

Etat des lieux de l'accueil de l'enfance dans le canton de Fribourg Premières conclusions

1 Lancement d'un état des lieux suisse romand de l'accueil de l'enfance dans le canton de Fribourg

Après s'être rendu dans le canton de Neuchâtel, PRo enfance a organisé le 20 septembre une rencontre à Fribourg. L'objectif était de définir les principaux atouts, enjeux et obstacles pour l'accueil de l'enfance dans ce canton. Une vingtaine de personnes, représentant l'accueil collectif pré et parascolaire, se sont réunies. L'accueil en milieu familial et l'Association des communes n'ont pas eu la possibilité de déléguer un ou une représentante, ce que PRo Enfance a vivement regretté. Par ailleurs, des participants ont suggéré d'associer à l'avenir des représentants des entreprises.

Cette initiative s'inscrit dans le cadre d'un état des lieux de l'accueil de l'enfance en Suisse romande, qui se déroulera sur la période 2016-2019. Cet état des lieux a pour but de valoriser les compétences existantes et à renforcer le réseau. Il vise par ailleurs à soutenir une politique publique de l'accueil de l'enfance sur le plan local et national.

Une rencontre se déroulera également dans les autres cantons romands. Cette première étape permettra au Conseil stratégique de PRo Enfance d'échanger sur les conclusions en novembre 2016 et à préciser la suite des démarches à mener.

2 Contexte Fribourgeois

Les premières offres d'accueil extrafamilial relèvent, dans le canton de Fribourg, d'initiatives privées, principalement d'associations de parents. En 1995, une première loi sur les structures d'accueil de la petite enfance prévoit un financement public pour les structures de la petite enfance. En ce qui concerne les structures extrascolaires, des dispositions sont introduites dans la Loi sur la jeunesse de 2006. Ce n'est qu'en 2011 qu'une nouvelle loi rassemble toutes les dispositions concernant les structures d'accueil extrafamilial ([Loi du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour \(LStE\)](#)). Celle-ci rassemble les principes régissant l'accueil collectif préscolaire et extrascolaire, ainsi que l'accueil en milieu familial. Elle introduit une participation financière de l'Etat (10%), des employeurs (0,4 pour mille de la masse salariale), au côté des communes et des parents.

Cette base légale assure un financement public uniquement aux institutions permettant la « conciliation entre la vie professionnelle et la vie familiale ». Elle ne permet donc pas de répondre aux besoins de toutes les familles et pose des problèmes d'organisation en particulier aux structures « maternelles », destinée généralement aux enfants âgés de 2 à 4 ans (connues dans d'autres cantons sous le terme de jardins d'enfants). Le financement des structures ayant d'autres missions est laissé à l'appréciation des communes.

Plusieurs problématiques ont été soulevées, notamment concernant les disparités de l'offre entre les communes et entre les structures d'accueil, la pénurie des éducateurs et des éducatrices de l'enfance au bénéfice d'un diplôme d'une Ecole supérieure (ES) ou encore la mise en œuvre de normes et de directives ne permettant pas de garantir les missions de l'accueil de l'enfance. Dans le canton de Fribourg, le domaine extrascolaire (plus connu en Suisse romande sous le terme de « parascolaire ») s'est particulièrement développé ces 4 ou 5 dernières années et les exigences de professionnalisation sont pressantes. Cela dit, les nécessités de professionnalisation pour répondre aux besoins de la société concernent également l'accueil en institution préscolaire et l'accueil familial de jour.

Certains dossiers sont bloqués depuis de nombreuses années, comme la demande officielle d'ouvrir une Ecole supérieure en éducation de l'enfance dans le canton de Fribourg. Aussi, la politique familiale du canton n'a pas évolué depuis 5 ans. En réponse, il y a été avancé à plusieurs reprises que les

décisions de l'Etat résultaient aussi des négociations politiques et financières entreprises avec les communes. Les normes et directives en sont par conséquent le reflet. Afin de procéder à un état des lieux des normes et des directives, la Commission latine de la protection et de la prévention de la jeunesse (CLPPJ) a commandité une étude. Celle-ci pourrait conduire à des ajustements.

Afin que les enjeux de l'accueil de l'enfance puissent être pris en considération, un débat public devrait être initié. Pour garantir la qualité de l'accueil de l'enfance, il serait important de mobiliser les parents. En outre, l'importance de collaborer avec le politique, les syndicats, les communes et les entreprises a été évoquée. C'est en mettant autour d'une même table l'ensemble des acteurs concernés que des solutions pourront être apportées, notamment concernant les moyens financiers devant permettre à l'accueil de l'enfance de répondre à ses missions.

3 Enjeux, bonnes pratiques et actions possibles

Les participantes et les participants ont échangé sur quatre thématiques : les missions, les formations, les contextes de travail et les financements.

Missions

Quels sont les enjeux, les bonnes pratiques et les actions possibles pour les participants ?

Répondre aux besoins de socialisation, d'intégration et de prévention

Atouts

- Les possibilités d'intégration sont facilitées lorsque celles-ci sont déployées auprès des enfants en bas âge. Les familles provenant d'une autre ville ou d'un pays tiers bénéficient par ailleurs des apports de l'accueil de l'enfance.
- L'intégration des tout petits dans des structures d'accueil offre aux familles défavorisées une meilleure chance pour le futur et facilite, entre autres, l'entrée à l'école de leurs enfants.
- L'accueil de l'enfance participe à la prévention de troubles, par exemple en matière socio-sanitaire.

Obstacles

- Des parents ne travaillant pas ou n'ayant pas un statut clairement établi souhaiteraient bénéficier des possibilités d'accompagnement des structures d'accueil et d'un environnement de socialisation pour leurs enfants. Or ils accèdent difficilement à l'offre, la base légale étant centrée sur les besoins de conciliation entre vie familiale et vie professionnelle.
- La fonction de dépistage est importante pour les parents. Or les assistantes socio-éducatives (ASE) ou les stagiaires ne sont pas suffisamment outillées pour y répondre et il n'y a pas suffisamment d'éducatrices ou d'éducateurs ES pour encadrer ce personnel. La situation est par ailleurs identique pour l'ensemble des missions de l'accueil de l'enfance.
- Des dossiers concernant l'accueil de l'enfance sont en possession du Conseil d'Etat et n'apparaissent pas comme une priorité.

Défis

- Permettre à toutes les familles qui le souhaitent d'accéder à l'offre d'accueil.
- Développer des stratégies pour faciliter l'accès aux structures pour les familles en situation précaire.
- Eviter les stigmatisations en faisant de la mixité sociale une priorité, tel que postulé par différentes études.

Actions possibles

- Inclure dans les missions des structures d'accueil extrafamiliales l'encouragement précoce en tant que perspective nationale.
- Agir sur le plan politique.

Accessibilité des offres d'accueil

Obstacles

- Les places en crèches sont prioritairement destinées aux parents qui travaillent. Les chômeurs, les personnes à l'AI ou à l'aide sociale, les étudiants, les familles souhaitant socialiser leurs enfants ne sont pas prioritaires et n'ont parfois pas droit à des tarifs subventionnés.
- Certaines communes, particulièrement celles qui comptent peu d'enfants, ne proposent pas une offre d'accueil extrascolaire et subventionnent uniquement l'accueil en milieu familial.
- Le développement de l'offre est déterminé, tel que stipulé dans la loi cantonale, en fonction des enquêtes effectuées par les communes auprès des familles. Or, certaines communes font payer aux familles le prix coûtant de l'accueil déjà à partir de revenus moyens ; ces familles n'ont ainsi pas la possibilité de faire des choix et portent ainsi leur préférence sur l'accueil en milieu familial ou trouvent des solutions individuelles.
- Il existe des difficultés à attirer les familles qui ont le plus besoin d'accéder à l'offre d'accueil.

Actions possibles

- Développer des mesures pour faciliter l'accès aux familles en situation précaire.
- Savoir comment sont concrétisées les enquêtes menées par les communes sur les besoins des familles en matière d'accueil.
- Simplifier et raccourcir les questionnaires déterminant les besoins des familles.
- Mettre en place une organisation intercommunale afin d'harmoniser les pratiques de financement de l'accueil de l'enfance.

Travail en réseau et accompagnement dans les phases de transition

Atouts

- Il existe un large réseau permettant de travailler de manière multidisciplinaire. Celui-ci inclut des psychologues, des logopédistes, des bibliothécaires ou le service éducatif itinérant. Il permet de travailler avec d'autres professionnels, par exemple lorsqu'il s'agit de répondre à des difficultés rencontrées par un enfant.
- L'Association pour l'éducation familiale a reçu un mandat en matière de formation à l'encouragement précoce. La démarche a permis à des animatrices en accueil extrascolaire (AES) de rencontrer des enseignants généralement inatteignables.

Obstacle

- La base légale n'introduit pas de continuum entre l'accueil de l'enfance et le système scolaire. De ce fait, le soutien apporté à un enfant en difficulté n'est pas coordonné.

Actions possibles

- Modifier la base légale de manière à créer des ponts entre le département de l'instruction publique et celui de la santé et des affaires sociales.
- Evaluer la pertinence d'une éventuelle intégration de l'accueil parascolaire dans les écoles, soit l'école à horaire continu. Pour certains, une telle approche faciliterait la tâche pour les familles et les sécuriserait. Pour d'autres, l'encadrement des enfants est déjà trop fragmenté entre de nombreux acteurs.

Formations

Quels sont les besoins de formations pour les trois modalités d'accueil, dont les maternelles, évoqués par les participants ?

Atout

- Une étude a été demandée par les cantons romands afin de permettre aux services de l'administration de se baser sur des normes et des directives. Les résultats permettront notamment de se déterminer sur les besoins de formation.

Obstacles

- Le canton compte actuellement 50% d'assistantes et d'assistants socio-éducatifs (ASE) et 50% d'éducatrices de l'enfance ES dans les crèches. Comme peu de Fribourgeoises sortent chaque année des écoles ES romandes, il est à craindre à l'avenir que ces dernières ne soient en minorité dans les structures. Selon une enquête de l'OrTra, les personnes intéressées par une formation supérieure doivent attendre 2 à 4 ans pour trouver une place de formation.
- Il existe une pénurie d'éducatrices et d'éducateurs ES et il n'y a toujours pas d'Ecole dans le canton de Fribourg pour former ce personnel.
- La baisse de la subvention de l'Etat à la formation continue (jusqu'à 2011 50% des coûts et depuis 2012 25% seulement).
- Les éducatrices ont besoin de jouer un rôle de référente en particulier pour les enfants accueillis plusieurs jours par semaines ou pour les enfants connaissant des difficultés. La formation des éducatrices n'est actuellement pas suffisamment interdisciplinaire pour qu'elles puissent jouer pleinement ce rôle.
- Il existe des incompatibilités entre les multiples missions attendues et le niveau des formations.
- Comparativement aux missions du parascolaire et aux difficultés rencontrées dans la pratique, le niveau de formation exigée du personnel est insuffisant. Pour être responsable d'une structure d'accueil parascolaire dans le canton de Fribourg, il faut avoir suivi une formation d'adultes de 200 heures conduisant à une attestation de base d'animatrice en accueil extrascolaire (AES). Cette attestation est délivrée par la Haute école travail social Fribourg (HEF-TS). Parmi les personnes qui suivent cette formation, la moitié est au bénéfice d'un CFC, par exemple de fleuriste, et un quart a terminé sa formation obligatoire. Pour l'accompagnement quotidien des enfants dans ces structures, le personnel ne doit pas obligatoirement avoir suivi une formation (cela peut même être des personnes en programme d'occupation ou d'intégration).
- L'accès à la valorisation des acquis est difficile pour les auxiliaires, les accueillantes en milieu familial ou les animatrices en accueil extrascolaire (AES). Une telle ouverture permettrait une reconnaissance des compétences acquises.
- Les exigences de formation ne sont pas unifiées au plan national, ce qui pose la question des équivalences. A titre d'exemple, le CFC d'assistante socio-éducative (ASE) serait le minimum requis en Suisse alémanique pour être responsable de crèche ou de garderie. En Suisse romande, un diplôme d'éducatrice est davantage exigé. Il demeure ainsi un désaccord entre les régions linguistiques.
- Certains jeunes ont beaucoup de difficultés de lecture (noté chez des apprenties ASE), alors que c'est une capacité indispensable pour travailler avec de jeunes enfants. La crainte est réelle que les exigences de formation soient revues à la baisse et se repercutent sur la qualité de l'accueil. Pour certains, il faut avoir de l'ambition et des exigences envers les jeunes et non baisser la qualité. Pour d'autres, tout le monde n'a pas les disponibilités pour suivre une formation de trois ans.

Actions possibles

- Renforcer la dimension interdisciplinaire des éducatrices afin qu'elles puissent jouer un rôle de référente.
- Faciliter l'accès à la valorisation des acquis.

- Porter la question des équivalences au niveau des syndicats.
- Renforcer les formations de base des professionnels et les compétences des parents. Une formation pour travailler avec les parents devrait être introduite dans les différentes formations destinées à la petite enfance, pour que chaque professionnel ait des compétences de co-éducation. Il ne faut pas augmenter les services destinés aux parents (ce qui implique aussi des surcoûts), car cela engendre la déresponsabilisation des parents. Les parents veulent apprendre et doivent rester co-éducateurs.

Défis

- Mettre en place dans le canton de Fribourg une formation de niveau ES afin de répondre à la pénurie de personnel formé. Le coût d'une telle solution s'avère moins élevé que celle consistant à envoyer des étudiants dans d'autres cantons. Il est proposé d'attendre les élections cantonales qui vont prochainement se dérouler afin de connaître quel sera le Conseiller ou la Conseillère d'Etat qui reprendra le dossier.
- Parvenir à une formation de base suffisante pour les personnes travaillant dans le parascolaire tout en proposant un catalogue de formations continues permettant de répondre à l'évolution des besoins de la société et analyser les possibilités de formation in situ. Certains proposent de définir des catégorisations comme pour les maisons d'éducation ou les structures pour personnes handicapées. Pour d'autres, il s'agit de prendre en considération les enjeux liés à l'encouragement précoce.
- Pour certains, il faut rompre avec l'idée selon laquelle chacun peut faire de l'éducation des enfants. Pour d'autres, l'accueil extrascolaire constitue une opportunité pour intégrer les chômeurs et les personnes bénéficiant de l'assurance invalidité.
- Considérer les évolutions des usages et des besoins de la société pour définir les critères de qualité de l'ensemble des modalités d'accueil et les exigences de formation qui s'y rattachent.
- Faciliter les échanges entre ceux qui ont de l'expérience et ceux qui en ont moins.

Systèmes de financement

Quels sont pour les participants les éléments prioritaires concernant les financements ?

Obstacles

- Les coûts de l'accueil extrafamilial sont difficilement supportables pour les familles.
- Il existe des disparités au niveau des échelles tarifaires en fonction des districts et du type de structure (du simple au double, voire au triple selon le niveau de revenu). Une grille de tarifs de référence est publiée par le canton. Celle-ci n'est toutefois pas contraignante.
- La compréhension des échelles tarifaires est compliquée pour les parents.
- Lors de la dernière consultation sur les tarifs de référence, des divergences sont apparues entre l'Etat, les communes et les structures d'accueil. Par ailleurs, dans le cadre du réexamen de la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, il existe une volonté inquiétante de supprimer la contribution financière de l'Etat concernant le financement de l'accueil de l'enfance et de transférer la charge aux communes.
- En cas de retrait financier de l'Etat, les difficultés financières des crèches, des maternelles et du parascolaire seraient multipliées. D'autre part, un tel retour en arrière renforcerait les disparités tant sur le plan des tarifs pour les parents que sur le plan de la diversité de l'offre d'accueil.

Actions possibles

- Systématiser les regroupements de communes et introduire des pots communs pour unifier les tarifs et permettre aux parents de se diriger vers un seul endroit.
- Introduire un revenu déterminant unifié afin de simplifier la compréhension des échelles tarifaires.

Défis

- Baisser les tarifs de l'accueil de l'enfance en discutant des financements avec les employeurs (communes et entreprises).

- Impliquer l'ensemble des acteurs concernés et initier un débat public, incluant les familles, afin de maintenir les acquis et répondre aux missions de l'accueil de l'enfance.

Contextes de travail

Qu'en est-il des contextes de travail pour les participants ? Cette question inclut aussi les conditions de travail. Comment pratiquer un bon accueil, quels sont les contextes appropriés pour répondre aux missions de l'accueil de l'enfance. Quels sont les outils mis à disposition pour remplir les différentes missions ?

Atouts

- Le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) peut intervenir pour soutenir les parents en conflit avec une commune. Néanmoins, son rôle de conseiller n'étant pas suffisamment pris en considération, personne n'en fait la demande. Le canton est d'abord considéré comme une autorité de contrôle.
- Le SEJ a pour mission d'appliquer les décisions et de rapporter des observations du terrain. Dans ce sens, en tant que partenaire parmi d'autres, il défend l'accueil de l'enfance, mais n'apparaît toutefois pas suffisamment impliqué pour défendre les préoccupations du domaine.
- Le Centre universitaire pour l'éducation de l'enfance de Fribourg (ZEFF) a démontré que l'accueil de l'enfance a beaucoup de rôles et de missions.
- La composition et les profils variés du personnel des structures d'accueil parascolaire permettent de travailler à partir de trajectoires de vie différentes.

Obstacles

- Il manque des éducatrices ES sur le marché de l'emploi.
- Les connaissances scientifiques sur l'enfant (ses besoins et les effets positifs de la fréquentation de structures d'accueil de qualité, notamment sur le futur scolaire) ne sont pas suffisamment prises en considération lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des normes et des directives.
- Les critères de qualité tendent à être revus à la baisse :
 - Selon les normes et les directives de qualité cantonales pour les crèches, une éducatrice ou une assistante socio-éducative (ASE) peut être en charge d'un groupe d'enfants avec une apprentie et une stagiaire. Une telle situation ne permet pas d'offrir la qualité d'accueil souhaitée, car l'éducatrice ou l'ASE doit en même temps accompagner les enfants et former l'apprentie et la stagiaire.
 - Les normes et les directives pour les crèches prévoient en principe 2/3 de personnel qualifié, mais au minimum 50%. Ce qui implique des différences dans les dotations selon les crèches et selon les communes.
 - Avec la pénurie d'éducateurs et d'éducatrices ES, la moitié du personnel qualifié d'une crèche est souvent formé au niveau du CFC.
 - Lorsqu'une crèche se crée, il peut arriver qu'un maximum de stagiaires et d'ASE soient engagés afin de diminuer les coûts, alors qu'au contraire, pendant la phase de mise en place, il serait nécessaire de construire son équipe avant de prendre des jeunes en formation.
 - Le service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) est le garant de la qualité du parascolaire. Faute de personnel formé en suffisance, l'Etat n'est pas à même de répondre à cette tâche.
 - Un changement de normes d'encadrement pour les 2 à 4 ans pourrait être introduit à la demande des communes qui souhaitent diminuer les coûts. Cette volonté va à l'encontre de la recherche de qualité et du besoin de reconnaissance. Actuellement, le taux est de 1 adulte pour 6 enfants et il est prévu de le faire passer à 1 pour 7. De plus, à Fribourg, ce taux ne couvre pas toute la durée d'ouverture journalière de la structure (le nombre d'enfants est à ce jour doublé dès la 9^{ème} heure). Comment dès lors dégager du temps « hors présence enfants », sachant que, par ailleurs, les communes sont aussi sous pression financière ?
- Il est difficile d'être entendu par les financeurs qui édictent les normes.
- Le contexte de travail est difficile dans les accueils parascolaires et il manque de reconnaissance à l'égard du travail réalisé. Il n'y a pas de possibilités de formation continue (excepté un soutien

de 25% du coût du Service de l'enfance et de la jeunesse), pas d'échanges d'information, pas de supervision. Il existe, de plus, des inégalités entre les structures.

Actions possibles

Définir les besoins de formations en fonction des missions attribuées de manière à permettre des conditions de travail adéquates. Ces dernières dépendent fortement des possibilités de formation.

- Donner les moyens au SEJ pour qu'il puisse jouer un rôle le médiateur entre les structures d'accueil et le politique et soumettre les difficultés du terrain.
- Dégager du temps de travail « hors enfants ».

Défi

- Permettre aux structures d'accueil de sensibiliser les parents pour qu'ils se préoccupent du politique et se mobilisent. .

4 Quelles perspectives romandes ?

Quelles sont les perspectives romandes pouvant être portées au niveau national ? Quels mandats sont à attribuer à PPro Enfance ?

- Imaginer un pool d'éducatrices volantes bénéficiant d'un revenu fixe. Il est actuellement très difficile de remplacer les absences du personnel, ce qui génère des surcharges de travail conséquentes.
- Avoir des places en suffisance, en particulier pour les bébés et le domaine parascolaire, et répondre aux besoins de flexibilité des familles. Pour répondre à ces enjeux, il s'agit de notamment de prendre en considération plusieurs aspects :
 - Disparités régionales
 - Places vacantes. Des structures ne sont pas remplies à 80%. Par contre, elles sont suroccupées pour les bébés ou plus utilisées certains jours que d'autres pour les 2-4 ans.
 - Déficit de places durant les vacances scolaires. En été, certaines structures ferment durant sept semaines (ce n'est pas le cas des crèches – qui ferment entre 2 et 4 semaines pour la plupart).
 - Contribution des assistantes parentales (dénomination également connue sous le terme d'accueillantes en milieu familial ou accueillantes familiales de jour).
 - Possibilités de travailler avec la communauté notamment dans le domaine de l'encouragement précoce.
- Evaluer la pertinence de la distribution d'un bon à la naissance, en tant que soutien et encouragement à l'éducation précoce.
- Compter et inclure le temps de travail hors enfants.
- Avoir un argumentaire afin de financer les missions de l'accueil de l'enfance.
- Réfléchir aux exigences en matière de formation, au moins pour les responsables parascolaires.
- Réfléchir aux conséquences dans le cas où les structures privées subventionnées seraient soumises à un mode communal. Il pourrait y avoir des risques quant au niveau de la qualité de l'accueil.
- Garantir l'égalité des chances aux enfants dont les parents ne travaillent pas. Se poser la question si les accueillantes en milieu familial peuvent jouer ce rôle dès lors que les groupes d'enfants sont moins grands.
- Résoudre la question de l'intégration dans les équipes des personnes assignées à un programme d'occupation ou d'intégration (personnes à l'AI, au chômage, à l'assistance sociale). Trouver des moyens pour éviter que ces programmes soient perçus négativement par cette population.

5 Compléments à la présente synthèse

Proposition complémentaire de l'Association pour l'Education Familiale (AEF):

- Les lieux d'accueil de la parentalité – café-parents – enfants et autres modalités – pourraient être un atout du canton de Fribourg. L'AEF a plus de 80 antennes dans le canton.

Précisions du Service de l'enfance et de la Jeunesse suite à la diffusion de la présente synthèse – 22.11.16 :

- Les questions relatives au contexte de travail, dont les temps hors présence enfants, doivent être défendues dans le cadre d'une convention collective.
- Concernant le soutien à la formation, l'Etat peut prendre en charge le 25%, mais les Fédérations, les employeurs peuvent également soutenir la formation continue.
- Concernant la formation d'éducatrice ES, le SEJ rappelle que le CFC d'ASE est considéré comme un diplôme permettant de travailler comme personnel formé au même titre que les ES sur le canton de Fribourg. Ces discussions doivent être portées aux politiques.
- Aller vers des concepts harmonisés et uniformisés de subventionnement des communes, au moins par district (Ex. Glâne, Gruyère).
- Il existe un prix plancher de 18 frs/jour en crèche (repas compris) et un prix maximum (prix coûtant moins la subvention cantonale), imposés à toutes les crèches du canton pour obtenir le soutien financier cantonal. L'Etat a publié des recommandations de tarifs afin d'aider les communes à établir des tarifs dégressifs en fonction du revenu.
- Le SEJ a un rôle de conseil aux parents et aux communes. Cette prestation est beaucoup utilisée par les communes et un peu moins par les parents.
- Le SEJ estime que la diminution de 50% du taux d'encadrement dès la 9ème heure d'ouverture est mal interprétée. « Cela ne veut pas dire que le nombre d'enfants est doublé à partir de la 9ème heure puisque les enfants diminuent en fin de journée et que le personnel en suffisance doit être présent en fonction du nombre d'enfants présents. Il s'agit uniquement d'une pondération permettant de diminuer le personnel lorsqu'il y a moins d'enfant dans la crèche (par exemple en début de matinée, durant la sieste, en fin de journée etc.) ».