

Pauvreté
faisons-la disparaître!

Des chances égales contre la pauvreté

Une analyse de l'encouragement précoce dans les cantons

Observations de Caritas concernant la politique de prévention de la pauvreté 2013

Des chances égales contre la pauvreté : une analyse de l'encouragement précoce dans les cantons

En bref : En 2010, Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, Caritas publiait sa Déclaration « Réduire la pauvreté de moitié » et lançait une décennie de lutte contre la pauvreté en Suisse. L'œuvre d'entraide ne se contentait pas de formuler des revendications à l'adresse de l'économie et de la politique, elle s'engageait également à mener un monitoring régulier de la politique de lutte contre la pauvreté dans notre pays. La présente analyse des politiques cantonales d'encouragement précoce en fait partie.

En Suisse, la pauvreté dépend considérablement du niveau de formation des personnes. Ainsi, plus une personne est bien formée, moins elle court de risque de tomber dans la pauvreté. De fait, il est difficile, voire impossible, de compenser durant tout le cursus scolaire une inégalité des chances survenue à l'entrée au jardin d'enfants. L'encouragement précoce permet d'améliorer l'égalité des chances et doit donc se manifester dès avant l'entrée au jardin d'enfants.

En Suisse, l'encouragement précoce est de la compétence des cantons. Le présent rapport de monitoring examine les stratégies cantonales

d'encouragement précoce en tant qu'instrument de la lutte contre la pauvreté.

De manière générale, la Suisse n'est pas très bonne élève en comparaison internationale. Chez nous, l'encouragement précoce n'en est qu'à ses débuts, et les approches diffèrent de canton à canton. Ces deux dernières années, seuls quatre cantons ont mis sur pied des stratégies d'encouragement précoce. Quatre autres cantons ont entrepris des démarches dans ce sens et sont déjà relativement avancés. Mais dans la plupart des cantons, l'encouragement précoce fait partie d'autres politiques que celle de la formation. Ces politiques sont bien sûr utiles, mais s'agissant de la lutte contre la pauvreté, elles ne montrent pas d'effets probants.

Pour utiliser au mieux le potentiel de l'encouragement précoce, les cantons doivent mettre sur pied des stratégies propres comportant des buts et des mesures contraignants et prévoir d'évaluer systématiquement leur efficacité. Une vue d'ensemble est absolument nécessaire, et pour l'avoir, il importe en premier lieu de définir clairement les compétences au sein de chaque canton.

À l'occasion de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en 2010, Caritas Suisse a lancé, avec sa Déclaration « Réduire la pauvreté de moitié », une décennie de lutte contre la pauvreté en Suisse. Son objectif est de diviser par deux le nombre de personnes pauvres d'ici 2020 et de réduire considérablement le risque de transmission sociale de la pauvreté. Pour y parvenir, il faut que le monde politique et le monde économique prennent un certain nombre de mesures. Caritas pour sa part s'est engagée à rapporter régulièrement les progrès faits en matière de politique de lutte contre la pauvreté en Suisse. On voit une expression de cet engagement dans le présent document de monitoring de l'encouragement précoce en Suisse. Les efforts des cantons en la matière sont présentés et analysés. La comparaison entre les cantons permet de désigner les champs d'action urgents et de faire connaître les meilleures pratiques.

Que signifie encouragement précoce ?

À ce jour, la Suisse n'a pas de définition universelle de l'« encouragement précoce ». La définition de Caritas se base sur celle du réseau suisse d'accueil extrafamilial.¹

L'encouragement précoce est la somme de toutes les offres intra et extrafamiliales qui s'adressent aux enfants depuis leur naissance jusqu'à leur entrée au jardin d'enfants et qui favorisent le développement harmonieux de l'enfant d'âge préscolaire. Ces offres soutiennent les processus individuels d'éducation et de développement de l'enfant. Elles

¹ Réseau suisse d'accueil extrafamilial (juillet 2012): Encouragement précoce – qu'est-ce que c'est? Une explication. In: <http://upload.sitesystem.ch/B2DBB48B7E/6DB445865A/78F69C375C.pdf> (20. 9. 2013).

comprennent les prises en charge extrafamiliales de l'enfant (garderies, crèches, familles de jour, etc.), les consultations parentales et les cours de formation parentale, mais aussi les centres de rencontre pour familles avec petits enfants et toute offre de proximité et facile d'accès.

L'encouragement précoce est efficace dans la perspective de la lutte contre la pauvreté lorsqu'il permet d'harmoniser les chances de départ des enfants. Pour y parvenir, il doit satisfaire aux exigences suivantes :

- L'accès et la facilité d'accès aux offres sont garantis, ce qui veut dire que les offres sont accessibles à tous, à un prix raisonnable.
- Les offres s'adressent aux enfants et aux parents.
- Du côté des autorités, les compétences dans le domaine de l'encouragement précoce sont clairement définies.
- Les acteurs sont bien organisés en réseau.
- L'éducation est l'élément central des offres et l'on garantit des chaînes d'encouragement sans ruptures.
- La qualité pédagogique de l'offre est garantie et le personnel spécialisé est formé à travailler avec des familles et des enfants en situation de pauvreté.

Avec ces revendications, Caritas se rallie aux connaissances scientifiques les plus récentes, qui exigent un changement de paradigme entre prise en charge et formation et un cadre de formation et de prise en charge cohérent en Suisse.²

Les enfants et les familles défavorisés

Les recherches scientifiques récentes confirment l'effet positif de l'encouragement précoce sur les enfants socialement défavorisés. Le présent rapport observe si ce savoir est pris en compte par les instances politiques et mis en œuvre dans des stratégies, des objectifs et des mesures. Le terme « enfants et familles défavorisés » englobe les enfants et familles vivant au-dessous du seuil de pauvreté, ainsi que ceux qui sont menacés par la pauvreté.³ En

Suisse, plus du tiers des personnes en situation de pauvreté vivent dans un ménage avec des enfants – presque la moitié si l'on compte les personnes menacées par la pauvreté. En chiffres absolus, cela signifie que plus de 130 000 enfants de moins de 17 ans sont pauvres en Suisse, et 120 000 autres sont directement menacés de tomber dans la pauvreté.

L'encouragement précoce permet de lutter contre la pauvreté

En Suisse, la pauvreté dépend beaucoup du niveau de formation des personnes : plus une personne est formée, moins elle court le risque de basculer dans la pauvreté. Les estimations récentes montrent que 56,8% des personnes ayant recours à l'aide sociale n'ont pas de formation professionnelle.⁴ La statistique de la pauvreté en Suisse confirme le lien causal entre la formation et la pauvreté : alors que dans l'ensemble de la population, le taux de pauvreté est actuellement de 7,6%, il est de 13,7% – donc largement au-dessus de la moyenne – chez les personnes qui n'ont pas de formation postobligatoire.⁵ Ces chiffres suggèrent une seule chose : l'investissement dans la formation est un élément central de toute politique durable de lutte contre la pauvreté.

Cet investissement est d'autant plus urgent qu'en Suisse, en matière de formation et d'éducation, les chances dépendent beaucoup de l'origine sociale.⁶ Une nouvelle étude de l'UNICEF sur la situation des enfants dans 29 pays industrialisés souligne les conséquences à long terme de la pauvreté infantile en Suisse : les enfants matériellement défavorisés « se trouvent dans cette situation dès leur naissance et portent toute leur vie les conséquences de cette inégalité sociale ». Dans le système de formation et d'éducation suisse, les enfants de familles défavorisées ont donc moins de chance que les autres. Les structures qui existent pour les enfants à partir de leur quatrième année ne sont pas en mesure de compenser les inégalités des conditions de départ. A contrario, les études montrent que

² Stamm, Margrit (2009) : Éducation de la petite enfance en Suisse. Étude de base élaborée à la demande de la Commission suisse pour l'UNESCO. Université de Fribourg. p. 13s.

³ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/03/blank/data.html> (20. 9. 2013).

⁴ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/03/03/dos/04.html> (13. 9. 2013).

⁵ In : Office fédéral de la statistique (2013) : Pauvreté en Suisse, résultats 2007 à 2011. Neuchâtel (publié le 13. 8. 2013). p. 2.

⁶ Stamm, Margrit (2009) : Éducation de la petite enfance en Suisse. Étude de base élaborée à la demande de la Commission suisse pour l'UNESCO. Université de Fribourg. p. 10.

les enfants qui ont bénéficié d'un programme préscolaire d'encouragement précoce fournissent de meilleurs résultats à l'école, ont une formation professionnelle plus complète, un taux de redoublement scolaire moins important et jouissent d'une meilleure santé.⁷ L'encouragement précoce doit donc intervenir avant l'entrée de l'enfant dans la scolarité obligatoire.

Utilité économique de l'encouragement précoce

Les investissements dans l'encouragement précoce sont payants à long terme. Un système d'encouragement précoce bien développé augmente le potentiel de croissance d'une économie nationale d'environ 0,1% et permet de réduire le taux de pauvreté infantine de plusieurs points chaque année.⁸ Chaque franc investi dans l'encouragement précoce finit par générer un profit économique de quatre francs au moins.⁹ Ce profit est dû à la participation plus élevée des mères à l'acquisition d'un revenu, une demande en baisse en matière de prestations sociales et à l'effet positif d'une meilleure socialisation et intégration des enfants.

La Suisse en comparaison internationale et intercantonale

L'étude internationale PISA qui examine et compare les compétences des élèves de 15 ans relève l'importance de l'encouragement précoce : les pays dont les élèves de cet âge font preuve des meilleures aptitudes disposent d'un système d'encouragement précoce bien développé qui soutient en particulier les enfants provenant de milieux défavorisés et peu éduqués.¹⁰

La Suisse fait doublement piètre figure en comparaison internationale. D'abord, parce que seul 0,2% du produit national brut est investi dans l'encouragement précoce.¹¹ Au plan international, on recommande un indice d'au moins 1%. Ensuite, en comparaison internationale, beaucoup moins d'enfants profitent en Suisse d'une offre d'encouragement précoce et préscolaire. Certes, près de 90% des enfants de 5 ans profitent d'une offre professionnelle d'encouragement précoce, mais ils ne sont que 41% à l'âge de 4 ans, et 3% seulement à l'âge de 3 ans.¹² Si l'on compare à la moyenne européenne – à l'âge de 3 ans, ils sont 77% à profiter d'une telle offre, et 90% à l'âge de 4 ans – la Suisse est plutôt mal classée.

En fait, cette valeur varie beaucoup selon les cantons. Les régions latines proposent le taux le plus élevé, les cantons alémaniques sont nettement en retard. Une analyse de la situation de l'encouragement précoce dans les villes de petite et moyenne importance à travers la Suisse confirme ces différences régionales.¹³ Les villes de Suisse romande proposent une palette bien plus développée d'offres de prise en charge extrafamiliale de la prime enfance, de formations parentales et de promotion sanitaire que les villes de Suisse alémanique.

⁷ Ibid. p. 25.

⁸ Anger, Christina und Axel Plünnecke (2007): Renditen der Bildung – Investitionen in den frühkindlichen Bereich. Institut der deutschen Wirtschaft Köln im Auftrag von der Wissensfabrik. Köln.

⁹ Stamm, Margrit (2009): Éducation de la petite enfance en Suisse. Étude de base élaborée à la demande de la Commission suisse pour l'UNESCO. Université de Fribourg. p. 32.

¹⁰ Ibid. p. 16.

¹¹ <http://www.oecd.org/els/family/PF1.6%20Public%20spending%20by%20age%20of%20children%20-%20290713.pdf> (22. 10. 2013)

¹² http://www.oecd.org/edu/Switzerland_EAG2013%20Country%20Note.pdf (20. 9. 2013)

¹³ Stern, Susanne (et al.)(2012): Accueil extrafamilial de la prime enfance : analyse de la situation dans les cantons. INFRAS sur mandat de la Jacobs Foundation.

Encouragement précoce en mutation : de nombreux intervenants, différentes orientations

Le retard en matière d'encouragement précoce en Suisse est connu. Ces derniers temps, l'encouragement précoce s'organise à travers de nombreux projets portés par de multiples acteurs. Différents offices fédéraux, les cantons, des acteurs intercantonaux ainsi que de nombreuses organisations privées et non gouvernementales, des instituts de recherche et d'autres acteurs du monde politique et économique s'engagent. Dans ce contexte, différentes orientations sont privilégiées : la conciliation du travail et de la vie de famille (1), le renforcement des aspects éducatifs de l'encouragement précoce et la question de la garantie de qualité (2), l'intégration des familles et enfants issus de la migration (3) et, depuis peu, le potentiel de l'encouragement précoce en tant qu'instrument de lutte contre la pauvreté (4). Dans ce contexte, et dans une perspective globale de lutte contre la pauvreté, les efforts entrepris en matière de conciliation du travail avec la vie de famille, de garantie de qualité et d'encouragement à l'intégration sont un apport à l'encouragement précoce. Nous allons donc énumérer ici un certain nombre de ces réalisations et de ces acteurs et les évaluer en fonction de leur efficacité en matière de lutte contre la pauvreté.¹⁴

Conciliation du travail et de la vie de famille

Les efforts visant à concilier la vie professionnelle et la vie de famille, qui se sont multipliés ces dernières années, partent du constat que de plus en plus de femmes souhaitent poursuivre leur vie professionnelle après avoir créé une famille et que cette option est considérée comme intéressante aussi bien du point de vue économique que sociopolitique. Il faut évoquer ici particulièrement l'article sur la famille, soumis à votation et refusé par le peuple au printemps 2013, ainsi que l'incitation financière de la Confédération.

Article sur la famille

Le 3 mars 2013, le peuple votait contre l'inscription dans la Constitution de l'article sur la famille. Cette inscription aurait principalement permis à la Confédération et aux cantons de promouvoir de façon ciblée la question de la conciliation du métier, respectivement de la formation, avec la vie de famille. Malgré une courte majorité du peuple en faveur du projet, l'article sur la famille n'obtint pas la majorité des cantons, fermant ainsi la possibilité d'améliorer au plan national les conditions permettant de concilier profession et vie de famille. Après ce vote, les cantons doivent désormais organiser eux-mêmes les besoins croissants de prise en charge extrafamiliale.

Incitation financière

Après dix ans de financement incitatif, le bilan montre que le nombre de places de prise en charge a beaucoup augmenté, mais que des défis restent à relever.¹⁵ Il faut par exemple agir au niveau de la qualification du personnel spécialisé (trop de stagiaires et de personnes en formation dans la prise en charge extrafamiliale), de la mise à disposition de places de prises en charge subventionnées et de l'ajustement de l'offre à la demande. Le nombre de places pour les très jeunes enfants reste insuffisant et les horaires d'ouverture ne couvrent pas la demande.

Dans la perspective de la politique de lutte contre la pauvreté, l'extension du nombre de places de prise en charge extrafamiliale est une évolution favorable. Elle doit toutefois s'accompagner d'une augmentation des places subventionnées, ce qui permettrait aux familles en situation de pauvreté d'améliorer leur situation grâce à un second revenu.

¹⁴ Pour une vue d'ensemble détaillée des acteurs voir http://www.fruehkindliche-bildung.ch/fileadmin/documents/aktuell/Uebersicht_Akteure_FR_130604.pdf (23. 9. 2013)

¹⁵ Voir bilan après dix années, <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/00112/index.html?lang=fr> (17. 9. 2013)

Garantie de qualité : formation au lieu de prise en charge

Depuis peu, les spécialistes poussent à un changement de paradigme dans le domaine de l'encouragement précoce : les enfants doivent non seulement être pris en charge, mais aussi éduqués en fonction de leur état de développement. En novembre 2012, la Commission suisse pour l'UNESCO et le Réseau d'accueil extrafamilial ont publié le Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse.¹⁶

Dans la perspective de la politique de lutte contre la pauvreté, le passage de la prise en charge à l'éducation est une très bonne chose, parce que par ce biais, l'on peut se concentrer notamment sur la formation du personnel dans les domaines de la pauvreté et de l'égalité des chances. Mais il faut également être prudent : les standards de qualité ne doivent pas devenir des critères de sélection. En Suisse, l'encouragement précoce est essentiellement financé de manière privée. Si seules les familles aisées peuvent s'offrir une prise en charge extrafamiliale de qualité, on perd le potentiel équilibrant de l'encouragement précoce et l'égalité des chances.

Encourager l'intégration

En 2008, l'Office fédéral des migrations et la Commission fédérale pour les questions de migration ont lancé conjointement le projet modèle «Encouragement de l'intégration dans le domaine préscolaire».¹⁷ Il vise à améliorer l'accès aux offres destinées aux parents et enfants issus de la migration, à renforcer les qualifications interculturelles du personnel d'encadrement et à faire avancer les travaux conceptuels en la matière, notamment à l'échelon communal. L'évaluation conclut qu'«à la frontière entre l'intégration et l'encouragement précoce, de nombreuses offres existent et plusieurs cantons, communes et villes ont déjà abordé le concept d'encouragement précoce sous l'angle

de l'intégration. Mais il manque encore un accès global, et la variété des offres ne permet pas la visibilité».¹⁸ En 2009, la Commission fédérale pour les questions de migration a publié des recommandations pour le domaine de l'encouragement précoce.¹⁹ Elle y souligne que l'encouragement précoce doit s'adresser à tous les enfants. C'est le seul moyen de favoriser le mélange et de ne pas stigmatiser un groupe particulier. Elle démontre que les enfants de milieux défavorisés ou d'origine et de langue étrangères profitent extraordinairement de l'encouragement précoce. Mais le défi reste d'atteindre ces groupes cibles.

Alors que les efforts d'intégration de la Confédération se concentrent sur les familles et enfants issus de la migration, une politique de lutte contre la pauvreté se situant dans une perspective globale vise à atteindre toutes les familles en situation de pauvreté en Suisse et leurs enfants, et à améliorer leurs chances de départ. Ces deux groupes cibles coïncident partiellement, mais pas complètement. En effet, beaucoup de familles monoparentales, mais qui ne sont pas issues de la migration, sont en situation de pauvreté. Leurs besoins en matière de prise en charge et de formation peuvent différer considérablement de ceux du groupe cible «familles issues de la migration».

¹⁶ <http://www.orientierungsrahmen.ch/downloads/Orientierungsrahmen.pdf> <http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/index.cfm/ABF74341-C16D-88BD-CE6CCF59097698AA/> (23. 9. 2013).

¹⁷ <https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/themen/integration/themen/fruehfoerderung.html> (17. 9. 2013).

¹⁸ Buholzer Alois (éd.)(mars 2012): Integrationsförderung im Frühbereich. Evaluationsbericht – Kurzfassung. Institution für Schule und Heterogenität, Pädagogische Hochschule Zentralschweiz, Lucerne, p. 32.

¹⁹ Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) (2009): Encouragement précoce: recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration. http://www.ekm.admin.ch/content/dam/data/ekm/dokumentation/empfehlungen/empf_fruehfoerderung.pdf (23. 9. 2013).

Lutter contre la pauvreté

En mai 2013, le Conseil fédéral approuvait le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté en Suisse,²⁰ par lequel la Confédération s'engage à augmenter ses efforts en matière de politique de lutte contre la pauvreté. Neuf millions de francs ont été mis à disposition du programme pour les cinq années à venir (2014–2018). L'une des quatre priorités du programme se penche explicitement sur les « chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes ». Le programme pose les possibilités de formation des jeunes dans le contexte de leur cursus de formation et s'appuie sur le fait que les enfants acquièrent des bases essentielles et durables de leur développement et les futurs processus d'apprentissage dès leur plus jeune âge (0–4 ans). En conséquence, une partie du programme est précisément consacrée à l'encouragement des enfants socialement défavorisés d'âge préscolaire et scolaire.

L'engagement de la Confédération doit s'appuyer sur les mesures existantes et avoir un effet complémentaire. Outre les activités de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), qui élaborent un inventaire de « l'encouragement précoce, la prise en charge extrafamiliale et complémentaire à l'école et la transition de l'encouragement précoce dans les premières années de scolarité », le programme national se focalise sur trois défis spécifiques du domaine de l'encouragement précoce.²¹ Premièrement, il s'agit d'élaborer un état des lieux de toutes les offres existant pour les enfants socialement défavorisés dans les garderies, et d'examiner la compatibilité avec la Suisse de certaines mesures prometteuses mises sur pied dans d'autres pays. Deuxièmement, les offres d'encouragement précoce doivent être mieux coordonnées et leurs acteurs mieux mis en réseau. Troisièmement, le programme de la Confédération veut mettre sur pied une vue d'ensemble des mesures extrascolaires destinées aux enfants socialement défavorisés dans le but d'identifier les bonnes pratiques et de soutenir les projets pilotes.

Par ce programme national, la lutte contre la pauvreté et sa prévention sont pour la première fois placées sur un plan national. Et ce programme reconnaît que l'encouragement précoce est un domaine déterminant pour l'égalité des chances de départ. Il intègre également la nécessité d'une coordination des acteurs. En même temps, le programme comporte aussi quelques désillusions. Ainsi, à part un état de lieux, il ne propose pas grand-chose de nouveau. Dans un deuxième temps, il faudrait dépasser cet inventaire et les déclarations d'intention et promouvoir une politique d'encouragement précoce durable et exhaustive qui contienne aussi les stratégies cantonales d'encouragement précoce. Le programme de lutte contre la pauvreté se focalise sur l'état des lieux et omet d'adresser de manière explicite le financement et les standards de qualité.

²⁰ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30599.pdf> (16. 9. 2013).

²¹ <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/30599.pdf> (25. 10. 2013).

Stratégies cantonales d'encouragement précoce en tant qu'instruments de prévention et de lutte contre la pauvreté

En Suisse, la politique de la formation et la politique de lutte contre la pauvreté sont de la compétence des cantons. Dans le présent rapport de monitoring, Caritas analyse donc les stratégies cantonales d'encouragement précoce en tant qu'instruments de prévention et de lutte contre la pauvreté. Pour ce faire, Caritas s'appuie sur un sondage qu'elle a mené auprès des cantons en septembre et octobre 2013.

En regard des critères énumérés plus bas, les cantons sont classés en six groupes :

- Une stratégie cantonale existe : Schaffhouse, Zurich, Berne et Zoug.
- Un concept interne existe : Bâle-Ville.
- Un concept est en cours d'élaboration ou un projet politique est en cours : Fribourg, Lucerne, Bâle-Campagne.
- L'encouragement précoce fait partie intégrante d'un autre concept : Vaud, Tessin, Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Soleure, Thurgovie.
- Des approches existent dans la politique d'intégration et/ou de prise en charge extrafamiliale : Genève, Jura, Neuchâtel, Valais, Grisons, Nidwald, Obwald, Schwyz.
- Il n'existe pas de concept cantonal : Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, St-Gall, Uri.

Dans les cantons qui ont développé une stratégie d'encouragement précoce, cette dernière est analysée à l'aide des questions suivantes :

- La stratégie établit-elle un lien entre l'encouragement précoce et la lutte contre la pauvreté ?
- Les enfants et familles en situation de pauvreté sont-ils désignés comme groupe cible et l'encouragement précoce est-il défini ?
- Les cantons connaissent-ils l'offre et la demande dans le domaine de l'encouragement précoce pour les familles en situation de pauvreté ?
- Des objectifs précis sont-ils définis dans le domaine de l'encouragement précoce en matière de lutte contre la pauvreté ?
- Ces objectifs et mesures sont-ils évalués ?

Il existe une stratégie cantonale en matière d'encouragement précoce

Les cantons de Schaffhouse, Zurich, Berne et Zoug disposent d'une stratégie en matière d'encouragement précoce. Nous relevons les points forts et les potentiels de développement de chacune de ces stratégies. Les cantons sont classés en fonction de la date de publication de la stratégie.

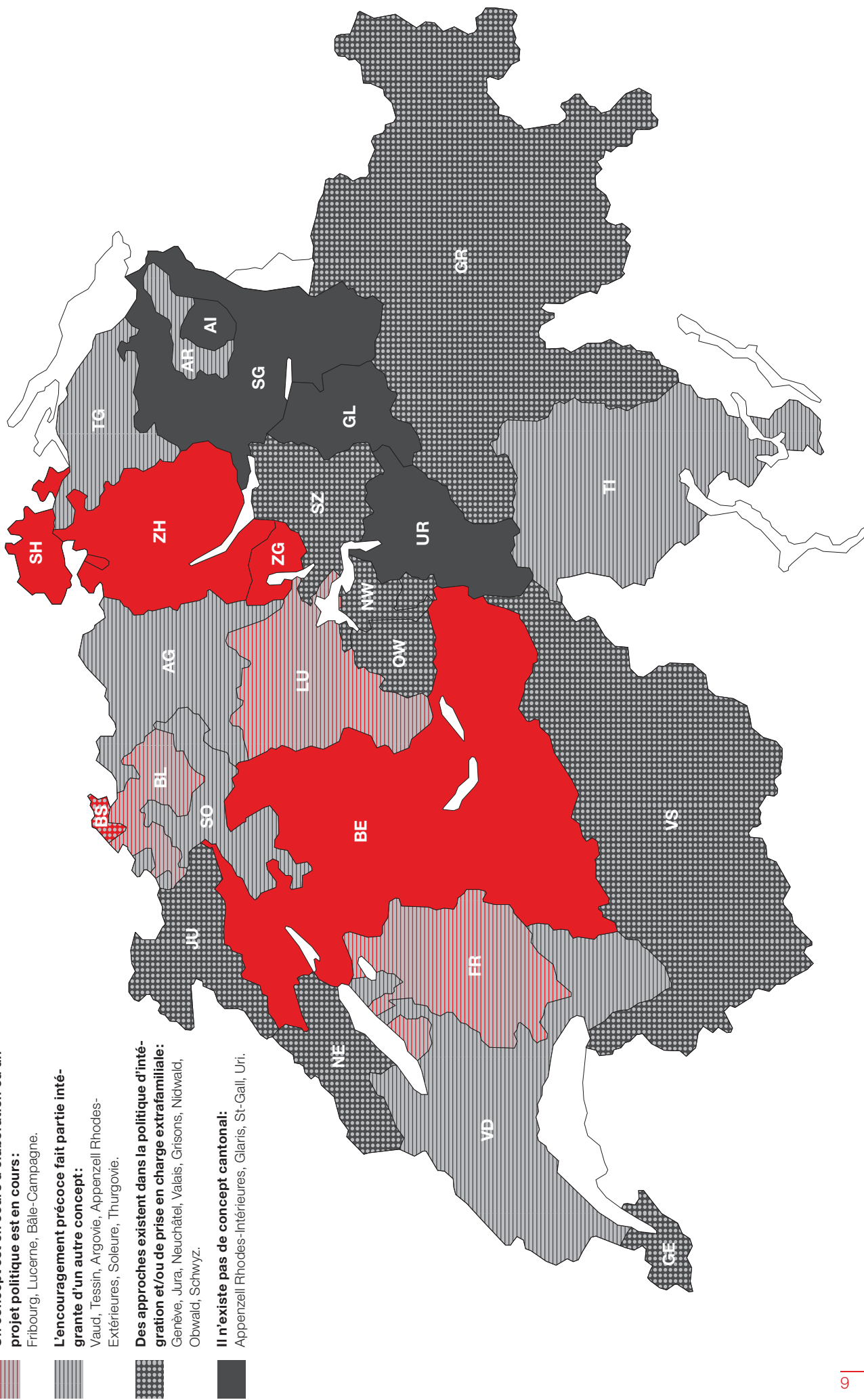
Canton de Schaffhouse

En octobre 2011, Schaffhouse a été le premier canton à publier une stratégie d'encouragement précoce intitulée «Directives d'encouragement précoce : recommandations d'action pour une politique familiale efficiente concernant la petite enfance dans le canton de Schaffhouse».

Points forts

- Les directives définissent l'encouragement précoce et établissent un lien explicite entre ce dernier et la prévention et la lutte contre la pauvreté. En effet, les directives désignent les enfants et familles socialement défavorisés comme groupe cible et mettent une priorité sur la manière d'atteindre ce groupe. Les offres doivent être d'un prix abordable pour toutes les familles et se centrer sur les besoins spécifiques des familles et enfants défavorisés.
- Les directives englobent des principes directeurs qui s'appuient sur des connaissances scientifiques, et notamment des points importants dans la perspective de la politique de lutte contre la pauvreté : les lieux de prise en charge sont considérés comme des lieux de formation, la collaboration entre spécialistes de la petite enfance et parents est encouragée, les offres d'encouragement précoce s'orientent sur les besoins des familles et la bonne qualité des offres est garantie.
- Sur la base d'une analyse du contexte cantonal, des champs d'action sont définis. Ils englobent : encouragement familial et politique familiale, encouragement extrafamilial, encouragement d'aide aux familles, encouragement sanitaire précoce et espaces de vie publics favorables au développement. Des objectifs et mesures spécifiques sont tirés de ces champs d'action.

- Une stratégie cantonale existe :**
Schaffhouse, Zurich, Berne et Zoug.
- Un concept interne existe :**
Bâle-Ville.
- Un concept est en cours d'élaboration ou un projet politique est en cours :**
Fribourg, Lucerne, Bâle-Campagne.
- L'encouragement précoce fait partie intégrante d'un autre concept :**
Vaud, Tessin, Argovie, Appenzell Rhodes-Extérieures, Soleure, Thurgovie.
- Des approches existent dans la politique d'intégration et/ou de prise en charge extrafamiliale :**
Genève, Jura, Neuchâtel, Valais, Grisons, Nidwald, Obwald, Schwyz.
- Il n'existe pas de concept cantonal :**
Appenzell Rhodes-Intérieures, Glaris, St-Gall, Uri.



- + La prise en compte du champ d'action «espaces de vie publics favorables au développement» est unique en Suisse. Schaffhouse inclut l'aménagement du territoire et de la ville dans l'encouragement précoce et crée des offres faciles d'accès qui engendrent une meilleure qualité de vie dans les quartiers.
- + Depuis 2013, le canton dispose d'un bureau de coordination et de médiation en matière d'encouragement précoce qui s'occupe de mettre en œuvre ces points.

Potentiel de développement

- Les directives représentent des principes directeurs et ne sont pas contraignantes.
- Pour l'instant, aucune évaluation des mesures n'a eu lieu. Il est seulement prévu de procéder régulièrement à un sondage auprès du personnel spécialisé de la petite enfance sur l'état cognitif des enfants lors de leur entrée au jardin d'enfants.
- Alors que l'offre dans le domaine de l'encouragement précoce est bien connue des offices compétents, il n'y a pas d'enquête sur la demande.

Canton de Zurich

La direction de l'instruction publique du canton de Zurich a publié en mai 2012 la «Stratégie encouragement précoce».

Points forts

- + La stratégie se réfère explicitement à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, et poursuit le but de permettre à tous les enfants du canton de grandir dans un environnement stimulant et de bénéficier d'un bon départ dans la vie. Les offres sont ouvertes à toutes les familles et à tous les enfants. Les chances de départ des enfants issus de familles socialement défavorisées, peu éduquées et de langue étrangère doivent être améliorées par des mesures particulières.
- + La stratégie définit des groupes cibles ainsi que la notion d'encouragement précoce; elle se concentre sur cinq objectifs à partir desquels les offices et directions concernés formulent et mettent en œuvre des mesures. Les objectifs englobent les domaines suivants: consolider et renforcer ce qui existe, créer des possibilités d'apprentissage, améliorer les possibilités d'atteindre les parents, encourager la mise en réseau dans les communes, organiser au mieux les passages au jardin d'enfants et à l'école.

- + La mise en œuvre des objectifs se fait de manière transversale, entre départements.
- + La stratégie s'oriente sur neuf principes. Dans la perspective de la politique de lutte contre la pauvreté, les points importants sont soulignés: les lieux de prise en charge doivent être vus comme des lieux de formation, on garantit la qualité des offres ainsi que la mise en réseau et la coordination entre les différentes offres.
- + La mise en œuvre de la stratégie est soumise à un contrôle annuel au sein de la direction.

Potentiel de développement

- Le canton ne fait pas d'inventaire de l'offre et la demande des familles en situation de pauvreté en matière d'encouragement précoce.
- Aucune évaluation globale n'est prévue.

Canton de Berne

Le canton de Berne dispose depuis juin 2012 d'un «Concept encouragement précoce du canton de Berne». Ce concept se base sur une motion parlementaire (Motion Messerli M068-2009) qui a été soutenue par le Conseil d'État et acceptée par le Grand Conseil en septembre 2012. Dans le cadre des travaux de mise en œuvre, on examine la possibilité de créer des bases légales dans différents domaines. De plus, le canton de Berne rédige régulièrement des rapports sociaux qui englobent le domaine de l'encouragement précoce.

Points forts

- + Aussi bien dans le concept encouragement précoce que dans le rapport social, l'encouragement précoce est défini et formulé comme un moyen de prévenir la pauvreté.
- + Le concept contient une analyse de l'état actuel et en tire des champs d'action et des mesures. Une priorisation de ces mesures est faite.
- + Le concept contient les pierres de voûte d'un encouragement précoce idéal englobant les domaines suivants: coordination et mise en réseau au plan local, cantonal et national et développement d'une stratégie commune à long terme, création d'un espace de prise en charge et de formation cohérent, garantie d'accès aux offres pour tous les parents et enfants, mise en réseau et développement de ce qui existe incluant le développement dans un but précis et qualification

des personnes travaillant dans le domaine de la petite enfance. L'importance des chaînes d'encouragement est mise en avant, ainsi que celle des prises en charge extrafamiliales subventionnées, des tarifs dépendant des revenus parentaux et du programme à domicile « petit:pas » (schritt:weise).

- + Un rapport a lieu et une mesure d'efficacité est en cours d'élaboration.
- + Le canton de Berne dispose d'un bureau des affaires familiales au sein de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale; ce dernier s'occupe de la coordination de la mise en œuvre du concept.

Potentiel de développement

- ↗ Chaque mesure est évaluée, mais il n'existe pas d'enquête ciblée exhaustive sur la demande.
- ↗ Le concept pose les pierres de voûte d'un bon encouragement précoce. Mais aucun objectif concret n'est défini.

Canton de Zoug

Depuis septembre 2013, le canton de Zoug dispose d'un concept « Formation de la petite enfance, prise en charge et éducation dans le canton de Zoug ». Ce concept est basé sur l'objectif de la législature du Conseil d'État « Concept d'encouragement de la prime enfance pour les familles défavorisées ». En collaboration avec d'autres départements ainsi qu'avec les communes et d'autres acteurs du domaine de la petite enfance, la direction des affaires intérieures est chargée de planifier la mise en œuvre et d'appliquer les mesures.

Points forts

- + Le concept établit un rapport entre l'encouragement précoce et la prévention et lutte contre la pauvreté. Le soutien des compétences éducatives des parents et la formation des enfants doivent permettre d'éviter l'héritage social de la pauvreté.
- + Le concept s'oriente sur la situation des enfants défavorisés et définit aussi bien la compréhension de l'encouragement précoce que le groupe cible des familles socialement défavorisées.
- + Le concept s'appuie sur une analyse de situation préalable dans le canton qui a servi de base à la formulation des besoins et des priorités.

- + Le concept établit trois domaines stratégiques de l'engagement cantonal: l'amélioration de l'accès des parents aux offres d'information et de consultation existantes, la garantie et le renforcement de la qualité pédagogique des offres et l'encouragement des compétences linguistiques des enfants.

Potentiel de développement

- ↗ La validité du concept est limitée aux trois à cinq prochaines années.
- ↗ Le concept confie la définition des objectifs et des mesures aux offices compétents de mise en œuvre. Il faudrait accorder ici une attention particulière à l'efficacité des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté.
- ↗ La question de l'évaluation et des objectifs à atteindre reste ouverte.
- ↗ Bien que l'offre soit en partie connue, il n'existe pas pour l'instant de statistiques séparées concernant la demande et l'utilisation par les familles en situation de pauvreté.

Un concept interne existe

Le **canton de Bâle-Ville** dispose depuis l'été 2008 d'un concept non publié élaboré par un groupe de travail inter-départemental sur mandat du Conseil d'État. Il s'agit d'un concept global et d'un plan de mesures visant à favoriser un bon début de vie à tous les enfants et à leur garantir des chances scolaires et professionnelles égales. Suite à cela, le domaine de la petite enfance a été déclaré prioritaire dans la législature 2009–2013.

Cela signifie que le lien entre la lutte contre la pauvreté et l'encouragement précoce est reconnu. Un concept global basé sur une analyse des données veut étendre les offres existantes en fonction des besoins et inciter notamment les familles défavorisées à utiliser les offres. Les lacunes de ces offres seront comblées par des projets supplémentaires. Dans ce contexte, le programme d'encouragement linguistique « des connaissances d'allemand suffisantes au jardin d'enfants » a été lancé et mis en œuvre de manière exhaustive dès l'année scolaire 2013/2014. Le plan de législature contient des objectifs d'encouragement précoce et de lutte contre la pauvreté, par exemple l'encouragement de l'égalité des chances, l'encouragement des

compétences éducatives des parents et l'encouragement linguistique des enfants. Un rapport sur l'état de la mise en œuvre des projets, contenant toutes les offres destinées aux enfants d'âge préscolaire socialement défavorisés et à leurs familles, est établi chaque année. En outre, un bureau de coordination « petite enfance » coordonnant les projets et les mesures dans le domaine de l'encouragement précoce a été mis sur pied.

Le canton de Bâle-Ville est exemplaire en ce qui concerne l'ancrage de l'encouragement précoce dans la Constitution cantonale. Cette dernière définit le droit « (...) pour les parents de se voir proposer des possibilités de prise en charge journalière étatiques ou privées répondant aux besoins des enfants, dans un délai raisonnable et à un prix abordable ».

Un concept est en cours d'élaboration ou un projet politique est en cours

Trois cantons mènent actuellement des discussions politiques autour de l'établissement d'une stratégie cantonale d'encouragement précoce. À Lucerne, un concept est déjà en cours d'élaboration. Dans les cantons de Fribourg et de Bâle-Campagne, des interventions politiques sont en cours.

Canton de Lucerne

À partir d'un postulat, un concept « Encouragement précoce et formation » est en cours d'élaboration. Ce concept se référera explicitement à la lutte contre la pauvreté. Sa publication est prévue en 2014.

Jusqu'ici, il existe dans les villes de Lucerne (concept concernant l'encouragement précoce) et de Sursee (concept d'intégration) des concepts isolés qui font explicitement référence aux familles socialement défavorisées. Parallèlement, le canton de Lucerne dispose déjà de nombreuses mesures dans le domaine de l'encouragement précoce et de la lutte contre la pauvreté, par exemple la consultation mères-pères (Miges Balu), des projets d'harmonisation entre vie de famille et activité professionnelle et des projets d'intégration prenant particulièrement en compte la formation du personnel spécialisé. De plus, le canton de Lucerne a rédigé en 2006 son premier rapport

social. Ce dernier a été actualisé en 2013 avec les données récentes.

Il n'existe pas pour l'heure de sondages ciblés sur l'offre et la demande dans le domaine de l'encouragement précoce pour les familles en situation de pauvreté.

Canton de Bâle-Campagne

Dans le canton de Bâle-Campagne, un projet politique d'encouragement précoce est en cours d'élaboration. En parallèle, un rapport sur la pauvreté est établi. Le rapport sur la famille publié en 2010 mentionne explicitement les familles à faibles ressources, aborde la question de leur accessibilité et formule les efforts faits pour les atteindre grâce aux offres de formation et d'encouragement.

Les domaines de la protection de l'enfance, de l'encouragement des familles et de l'intégration définissent jusqu'ici les objectifs pour ce qui concerne l'égalité des chances et des chances de départ pour tous les enfants, ainsi que leur intégration sociale. Des projets portant l'accent sur l'encouragement linguistique (« Allemand en groupes de jeu ») et l'accessibilité de la population issue de la migration sont déjà lancés. Au plan communal, il existe des bureaux spécialisés dans le domaine de l'encouragement précoce et plusieurs communes ont mis sur pied des centres familiaux.

Ni l'offre ni la demande ne sont étudiées au plan cantonal ; on les connaît au mieux au plan communal.

Canton de Fribourg

Actuellement, le postulat Burgener-Gobet, qui demande un concept d'encouragement précoce, est pendant dans le canton de Fribourg. Le postulat demande notamment des prestations et mesures faciles d'accès dans le domaine du dépistage et de l'encouragement des enfants d'âge préscolaire.

Jusqu'ici, la politique d'encouragement précoce du canton de Fribourg s'est orientée sur le programme cantonal d'intégration qui sera publié fin 2013 et qui revendique l'égalité des chances pour les familles issues de la migration ; d'autre part, les mesures se sont ajustées aux objectifs de la politique de l'enfance, de la jeunesse et de la famille qui travaille notamment à l'harmonisation de la vie de famille avec la profession.

Une mise en réseau a lieu entre les différents acteurs du domaine de la prime enfance. De nombreuses mesures confirment l'engagement du canton de Fribourg dans le domaine de l'encouragement précoce et de la lutte contre la pauvreté: par exemple, le catalogue de mesures de la période de législature 2012–2016 demande des mesures de soutien pour les enfants de familles défavorisées.

Actuellement, les communes évaluent la demande en matière de places de prises en charge extrafamiliales.

L'encouragement précoce fait partie intégrante d'un autre concept

Six cantons placent leurs activités d'encouragement précoce dans différents domaines politiques et renvoient à différents concepts partiels. De grandes différences se font jour entre les cantons pour ce qui concerne leur importance et leur caractère prioritaire. Les cantons sont cités par ordre alphabétique.

Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures

Il existe essentiellement des approches et des projets. Le modèle familial de 2009, le programme cantonal d'intégration (2014–2017) ou encore la stratégie de l'office des affaires sociales (Amt für Gesellschaft) (2013–2016) définissent les champs d'action, les mesures et les projets. Ainsi, le travail des parents doit être renforcé, il faut créer un accès facilité à la prise en charge extrafamiliale des familles issues de la migration et créer une plate-forme d'information. Cependant, l'encouragement précoce n'est pas abordé dans une perspective globale de la pauvreté.

Canton d'Argovie

Le canton d'Argovie dispose d'une «Perspective familiale 2010–2013 du canton d'Argovie», qui est mise en œuvre actuellement. Elle se focalise sur le renforcement des ressources des familles, l'encouragement de la coordination des services de politique familiale et l'optimisation de l'information. Dans le contexte de la perspective familiale, des mesures ont été prises dans les domaines de la prise en charge extrafamiliale des enfants, de la formation des parents et du travail familial à domicile. Les offres s'adressent aux enfants et familles socialement défavorisés, issus ou non de la migration.

De plus, le programme d'intégration cantonal synthétise les besoins et l'état de l'encouragement précoce dans le domaine de la migration. Certaines villes (Aarau, Baden) disposent en outre d'un programme coordonné en matière d'encouragement précoce.

Le lien entre l'encouragement précoce et la lutte contre la pauvreté n'est pas établi formellement, mais il est implicitement reconnu avec les objectifs que sont le renforcement de la famille, la minimisation des risques familiaux et l'harmonisation entre vie de famille et profession. L'offre et la demande dans le domaine de l'encouragement précoce pour les familles en situation de pauvreté n'est pas recensée systématiquement. Actuellement, des groupes de travail interdépartementaux, en collaboration avec les communes et d'autres acteurs, mènent des travaux de mise en réseau. On teste en ce moment la formation d'un bureau de coordination de l'encouragement précoce.

Canton de Soleure

Le canton de Soleure dispose de différents concepts partiels d'encouragement précoce dans les domaines de l'intégration, de la prévention de la violence et de la politique familiale. Ils contiennent des mesures comme le programme facile d'accès «petit:pas» («schritt:weise») qui s'oriente explicitement vers l'amélioration de l'égalité des chances. Mais les concepts partiels n'abordent la question de la lutte contre la pauvreté que de manière implicite. Un plan départemental de mesures sur le thème de l'encouragement précoce est actuellement élaboré au sein de l'office de la sécurité sociale.

Le canton de Soleure connaît des prestations complémentaires pour les familles à faible revenu. Lors de la législature 2014–2017, une stratégie intercantonale de lutte contre la pauvreté qui intègre également le domaine de l'encouragement précoce doit être élaborée. Le canton connaît des offres en matière d'encouragement précoce. Mais il n'existe aucune enquête autonome concernant les offres pour les familles en situation de pauvreté. La situation de la pauvreté est décrite dans le rapport social 2013. Il n'y a rien en matière de sondages communaux.

Canton du Tessin

Le canton du Tessin met une priorité sur la politique familiale et considère l'encouragement précoce comme en faisant partie. L'évolution du Tessin est unique en Suisse pour au moins deux raisons :

D'abord, les enfants de trois ans déjà peuvent fréquenter le jardin d'enfants public. Ensuite, le canton joue un rôle prépondérant dans la lutte contre la pauvreté des familles : grâce à la garantie des prestations complémentaires pour familles, le « modèle tessinois » préserve de nombreuses familles de l'aide sociale.

Depuis 2003, le Tessin dispose en outre d'une loi sur la famille qui fixe une meilleure harmonisation de la vie familiale et professionnelle. La formation selon le principe de la prévention et de l'encouragement fait également partie des thèmes prioritaires du programme 2012–2015. Ce dernier souligne notamment l'importance de la collaboration entre canton, communes et privés dans le domaine de l'encouragement précoce.

L'encouragement précoce n'est pas traité séparément dans le contexte de la lutte contre la pauvreté. Mais cette année encore, la Haute école spécialisée va publier une étude sur la politique familiale du canton. Pour sa politique de lutte contre la pauvreté, le canton du Tessin s'oriente sur le programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, en mettant l'accent sur le soutien de l'encouragement précoce, spécialement en matière d'harmonisation, ainsi que sur les mesures de soutien dans le domaine extrascolaire et le travail parental.

Canton de Thurgovie

Actuellement, l'encouragement précoce est réglementé dans le canton par un concept pour une politique de l'enfance, de la jeunesse et de la famille. Dans ce contexte, le canton soutient divers projets-pilotes, mène régulièrement des évaluations sur l'offre dans le domaine préscolaire et renforce son activité de consultation. En cherchant à favoriser le développement sain des enfants et l'amélioration de l'égalité des chances, le canton lie implicitement l'encouragement précoce et la prévention et lutte contre la pauvreté. Les projets en cours se concentrent sur l'encouragement linguistique et les familles issues de la migration.

Dans le cadre de son programme d'intégration, le canton prévoit de mettre sur pied en 2014 un concept d'encourage-

ment précoce. Depuis 2009, il existe en Thurgovie un bureau spécialisé pour l'encouragement précoce. Aucune étude ne répertorie l'offre et la demande dans ce domaine pour les familles en situation de pauvreté.

Canton de Vaud

Fin 2012, le canton a décidé d'élaborer un programme ciblé sur l'encouragement précoce lors de la législature 2012–2017. L'enseignement et le caractère intégratif de la formation doivent être massivement renforcés (p. ex. la formation continue des forces de travail du domaine de la prime enfance).

La politique du canton vise l'égalité des chances pour tous les enfants ; les enfants et familles défavorisés doivent être soutenus par des mesures ciblées. L'encouragement précoce est donc lié à la lutte contre la pauvreté. Dans ce contexte, le programme facilement accessible « petit:pas » doit être étendu à tout le canton dès 2014 après une phase pilote à Lausanne. Une évaluation et un monitoring du programme « petit:pas » sont menés. Dans le cadre de la mise en œuvre de « petit:pas », une enquête de l'offre et de la demande est prévue dans le domaine de l'encouragement précoce.

Des approches existent dans le domaine de la politique d'intégration et/ou de prise en charge extrafamiliale

Huit cantons placent l'encouragement précoce dans la politique d'intégration et sur le groupe cible des familles issues de la migration, et/ou se focalisent sur la prise en charge extrafamiliale. Dans ces approches, le lien entre encouragement précoce et pauvreté n'est qu'implicite. Les cantons sont classés par ordre alphabétique.

Canton de Genève

Le canton de Genève met la priorité sur l'encouragement de la prise en charge extrafamiliale et des offres faciles d'accès. Le nombre d'enfants de trois ans qui fréquentent un lieu de prise en charge extrafamilial (plus de 80%) est bien au-dessus de la moyenne nationale. Genève s'engage également dans la construction de centres de quartier et organise des cours de langues pour les mères issues de la migration.

Canton des Grisons

Le canton s'engage depuis 2003 dans le domaine de la prise en charge extrafamiliale et depuis peu également dans un programme cantonal d'intégration englobant l'encouragement précoce des enfants de langue étrangère socialement défavorisés. Ce programme vise à garantir la qualité du personnel spécialisé dans l'encouragement précoce. Aucune évaluation n'est prévue. En revanche, chaque année, on évalue le besoin en places de prise en charge extrafamiliale. Les Grisons ne voient pas pour le moment la nécessité de développer une stratégie propre en matière d'encouragement précoce.

Canton du Jura

Le canton du Jura met l'accent sur l'encouragement précoce dans la prise en charge extrafamiliale. Depuis 2006, l'offre de prises en charge extrafamiliales a été augmentée, et dans les crèches, un tarif social a été adopté et un accompagnement spécial pour les enfants défavorisés et les enfants aux besoins spéciaux a été aménagé. Les familles en situation précaire touchent des aides financières pour la prise en charge extrafamiliale. Un rapport cantonal sur la pauvreté doit être publié en 2013 encore, et en juin 2014, il est prévu qu'une stratégie sur la prise en charge extrafamiliale soit publiée.

Canton de Neuchâtel

L'encouragement précoce est un point prioritaire du programme cantonal d'intégration (2014–2017). Avec « Réussir l'intégration dès l'enfance », le canton dispose d'un accès intégratif à l'encouragement précoce qui se concentre certes sur les familles issues de la migration, mais qui reste ouvert à toute la population. Les besoins des familles nouvellement arrivées, notamment, ainsi que l'encouragement linguistique, sont au centre des préoccupations. Dans ce cadre, des offres à domicile, faciles d'accès, sont encouragées.

Dans le canton, la lutte contre la pauvreté est conçue avec l'aide d'un groupe de travail interdépartemental de politique sociale et un groupe pilote de collaboration interinstitutionnelle.

Canton de Nidwald

Dans le canton de Nidwald également, l'encouragement précoce fait partie de l'encouragement national de l'intégration 2014/15. En ancrant l'encouragement précoce dans la politique d'intégration, le canton met l'accent sur les familles issues de la migration. L'encouragement linguistique notamment, ainsi que la formation en compétences interculturelles du personnel spécialisé forment le centre des préoccupations. Le canton soutient également le travail accessible à domicile. De plus, depuis 2013, une nouvelle loi est en vigueur sur la prise en charge des enfants qui réglemente le financement des prises en charge extrafamiliales jusqu'à l'entrée à l'école.

Canton d'Obwald

Le canton dispose de projets isolés dans le domaine de l'intégration. Ils se focalisent sur l'encouragement linguistique et le soutien des familles issues de la migration. Aucun lien explicite entre la pauvreté et l'encouragement précoce n'est tiré. Il n'y a pas de recherche systématique sur l'offre et la demande dans le domaine de l'encouragement précoce.

Canton de Schwyz

L'encouragement précoce fait partie du programme cantonal d'intégration. La dimension de la pauvreté est implicitement abordée par le biais de l'encouragement des familles socialement défavorisées et/ou des familles issues de la migration. Dans le programme cantonal d'intégration, des cours de formation des parents sont par exemple prévus, ainsi que l'encouragement linguistique des enfants de langue étrangère et la formation du personnel spécialisé en compétences interculturelles. Dans le cadre du programme cantonal d'intégration, on évalue dans quelle mesure le groupe cible est atteint.

Canton du Valais

En Valais, l'offre de prises en charge extrafamiliales a été étendue ces dernières années.

Il n'existe pas de concept cantonal

Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures

En raison de sa taille réduite, le canton fait de la consultation au cas par cas. Le canton part du principe qu'il atteint l'ensemble du groupe cible, qu'il connaît l'ensemble de la demande et qu'il est en mesure de fournir un soutien ciblé. Il existe des mesures dans les domaines de l'encouragement à l'intégration linguistique et du soutien des familles de jour, respectivement des garderies.

Canton de Glaris

Dans le canton de Glaris, il existe des offres isolées pour les parents étrangers peu ou pas qualifiés. Un postulat actuellement pendant demande des directives familiales cantonales. La décision est attendue en 2014.

Canton de St-Gall

Dans le canton de St-Gall, la question de l'encouragement précoce est de la compétence des communes. C'est à ce niveau que se situent par exemple le concept d'encouragement précoce de la ville de St-Gall, le bureau de coordination de St-Margarethen et les directives de politique familiale de la ville de Rapperswil-Jona. Dans ces concepts, aucun lien n'est fait avec la lutte contre la pauvreté.

Sur la base d'une intervention déposée au Grand Conseil et intitulée « Politique intégrée de l'enfance et de la jeunesse dans le canton de St-Gall – il est urgent d'agir », le canton examine actuellement à quel point des mesures supplémentaires sont nécessaires. Le canton ne procède à aucune recherche sur l'offre et la demande. Aucune évaluation n'est prévue pour l'heure.

Canton d'Uri

Aucun effort n'est fait actuellement dans le domaine de l'encouragement précoce, de la lutte contre la pauvreté ou de la prévention de la pauvreté.

Encouragement précoce : appréciation des stratégies et approches cantonales

Comme nous l'avons dit en introduction, la politique d'encouragement précoce de la Suisse fait piètre figure en comparaison internationale. Ce monitoring montre cependant les efforts entrepris récemment par les cantons. Ces deux dernières années, quatre cantons ont mis sur pied des stratégies, quelques cantons sont sur le point d'en adopter une et dans de nombreux cantons, l'encouragement précoce fait partie intégrante d'un autre concept et d'un autre domaine politique. Il existe toutefois des différences considérables entre les cantons.

Comparaison entre les stratégies

Si l'on compare les quatre concepts cantonaux existants, on voit que tous les concepts établissent un lien entre l'encouragement précoce et la lutte contre la pauvreté; tous, ils contiennent une définition des groupes cibles et de l'encouragement précoce; tous, ils soulignent l'importance de pouvoir atteindre la population en situation de pauvreté, mettent en évidence la qualité pédagogique des institutions de prise en charge et reconnaissent l'importance de l'encouragement précoce et de l'intégration de la formation des parents.

Cependant, leurs priorités diffèrent: les cantons de Berne, Zurich et Schaffhouse mettent l'accent sur l'établissement d'un espace cohérent de prise en charge et de formation, soulignent l'importance de la collaboration et de la mise en réseau entre les privés, les cantons et les communes et l'observation de chaînes d'encouragement pour le passage de la prime enfance au jardin d'enfants. Le canton de Schaffhouse est le seul à mettre l'accent sur la création d'espaces de vie publics favorisant le développement.

Les efforts et l'avancement des progrès diffèrent de canton à canton en ce qui concerne la formulation des objectifs et des mesures ainsi que le mesurage de leur efficacité par le biais d'évaluations ciblées. Seuls Berne et Zurich effectuent un rapport contraignant. Berne, Schaffhouse et Zurich disposent d'un bureau de coordination et de mise en œuvre de leur concept. Berne et Zoug évaluent partiellement l'offre et la demande en matière d'encouragement précoce au plan cantonal. Schaffhouse évalue partiellement l'offre. Les concepts se différencient également en ce qui concerne leur durée et leur caractère contraignant: les directives du canton de Schaffhouse ne sont pas obligatoires, alors que les concepts de Zurich, Berne et Zoug

le sont. Le concept du canton de Zoug est toutefois limité aux trois à cinq prochaines années.

Évaluation des approches

Les cantons ne possédant pas de stratégie propre d'encouragement précoce se différencient fortement en ce qui concerne leur engagement. Les plus avancés sont Bâle-Ville, avec son concept interne et Lucerne, où une stratégie d'encouragement précoce est en cours d'élaboration. Bâle-Campagne et Fribourg sont en passe de rédiger une stratégie prochainement.

L'avancement des cantons dans lesquels l'encouragement précoce fait partie d'un autre concept — par exemple la politique d'intégration et l'harmonisation entre profession et vie familiale — est très différent d'un canton à l'autre. Le canton de Thurgovie, en dépit d'une absence de stratégie, dispose d'un bureau de coordination en matière d'encouragement précoce, et le canton du Tessin intègre les enfants dès trois ans dans les structures ordinaires du jardin d'enfants.

Lorsqu'on leur demande ce qu'ils font en matière d'encouragement précoce, plusieurs cantons renvoient à leurs programmes cantonaux d'intégration ou à l'augmentation des places de prise en charge extrafamiliale. Ces deux évolutions cependant sont imputables à des exigences et développements qui se passent au niveau national (programme d'intégration et financement incitatifs). Dans la perspective de la politique de lutte contre la pauvreté, ces développements sont réjouissants. En même temps, s'occuper de la population migrante et de l'harmonisation entre vie de famille et vie professionnelle ne suffit pas lorsqu'il s'agit d'encourager les familles en situation de pauvreté en fonction de leurs besoins réels ou d'établir une vraie égalité des chances.

Le rapport de monitoring montre les lacunes de connaissances concernant l'offre cantonale d'encouragement précoce et la demande des familles en situation de pauvreté. Au cours de ce monitoring, une autre lacune a été mise en évidence: très souvent, les compétences cantonales dans le domaine de l'encouragement précoce ne sont pas clairement établies. Selon un directeur cantonal des affaires sociales « (...) pour ce qui concerne les compétences, actuellement, aucun domaine n'est aussi peu clair et fragmenté que celui de l'encouragement précoce. »

Encouragement précoce : les revendications de Caritas

Caritas a publié en 2010 la Déclaration «Réduire la pauvreté de moitié». Elle se fixe comme objectif de réduire de moitié la pauvreté d'ici 2020 et de réduire considérablement la transmission sociale de la pauvreté. La recherche montre à l'évidence que l'encouragement précoce représente une contribution fondamentale pour atteindre ce but.

En Suisse, la politique de la formation, tout comme la politique de lutte contre la pauvreté, sont de la compétence des cantons. Caritas invite donc les cantons à développer des stratégies d'encouragement précoce. Dans l'optique de la lutte contre la pauvreté, les points suivants sont essentiels :

Perspective globale

Dans la plupart des cantons, des mesures isolées d'intégration et d'harmonisation de la vie familiale et professionnelle font office d'encouragement précoce. Mais ces mesures ne suffisent pas à elles seules pour lutter contre la pauvreté. Pour encourager les familles en situation de pauvreté en fonction de leurs besoins réels et établir une vraie égalité des chances, il faut des stratégies cantonales avec une perspective globale.

Connaître les besoins

Si l'on veut employer l'encouragement précoce comme un instrument de lutte contre la pauvreté, il faut que ce dernier s'oriente sur les besoins des enfants et familles en situation de pauvreté. La base d'une stratégie efficace d'encouragement précoce est donc l'établissement d'une analyse cantonale des besoins dans la perspective de la politique de lutte contre la pauvreté.

Formuler des objectifs et mesures de manière durable et obligatoire

Les stratégies d'encouragement précoce destinées à réduire la pauvreté doivent contenir des objectifs et mesures dans les champs d'action suivants :

- Accessibilité des familles et enfants en situation de pauvreté,
- qualité pédagogique des institutions,
- qualité de la formation continue du personnel spécialisé,
- formation des parents,
- mise en réseau et coordination de l'offre entre privés, communes et cantons,
- prise en compte des chaînes d'encouragement.

Pour encourager le développement d'offres qualitativement excellentes et garantir la durabilité des mesures, il faut poser les stratégies à long terme et formuler des objectifs à caractère obligatoire.

Évaluer les effets

Pour concevoir les objectifs et mesures en fonction des besoins, il faut procéder régulièrement à des évaluations.

Éclaircir les compétences

Pour que l'encouragement précoce fonctionne systématiquement, il est urgent que les cantons clarifient les compétences. Le domaine de l'encouragement précoce est souvent de la compétence de plusieurs départements. Sous ce rapport, l'installation de bureaux de coordination en matière d'encouragement précoce a fait ses preuves.

Auteure : Bettina Fredrich, service de politique sociale
Courriel : bfredrich@caritas.ch
Téléphone : +41 41 419 23 37

Nous sommes solidaires

Löwenstrasse 3
Case postale
CH-6002 Lucerne

Téléphone: +41 41 419 22 22
Téléfax: +41 41 419 24 24
E-mail: info@caritas.ch

Internet: www.caritas.ch
Compte postal: 60-7000-4
IBAN: CH69 0900 0000 6000 7000 4

Système de gestion de la qualité
ISO 9001, no. de client 14075
NPO-Label, no. de client 22116

