

Version abrégée

Stratégie cantonale de développement de la petite enfance

Rapport du Conseil-exécutif du canton de Berne | Juin 2012



Impressum

Rapport sur la mise en oeuvre de la motion M 068-2009 Messerli, Nidau (PEV)
du 28 janvier 2009 « Stratégie cantonale de soutien de l'enfance »

Editeur

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP)

Groupe de suivi

Regula Unteregger (SAP)

Pascal Coullery (SAP)

Markus Loosli (SAP)

Max Sutter (Direction de l'instruction publique du canton de Berne)

Andrea Weik (Direction de la justice, des affaires communales et des affaires
ecclésiastiques du canton de Berne)

Auteurs

Gabriela Felder (SAP)

Olivia Thoenen (SAP)

Sabine Schläppi (SAP)

Miriam Wetter (Netzwerk Kinderbetreuung, Zofingue)

Traduction

Division linguistique de la SAP

Conception graphique et mise en page

Verena Berger, Köniz

Atelier Bläuer, Berne

Illustrations

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, photocase.de,
primano/Direktion für Bildung, Soziales und Sport de la ville de Berne,
Centre de Puériculture du Canton de Berne, istockphoto.com, Mütter- und
Väterberatung Kanton Bern, Yoshiko Kusano – www.yoshikokusano.com

Divers rapports stratégiques du canton de Berne ont souligné, ces dernières années, l'importance du développement de la petite enfance dans l'approche des objectifs sociaux: égalité des chances, santé et diminution du risque de pauvreté. La stratégie de politique familiale du Conseil-exécutif (2009, p. 64) définit la mise en réseau des prestations de conseil variées existantes (accueil extrafamilial, centre de puériculture, éducation pédago-thérapeutique précoce, service psychologique pour enfants et adolescents, etc.) comme l'une des mesures prioritaires permettant de renforcer les familles dans leur rôle sociétal. La stratégie cantonale de lutte contre la pauvreté et le quatrième rapport sur la santé (SAP, 2010) relèvent également les effets positifs du développement de la petite enfance en ce qui concerne la réduction de la pauvreté et la promotion de la santé.

Le développement de la petite enfance fait aussi régulièrement l'objet de débats politiques, plus précisément d'interventions parlementaires. La présente stratégie répond aux revendications de la motion Messerli (M 68-2009), qui chargeait le gouvernement d'élaborer un plan de soutien applicable aux enfants en âge préscolaire. Elle s'articule en trois parties:

- 1. Définition du développement de la petite enfance**
- 2. Développement de la petite enfance dans le canton de Berne**
- 3. Champs d'action et recommandations pour un modèle bernois de développement de la petite enfance**





1 Définition du développement de la petite enfance

Vu le nombre élevé de notions utilisées dans ce domaine, le paragraphe suivant montre ce qui les distingue les unes des autres et définit celle qui est appliquée dans le canton de Berne.

Développement de la petite enfance : l'expression recouvre les offres et les mesures adéquates visant à renforcer directement les ressources des familles avec enfants d'âge préscolaire et à soutenir ceux-ci. Utilisée dans le canton de Berne, elle correspond au concept d'éducation et accueil des jeunes enfants (EAJE) en usage dans le monde scientifique.

Education précoce : cette notion, qu'il convient de distinguer de celle de développement de la petite enfance, est issue de la terminologie de la pédagogie spécialisée. Elle s'adresse aux enfants handicapés ou dont le développement est menacé. Elle est aussi appelée éducation précoce spécialisée.

Détection précoce : elle consiste à déceler assez tôt les problèmes de développement et d'intégration mais contrairement au développement de la petite enfance, elle n'est pas limitée au domaine préscolaire. Elle présente par ailleurs un rapport avec la **protection de l'enfant**, dont le rôle spécifique n'est pas d'encourager le développement des enfants mais de les protéger contre les dangers latents et manifestes.

Formation dans le domaine préscolaire : elle équivaut à reconnaître et à accompagner les activités auto-formatrices des enfants dans leur environnement naturel, en partant de l'idée que l'apprentissage des enfants en bas âge se fait dans la vie et leurs activités de tous les jours.

Le développement de la petite enfance se déroule en premier lieu au sein de la famille, mais les diverses structures de prise en charge extrafamiliale y apportent aussi leur contribution. Le tableau suivant illustre les différents niveaux du développement de la petite enfance et délimite les domaines traités dans la présente stratégie (marqués en gris).

Pourquoi investir dans le développement de la petite enfance ? Résultats scientifiques

L'influence positive du développement de la petite enfance est attestée par la recherche scientifique. De fait, des études menées en Suisse et à l'étranger révèlent non seulement que la fréquentation de l'école enfantine a des effets bénéfiques sur toute la scolarité, mais aussi que le développement de la petite enfance permet d'atténuer les différences sociales (Becker et al., 2006 et Landvoigt et al., 2007). Le fait

Tableau 1 **Représentation graphique de la définition du développement de la petite enfance**

	Au sein du noyau familial	Soutien à la famille	Soutien extrafamilial	Mesures extérieures
Développement de la petite enfance en général	Développement de la petite enfance au sein du noyau familial	Sages-femmes, pédiatres, centre de puériculture, service psychologique pour enfants et adolescents, formation pour parents, etc.	Accueil extrafamilial, garderie, familles de jour, groupes de jeu, p. ex.	Prise en charge à l'extérieur (foyers, p. ex.), lorsqu'elle n'est pas possible au sein de la famille, notamment en raison de la santé de l'enfant (handicap, p. ex.)
Développement de la petite enfance en particulier (pour les groupes cibles à risque)		Education précoce spécialisée, logopédie pour enfants d'âge préscolaire, éducation précoce spécialisée Low-Vision, français comme seconde langue, divers projets pilotes : programme de visites à domicile schritt:weise, etc.	Groupes de jeu linguistiques, etc.	
Protection de l'enfant	<p>Les autorités cantonales de protection de l'enfant et de l'adulte ordonnent des mesures de protection de l'enfant au plan du droit civil garantissant la santé et l'intégrité physique, psychique et sexuelle des enfants.</p> <p>Il convient d'éclaircir les rôles de tous les acteurs et domaines du développement de la petite enfance dans leur collaboration avec les nouvelles autorités cantonales de protection de l'enfant et de l'adulte qui entreront en fonction dès le 1^{er} janvier 2013.</p>			

Source: Canton de Zurich, Bildungsdirektion (uniquement en allemand, 2008, p. 8 ss), version complétée.

d'intervenir dès le plus jeune âge améliore en outre **les chances de l'enfant dans le système de formation** (Lanfranchi, 2002 und Spiess et al., 2003). Les enfants socialement défavorisés sont ceux qui profitent le plus des programmes de développement de la petite enfance (Lanfranchi, 2002, Spiess et al., 2003 et Burger, 2010). **La pauvreté est héréditaire**: les enfants qui grandissent dans la pauvreté ont moins de chances que les autres de suivre une formation complète et courent de grands risques de rester pauvres. Cependant, comme le démontrent divers travaux et projets de développement de la petite enfance, ces désavantages et particularités

spécifiques aux enfants peuvent être évités précocement et durablement. Une vaste étude menée en Norvège a permis d'étayer une thèse très discutée : les fondements du succès scolaire se posent à un très jeune âge. Les enfants qui fréquentent une structure d'accueil préscolaire risquent moins d'interrompre leur scolarité et ont simultanément plus de chances de faire des études par la suite. Les bienfaits de ces structures sont supérieurs à la moyenne chez les enfants issus de milieux culturellement défavorisés (Havnes et Magne, 2011). Le même constat existe en Allemagne (Fritschi et Oesch 2008).

Enfin, les enfants issus de familles socialement défavorisées sont aussi **désavantagés dès le départ en matière de santé**, comme le montre le quatrième rapport sur la santé (SAP, 2010).

En plus de sa dimension sociale, le développement de la petite enfance s'avère **économiquement profitable**. De nombreuses analyses (cf. Stamm 2010, pp. 219 et 222 ss pour une vue d'ensemble plus complète) confirment les répercussions économiques positives des investissements consentis dans ce domaine. Les systèmes efficaces de développement de la petite enfance induisent une croissance économique (Anger et al., 2007) et contribuent à réduire la précarité scolaire et la pauvreté des enfants (Anger et al., 2007 et Cunha et al., 2007). Une étude allemande révèle leur utilité économique et calcule le produit qui n'a pas été réalisé du fait du manque d'investissements en la matière au cours des années 1990. Pour ce faire, elle postule un taux d'occupation des crèches pour les années 1990 à 1995 correspondant à 35 pour cent des enfants (contre 16 % en réalité). Après calcul de l'utilité nette, le manque à gagner pour l'économie allemande s'élève 12,6 milliards d'euros à partir de 2009 pour les six années observées.





2 Développement de la petite enfance dans le canton de Berne¹

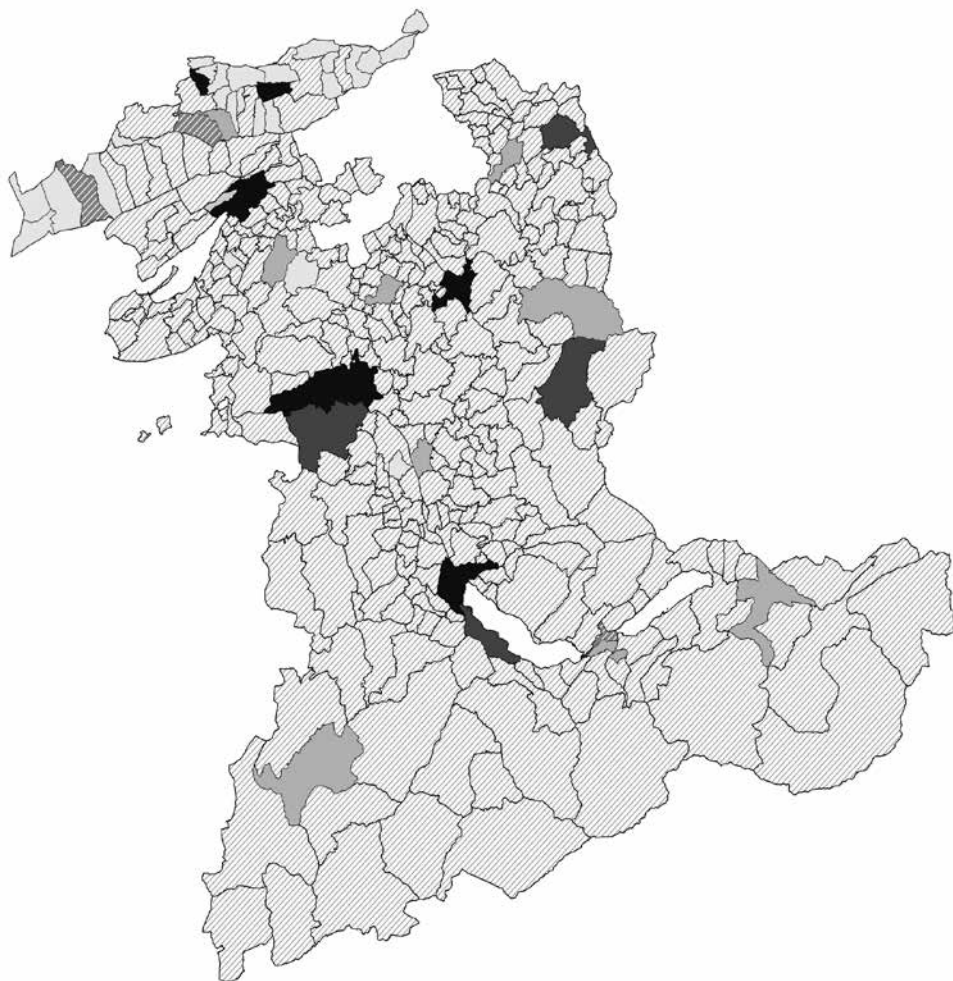
Lors d'ateliers organisés dans quatre régions du canton, les acteurs concernés ont dressé un état des lieux sélectif du développement de la petite enfance dans le canton de Berne.

Il est frappant de constater qu'environ les trois quarts des 52 organisations participantes sont nées d'initiatives privées et un quart seulement de l'action de l'Etat. Les organismes responsables actuellement à l'œuvre présentent un tableau analogue. En ce qui concerne le financement des activités, les pouvoirs publics jouent cependant un rôle plus important puisqu'ils y participent à des degrés divers dans 90 pour cent des cas.

Il a été relevé que les différents protagonistes du développement de la petite enfance ne travaillent guère en réseau, les grands fournisseurs de prestations décentralisées dans ce domaine étant le Centre de puériculture, le Service psychologique pour enfants et adolescents et le Service éducatif itinérant. Outre leur précieuse contribution, ces institutions présentent un potentiel important de mise en réseau. Le graphique suivant illustre leur rayon d'action.

¹ L'état des lieux détaillé figure au chapitre 4 de la version complète de la stratégie.

Illustration 1 **Activités décentralisées du Centre de puériculture, des SPE et du SEI**



- Centre de puériculture et Service psychologique pour enfants et adolescents et service d'éducation précoce
- Centre de puériculture et Service psychologique pour enfants et adolescents
- ▨ Service psychologique pour enfants et adolescents
- Antennes du Centre de puériculture
- Aucune offre
- ▨ Centre de puériculture dans les communes

Source : Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, 2012

3 Champs d'action et recommandations pour un modèle bernois de développement de la petite enfance

Principes

Le canton de Berne entend assurer le devenir et la pérennité du développement de la petite enfance en se fondant sur les cinq principes suivants :

1. L'offre proposée permet de renforcer les conditions générales pour les familles. Il convient d'encourager les capacités des enfants et de prévoir des prestations spécifiques facilement accessibles, dans la mesure du possible dans le milieu des enfants et des familles nécessitant un soutien particulier.
2. Le développement de la petite enfance peut intervenir de diverses manières. Qu'elles soient privées ou publiques, les prestations ont leur raison d'être et jouent un rôle prépondérant. Le canton veille à ce qu'elles soient axées sur les structures existantes et qu'il y ait une mise en réseau avec les autres acteurs sur place. Cela permet d'obtenir un développement de la petite enfance à la fois ciblé et efficace.
3. Il y a lieu de renforcer de manière durable les ressources de tous les enfants, ce dès la naissance. Les nouvelles prestations cantonales doivent permettre de créer un espace de formation et de prise en charge durable et cohérent.
4. Les prestations de développement de la petite enfance ne portent leurs fruits que si parents et fournisseurs de prestations collaborent entre eux. Cette prémisse vaut pour l'ensemble d'entre elles.
5. Le développement de la petite enfance présuppose une harmonisation de l'offre, qui doit être à la fois transparente et de qualité. Le canton de Berne veille à la qualification du personnel travaillant dans le domaine préscolaire.

Champs d'action et mesures envisagées

Dix champs d'action assortis de mesures concrètes peuvent être formulés à partir de l'état des lieux et des principes figurant ci-dessus.

Les trois premiers champs d'action visent à améliorer la mise en réseau et la coordination, mais aussi à faciliter l'accès aux différentes prestations pour les groupes cibles spécifiques. Ils ont un caractère global, tout comme les champs 4 et 5 portant sur l'encouragement des enfants allophones avant l'école enfantine et sur l'amélioration de la détection précoce.

1

Création d'une base commune

Champ d'action 1

Objectif L'ensemble des prestataires et des Directions cantonales concernées peuvent se fonder sur une stratégie commune. Celle-ci pose les bases d'une compréhension consensuelle des différentes notions. Les multiples acteurs du développement de la petite enfance doivent pouvoir se positionner de manière indépendante. Les visées du développement de la petite enfance sont coordonnées à l'échelle cantonale..

Mesures

- 1.1 Journée cantonale consacrée au développement de la petite enfance
- 1.2 Conférence de la famille tenant lieu d'instrument de coordination stratégique du développement de la petite enfance
- 1.3 Relais vers les solutions de suivi
- 1.4 Instrument en ligne destiné à soutenir les communes dans leurs activités en faveur de la petite enfance (élaboration d'une stratégie, etc.)

2

Mise en réseau régionale et information

Champ d'action 2

Objectif Le canton désigne des interlocuteurs régionaux de la petite enfance. Leur mission consiste à tenir à jour une liste des activités de la région et à organiser des réunions de réseau régulières pour tous les prestataires régionaux. Cette structure contribue à assurer une offre intégrée et évite les doublons.

Mesures

- 2.1 Bureau d'information pour le développement de la petite enfance et rencontres régionales de mise en réseau
- 2.2 Intégration renforcée des acteurs du milieu médical dans le domaine préscolaire
- 2.3 Journées et réunions cantonales de mise en réseau

3

Accessibilité et orientation des prestations en fonction des groupes cibles

Champ d'action 3

Objectif Les programmes et les mesures du canton de Berne en faveur de la petite enfance atteignent l'ensemble des groupes cibles définis (mères ET pères, familles socialement défavorisées issues ou non de l'immigration, etc.).

Mesures

- 3.1 Accès des groupes cibles aux activités de développement de la petite enfance subventionnées par le canton de Berne
- 3.2 Renforcement de l'offre destinée aux pères

4

Encouragement précoce à l'apprentissage de la langue

Champ d'action 4

Objectif Le canton de Berne assume activement sa mission d'encouragement précoce de l'apprentissage de la langue. Il s'emploie à promouvoir des programmes ou activités pour les enfants d'âge préscolaire ayant des besoins spécifiques, en vue de réduire le handicap linguistique des enfants de familles issues de la migration avant leur entrée à l'école enfantine.

Mesures

- 4.1 Développement de l'offre à bas seuil pour l'intégration des enfants allophones d'âge préscolaire

5

Détection précoce

Champ d'action 5

Objectif Les acteurs du développement de la petite enfance sont formés à identifier précocement les risques et les situations anormales. Ils peuvent ainsi aiguiller très tôt les personnes intéressées vers les services spécialisés (autorités de la protection de l'enfant et de l'adulte), dont la mission consiste à prévenir les écueils auxquels sont exposés les enfants et leur famille et à leur assurer un développement harmonieux.

Mesures

- 5.1 Formation et sensibilisation à la détection précoce
- 5.2 Vérification des éléments relevant de la protection des données et de l'obligation de signaler

Les champs d'action esquissés et les mesures proposées ci-après se rapportent plus spécifiquement à des structures ou prestations existantes. Un petit nombre de mesures permettent ici aussi d'accroître l'impact des offres du développement de la petite enfance. L'ordre de priorité des champs d'action et des mesures afférentes sera établi au chapitre final.

6

Collaboration entre le Centre de puériculture et le Service psychologique pour enfants et adolescents

Champ d'action 6

Objectif La coopération prometteuse et novatrice instaurée entre le Centre de puériculture et le Service psychologique pour enfants et adolescents est institutionnalisée pour rendre ces entités accessibles à l'ensemble de la population.

Mesures

- 6.1 Collaboration en mode décentralisé entre le Centre de puériculture et le Service psychologique pour enfants et adolescents
- 6.2 Collaboration limitée à des communes sélectionnées

7

Formation des parents dans le domaine de la petite enfance

Champ d'action 7

Objectif Dans l'accomplissement de sa mission de formation des parents, le canton privilégie spécialement le domaine de la petite enfance. A cet effet, il met en place un cadre cantonal propice à une nouvelle orientation de l'offre de formation afin de lui conférer une plus grande cohérence et s'applique en particulier à encourager les offres à bas seuil.

Mesures

- 7.1 Intégration des résultats du projet d'examen de la formation des parents dans le domaine de la petite enfance
- 7.2 Instauration d'un dispositif de formation des parents coordonné, continu et facilement accessible avec soutien particulier des offres à bas seuil pour l'intégration de la population migrante

8

Consolidation, mise en réseau et extension du programme de visites à domicile schritt:weise

Champ d'action 8

Objectif Poursuite du programme schritt:weise dans les communes pilotes et extension à d'autres communes et régions du canton. On cherchera en particulier à relier ce programme à d'autres prestations.

Mesures

- 8.1 Maintien à moyen terme des communes pilotes et extension à d'autres communes sélectionnées
- 8.2 Régionalisation du programme schritt:weise ou extension à tout le territoire du canton
- 8.3 Solutions de suivi du programme schritt:weise

9

Crèches comme lieux d'encouragement précoce organisés en réseau, disponibles en nombre suffisant et appliquant des tarifs à la portée des parents

Champ d'action 9

Objectif Les crèches se comprennent comme des lieux d'apprentissage et d'encouragement étroitement interconnectés. Elles mettent l'accent sur les activités éducatives et pour ce faire, s'appliquent à travailler en lien étroit avec les autres offres du développement précoce. Elles proposent des places en suffisance à des tarifs accessibles à tous les parents.

Mesures

- 9.1 Augmentation du nombre de places d'accueil dans les crèches et les familles de jour
- 9.2 Renforcement de la qualité éducative des crèches
- 9.2.1 Mise en œuvre d'un programme d'éducation de la petite enfance
- 9.2.2 Mise en œuvre de processus de qualité et de mise en réseau de longue haleine dans l'accueil extrafamilial

Champ d'action 10

Objectif Les communes désireuses de promouvoir les groupes de jeu peuvent s'inspirer des exemples de bonnes pratiques de Suisse et des consignes pour groupes de jeu à vocation spécifique (intégration, apprentissage de la langue, etc.).

Mesures

10.1 Recommandations à l'usage des communes : consignes de qualité pour les groupes de jeu

Regroupement et hiérarchisation des mesures

Un système de développement de la petite enfance tel que le connaît le canton de Berne peut tirer un grand bénéfice d'une mise en réseau plus poussée sur les plans stratégique et opérationnel ainsi que d'une stratégie mieux ancrée. Il est donc urgent de mettre en œuvre les mesures rattachées aux champs d'action 1 à 3 (ancrage du développement de la petite enfance dans les structures cantonales, mise en réseau dans les sites et accessibilité des groupes cibles spécifiques). Les prestations existantes, en effet, peuvent avoir une efficacité accrue si elles sont reliées entre elles et sont en mesure d'atteindre plus facilement des groupes cibles définis. Un autre objectif consiste à encourager l'apprentissage de la langue chez les enfants allophones avant leur entrée à l'école enfantine. Enfin, il faut porter une attention particulière à la formation et la sensibilisation des acteurs de la détection précoce, afin d'opérer un aiguillage correct vers les nouvelles autorités de la protection de l'enfant et de l'adulte.

La mise en œuvre des champs d'action 1 à 3, qui entre dans la fonction de pilotage des Directions et est assurée par leurs ressources financières et humaines, conditionne les trois possibilités de développement envisagées plus loin. A la différence des mesures qui se rattachent aux trois premiers champs d'action, la réalisation des mesures des champs d'action 4 *encouragement précoce de l'apprentissage de la langue* et 5 *détection précoce* requiert des moyens financiers supplémentaires. Compte tenu du caractère éminemment urgent de ces mesures et des effets que l'on peut en escompter à moyen terme, elles conditionnent elles aussi les options envisagées.

Pour assurer un développement de la petite enfance en adéquation avec les besoins dans le canton de Berne, il est nécessaire d'ouvrir de nouveaux champs d'action – y compris des champs qui auront un coût financier – pour faire opérer un investisse-

ment de longue haleine dans la petite enfance et les familles. Voici les options qui s'offrent pour promouvoir un développement tourné vers l'avenir :

Option A : un développement de la petite enfance à la mesure des besoins passe par la réalisation de l'ensemble des autres champs d'action identifiés (6 à 10).

Option B : pour assurer un soutien direct à bas seuil aux familles, on privilégie les champs d'action et les mesures de soutien à la famille en renonçant parallèlement à développer les structures d'accueil extrafamilial (crèches et accueil familial de jour).

Option C : tous les nouveaux champs d'action (6 à 10) sont mis en œuvre, mais leur réalisation est moins poussée que dans l'option A « en adéquation avec la demande ».

Il ressort des projets pilotes cofinancés par le canton et des expériences engrangées par d'autres pays, cantons et villes que **l'option A**, axée sur les besoins, constitue une base idéale et efficace pour un développement durable. Contrairement à l'option B, l'option A ne mise pas uniquement sur le soutien à la famille, mais tient compte de l'objectif de la stratégie de politique familiale, à savoir prévoir, jusqu'en 2020, une prise en charge de 20 pour cent des enfants en âge préscolaire dans des structures d'accueil extrafamilial, ce à des prix raisonnables. A l'opposé de l'option C qui couvre certes tous les champs d'action, l'option A laisse entrevoir des effets nettement plus positifs compte tenu du fait que l'ensemble de la population peut profiter de l'offre alors qu'avec l'option C, cette dernière est seulement proposée sur des sites sélectionnés. Le but des mesures contenues dans l'option A n'est pas de mettre en place un développement de la petite enfance sophistiqué mais de tenir compte de manière optimale des besoins réels afin que les mesures profitent à celles et ceux qui en ont vraiment besoin.



Tableau 2 **Aperçu des trains de mesures**

Champs d'action*	Base Annuellement 0.3 mio CHF
1 Création d'une base commune	Mise en œuvre avec les ressources budgétaires et humaines des Directions
2 Mise en réseau régionale et information	Annuellement 0.1 mio CHF (brut avant compensation des charges)
3 Accessibilité et orientation des activités en fonction des groupes cibles	Mise en œuvre avec les ressources budgétaires et humaines des Directions
4 Encouragement précoce à l'apprentissage de la langue	Financement par des fonds fédéraux
5 Détection précoce	Annuellement 0.2 mio CHF (brut avant compensation des charges)

* Champs d'action 1 – 10, voir texte page 11 – 16.

	Option A Développement de la petite enfance en adéquation avec les besoins Annuellement : 4.17 mio CHF Versement unique : 0.10 mio CHF	Option B Développement de la petite enfance axée sur le soutien à la famille Annuellement : 1.67 mio CHF Versement unique : 0.10 mio. CHF	Option C Renforcement des structures exis- tantes du dévelop- pement de la petite enfance Annuellement : 1.55 mio. CHF	
6	Collaboration entre le Centre de puériculture et le Service psychologique pour enfants et adolescents	Annuellement 0.83 mio CHF env.	Annuellement 0.83 mio CHF env.	Annuellement 0.07 mio. CHF env.
7	Renforcement de la formation des parents dans le domaine de la petite enfance	Mise en œuvre avec les ressources budgétaires et humaines des Directions, dans la mesure de leurs moyens	Mise en œuvre avec les ressources budgétaires et humaines des Directions, dans la mesure de leurs moyens	Mise en œuvre avec les ressources budgétaires et humaines des Directions, dans la mesure de leurs moyens
8	Programme de visites à domicile schritt:weise, cofinancement	Annuellement : 0.84 mio CHF / contribution unique : 0.10 mio CHF (brut avant compensation des charges)	Annuellement : 0.84 mio CHF env. /versement unique : 0.10 mio CHF.	Annuellement 0.48 mio CHF env.
9	Accueil extrafamilial – Extension/développement qualitatif	Annuellement 2.5 mio CHF env. (brut avant compensation des charges, extension de la Stratégie de politique familiale 2009)		Annuellement 1 mio CHF env., brut avant compensation des charges, extension réduite par rapport à la Stratégie de politique familiale)
10	Groupes de jeu	Mise en œuvre avec les ressources budgétaires et humaines des Directions, dans la mesure de leurs moyens		

