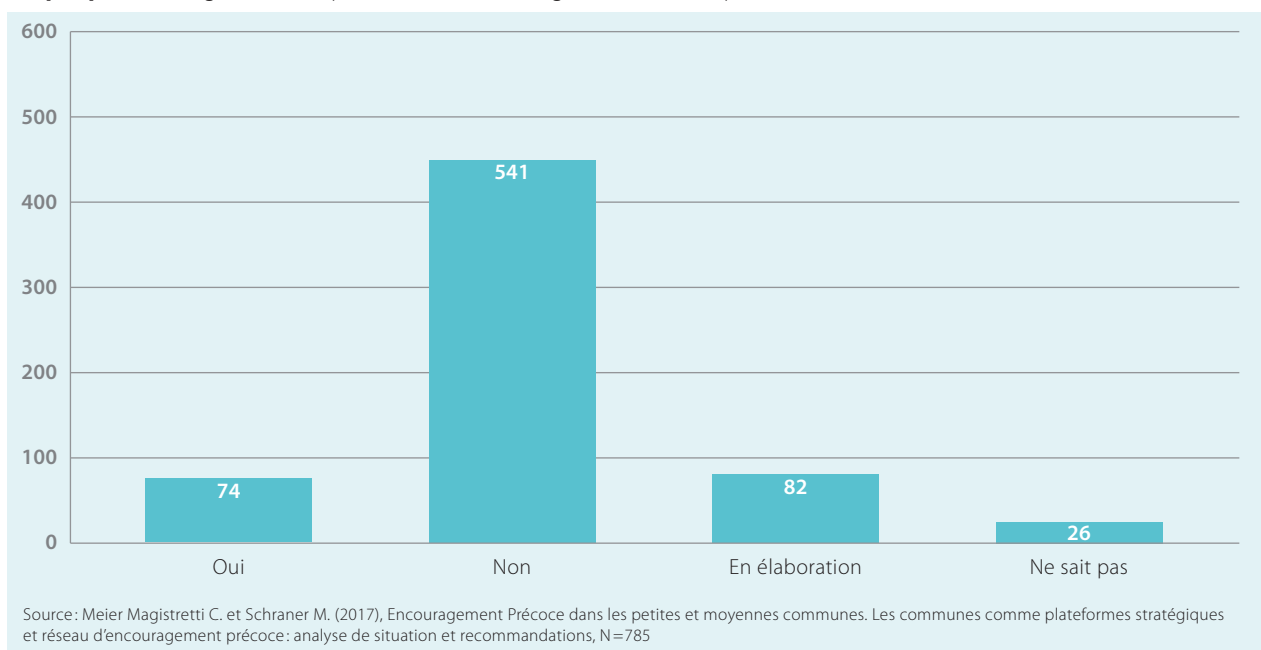
La stratégie gagne en efficacité lorsque la commune charge un service de son administration de coordonner les offres (pour les tâches que peut assumer ce service de coordination « Petite enfance », voir Manuel Primokiz, Fondation Jacobs 2016a, p. 61). Pour que la coordination soit efficace, le service qui l'assure doit disposer d'un cahier des charges bien défini, de compétences visibles pour les acteurs externes et du soutien des instances politiques.

Aperçu des stratégies communales et défis

La plupart des grandes villes se sont dotées d'une stratégie d'encouragement précoce, et de nombreuses petites et moyennes villes suivent lentement le mouvement (voir par ex. Fondation Jacobs 2013). De 2013 à 2016, 17 villes suisses de taille moyenne ont élaboré une stratégie pour la petite enfance dans le cadre du programme Primokiz, et lors de la deuxième phase du programme, Primokiz², qui s'étend de 2016 à 2020, il est prévu de soutenir 80 autres villes, communes et cantons dans cette démarche. Ce programme est mené par la Fondation suisse pour la santé RADIX (www.radix.ch).

L'étude commandée par l'Association des communes suisses pour recenser les stratégies communales des petites et moyennes communes ainsi que leurs besoins en la matière (cf. Meier Magistretti, C. et Schraner, M. [2017] : Encouragement Précoce dans les petites et moyennes communes. Les communes comme plateformes stratégiques et réseau d'encouragement précoce: analyse de situation et recommandations) montre que seules 74 des 785 communes ayant répondu aux questions indiquaient déjà disposer d'une stratégie communale ou d'un concept propre en matière d'encouragement précoce. En revanche, 82 communes ont rapporté être en train d'élaborer une telle stratégie ou en prévoir une, comme le montre le graphique 4 :

Graphique 4: Pilotage des offres par le biais d'une stratégie ou d'un concept au niveau communal

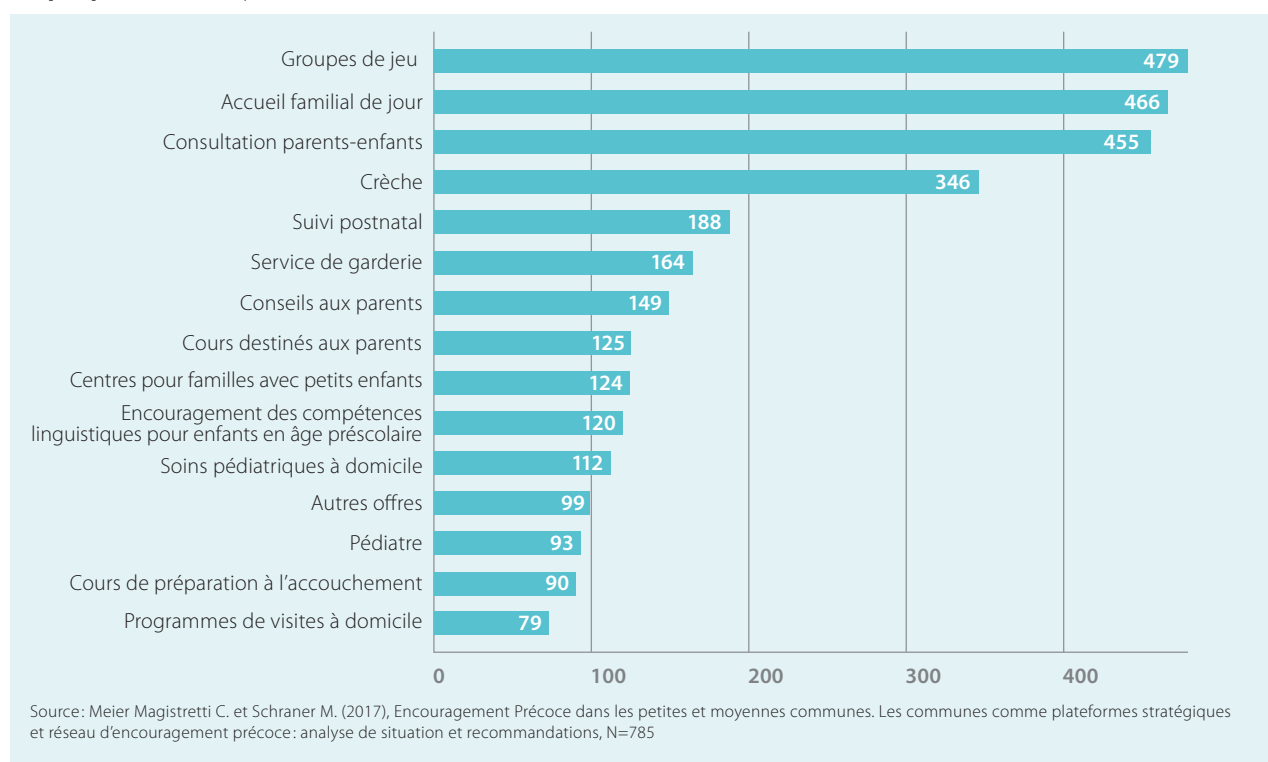


Les petites et moyennes communes disposent d'une palette plus ou moins large de structures d'accueil extrafamilial et d'offres de soutien aux familles. Il existe des différences régionales, mais aussi des lacunes dans l'approvisionnement. Les groupes de jeu sont l'offre la plus fréquente dans les communes ayant répondu à l'enquête. Ils sont suivis par l'accueil familial de jour, les consultations parents-enfants et les crèches (voir graphique 5).

Il ressort également de cette enquête que 113 (soit 14,4%) des communes ayant répondu ont créé un service de coordination pour soutenir les familles qui ont des enfants en âge préscolaire et que 4% sont en train de le faire. Plus de deux tiers des communes n'ont donc pas de service de coordination.

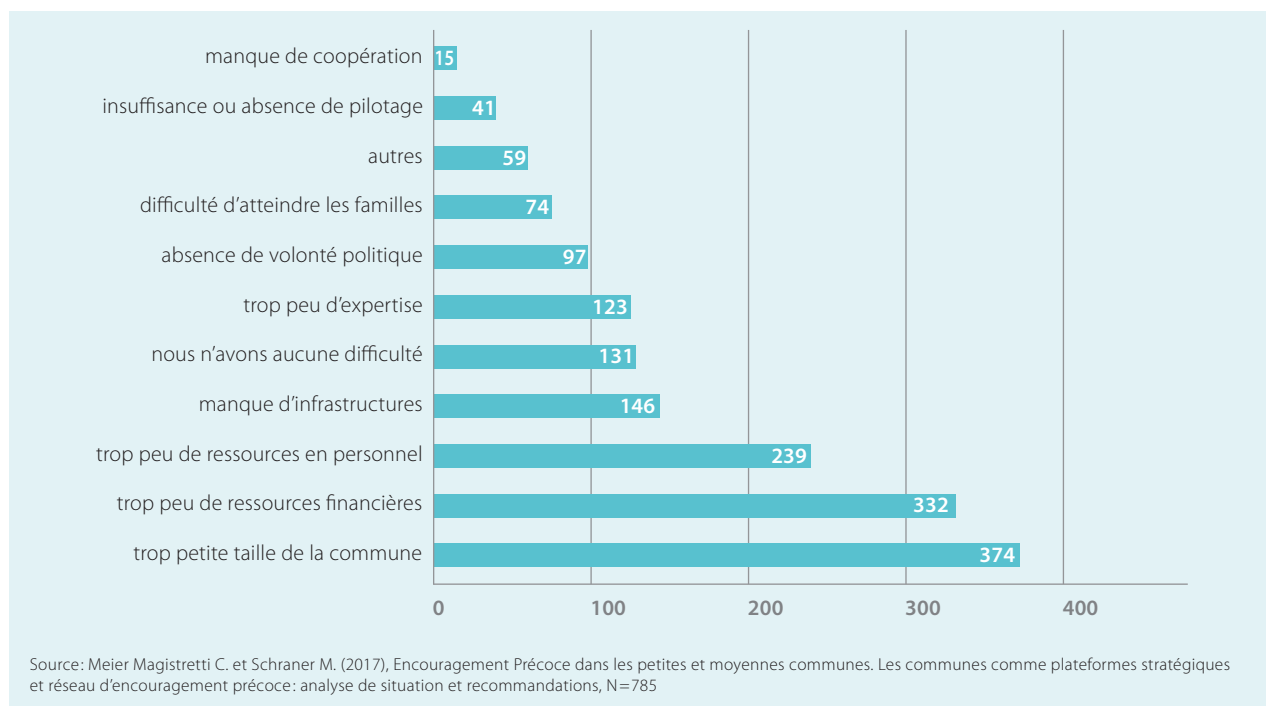
Interrogées sur la plus grande difficulté rencontrée, les communes ont mentionné celle de développer et de mettre en réseau les offres de soutien aux familles ayant des enfants en âge préscolaire.

Graphique 5: Offres disponibles dans les communes



Le plus grand défi auxquelles les communes doivent faire face lors de la mise en œuvre des offres de soutien et d'encouragement destinées aux familles ayant des enfants en âge préscolaire semble être la trop petite taille de la commune. Cet aspect a été mentionné 374 fois. De même, les communes interrogées ont relevé le manque de ressources financières (332 mentions) ainsi que l'insuffisance des moyens en personnel (239 mentions). Ces trois défis semblent donc représenter, avec 945 réponses sur un total de 1631, les plus grosses difficultés auxquelles se heurtent les communes et renvoient de façon plus générale à un manque de ressources. Le manque d'infrastructures (146 mentions) ainsi que le manque de connaissances spécifiques (expertise (know how): 123 mentions) pourraient également entrer dans la catégorie manque de ressources. Enfin, un manque de volonté politique a été mentionné à 97 reprises.

Graphique 6: Défis lors de la mise en œuvre des offres



Examiner des formes de collaborations régionales ?

Les communes dans lesquelles la demande en encouragement précoce est trop faible pour mettre sur pied des prestations ou qui n'ont pas les ressources nécessaires pour financer seules des offres ont tout intérêt à collaborer avec leurs voisines pour créer ensemble une offre à l'échelle du district ou de la région. De telles coopérations entre communes sont envisageables notamment dans les domaines suivants: programmes de visites à domicile, consultations parents-enfants, soins de santé; création et financement de crèches, d'accueil familial de jour et de groupes de jeu; formation des parents, création d'un service de coordination pour l'encouragement précoce; organisation de rencontres de réseautage.

Encouragement précoce : l'exemple de Moosseedorf (4000 habitants environ)

Dans la commune de Moosseedorf, située dans l'agglomération bernoise, une association de parents gérait depuis 1979 un groupe de jeu fréquenté par près de 90 % des enfants en âge de le faire. Il y a quelques années, les enseignants de l'école enfantine et primaire, la responsable « groupe de jeu » de l'association des parents ainsi que la direction de l'école ont constaté une augmentation des retards de développement chez les enfants en âge d'être scolarisés. En 2012, ils ont demandé au conseil communal de mettre sur pied des offres d'encouragement précoce. Ce dernier a créé un groupe de travail composé de représentants de l'association de parents, du personnel enseignant de l'école primaire, de la commission scolaire ainsi que des conseillers communaux chargés des affaires sociales, de l'instruction publique et des finances. Ce groupe de travail a analysé la situation avec l'aide d'intervenants externes et rédigé un rapport présentant les lacunes constatées, des propositions de mesures et une estimation des coûts. Il a examiné deux variantes de développement du groupe de jeu: l'une prévoyait que la commune passe une convention de prestations avec cette structure, l'autre qu'elle l'intègre dans ses offres d'accueil extrafamilial. Le groupe de travail a également recommandé de mettre sur pied un cours d'allemand mère-enfant pour améliorer les connaissances des parents en allemand. Le conseil communal a approuvé fin 2015 la reprise du groupe de jeu par la commune et l'introduction du cours d'allemand mère-enfant.