

ÉTAT DES LIEUX ET ANALYSE DE L'OFFRE DE MESURES POUR LES ENFANTS ET LES JEUNES DANS LES COMMUNES DU CANTON DE FRIBOURG

Mandant : Canton de Fribourg

Rapport final du mandat n° 8645

RESPONSABLES

Dominique Malatesta, professeure (HETS&Sa – EESP)

Suzanne Stofer, chargée de recherche (HETS&Sa – EESP)

FEVRIER 2013

SOMMAIRE

SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	5
PREMIERE PARTIE	7
ANALYSE QUANTITATIVE : LE QUESTIONNAIRE	7
1. Élaboration et structure du questionnaire.....	7
2. Résultats et analyse du questionnaire.....	9
2.1. Structures et politique	9
2.2. Formation des enfants et des jeunes et insertion professionnelle	19
2.3. Protection des enfants et des jeunes.....	21
2.4. Encouragement des enfants et des jeunes.....	23
2.5. Soutien aux parents et aux familles	26
DEUXIEME PARTIE	31
ANALYSE QUALITATIVE : LES « FOCUS GROUP »	31
1. Les représentations du rôle de la politique de l'enfance et de la jeunesse : un concept peu défini	31
2. Les objets et les mesures de la politique de l'enfance et de la jeunesse : entre intégration et complexification des situations	33
2.1. Les mesures prioritaires : la petite enfance et l'accueil extrascolaire	33
2.2. Les vecteurs d'intégration : les sociétés de jeunesse et la taille de la commune.....	34
2.3. Les aspects considérés comme problématiques : la démission des parents et la migration.....	35
3. Les moyens, les ressources et les limites pour réaliser la politique de l'enfance et de la jeunesse : la nécessité d'une collaboration intercommunale	39
CONCLUSIONS	41
ANNEXE	43

INTRODUCTION

L'objectif de l'étude présentée dans ce rapport était d'effectuer un état des lieux et une analyse de l'offre des mesures proposées aux enfants et aux jeunes dans les communes du canton de Fribourg. La Haute école de travail social et de la santé – EESP – Lausanne a été mandatée par le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) de la Direction de la santé et des affaires sociales de l'État de Fribourg (DSAS) pour la réaliser.

À l'origine, cette enquête devait être menée en collaboration avec la Haute École Spécialisée (FHNW) de travail social de Bâle qui avait été contactée pour mener une analyse de l'offre des mesures proposées par les communes des cantons de Soleure et d'Argovie. Il s'agissait d'identifier les activités de loisirs existantes dans les communes de ces trois cantons. Après réflexion, le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) de l'État de Fribourg a souhaité élargir la récolte de données à d'autres domaines que celui des activités de loisirs ; les domaines en question correspondant à ceux constituant la politique de l'enfance et de la jeunesse promue par l'État de Fribourg. Cette politique s'appuie sur une approche multisectorielle et transversale basée sur quatre piliers : la formation, la protection, la promotion et la participation. Pour ce faire, la collaboration avec la HES de Bâle a été abandonnée et une enquête spécifiquement fribourgeoise a été mise en place. Relevons que celle-ci intervient dans le cadre de la mise en application de la loi sur l'enfance et la jeunesse du 12 mai 2006 qui implique directement les communes.

Pour effectuer un état des lieux et une analyse des mesures proposées aux enfants et aux jeunes des communes du canton de Fribourg, nous avons procédé en deux étapes : la première consistait à identifier et à mesurer l'offre communale, la seconde visait à comprendre les forces et les faiblesses des communes pour élaborer et réaliser des mesures.

Pour réaliser la première étape, nous avons privilégié une méthode quantitative avec l'envoi d'un questionnaire à l'ensemble des communes, pour la seconde, nous avons opté pour une méthode qualitative avec l'organisation de discussions avec des représentant·e·s des communes, regroupées selon les districts, manière de procéder pouvant s'apparenter, d'un point de vue méthodologique, à des « focus group ».

Les données récoltées grâce au questionnaire et aux « focus group » ont permis de réaliser une analyse descriptive. À ce propos, il faut noter que, tant le guide d'entretien pour la réalisation des « focus groups » que le questionnaire envoyé aux communes ont été élaborés par le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ). L'animation des « focus groups » a été assumée par des collaborateurs-trices du Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) de l'État de Fribourg qui ont ensuite restitué les propos tenus sous forme de procès-verbaux que nous avons analysés.

Nos remerciements vont au Service cantonal de l'enfance et de la jeunesse (SEJ), pour son importante implication, ainsi qu'à tous les employé·e·s et représentant·e·s des communes qui ont participé à cette enquête que ce soit en répondant au questionnaire ou en participant aux « focus group ».

PREMIERE PARTIE

ANALYSE QUANTITATIVE : LE QUESTIONNAIRE

Les thèmes abordés dans le questionnaire adressé à l'ensemble des communes reprennent les quatre piliers (la formation, la protection, la promotion et la participation) de la politique de l'enfance et de la jeunesse de l'État.

Le canton de Fribourg comprend 167 communes¹ et 7 districts. 126 communes, soit 75% des communes, ont répondu au questionnaire. Tous les districts sont représentés. Le rapport entre le nombre de communes ayant répondu au questionnaire et le nombre appartenant à un district est le suivant :

Tableau 1 : Communes ayant répondu au questionnaire, par district

Districts	Nombre d'habitant·e·s*	Nombre de communes	Nombre de communes ayant répondu au questionnaire
La Broye	25'941	31	24
La Glâne	20'342	20	13
La Gruyère	45'502	26	25
La Sarine	97'330	36	27
Le Lac	32'428	26	17
La Singine	40'728	19	11
La Veveyse	15'540	9	9

*Source: OFS, 2010

Les plus petites communes ont moins répondu que les autres. Elles expliquent cette non-réponse par le fait qu'elles disposent de très peu – souvent d'aucune – offre développée sur leur territoire dans les domaines abordés par le questionnaire. Les résultats qui suivent sont calculés sur les 126 communes qui ont répondu au questionnaire. Les données ont été anonymisées afin de garantir la confidentialité aux communes.

1. Élaboration et structure du questionnaire

Le questionnaire est structuré selon cinq axes : structures et politique, formation des enfants et des jeunes et insertion professionnelle, protection des enfants et des jeunes, encouragement des enfants et des jeunes, soutien aux parents et aux familles. Ces axes d'intervention sont dépendants ou indépendants des structures cantonales (formation et protection) et sont plus ou moins spécifiquement rattachés à des dispositifs locaux (structures et politique, promotion et encouragement).

¹ Ce chiffre vaut pour 2011, année lors de laquelle l'enquête a été réalisée. En 2012, suite à des fusions de communes, le nombre de communes fribourgeoises s'élève à 165.

Les enjeux autour de ces axes ont une actualité particulière. En effet l'État de Fribourg a décidé de mesures (suivant une démarche « top down »²) par exemple concernant l'accueil extrascolaire (AES), dont la mise en œuvre est obligatoire pour les communes. Certains de ces axes demandent clairement des compétences professionnelles, alors que d'autres permettent de valoriser des compétences et des analyses locales de la prise en charge des enfants et des jeunes³. Le questionnaire a en effet pour but de connaître les mesures qui s'adressent aux habitant·e·s de 0 à 25 ans.

Certaines mesures ne concernent donc que des mineur·e·s, d'autres s'adressent à des jeunes majeur·e·s. Ces axes concernent aussi bien les relations que les enfants ont avec les institutions que celles que les enfants entretiennent avec leur environnement proche.

L'objectif privilégié par le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) de l'État de Fribourg a été d'identifier l'offre existante dans les domaines liés à la politique de l'enfance et de la jeunesse de la manière la plus exhaustive possible. Cette manière de procéder devait permettre de connaître l'offre de chaque commune (celle-ci dit disposer d'une mesure, d'un programme, etc.). Toutefois, le contenu précis de ce que recouvrent ces offres n'a pas toujours pu être défini. La réponse à une question (par exemple, une commune qui déclare prendre des mesures pour favoriser le bien-être psychique des enfants et des jeunes de la commune) signifie que la commune estime avoir cette offre, mais sans que l'on puisse savoir exactement ce qu'elle recouvre. Autrement dit, le questionnaire propose une multitude de variables qui ne sont pas des indicateurs, un indicateur étant beaucoup plus précis qu'une variable.

À partir de là, nous ne pouvions, d'un point de vue scientifique, que rendre compte de la réponse ou non-réponse qu'une commune donne à une question. Le type de questions a parfois rendu difficile l'interprétation des réponses et a empêché les croisements de variables et partant la construction de typologies. La formulation du questionnaire rend ainsi compte d'une démarche qui privilégie une approche exploratoire dont les résultats montrent des tendances générales dans les différents thèmes abordés. Chacun de ces derniers mériterait d'être approfondi dans le cadre d'études futures. C'est pour cela que la présentation des résultats et de l'analyse reprend la formulation et l'ordre des questions du questionnaire. Pour en faciliter la lecture, nous présentons une série de résultats sous formes de tableaux et d'histogrammes.

Précisons encore que la plupart des questions proposaient une réponse « autres » qu'il a été impossible de traiter. Les réponses proposées se retrouvaient en effet souvent d'une question à l'autre, de sorte qu'il n'était pas possible de les prendre en compte. Il en est allé de même pour les réponses aux demandes faites aux communes de préciser, lorsqu'elles disposaient d'une offre, qui en était l'organisme

² Il s'agit d'une approche qui va « du haut vers le bas », donc d'un pilotage d'une politique ou d'un programme dirigé depuis l'échelon « supérieur » d'une hiérarchie sur les échelons « subordonnés » pour que ceux-ci les mettent en œuvre.

³ Le critère formel de distinction entre enfants et jeunes est le passage à la majorité. Les enfants sont donc mineur·e·s, les jeunes sont majeur·e·s. Nous utilisons néanmoins, dans la seconde partie consacrée aux « focus group », le terme « jeune » pour désigner les personnes à partir de l'adolescence, comme le font les représentant·e·s communaux.

porteur, le montant alloué par la commune, l'instance de contact, ainsi que l'existence ou non d'une autre offre propre. Le faible taux de réponse, ainsi que la diversité de la nature des réponses ne permettent pas d'exploiter ces données.

2. Résultats et analyse du questionnaire

2.1. Structures et politique

La première partie qui rend compte des résultats du questionnaire se subdivise en 6 sections. Une première section concerne les données du personnel dans les communes dont l'activité est principalement liée au domaine de l'enfance et de la jeunesse. Une deuxième section comprend des données sur les modalités d'information proposées aux habitant·e·s dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. Une troisième section interroge l'organisation au sein des communes de la politique locale dans ce domaine, organisation qui comprend aussi bien des commissions que des réseaux de collaboration. Une quatrième section identifie l'existence de lieux formels de participation destinés aux enfants et aux jeunes qui vont des conseils de jeunes à la participation active de ceux-ci dans l'encadrement des activités de loisirs. Une dernière section rend compte des données relatives à l'évaluation des besoins propres aux communes.

Les résultats montrent que, de manière générale, les pourcentages de réponse aux questions posées sont faibles. Ce qui apparaît fortement, c'est qu'il existe, dans chaque commune, un support d'information destiné aux habitant·e·s, en l'occurrence un bulletin communal. Il faut noter aussi que sont présents dans la plupart des communes, des organes constitutifs de la vie politique institutionnalisée, en l'occurrence une commission scolaire et une commission de naturalisation. On remarque également que plus de la moitié des communes font appel à des jeunes bénévoles pour l'organisation et/ou l'encadrement d'activité de jeunesse.

2.1.1. Personnel

Concernant le personnel dont l'activité est directement liée au domaine de l'enfance et de la jeunesse, il n'est présent que dans quelques communes. Plus précisément, on observe que:

- le *poste* qui existe le plus souvent est celui d'*animateur-trice de jeunesse* ou d'*animateur-trice socioculturel-le*, puisque 11,1% (N⁴=14) des communes déclarent disposer d'un ou de plusieurs postes de ce genre. Lorsqu'il existe un ou plusieurs postes d'animateur-trice de jeunesse ou animateur-trice socioculturel-le, le taux d'engagement que ce(s) poste(s) représentent se situe entre 30% et 200% selon les communes. Dans 3 communes, le poste est partagé avec une autre commune. Pour 7,1% (N=9) des communes cet·te animateur-trice de jeunesse joue également un rôle de coordination de la politique communale de l'enfance et de la jeunesse;

⁴ N=nombre

- le *poste de travailleur social en milieu scolaire* existe, quant à lui, dans 9,5% (N=12) des communes. Lorsqu'un tel poste existe, il représente, selon les communes, un taux allant de 35% à 75%;
- le *poste de délégué-e à l'enfance et à la jeunesse* qui met sur pied et coordonne des mesures de promotion, de participation et de prévention en faveur des enfants et des jeunes (et qui ne soit pas l'animateur-trice de jeunesse) n'existe que dans 4% (N=5) des communes. Lorsqu'il existe un-e délégué-e, celui-ci-celle-ci est engagé-e à 60% dans deux communes et comme bénévole dans une troisième (DM⁵=2).

Les deux tableaux qui suivent permettent de mieux visualiser la répartition de ces différents postes selon les districts et selon la taille de la commune.

Tableau 2 : Postes de délégué-e à l'enfance et à la jeunesse, poste d'animation de jeunesse ou d'animation socioculturelle, poste de travailleur-euse social-e en milieu scolaire, par district, en valeur absolue

<i>Districts</i>	<i>Nb total de communes disposant d'un poste de délégué-e à l'enfance et à la jeunesse</i>	<i>Nb total de communes disposant d'un poste d'animation de jeunesse ou socioculturelle</i>	<i>Nb total de communes disposant d'un poste de travailleur-euse social-e en milieu scolaire</i>
1.La Broye	1	1, C-L	0
2.La Glâne	0	1, C-L	0
3.La Gruyère	0	1, C-L	1, C-L
4.La Sarine	0	3	1
5.Le Lac	1	1, C-L	3, C-L
6.La Singine	1, C-L*	1, C-L	7, C-L
7.La Veveyse	2	1	0

*C-L signifie que la commune chef-lieu du district fait partie des communes comptabilisées.

Tableau 3 : Poste de délégué-e à l'enfance et à la jeunesse, poste d'animation de jeunesse ou d'animation socioculturelle, poste de travailleur-euse social en milieu scolaire, selon la taille de la commune, en valeur absolue

<i>Taille de la commune selon la population totale</i>	<i>Nombre total de communes disposant d'un poste de délégué-e à l'enfance et à la jeunesse</i>	<i>Nombre total de communes disposant d'un poste d'animation de jeunesse ou d'animation socioculturelle</i>	<i>Nombre total de communes disposant d'un poste de travailleur-euse social-e en milieu scolaire</i>
0 à 500	2	0	0
501 à 1'000	0	0	1
1'001 à 5'000	3	8	6
5'001 à 10'000	0	4	3
Plus de 10'000	0	2	2

⁵ DM = donnée(s) manquante(s)

2.1.2. Information “Enfance et Jeunesse”

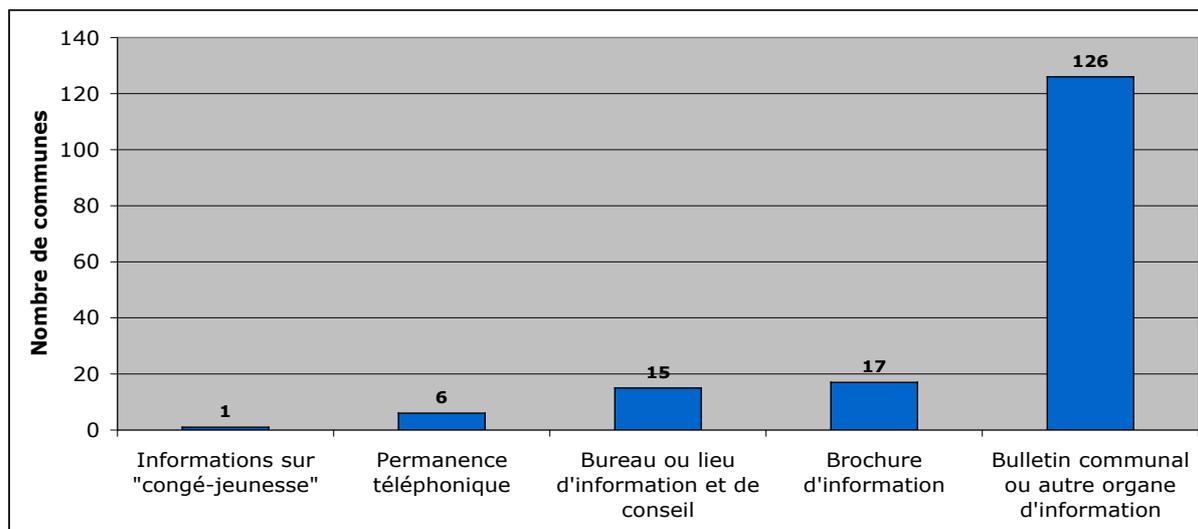
Pour analyser la visibilité de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les communes, il est intéressant de se poser la question de la présence de ce thème dans l'espace public, plus particulièrement dans le dispositif de communication.

On constate à ce propos que :

- 29,4% (N=37) des communes déclarent que leur *site internet* comprend une rubrique destinée aux enfants et aux jeunes ; 10,3% (N=13) des communes répondent qu'une telle rubrique est en projet (DM= 3) ;
- 13,5% (N=17) des communes disposent d'une *brochure d'information* contenant des informations spécifiquement destinées aux enfants, aux jeunes et à leur famille ;
- 11,9% (N=15) des communes disposent d'un *bureau* ou d'un *lieu d'information et de conseil* pour les questions et les offres relatives à l'enfance et à la jeunesse ;
- 4,8% (N=6) des communes proposent une *permanence téléphonique* pour les questions et les offres relatives à l'enfance et à la jeunesse ;
- 0,8% (N=1) des communes propose une *information systématique* aux jeunes apprenti·e·s ou employé·e·s de moins de 30 ans *concernant le « congé-jeunesse »* ;
- 100% (N=126) des communes disposent d'un *autre organe d'information aux habitant·e·s*, dans la majeure partie des cas, il s'agit d'un bulletin communal.

Ces résultats (représentés, ci-dessous, dans le graphique 1), montrent que l'information concernant ce thème est principalement transmise par un moyen traditionnel de l'organisation de la politique communale (le bulletin communal) ou bien facile à mettre en place (le site internet) et non par des offres sous forme de services plus spécifiques à la personne. On peut faire l'hypothèse que des services cantonaux d'aide aux enfants et aux jeunes, tel que « CIAO », qui est une association romande d'information et de prévention pour les jeunes Romands et qui dispose d'un site internet, constituent des recours importants et suffisants à condition que leur diffusion soit bien assurée.

Graphique 1 : Type d'information disponible concernant l'enfance et la jeunesse, par commune, en valeur absolue



2.1.3. Commissions et organes consultatifs

Si l'on s'intéresse à l'existence de commissions ou d'organes consultatifs qui traitent spécifiquement des questions liées au domaine de l'enfance et de la jeunesse, les résultats montrent qu'un nombre très peu élevé de communes disposent de ce type d'instance, puisque seulement :

- 8,7% (N=11) des communes ont mis en place au niveau communal une *Commission de l'enfance et de la jeunesse* pour les questions relatives à l'enfance et à la jeunesse ;
- 3,2% (N=4) ont le projet – ou sont sur le point – de le faire.

Si on observe ce résultat par district, on constate qu'aucune commune des districts de la Broye ou de la Glâne ne disposent d'une Commission de l'enfance et de la jeunesse, que les districts de la Gruyère et de la Sarine n'ont chacun qu'une seule commune qui déclare en avoir une, alors que le Lac et la Veveyse ont en deux et que la Singine en a cinq.

Si l'on s'intéresse à la taille des communes qui disposent d'une Commission de l'enfance et de la jeunesse, on constate que ce sont les communes qui ont entre 1'000 et 10'000 habitant·e·s qui en ont le plus, puisque 6 des 11 communes qui disposent d'une Commission de l'enfance et de la jeunesse, ont entre 1'000 et 5'000 habitant·e·s et 4 communes entre 5'000 et 10'000 habitant·e·s. Une seule commune de plus de 10'000 habitant·e·s a une telle commission.

- Parmi les 11 communes qui ont une telle commission, 20% (N=3) l'ont mise en place au niveau législatif, 80% (N=8) au niveau exécutif ;
- Dans 9 communes, aucun membre de cette commission n'a moins de 18 ans, dans une commune, un membre et dans une autre commune 4 membres ont moins de 18 ans ;

- Dans 46,6% (N=7) de ces communes, les devoirs et objectifs de la commission sont fixés par écrit ;
- 40% (N=6) des communes ayant une Commission de l'enfance et de la jeunesse disposent de rapports annuels de la Commission de l'enfance et de la jeunesse.

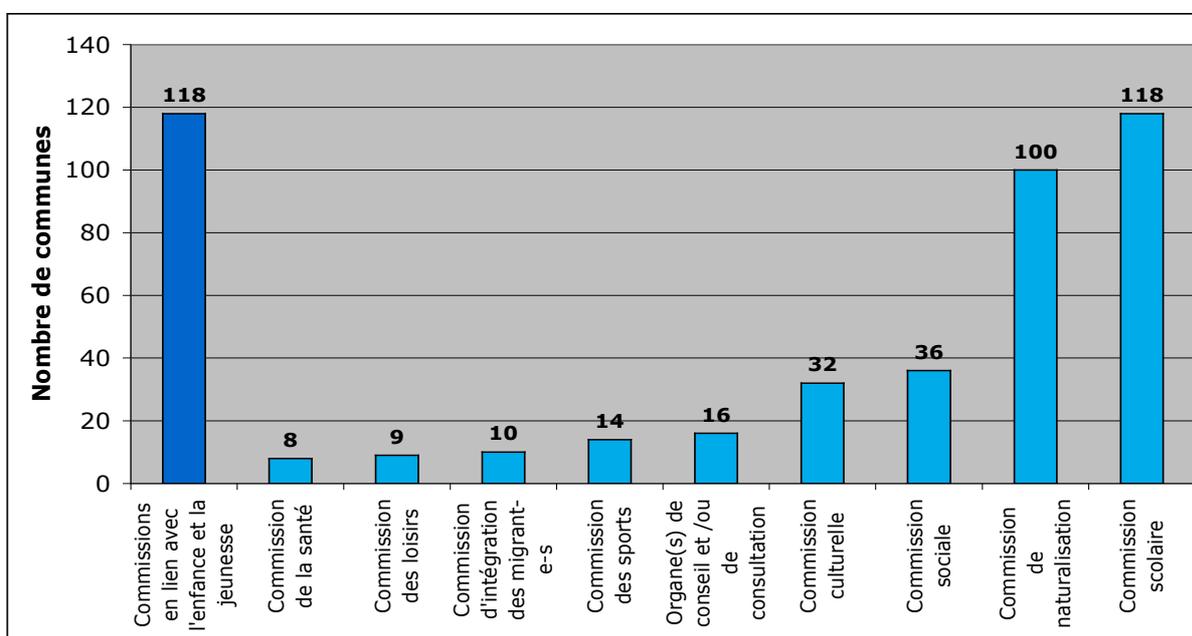
Néanmoins, si peu de communes disposent d'une Commission se préoccupant spécifiquement des questions relevant du domaine de l'enfance et de la jeunesse, la majorité d'entre elles, à savoir 93,6% (N=118), ont des commissions qui sont en lien avec cette thématique (DM=1).

Connaître l'existence ou non d'une commission en lien avec le domaine de l'enfance et de la jeunesse permet de voir l'institutionnalisation d'organes spécifiques qui concernent les prestations et les ressources à disposition – directement ou indirectement – des enfants. Ce sont les premiers interlocuteurs en cas de réflexions ou d'interventions plus générales, puisqu'ils regroupent des acteurs significatifs du domaine. On constate que **parmi ces 118 communes** :

- toutes ont une commission scolaire;
- 84,7% (N=100) ont une commission de naturalisation ;
- 30,5% (N =36) ont une commission sociale ;
- 27,1% (N=32) une commission culturelle ;
- 13,6% (N=16) ont un ou plusieurs autre organe(s) de conseil et/ou de consultation ;
- 11,9% (N=14) ont une commission des sports ;
- 8,5% (N=10) ont une commission d'intégration des migrant-e-s ;
- 7,6% (N=9) ont une commission des loisirs ;
- 6,8% (N=8) ont une commission de la santé.

Ces résultats, illustrés dans le graphique 2, montrent qu'il y a une discrédance forte entre les deux commissions qui participent institutionnellement de l'organisation d'une commune, c'est-à-dire la commission scolaire et la commission de naturalisation, et les autres types de commission.

Graphique 2 : Commissions en lien avec l'enfance et la jeunesse, par commune, en valeur absolue



- 13,5% (N=17) des communes ont un *organe de coopération* ayant pour but de favoriser la collaboration sur les questions de jeunesse, 16,7% (N=21) disposent d'un tel organe au niveau régional, 1,6% (N=2) déclarent disposer d'un tel organe au niveau communal et régional.

Les deux tableaux qui suivent permettent de mieux visualiser la répartition de ces différents organes de coopération selon les districts et selon la taille de la commune.

Tableau 4 : Organe de coopération au niveau communal, au niveau régional et au niveau régional et communal, par district, en valeur absolue

<i>Districts</i>	<i>Nb total de communes disposant d'un organe de coopération au niveau communal</i>	<i>Nb total de communes disposant d'un organe de coopération au niveau régional</i>	<i>Nb total de communes disposant d'un organe de coopération au niveau communal et régional</i>
1.La Broye	1	6	1
2.La Glâne	1, C-L*	1	0
3.La Gruyère	3	7	0
4.La Sarine	1	2	1
5.Le Lac	6	1	0
6.La Singine	4, C-L	0	0
7.La Veveyse	1	4	0

*C-L signifie que la commune chef-lieu du district fait partie des communes comptabilisées.

Tableau 5 : Organe de coopération au niveau communal, selon la taille de la commune, en valeur absolue

<i>Taille de la commune selon la population totale</i>	<i>Nb total de communes disposant d'un organe de coopération au niveau communal</i>	<i>Nb total de communes disposant d'un organe de coopération au niveau régional</i>	<i>Nb total de communes disposant d'un organe de coopération au niveau communal et régional</i>
0 à 500	5	7	0
501 à 1'000	4	4	1
1'001 à 5'000	7	10	1
5'001 à 10'000	1	0	0
Plus de 10'000	0	0	0

Pour ce qui est de la composition des organes de coopération, on relève que les membres ou instances suivants y sont représentés:

- Conseil communal = 65,8% (N=25)
- Ecole = 63,2% (N=24)
- Accueil extrascolaire, mamans de jours, crèche... = 44,7% (N=17)
- Services sociaux régionaux = 36,8% (N=14)
- Société de jeunesse = 34,2% (N= 13)

- Sociétés locales proposant des activités en faveur des enfants et des jeunes = 28,9% (N=11)
- Médiateur-trice scolaire/travailleur-se social·e en milieu scolaire = 21,1% (N=8)
- Service médical scolaire = 21,1% (N=8)
- Police cantonale de proximité = 21,1% (N=8)
- Association de jeunesse (scouts, etc.) = 18,4% (N=7)
- Service de l'enfance et de la jeunesse = 18,4% (N=7)
- Centre de loisir de la commune = 15,8% (N=6)
- Autres associations cantonales (Éducation familiale, Croix-Rouge, Pro Juventute, etc.) = 15,8% (N=6)
- Travailleur-travailleuse de jeunesse d'une Eglise = 10,5% (N=4)
- Travailleur-travailleuse social·e de rue de la commune = 5,3% (N=2)
- Autres services cantonaux = 5,3% (N=2)
- REPER (organisme de promotion de la santé et de prévention)= 5,3% (N=2)
- Autres : = 13,2% (N=5).

2.1.4. Moyens de participation à disposition des enfants et des jeunes

Lorsque l'on s'intéresse aux moyens de participation à disposition des enfants et des jeunes qui existent dans les communes, on relève que 17,4% (N=22) des communes ont mis en place, au niveau communal (10,3% ; N=13) ou régional (7,1% ; N=9), des *processus participatifs* pour les enfants et/ou les jeunes. Dans 1,5% (N=2) des communes, la mise en place d'un tel processus est en projet.

Ces processus participatifs consistent pour une moitié (N=11) des communes concernées en une implication des enfants et des jeunes dans des projets spécifiques en leur faveur, l'autre moitié (N=10) répond avoir recours à d'autres moyens de participation dont la nature n'est non spécifiée (DM=1).

On constate qu'aucune commune ne dispose de modalités de participation telles qu'un conseil d'enfants, un forum de discussion pour les enfants et les jeunes ou encore d'une journée de la jeunesse.

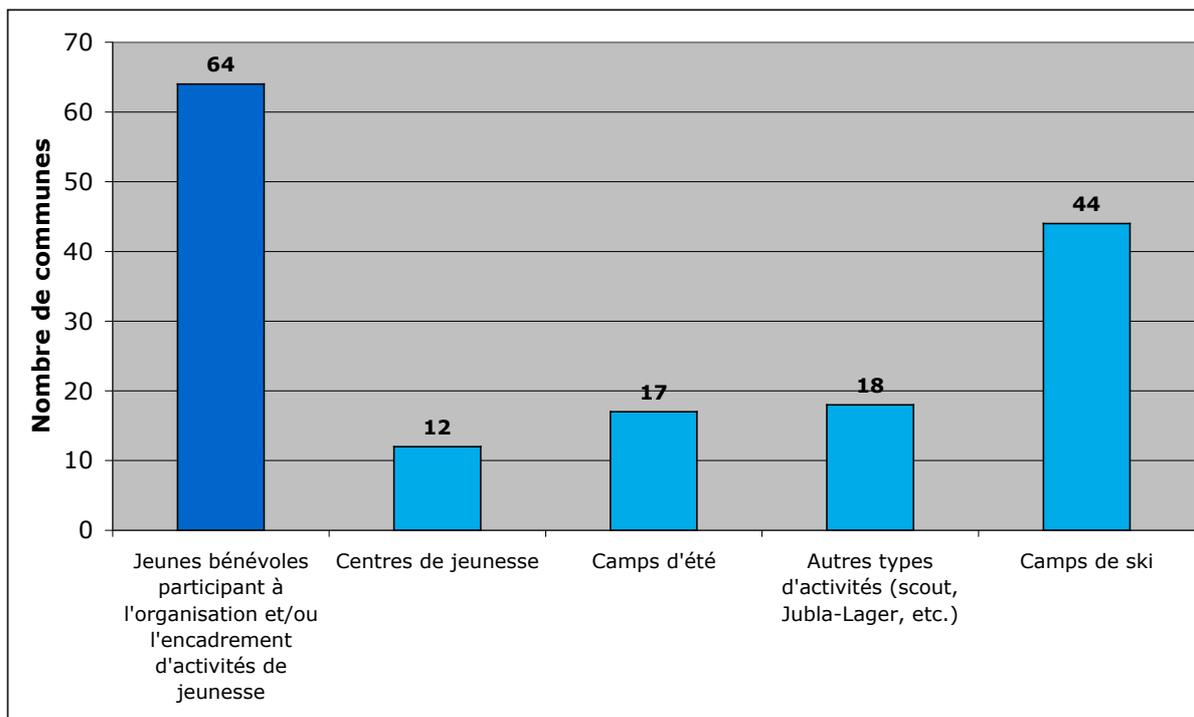
Relevons encore que seules 6,3% (N=8) des communes attribuent des sièges à un·e représentant·e de la jeunesse dans des commissions communales existantes et que dans 1,6% (N=2) des cas, c'est en projet.

On relève cependant que si la représentation des enfants et des jeunes à la vie communale est assez faible, leur *participation bénévole* est en revanche relativement importante, puisque la moitié des communes déclare qu'elles comptent des jeunes bénévoles sur leur territoire. 50,8% (N=64) d'entre elles déclarent en effet faire appel à des jeunes bénévoles pour l'organisation et/ou l'encadrement d'activité de jeunesse.

Le graphique 3 montre le type d'activités dans lesquelles les jeunes bénévoles des communes sont actifs-ves. Il s'agit dans 68,8% (N=44) des cas de camps de ski,

dans 26,6% (N=17) des cas, de camps d'été, dans 18,8% (N=12) de centres de jeunesse, dans 28,8% (N=18) d'autres types d'activités (activités et camps de scout, Jubla-Lager (organisation chrétienne de jeunesse), fêtes des sociétés villageoises, etc.).

Graphique 3 : Jeunes bénévoles et types d'activités exercées, par commune, en valeur absolue



On peut faire l'hypothèse que le nombre de jeunes bénévoles est plus élevé que celui annoncé, ce dernier concernant les inscriptions officielles alors que l'on sait que dans les clubs de sports, les paroisses, etc., l'activité bénévole pour l'organisation de ces derniers est essentielle. L'engagement bénévole est donc certainement plus élevé en termes de nombre de jeunes et plus large en termes de domaines concernés. Cette hypothèse expliquerait que très peu de communes, soit 8,7% (N=11) d'entre elles, sont intéressées à obtenir de l'aide pour leur recherche de bénévoles. Cette distinction entre deux types de bénévolat est importante dans le cadre de la mise en place d'une politique de l'enfance et de la jeunesse.

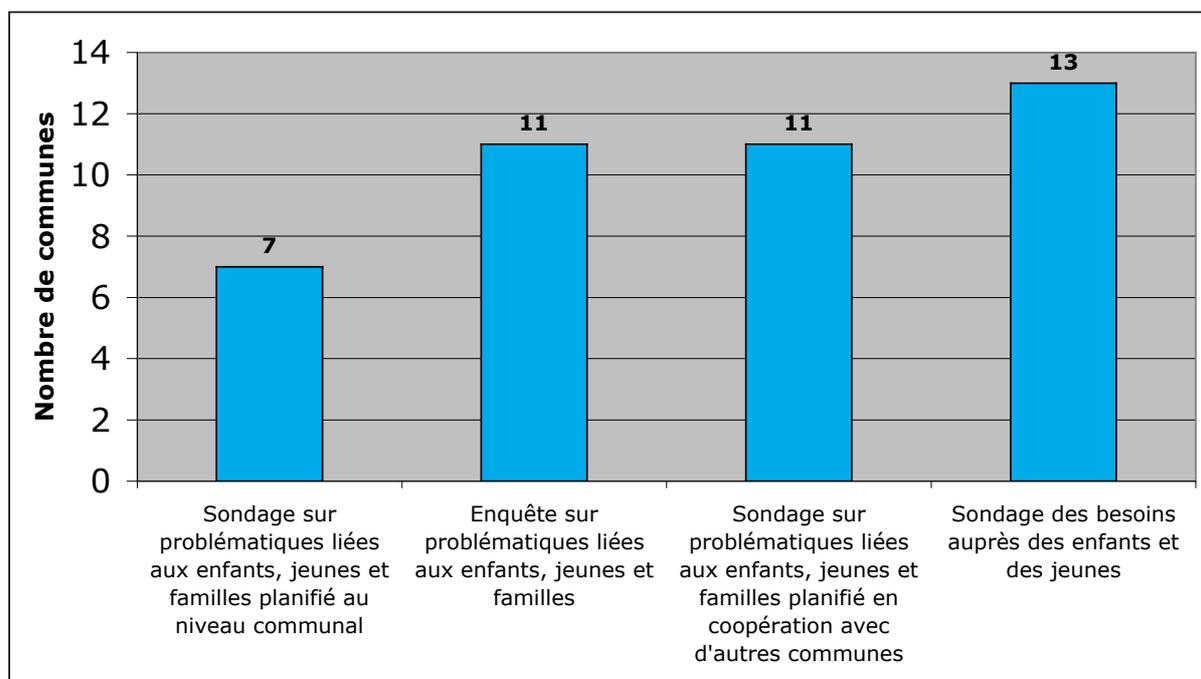
2.1.5. Évaluation des besoins

Le recours à l'évaluation pour identifier les besoins d'une population, afin d'y répondre le plus efficacement possible, est depuis plusieurs années fortement valorisé dans le cadre de la mise en place d'une politique publique. Les résultats (présentés dans le graphique 4) montrent cependant que très peu de communes ont entrepris une action dans ce sens, puisque seulement :

- 10,3% (N=13) des communes ont organisé un sondage des besoins existants auprès des enfants et des jeunes et que 8,7% (N=11) d'entre elles ont organisé des enquêtes concernant des problématiques liées aux enfants, aux jeunes et à leur famille ;
- 14,2% (N=18) des communes planifient de réaliser un tel sondage soit au niveau communal (5,5% ; N=7), soit en coopération avec d'autres communes (8,7% ; N=11).

Ce résultat peut s'expliquer par le fait que les communes sont informées des besoins et des attentes des enfants et des jeunes grâce à une politique de proximité et via les organes précités (commissions scolaires, etc.). Cela illustre l'importance de cette politique de proximité par rapport à des moyens plus technocratiques.

Graphique 4 : Démarches entreprises pour l'évaluation des besoins, par commune, en valeur absolue



2.1.6. Concept dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse

Les résultats sont similaires lorsqu'il est question, non pas des outils d'évaluation, mais de ceux de pilotage dans la mesure où l'on observe que la grande majorité des communes ne disposent pas d'outils particuliers de gestion de la politique de l'enfance et de la jeunesse, puisque seulement :

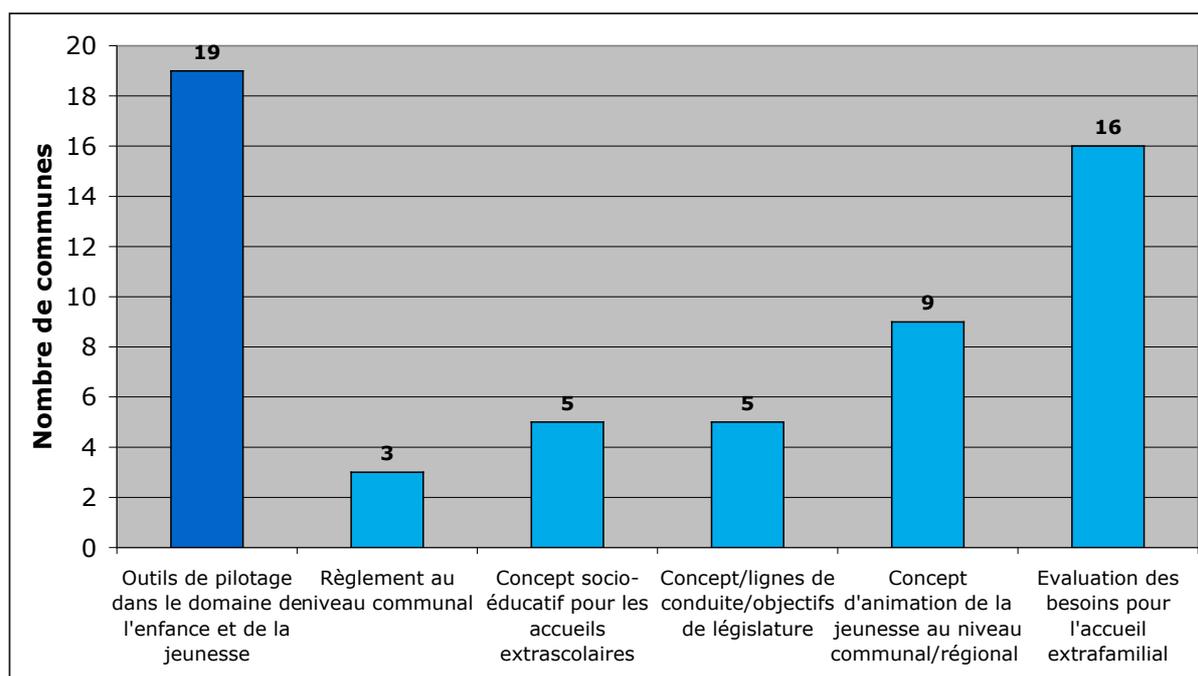
- 15,1% (N=19) des communes dispose d'outils de pilotage dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse.

Lorsqu'ils existent, ces outils de pilotage consistent en :

- Une évaluation des besoins pour l'accueil extrafamilial = 84,2% (N=16)
- Un concept de l'animation de jeunesse au niveau de la commune / la région = 47,4% (N=9)
- Un concept / lignes de conduite / objectifs de législature relatifs à l'enfance et à la jeunesse = 26,3% (N=5)
- Un concept socio-éducatif pour les accueils extrascolaires = 26,3% (N=5)
- Un règlement relatif à l'enfance et à la jeunesse au niveau communal = 15,8% (N=3)

Aucune commune ne dispose de motions ou questions relatives à l'enfance et à la jeunesse déposées pendant la législature en cours par l'Assemblée communale ou par le Conseil général, d'un concept pour la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant dans la commune, ou bien de tout autre document à visée politique dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse.

Graphique 5 : Outils de pilotage dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse, par commune, en valeur absolue



Il est cependant intéressant de relever qu'un nombre non négligeable de communes prévoit de développer des outils de pilotage et ce, pour la plupart, en collaboration avec d'autres, puisqu'en effet :

- 28% (N=30) des communes, parmi celles qui n'ont pas d'outils de pilotage dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse, prévoient d'en développer. 9,3% (N=10) au niveau communal, 18,7% (N=20) en collaboration avec d'autres communes au niveau régional.

- Les *projets de développement* se font dans les domaines suivants :
 - Une évaluation des besoins pour l'accueil extrafamilial =20,6% (N=22)
 - Un concept socio-éducatif pour les accueils extrascolaires =10,3% (N=11)
 - Un concept / lignes de conduite / objectifs de législature relatifs à l'enfance et à la jeunesse = 5,6% (N=6)
 - Un concept de l'animation de jeunesse au niveau de la commune / la région = 5,6% (N=6)
 - Un règlement relatif à l'enfance et à la jeunesse au niveau communal =0,9% (N=1)

2.2. Formation des enfants et des jeunes et insertion professionnelle

La deuxième partie des résultats du questionnaire présente des données qui concernent d'une part, les offres de promotion du développement et de l'autonomie de l'enfant qui sont proposées au sein de l'école et d'autre part, des mesures de promotion de l'intégration professionnelle des jeunes.

On observe que, de manière générale, les services de soutien aux élèves concernent la majorité des communes (appui spécifique au niveau scolaire, logopédie, motricité fine, service psychologique scolaire, camp de neige et vert, des mesures de promotion de la santé, ainsi qu'une bibliothèque scolaire). Le tableau 6, ci-dessous, détaille plus précisément, par ordre d'importance, les différents aspects en question. On peut relever que les modalités favorisant la participation des élèves au sein de l'école, que ce soit dans le cadre d'un conseil d'établissement ou dans le cadre d'un conseil de classe, sont minoritaires, comme c'est le cas au niveau des communes, lorsqu'il est question des processus de participation mis en place.

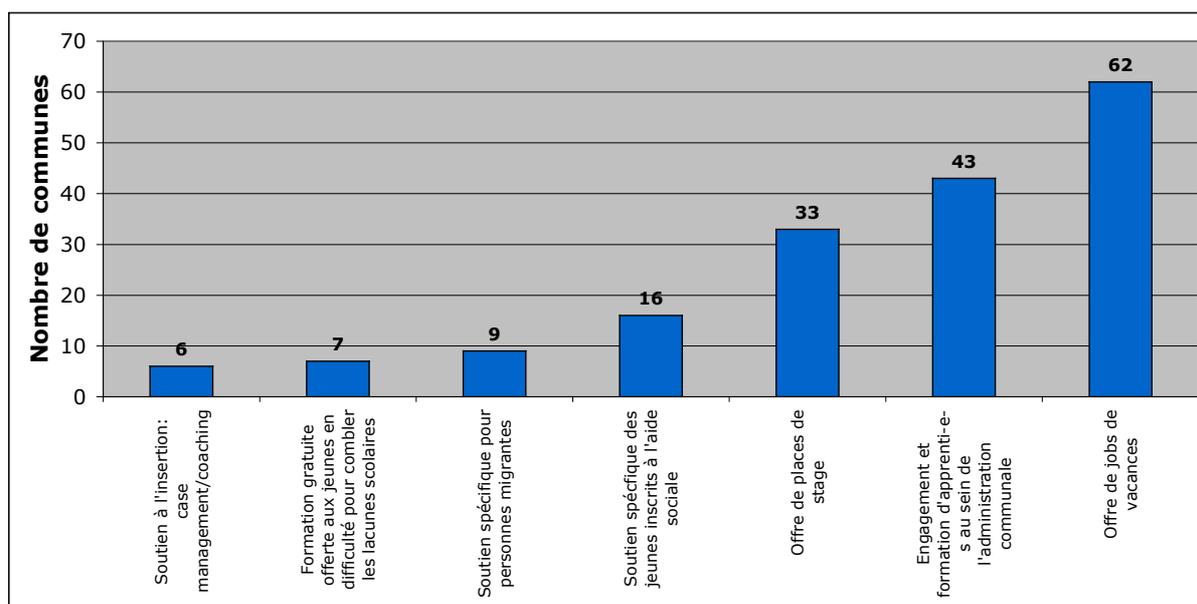
Tableau 6 : Offres existant dans la commune pour renforcer l'intégration sociale, l'égalité des chances, le bien-être et la participation des enfants et des jeunes au sein de l'école

OFFRES	% de communes disposant de cette offre	Nb de communes disposant de cette offre
Participation des élèves : Conseils d'établissement avec représentation des élèves	4.7	6
Promotion de la langue maternelle des personnes migrantes	7.8	10
Préparation à l'école pour les jeunes enfants issu-e-s de la migration	9.3	12
Promotion de la citoyenneté et de l'engagement social de l'élève	11.6	15
Encouragement précoce des enfants issu-e-s de la migration à l'école infantine	14	18
Recours aux interprètes culturels	14	18
Promotion des échanges scolaires	15.5	20
Participation des élèves : Conseils de classe avec représentation des élèves	15.5	20
Participation au programme « École en santé »	16.3	21
Participation au programme « École bouge »	17.8	23
Soutien aux élèves pour la recherche d'un apprentissage	19.4	25
Prévention de la violence entre pairs	22.5	29
Intégration des enfants et jeunes issu-e-s de la migration dans l'école	24	31
Promotion de la langue partenaire (allemand/français)	24	31
Détection précoce des enfants subissant des mauvais traitements	27.9	36
Intégration des enfants handicapé-e-s	28.7	37
Soutien aux devoirs surveillés	41.1	53
Signalement d'enfant dont le développement paraît menacé	48.1	62
Motricité fine	54.3	70
Appui spécifique aux enfants rencontrant des difficultés scolaires	55.8	72
Camp vert	65.9	85
Service psychologique scolaire	68.2	88
Prévention des dépendances / Santé à l'école / Éducation à la sexualité	71.3	92
Bibliothèque scolaire	72.9	94
Logopédie	75.2	97
Camp de neige	78.3	101

Concernant les mesures de soutien à l'intégration professionnelle des jeunes, on constate que les communes ne sont pas majoritaires à en proposer, même si certaines d'entre elles offrent des places d'apprentissage dans leur administration, ainsi que des emplois de vacances. L'hypothèse pour expliquer cette situation est que les services plus spécifiques à l'intégration professionnelle et aux transitions école-métier sont pris en charge par des structures cantonales et/ou associatives (chômage, aide sociale).

Le graphique 6 (cf tableau 1, annexe), ci-dessous, présente les différentes mesures (sans indiquer l'ampleur de l'offre). Il montre que lorsqu'il y a une prestation, celle-ci consiste en une occupation rémunérée et que le tiers des communes est soucieux d'offrir des apprentissages dans leur propre administration. Ces dernières sont, à ce titre, des actrices de la politique d'intégration professionnelle des jeunes. Sinon, on sait que l'offre provient surtout du Canton. Il serait intéressant de connaître certaines pratiques communales de collaboration avec des employeurs locaux pour soutenir le placement des jeunes.

Graphique 6 : Mesures pour renforcer l'offre de places d'apprentissage et l'insertion professionnelle des jeunes et des jeunes adultes, par communes, en valeur absolue



2.3. Protection des enfants et des jeunes

Cette troisième partie présente la mesure des expériences faites au sein de chaque commune dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse.

Le tableau 7, ci-dessous, détaille, par ordre d'occurrence, les types de problèmes auxquels les communes ont dû faire face. On constate qu'un nombre peu élevé de

communes dit être, ou avoir été, concerné par des cas de maltraitance, de souffrance et de délinquance d'enfants ou de jeunes. L'indice le plus fréquemment relevé concerne les situations de pauvreté (N=22) et la présence de familles d'accueil.

Tableau 7 : Problèmes auxquels la commune a déjà été confrontée

OFFRES	% de communes disposant de cette offre	Nb de communes disposant de cette offre
Mariages forcés	0.8	1
Mutilations sexuelles	0.8	1
Jeunes requérant·e·s d'asile non accompagné·e·s	1.6	2
Abandon d'enfant	2.3	3
Enfants, jeunes victimes	2.3	3
Jeunes sans papiers, sans statut légal	3.9	5
Enlèvement d'enfants	3.9	5
Enfants et jeunes discriminé·e·s, victimes de racisme	4.7	6
Jeunes violent·e·s / bandes de jeunes (gang)	5.4	7
Hébergement d'urgence / Placement en institution	8.5	11
Enfants et jeunes atteint·e·s dans leur santé psychique (suicide, parents en décompression, boulimie, anorexie)	8.5	11
Hébergement d'urgence mère/enfants	9.3	12
Enfants et jeunes dont le développement paraît menacé	9.3	12
Enfants et jeunes accidenté·e·s : accidents domestiques, de la route, durant les loisirs	10.1	13
Enfants et jeunes atteint·e·s dans leur santé physique (en surpoids, en situation d'handicap)	10.1	13
Parents mineurs ou très jeunes, grossesse précoce	10.9	14
Enfants et jeunes souffrant de dépendances : consommation abusive d'alcool, addictions, nouveaux médias, jeux sur Internet/Jeux vidéo	11.6	15
Violence conjugale dans la famille	12.4	16
Enfants et jeunes en danger : violence physique envers les enfants et les jeunes (mobbing, harcèlement, menaces, dévalorisation)	13.2	17
Jeunes délinquant·e·s	13.2	17
Jeunes endetté·e·s	13.2	17
Adoption	14	18
Enfants et jeunes en danger : violence physique envers les enfants et les jeunes (blessures corporelles, abus sexuels, négligences, etc.)	14.7	19
Accueil chez les parents nourriciers (famille d'accueil)	16.3	21
Enfants et jeunes en situation de pauvreté	17.1	22

2.4. Encouragement des enfants et des jeunes

Cette quatrième partie rend essentiellement compte de données qui permettent de décrire les offres que les communes proposent aux habitant-e-s afin de promouvoir les activités susceptibles de renforcer le bien-être, ainsi que la créativité des enfants et des jeunes durant leur temps libre. Elle présente également des données concernant les espaces en matière d'équipement sportif et culturel.

Les résultats montrent que, de manière générale, les offres sont relativement importantes et variées. On constatera que les prestations classiques sont très présentes : offre « passeport vacances », les clubs de sport et les sociétés de jeunesse ; ajoutons que près de la moitié des communes (42,6%) a sur son territoire, d'une part, des sociétés locales avec une section jeunesse, d'autre part, une ou des chorales d'enfants/de jeunes (41,1%). Enfin, on constate qu'un nombre élevé de communes dispose d'une salle polyvalente, d'une salle de gymnastique, d'un terrain de football, ainsi que d'une bibliothèque. Un nombre important de communes dispose d'une place de jeu.

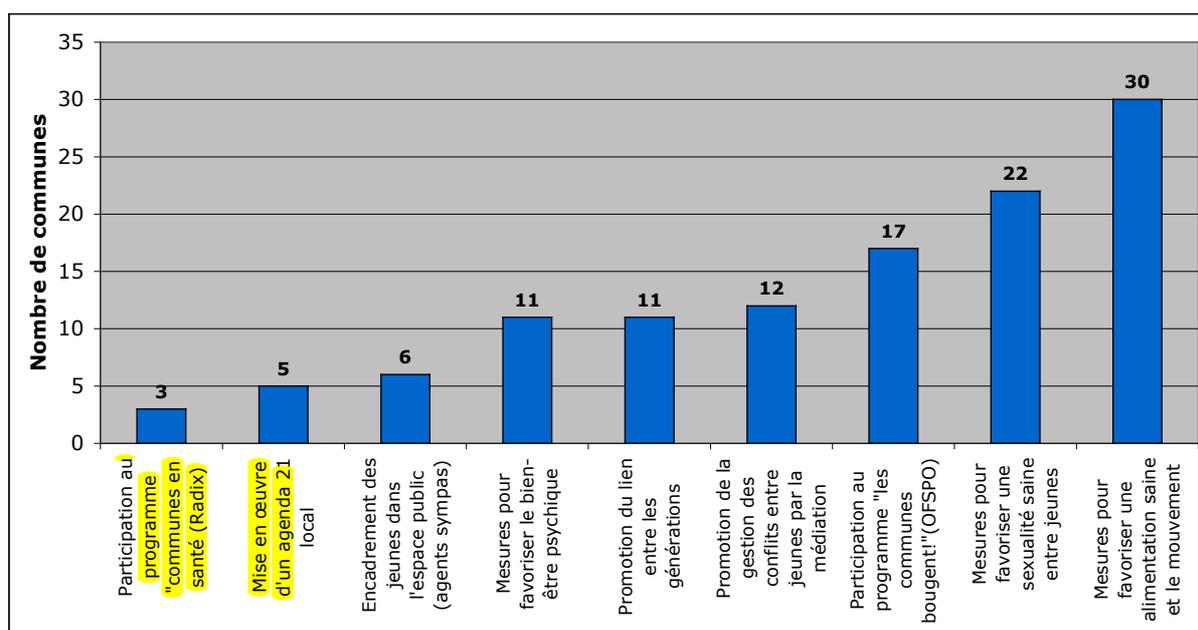
Plus précisément, le tableau 8, ci-dessous, montre que l'offre à partir de laquelle les communes peuvent situer leurs activités, dans le domaine de l'intégration, du bien-être, de la participation et de l'expression créative, relèvent d'un dispositif classique de mesures. Il s'agit d'offres installées et durables qui comprennent des objectifs et des cultures différentes. Ainsi, si le passeport vacances s'adressent à toutes et à tous, les sociétés de jeunesse sont surtout fréquentées par une population d'origine rurale.

Tableau 8 : Offres qui existent dans la commune pour favoriser des activités renforçant l'intégration, le bien-être, la participation et l'expression de la créativité pendant le temps de loisirs des enfants et des jeunes.

OFFRES	% de communes disposant de cette offre	Nb de communes disposant de cette offre
Section jeunesse des partis politiques	0.8	1
Radio des jeunes / pour les jeunes	1.6	2
Loisirs spécifiquement adaptés aux enfants et aux jeunes en situation de handicap	1.6	2
Midnight Sport	3.1	4
Nouveaux médias tenus par les jeunes : sites Internet / blogs	3.9	5
Offres spécifiques en faveur de l'intégration des enfants et des jeunes issus de la migration	4.7	6
Atelier de cirque	5.4	7
Jeunes samaritains	5.4	7
Identification des besoins des enfants et des jeunes	7.8	10
Festival de musique / du rire	8.5	11
Jeunes pompiers	8.5	11
Excursions	10.9	14
Promotion des activités sportive souhaitées par les enfants et les jeunes	11.6	15
Loisirs / sports spécifiquement adaptés aux genres (filles, garçons)	14	18
Association(s) de jeunesse / Groupe(s) scout / Jubla	14.7	19
Jeunesse et Sports kids	15.5	20
Animation de jeunesse en milieu ouvert	17.1	22
Offre d'activités variées et formatrices au sein des accueils extrascolaires	19.4	25
Groupe(s) de jeunes de l'Église catholique / Autres Églises	20.2	26
Lanterne magique	20.9	27
Jeunesse et Sports	21.7	28
Offre(s) de moyens de déplacements publics ou privés pour les jeunes en soirée (bus pyjama, noctambus, taxi à 5 francs, etc.)	25.6	33
Camps de vacances	26.4	34
Autres activités de loisirs extrascolaires	28.7	37
Construction ou rénovation de lieux et/ou de locaux de rencontre en faveur des enfants et des jeunes	29.5	38
Promotion de la majorité civique	34.1	44
Chorale(s) d'enfants / de jeunes	41.1	53
Société(s) locale(s) avec section jeunesse	42.6	55
Activités sportives et extrascolaires	52.7	68
Club(s) sportif(s) avec section jeunesse	63.6	82
Société(s) de jeunesse	69.8	90
Passeport vacances	71.3	92

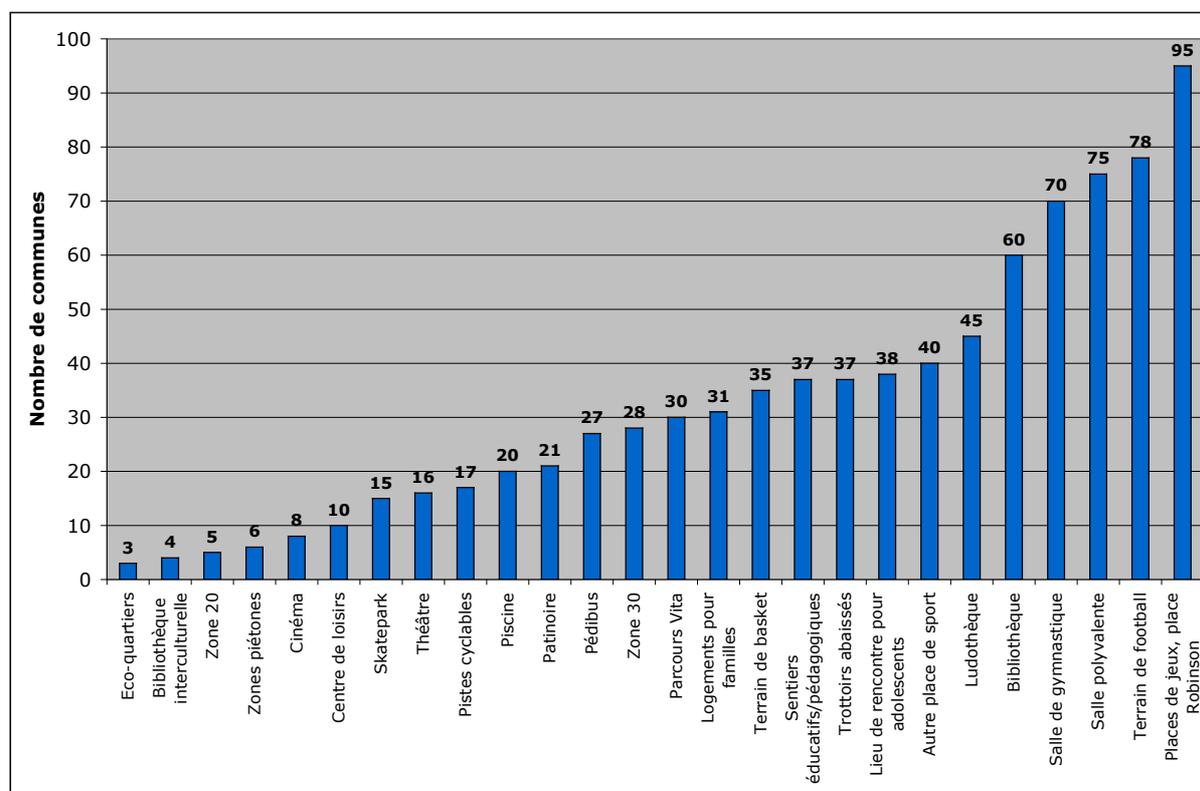
Le graphique 7 (cf tableau 2, annexe) qui suit montre les mesures qui existent, en dehors de l'école, pour renforcer le bien-être, la santé, prévenir les risques et augmenter la qualité de vie des enfants et des jeunes. On constate que ces mesures sont relativement peu présentes en dehors de l'école, puisqu'elles s'institutionnalisent précisément dans le cadre de cette dernière, ce qui les rend moins nécessaires à l'extérieur.

Graphique 7 : Mesures pour renforcer le bien-être, la santé, prévenir les risques et augmenter la qualité de vie des enfants et des jeunes, par commune, en valeur absolue



Le graphique 8 (cf tableau 3, annexe) permet d'identifier tant les ressources que les infrastructures qui concernent les loisirs culturels et sportifs des enfants, ainsi que leur sécurité. Il faut envisager cela comme une liste qui comprend des catégories différentes de prise en charge et de soutien à l'activité des enfants. On constate que ce qui est le plus répandu concerne l'aménagement de l'espace public (place de jeux) et les équipements liés aux établissements scolaires. Les terrains de football représentent une catégorie à eux seuls tant cette pratique sportive est populaire et répandue. On notera que le terrain de football de proximité est utilisé par les équipes pratiquant ce sport, mais également par la population et qu'il constitue à ce titre un espace de loisirs favorisant l'intégration du plus grand nombre.

Graphique 8 : Espaces et équipements sportifs et culturels, aménagement du territoire, par commune, en valeur absolue



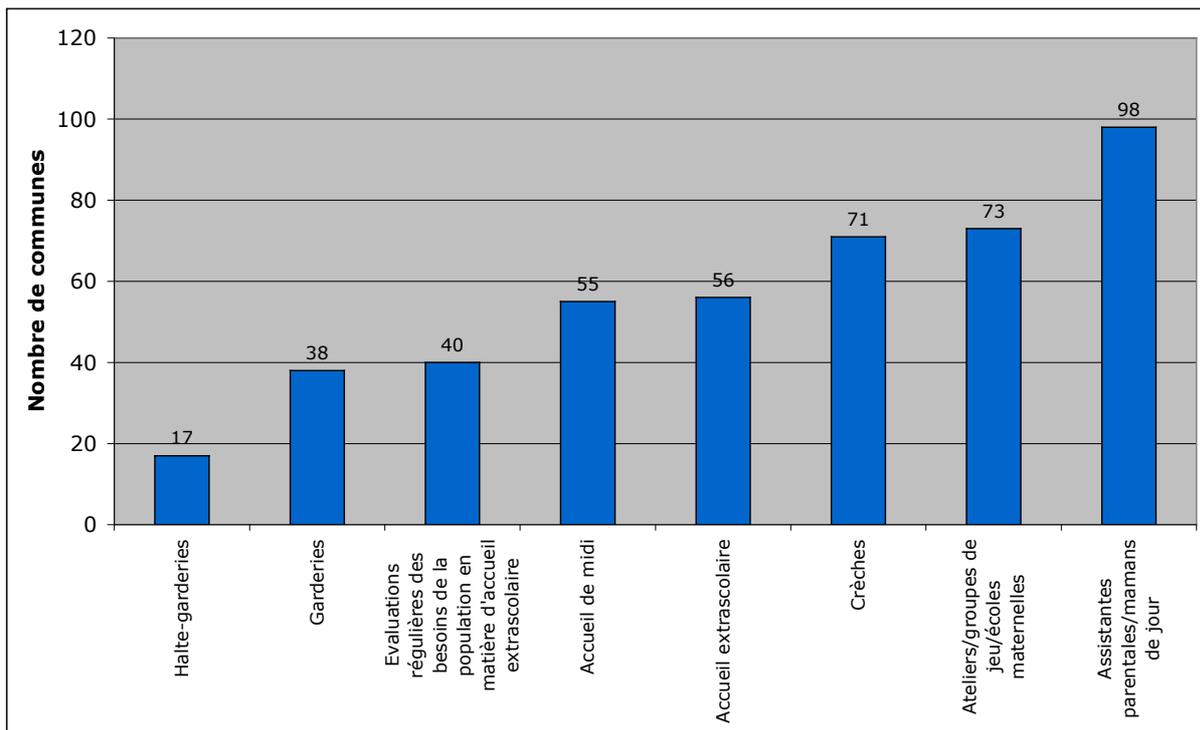
2.5. Soutien aux parents et aux familles

Dans cette cinquième partie, les données montrent plus particulièrement les offres proposées aux parents et aux familles susceptibles de favoriser le développement de l'enfant, que ce soit à travers des structures d'accueil ou des aides plus spécifiques aux conditions de vie et ce, qu'elles soient destinées aux enfants ou aux parents.

On remarque que les structures d'accueil familial sont bien présentes dans les communes, puisque plus de la moitié de celles-ci a une crèche, des mamans de jour et/ou des ateliers/groupes de jeu/école maternelle. Enfin, près de la moitié des communes offre un accueil extrascolaire (44,4%) et un accueil de midi (43,7%). On notera également que près de la moitié des communes (45,2%) propose des aides pour les frais scolaires et extrascolaires.

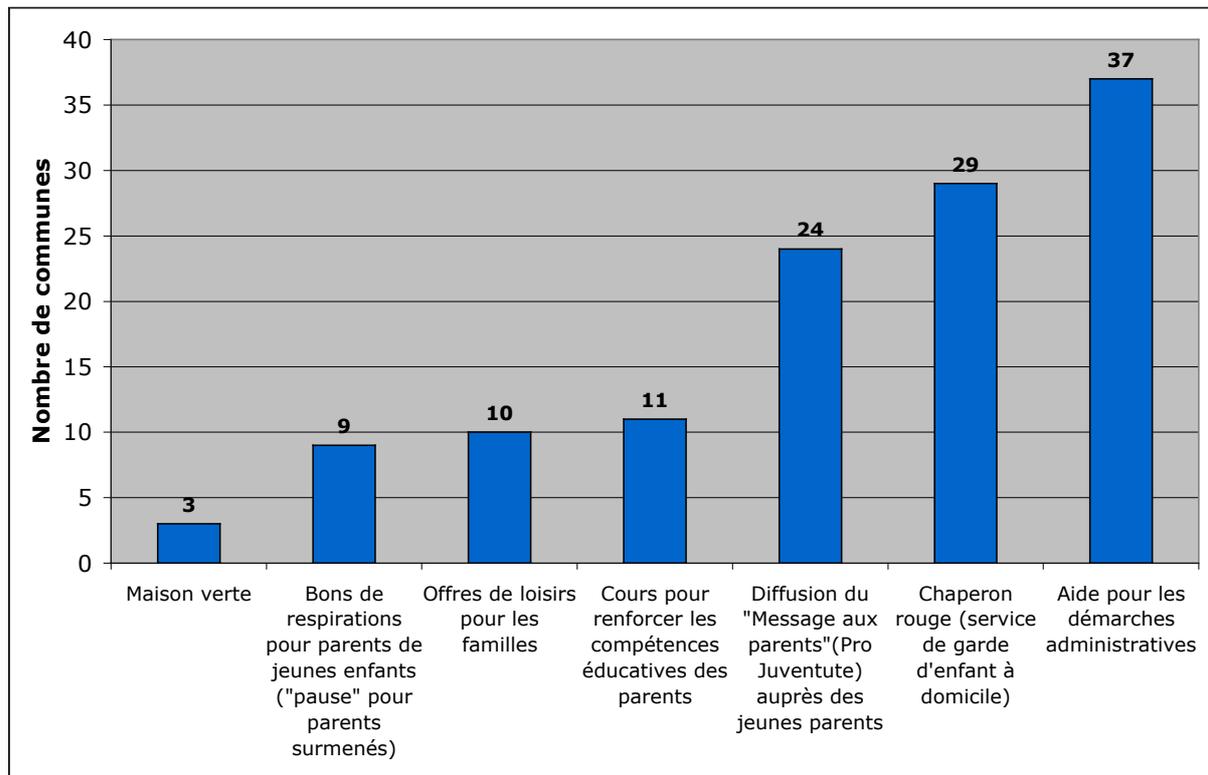
Le graphique 9 (cf tableau 4, annexe) montre que la moitié des communes répondent positivement à un accueil collectif. Celui proposé par les mamans de jour est majoritaire.

Graphique 9 : Structures d'accueil extrafamilial, par commune, en valeur absolue



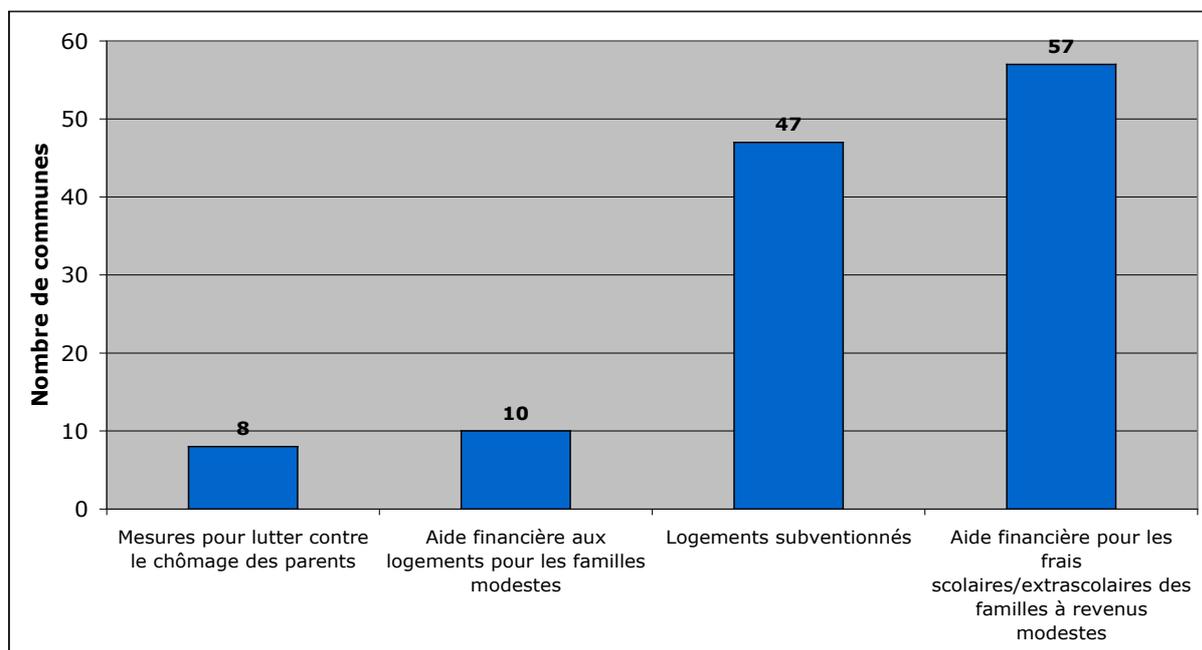
Le graphique 10 (cf tableau 5, annexe) rend compte des réponses aux questions consacrées aux mesures de soutien offertes aux parents dans leur mission d'éducation. On voit que ces dernières sont peu présentes dans les communes. La mesure qui est le plus souvent proposée est celle d'aide aux démarches administratives, mesure que l'on pourrait aussi inclure dans le soutien à la politique familiale de manière plus générale. On constate qu'il n'y a que très peu de communes qui dispose d'une "maison verte", mais on peut faire l'hypothèse qu'il y en a de fait plus, celles-ci ne portant simplement pas ce nom directement lié au projet de Françoise Dolto, mais dont le principe d'accueillir un enfant et un-e accompagnant-e est le même.

Graphique 10 : Mesures pour soutenir les parents dans leur mission d'éducation, par commune, en valeur absolue



Une série de questions a été posée aux communes pour savoir si elles avaient mis en place des mesures visant à prévenir et à lutter contre la pauvreté des familles et par conséquent celle des enfants et des jeunes. Le graphique 11 (cf tableau 6) montre que les mesures de lutte contre la pauvreté des familles se font grâce à des mesures ad hoc (aide financière pour les frais scolaires/extrascolaires des familles à revenus modestes). Les mesures plus importantes de prise en charge de la pauvreté se font, en effet, au niveau du Canton.

Graphique 11 : Mesures pour lutter contre la pauvreté des familles, par commune, en valeur absolue



À la fin du questionnaire, il a encore été demandé aux communes si, afin d'évaluer les conditions de vie des enfants et des jeunes, elles envisageaient d'entamer une procédure en vue de l'obtention du label « Commune amie des enfants » de l'UNICEF, à moins qu'elles ne soient déjà au bénéfice de cette reconnaissance.

La réponse à cette question a été que 25,4% (N=32) des communes se sont déclarées intéressées et souhaitent obtenir la documentation ; aucune n'a encore obtenu le label de l'UNICEF.

Pour conclure le questionnaire, quelques questions ont été posées aux communes sur l'appréciation qu'elles font de leur propre politique en matière de l'enfance et de la jeunesse.

Concernant l'autoévaluation des communes, les résultats sont les suivants :

- 78,6% des communes sont d'accord (« tout à fait d'accord » et « plutôt d'accord ») pour considérer que les décideurs politiques tiennent compte des souhaits et des besoins des enfants et des jeunes.
- 47,6% des communes sont d'accord (« tout à fait d'accord » et « plutôt d'accord ») pour considérer que les enfants et les jeunes peuvent s'exprimer sur les décisions importantes les concernant.
- 65,9% des communes sont d'accord avec l'affirmation qu'elles prennent au sérieux le développement des compétences et des ressources des enfants dès leur plus jeune âge (encouragement précoce).
- 54,8% sont d'accord pour répondre que les enfants et les jeunes (y compris les jeunes issus de la migration ou les jeunes en situation de handicap) disposent d'une bonne offre d'activités de loisirs.
- 46,8% sont également d'accord pour considérer que l'offre d'animation socioculturelle destinée aux enfants et aux jeunes devrait être organisée et/ou développée.
- 47,6% sont d'accord pour dire que les moyens pour encourager la participation sociale et politique des enfants et des jeunes devraient être mis en place et/ou développés.

Lorsqu'il s'agit pour les communes de s'autoévaluer dans leur politique de l'enfance et de la jeunesse, on relève qu'elles sont majoritaires à estimer qu'elles prennent au sérieux le développement des enfants et des jeunes en même temps qu'elles tiennent compte de leurs souhaits et besoins. Cette implication se traduit, pour la plupart d'entre elles, par une bonne offre d'activités de loisirs.

Les résultats tendent, en effet, à montrer que les préoccupations pour les enfants et les jeunes sont bien réelles même si elles sont peu institutionnalisées ce qui s'explique sans doute par le fait que les communes agissent dans un régime de proximité et d'interconnaissance. Ils sont confirmés par les propos tenus par les représentant·e·s des communes fribourgeoises présentés dans la partie qualitative.

DEUXIEME PARTIE

ANALYSE QUALITATIVE : LES « FOCUS GROUP »

L'objectif de cette deuxième partie est de présenter et d'analyser les points de vue exprimés par les différent·e·s conseiller·e·s des communes fribourgeoises – et dans certains cas par les préfets – lors des « focus group ». Ces derniers sont au nombre de 7, un « focus group » par district ayant été organisé avec chaque fois 5 à 9 participant·e·s.

Le but de cette partie n'est pas de quantifier les thèmes et phénomènes discutés, cela ayant été fait dans la partie quantitative (données issues du questionnaire), mais bien de relever les éléments pertinents, du point de vue des acteurs concernés, qui permettent de comprendre les tendances à l'œuvre dans le domaine de la politique locale de l'enfance et de la jeunesse. Ces données concernent aussi bien une perspective pratique que théorique et permettent d'envisager des pistes de développement de la politique de l'enfance.

Les points positifs et négatifs de la politique communale, les obstacles et les opportunités favorisant son évolution ont ainsi été évoqués par les participant·e·s. Les résultats sont présentés de manière transversale, d'une part parce que le but n'était pas de réaliser des monographies communales et, d'autre part, parce que l'unité du district ne s'est pas révélée comme une variable explicative des différences qui existent entre les communes dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

La présentation des données récoltées lors des « focus group » est divisée en trois thèmes : le premier concerne les représentations du rôle de la politique de l'enfance et de la jeunesse, le deuxième traite des objets et des mesures de la politique de l'enfance et de la jeunesse, le troisième aborde la question des moyens, des ressources et des limites pour réaliser la politique de l'enfance et de la jeunesse.

1. Les représentations du rôle de la politique de l'enfance et de la jeunesse : un concept peu défini

Les débats menés lors des différents « focus group » montrent que la politique de l'enfance et de la jeunesse ne revêt pas la même importance pour toutes les communes. Si les élu·e·s de plusieurs conseils communaux déclarent que les thèmes relevant de l'enfance et de la jeunesse sont régulièrement – parfois chaque semaine – abordés lors de leurs séances, d'autres expliquent ne mettre ceux-ci à l'ordre du jour uniquement si un problème particulier se pose. Plusieurs représentant·e·s de communes affichent ainsi une volonté politique claire dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse, alors que d'autres regrettent que rien ne se passe dans la leur, en termes de débat et d'innovation. Lorsqu'il s'agit de petites communes, les élu·e·s ont plus souvent tendance à penser que cette caractéristique justifie l'absence d'une véritable politique de la jeunesse et de l'enfance.

Relevons cependant que, même lorsque l'intérêt pour les questions concernant les enfants et les jeunes est fortement affirmé par certaines personnes, celles-ci font remarquer que leur commune n'a pas développé, en tant que tel, un concept politique précis dans ce domaine. Une très faible minorité de communes dispose d'une commission de l'enfance et de la jeunesse, par exemple. Ce point de vue est confirmé par les résultats du questionnaire qui montrent le nombre peu élevé de communes ayant mis en place des outils de pilotage de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Dans ce contexte, plusieurs élu·e·s plaident pour le développement d'une politique dans ce domaine. Pour l'un d'entre eux, il est important que celle-ci se réalise, mais de manière non partisane. Pour d'autres, une meilleure prise en compte des besoins et des demandes des enfants et des jeunes pourrait se faire grâce à la mise en place, parallèlement au conseil communal, d'un conseil des jeunes. Une telle instance faciliterait la communication entre les adultes et les jeunes et, partant, une gestion plus adéquate des préoccupations de ces derniers. La nature de la relation entre les jeunes et les adultes est variable, en effet, selon les élu·e·s qui ont participé aux « focus group », d'une commune à l'autre. Il n'est toutefois jamais évoqué que cette relation soit proche. La plupart du temps, les jeunes s'adressent aux autorités uniquement lorsqu'ils ou elles ont une demande bien particulière à soumettre (par exemple, un local de rencontre, un skate park) ou qu'ils ou elles n'arrivent pas à mettre en place un projet. Souvent, les communes sont ouvertes aux propositions sans pourtant pouvoir toujours y répondre concrètement. Un élu souhaiterait que les jeunes de sa commune adressent plus de demandes au conseil, tout en indiquant celle qu'il aimerait recevoir tout particulièrement, à savoir la création d'un conseil des jeunes.

En général, les membres du conseil communal ne vont pas activement à la rencontre des jeunes, même lorsque ceux-ci sont regroupés dans des sociétés de jeunesse. La grande majorité des personnes présentes considèrent cependant qu'il est essentiel de communiquer avec les jeunes, mais le problème identifié réside dans l'investissement important que cela implique. C'est pourquoi certaines communes ont engagé un·e éducateur·trice de rue ou un·e animateur·trice socioculturel·le.

Presque tous les élu·e·s des communes considèrent que les activités de jeunesse sont très importantes pour la formation des enfants et des jeunes. Lorsque les parents rencontrent des problèmes financiers qui les empêchent d'offrir certaines activités à leurs enfants, les points de vue divergent néanmoins quant aux mesures à envisager. Pour certain·e·s, il faut s'engager dans une politique d'aide active soutenant directement ou indirectement les enfants, pour d'autres, c'est aux parents qu'il incombe d'assumer cette responsabilité.

2. Les objets et les mesures de la politique de l'enfance et de la jeunesse : entre intégration et complexification des situations

2.1. Les mesures prioritaires : la petite enfance et l'accueil extrascolaire

Le problème auquel toutes les communes sont confrontées, au moment de la réalisation des « focus group », est celui de l'accueil de la petite enfance et de l'accueil extrascolaire (AES). Rappelons que la loi cantonale du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) et son règlement d'application (RStE) imposent en effet aux communes de proposer des mesures dans ces domaines. Seul·e·s quelques élu·e·s déclarent avoir déjà réglé cette question, soit à l'intérieur de leur propre commune, soit en collaboration avec d'autres.

À part un élu d'une petite commune qui explique que pour l'instant le conseil communal dans lequel il siège ne manifeste aucune volonté politique de traiter ce thème, la majorité des autres représentant·e·s de commune, estime en revanche que le sujet de l'accueil de la petite enfance et extrascolaire constitue une priorité à laquelle il faut encore répondre, non seulement pour des raisons légales, mais aussi par nécessité. Plusieurs conseiller·e·s relèvent en effet que la demande est en augmentation dans ce domaine. Un élu explique que cette année, c'est la première fois que deux demandes pour une crèche ont été adressées à la commune. Selon les participant·e·s, cette situation se retrouvera dans d'autres communes et ira même en s'accroissant en raison de l'augmentation du nombre de nouveaux arrivant·e·s dans certaines régions, notamment celles situées à la frontière du canton de Vaud. La demande émane de parents et concerne tant l'ouverture de nouvelles crèches, que l'élargissement des horaires de celles qui existent déjà.

Le problème relevé est que l'application de la loi n'est pas facile à réaliser. Le traitement de ce dossier est en effet considéré comme complexe et exigeant un important investissement de travail. Cette situation inquiète clairement certain·e·s membres des conseils communaux présent·e·s aux « focus group », bon nombre d'entre eux et elles estimant que leur administration respective ne dispose pas des connaissances nécessaires pour gérer cette thématique. La question que se posent les élu·e·s, principalement celles et ceux des petites communes, est de savoir « comment faire pour bien faire », c'est-à-dire comment proposer une offre adéquate, qui ne soit ni trop importante, ni trop réduite. Il faut donc bien réfléchir au sens des différentes mesures envisageables.

Plusieurs élu·e·s considèrent que la loi n'est pas prévue pour les petites communes dans la mesure où elle revêt un caractère trop général et qu'elle exige la mise sur pied de structures trop importantes pour elles. Une personne donne l'exemple des mamans de jour qui doivent à présent suivre une formation pour pouvoir être reconnues en tant que telle afin d'accueillir des enfants. Elle pense que toutes les mamans de jour concernées ne le feront pas, alors même qu'il y a un manque évident, dans sa commune, de places d'accueil.

Pour résoudre le problème de gestion de l'accueil de l'enfance liée à la petite taille de certaines communes, une participante s'interroge sur la pertinence d'une collaboration intercommunale. Cette collaboration est mise en avant, car elle permettrait d'éviter que chaque commune ne doive se lancer seule dans la réalisation d'un dispositif complet de prise en charge des enfants et des jeunes. Ce point de vue est largement partagé par d'autres conseillers·ères présent·e·s.

Au-delà de ces problèmes de gestion liés à la mise en place de structures d'accueil extrascolaires et pour la petite enfance, les élu·e·s ne sont pas tous d'accord quant aux effets des accueils extrascolaires sur les enfants. L'un d'entre eux estime que ces derniers ne seront pas très utiles si les parents – comme c'est trop souvent, selon lui, le cas actuellement – sont démobilisés et n'assument pas leur rôle, le « cocon familial » restant, à ses yeux, primordial, alors qu'un autre conseiller explique que les accueils extrafamiliaux permettront justement, grâce à une socialisation précoce, d'éviter des problèmes plus importants à l'adolescence.

Citons encore, dans les mesures que prennent les conseils communaux, l'organisation d'un événement en faveur des jeunes qui obtiennent leur majorité. Ce passage à l'âge adulte est en général fêté par la commune qui offre un dîner, un apéritif, une réception, etc. aux jeunes de 18 ans.

2.2. Les vecteurs d'intégration : les sociétés de jeunesse et la taille de la commune

Si au niveau de la prise en charge des enfants, la loi cantonale sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE) et son règlement d'application (RStE) sont ressentis comme contraignants par bon nombre d'élu·e·s, tous s'accordent à dire que la marge de manœuvre est plus importante lorsqu'il est question des activités de jeunesse, que celles-ci soient culturelles ou sportives. De manière générale, les personnes participant aux « focus group » considèrent que ces activités sont suffisamment présentes dans les communes et qu'elles permettent une bonne intégration des jeunes en leur sein. Les données récoltées grâce au questionnaire ont permis de mettre en évidence l'importance et la diversité de cette offre.

La majorité des jeunes est en effet décrite, par la plupart des élu·e·s, comme « allant bien », ou encore comme étant « super » ou « sympa ». Ces jeunes sont perçu·e·s comme actifs et actives, motivé·e·s et participant bien à la vie du village. Concrètement, ces jeunes s'investissent dans les sociétés de jeunesse, les associations sportives et culturelles. Ils et elles organisent des événements et des manifestations qui rythment la vie sociale, tels que le carnaval, la Saint-Nicolas, une crèche vivante, les fenêtres de l'Avent, le Noël des aînés, les fêtes du 1^{er} mai et du 1^{er} août, etc. Comme l'expliquent plusieurs conseillers·ères communaux·ales, il s'agit d'activités qui lient de manière forte les habitant·e·s d'un même village.

Même s'il arrive que certaines manifestations connaissent des débordements, comme cela peut être le cas lors des Girons, un membre d'un conseil communal considère que l'organisation de ces manifestations comporte de nombreux aspects positifs. Celle-ci constitue ainsi une « école de vie » pour les jeunes qui apprennent à

s'engager bénévolement et à entreprendre quelque chose en même temps que cela garantit à la société une forme de stabilité. Les résultats obtenus par le biais du questionnaire sur cet aspect permettent de relever le nombre élevé de communes pouvant compter sur un engagement bénévole de la part des jeunes habitant sur leur territoire.

Un autre élu raconte que sa commune rencontrait il y a quelques temps des problèmes avec les jeunes de 14 à 16 ans, problèmes qui ont disparu à partir du moment où ces derniers ont été occupés, par exemple avec l'élaboration et la construction des chars de carnaval. Cet élu explique qu'il faut proposer des occupations aux jeunes, sinon c'est l'entier de la communauté qui pâtit de leur désœuvrement. Les coûts pour offrir des activités sont en effet moins élevés que ceux issus des problèmes occasionnés par l'inactivité de cette classe d'âge.

Certain·e·s élu·e·s regrettent ainsi que l'ensemble des jeunes ne s'implique pas dans les différentes activités qui existent et que ce soit toujours les mêmes qui se mettent à la disposition de la commune lorsque celle-ci sollicite leur aide, que ce soit toujours les mêmes qui « jouent le jeu ».

Plusieurs représentant·e·s de communes font néanmoins remarquer qu'il leur semble que l'intégration des jeunes à la communauté se fait plus facilement dans les petits villages qui connaissent une cohésion sociale forte que dans les plus grandes communes. Dans ces derniers cas, il serait alors nécessaire de créer « un noyau dur de leaders positifs » qui vont initier des activités et influencer favorablement les autres jeunes.

En outre, le problème ne se situe pas, comme le relèvent quelques-uns des participant·e·s aux « focus group », uniquement du côté des jeunes, mais également de celui des adultes qui se plaignent de plus en plus des nuisances que peuvent occasionner des manifestations moins traditionnelles. C'est le cas du « Wake and Jam » de Morat qui marche bien, mais à propos duquel toujours plus de plaintes sont enregistrées. Il en va de même pour certains projets, comme l'explique un conseiller qui donne l'exemple d'une demande de skate park déposée, sous forme de pétition, par des jeunes de sa commune au conseil communal et qui a été refusée en raison de l'opposition du voisinage craignant les nuisances qu'une telle installation peut occasionner.

2.3. Les aspects considérés comme problématiques : la démission des parents et la migration

Si dans certaines communes aucun jeune ne pose problème, cela n'est pas le cas partout. Même lorsqu'il ne s'agit que d'une minorité de jeunes qui crée des problèmes, leurs actions sont très visibles. Un élu déclare que dans la commune qu'il représente, 97% des jeunes ne posent pas de problème, mais que l'on parle, au contraire, beaucoup des 3% restant. Pour l'un de ses collègues, « le 5% qui fait souci fait 95% du bruit ». Quelques élu·e·s expliquent même que l'ensemble des jeunes qui habitent leur commune pose problème.

Les problématiques associées aux jeunes, identifiées par les élu·e·s, sont la consommation excessive d'alcool, celle de drogues illégales, ainsi que le vandalisme et le bruit.

La consommation d'alcool se fait dans divers lieux, notamment dans les cafés. Un élu déplore cette situation et surtout le fait que les parents donnent même de l'argent pour cela. Un autre relève que le problème de la surconsommation d'alcool est aggravé par le fait que de nombreux jeunes viennent de l'extérieur du village, de la ville la plus proche, et amènent avec eux leurs propres bouteilles qu'ils consomment avant d'entrer dans un bar connu de la commune. Cette pratique est régulière à cause du bus de nuit qui facilite l'accès au lieu avec pour conséquence des bagarres et d'importants dégâts dans le village.

Le problème de l'abus d'alcool ne se pose pas que dans les cafés, mais intervient également lors des girons organisés par les jeunes des différents districts ou encore lors des fêtes des sociétés sportives qui connaissent, selon plusieurs élu·e·s des débordements, voire des dérapages, importants. Comme l'explique l'un d'entre eux, s'il est possible de cadrer les organisateurs de fêtes, cela est plus difficile pour les participant·e·s.

Les places de jeux – ou bien les tables extérieures à l'école enfantine, dans le cas d'une commune – sont parfois aussi un lieu de consommation d'alcool et de drogues illégales. Plusieurs membres de conseils communaux relèvent que des jeunes de leur commune ont occupé ou « squattent » encore de manière parfaitement inappropriée ces espaces réservés aux enfants.

Les élu·e·s concerné·e·s par cette surconsommation d'alcool et de drogue dans leur commune expliquent que les conséquences de ces comportements sont le vandalisme, les déchets et les nuisances sonores.

On constate que si la conduite des jeunes qui posent problème est critiquée par les conseillers·ères communaux·ales, leurs parents ne sont pas épargnés dans la mesure où ils sont considérés comme co-responsables de cette situation. La majorité des participant·e·s aux « focus group » s'accordent en effet pour relever l'attitude démissionnaire des parents face à leurs enfants. Elle critique l'« éducation libre » donnée aux enfants faisant de ceux-ci des « enfants-roi » surprotégés et déresponsabilisés face à leurs devoirs. Une personne s'étonne également que les adultes n'osent pas intervenir auprès des enfants des autres pour les rappeler à l'ordre. Elle donne l'exemple d'enfants qui attendent à un arrêt de bus de manière très indisciplinée sans qu'aucun des parents présents n'interviennent, mais qui, en cas d'accident, n'hésiteront pas à se retourner contre la commune.

La raison des problèmes rencontrés par les parents pour éduquer leurs enfants est, selon les participant·e·s aux « focus group », l'effritement de la structure familiale traditionnelle qui se caractérisait par une mère au foyer et un père au travail. Actuellement, les deux parents ont un emploi et/ou sont séparés de sorte qu'ils sont moins disponibles qu'auparavant pour assumer la prise en charge de leurs enfants. Les familles sont souvent éclatées, ce qui les fragilise, et entraîne une perte de repères pour les enfants. La modification de la famille nucléaire est accompagnée de celle de la famille élargie, les différent·e·s élu·e·s relevant que les grands-parents

sont de moins en moins présents dans l'entourage des enfants en raison, notamment, de la mobilité plus grande des populations. Les liens familiaux sont ainsi plus distendus, voire rompus tout comme les relations de voisinage.

Les divers conseillers-ères communaux-ales précisent cependant que ce constat d'un affaiblissement du réseau primaire s'observe davantage dans les grandes villes qui connaissent une organisation sociale plus individualisée que dans les villages du canton de Fribourg dans lesquels l'entraide familiale et la solidarité entre voisin-e-s sont encore fortes.

La société de consommation constitue une autre cause des problèmes rencontrés par les jeunes. Pour les élu-e-s des conseils communaux, les enfants grandissent dans une société qui encourage le « tout, tout de suite » et favorise la surconsommation de jeux vidéos, ainsi que la banalisation de la violence qui y est mise en scène et que les jeunes vont ensuite, pour certain-e-s, vouloir reproduire.

Dans ce contexte, les parents attendent beaucoup de la commune pour la prise en charge de leurs enfants. Certain-e-s élu-e-s évoquent une délégation d'autorité qui leur serait faite, alors que d'autres estiment que les parents considèrent que la mise en place de certains services ou certaines structures leur est due. C'est par exemple le cas avec les transports scolaires dont plusieurs parents revendiquent la mise en place, arguant que les enfants, comme en rend compte une élue, sont trop fatigués pour se rendre à pied ou à vélo à l'école. Le problème est que ce type de transport coûte cher à la commune et certain-e-s élu-e-s considèrent que la responsabilité en revient aux parents. Une personne regrette que trop souvent les parents évoquent les aspects négatifs de la gestion communale et n'en relèvent pas les aspects positifs.

Néanmoins, si les parents sont parfois trop revendicateurs au regard de certain-e-s participant-e-s aux « focus group », plusieurs parmi elles et eux déplorent que la commune ne puisse pas intervenir de façon plus active lorsque sont repérés des enfants en danger ou en difficulté dans leur développement et ce, principalement au moment de l'adolescence lorsque les jeunes sortent du système scolaire.

Cette problématique amène certain-e-s élu-e-s à rappeler que la famille, qu'elle qu'en soit la configuration, ne doit pas être idéalisée, qu'elle peut même être le lieu à l'origine des problèmes des jeunes, problèmes pouvant aller du manque de dialogue à la maltraitance. Ils et elles estiment que la commune doit se préoccuper de ces situations et constatent que certains parents ont clairement besoin de soutien et de relais extérieurs pour l'éducation de leurs enfants.

Une autre cause qui explique les problèmes que connaissent les jeunes est l'arrivée de nouveaux habitant-e-s sur le territoire communal qui viennent des régions voisines du canton de Fribourg ou de régions beaucoup plus éloignées. Certaines communes ont en effet, selon leurs représentant-e-s, connu une augmentation importante de leur population occasionnée par des flux migratoires.

Lorsque les personnes viennent du canton de Vaud, l'intégration – l'« absorption » comme le dit un élu – se fait bien. Elle est facilitée par le biais des enfants et par les sociétés locales. L'intégration des jeunes d'origine étrangère est en revanche plus

difficile. Certain·e·s jeunes migrant·e·s ne se sentent plus appartenir à leur culture d'origine sans pourtant faire partie de la culture suisse. Ils et elles se créent alors une nouvelle culture, mais déviante. Pour certain·e·s, l'intégration est complexe en raison de leur histoire, dans la mesure où ils et elles viennent de régions en guerre. À leur arrivée en Suisse, il est normal qu'ils et elles soient en décalage avec les normes sociales en vigueur. Le problème, pour les élu·e·s d'une commune qui est confrontée à ces questions, est que celle-ci a sous-estimé ce phénomène et qu'elle n'a ainsi pas offert le suivi nécessaire aux personnes.

Finalement, les difficultés d'intégration professionnelle rencontrées par une partie des jeunes sont également relevées comme représentant un problème pour les communes. Selon un élu, trop de jeunes entre 15 et 25 ans ne sont pas intégré·e·s dans le monde du travail, alors qu'un autre explique que 50% des bénéficiaires de l'aide sociale de sa région ont moins de 25 ans. Plusieurs participant·e·s estiment qu'il n'existe pas assez de mesures en faveur de l'intégration professionnelle des jeunes – moins que pour les personnes de plus de 55 ans – et que les adultes ne leur font pas assez confiance.

Pour répondre aux problèmes occasionnés par certains jeunes, et qui constitue souvent une de leurs revendications, une solution serait de leur offrir un local de rencontre. Ce type d'espaces existe déjà dans plusieurs communes avec un succès variable selon les lieux. En effet, si la gestion du local, parfois autogérée, se passe très bien dans certaines communes, elle rencontre des problèmes dans d'autres. Le manque de nettoyage ou alors le bruit occasionné par les jeunes peuvent entraîner des problèmes tout comme le partage de l'espace. Il arrive, en effet, que le local de rencontre soit investi par différents types de groupes, en termes d'âge ou d'origine culturelle, situation qui peut compliquer la cohabitation ou amener un des groupes à renoncer à le fréquenter. Une personne explique que dans sa commune, l'utilisation du local de rencontre par des jeunes originaires des Balkans effraie les autres jeunes.

Pour un élu, il est essentiel de proposer un autre lieu que le café, mais cela n'est pas toujours facile, car certains jeunes refusent d'occuper des lieux que leur proposent les adultes. En plus, la demande des jeunes varie selon leur âge. Il faut donc diversifier l'offre.

Le travail social et/ou d'animation socioculturelle représente d'autres outils pour établir le contact et créer une relation avec les jeunes et partant les soutenir et les accompagner par rapport aux difficultés qu'ils ou elles peuvent rencontrer. Les communes qui ont engagé un·e travailleur·euse social·e ou un·e animateur·trice socioculturel·le évaluent toujours très positivement leur travail. Selon les élu·e·s en question, dont l'un est lui-même éducateur de rue, il est important de ne pas stigmatiser les jeunes qui ont des comportements problématiques, mais qu'il faut les aider à changer et les valoriser dans ce qu'ils ou elles font. L'engagement de professionnel·le·s du travail social ou de l'animation permet aux jeunes de fréquenter des personnes de référence autres que les parents, les enseignant·e·s ou encore les entraîneur·e·s sportif·ve·s. À ce titre, il serait favorable, pour un représentant communal, que ces postes soient répartis entre les hommes et les femmes.

De manière générale, il est important d'encadrer et d'écouter les jeunes pour que l'intégration et le vivre-ensemble se déroulent au mieux.

3. Les moyens, les ressources et les limites pour réaliser la politique de l'enfance et de la jeunesse : la nécessité d'une collaboration intercommunale

Ce sont les transformations familiales, ainsi que les problèmes qui en découlent qui ont, comme l'expliquent quelques élu·e·s, entraîné la nécessité de développer la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau communal. Une définition de ce domaine d'intervention s'impose, parce que les enfants et les jeunes ont besoin de structures et de cadres éducatifs plus importants qu'auparavant en raison principalement de la disponibilité moindre des parents et de l'affaiblissement des relations de proximité avec la famille et/ou les voisins.

Le problème, c'est que tant l'élaboration que la réalisation d'une politique de l'enfance et de la jeunesse nécessitent des moyens dont toutes les communes ne disposent pas de la même manière.

Les problèmes que rencontrent les communes sont principalement, selon les conseillers·ères présent·e·s aux « focus group », le manque de personnel qualifié et disposant des compétences nécessaires, par exemple juridiques, pour traiter les dossiers complexes, les ressources financières, le manque de volonté politique ou encore le manque d'idées et de créativité. Ces difficultés prennent toujours plus d'importance avec l'introduction de nouvelles lois qui nécessitent la mise en place de nouveaux dispositifs, en même temps que des frais supplémentaires pour les réaliser.

Les difficultés évoquées apparaissent comme plus importantes au sein des petites communes que des plus grandes. L'origine de ces difficultés réside, en effet, pour bon nombre d'élu·e·s, dans la taille de la commune. La question qui se pose, selon une conseillère, est de savoir « comment bien faire sans trop dépenser », la commune ne pouvant pas tout assumer, les parents et l'école devant aussi prendre une part des tâches à leur compte. Une des solutions, pour le développement de nouveaux projets qui a été présentée par une participante et qui est pratiquée dans sa commune, est de solliciter les sociétés de jeunesse ou, comme l'explique une autre participante, de financer des associations existantes pour qu'elles le fassent plutôt que ce ne soit la commune qui en soit seule responsable.

Une autre option envisagée et soutenue par beaucoup d'élu·e·s pour favoriser la mise en place d'une politique de l'enfance et de la jeunesse est de développer la collaboration intercommunale. La région apparaît effectivement comme un échelon plus adéquat que celui de la commune pour développer certains aspects de la politique de l'enfance et de la jeunesse, encore qu'il faille distinguer, selon un élu, entre les questions relatives à l'enfance et celles qui concernent la jeunesse dans la mesure où le domaine de l'enfance est soumis à une loi cantonale.

La collaboration entre différentes communes existe déjà dans certains cas et elle est qualifiée de bonne par les élu·e·s des communes qui la pratiquent. Elle est même souhaitée par plusieurs conseillers-ères qui estiment que leur commune assume seule des financements de mesures qui devraient être partagées par les communes environnantes, alors même que les effets sont eux bien répartis. L'un d'entre eux donne l'exemple de l'éducateur de rue qu'engage la commune qu'il représente et qui travaille avec des jeunes qui se rendent sur sa commune, mais n'en sont pas des habitant·e·s. Un exemple est cité par un élu dont la commune initie et met sur pied une offre de mesures dont les communes alentour profiteront pleinement, mais sans, pour autant, avoir contribué aux frais nécessaires au départ.

Un membre de conseil communal estime, quant à lui, que le problème ne réside pas dans le manque d'offre d'activités, mais bien plutôt dans l'absence de leur coordination. Pour un autre, c'est la concrétisation même des projets qui fait défaut. Il relève que des communes s'invitent entre elles pour échanger leurs bonnes pratiques, mais qu'ensuite les intérêts particuliers des unes et des autres empêchent le passage à la réalisation de projets communs.

Certain·e·s élu·e·s préconisent, pour développer la politique de l'enfance et de la jeunesse, une mesure plus radicale que celle de la collaboration, à savoir la fusion de communes. Dans une entité plus grande, il est plus simple de mettre en place certaines structures et de mieux gérer les finances.

Finalement, certaines personnes s'interrogent, dans le cadre de la réflexion sur la politique de l'enfance et de la jeunesse, sur le rôle de l'État en estimant que celui-ci devrait transmettre plus d'informations aux communes et soutenir tant conceptuellement et logistiquement que financièrement certains projets plus fortement. Pour un élu, ce soutien peut être donné au niveau du district, par la préfecture, à la condition, et c'est un autre élu qui s'exprime, que les communes restent et soient reconnues comme les actrices les plus à même d'assumer un rôle de proximité.

Un élu considère que l'État exige trop de la part des communes en voulant mettre en place partout de nouvelles structures d'accueil.

CONCLUSIONS

Les propos des divers participant·e·s aux « focus group » montrent que les communes fribourgeoises sont actuellement confrontées à deux problèmes majeurs que sont les transformations des formes traditionnelles de la famille et l'augmentation démographique due à l'arrivée de nouveaux-elles habitant·e·s. Les changements de la configuration familiale, en même temps que l'installation de nouvelles populations venues du canton de Vaud ou de pays étrangers ont en effet fortement modifié la vie sociale de certaines communes et, partant, leur réseau de soutien et de prise en charge des enfants et des jeunes.

Le canton de Fribourg se caractérise ainsi par la cohabitation, dans les communes, d'une forme plutôt communautaire de liens sociaux – due au rôle important de la famille élargie et du voisinage – et d'un mode de vie qui ressemble à celui mené dans les espaces urbains (éclatement de la famille nucléaire, migration).

La conséquence d'une telle situation est que les communes concernées doivent prendre le relais des solidarités traditionnelles et donc assumer plus de responsabilités, notamment en diversifiant les vecteurs et les modalités d'intégration pour les jeunes et surtout en mettant en place des structures d'accueil extrascolaires et de la petite enfance.

Le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse est ainsi devenu un problème public, mis à l'agenda politique en tant que tel, y compris dans les petites communes. Les représentant·e·s de ces dernières ont d'ailleurs clairement exprimé, lors des « focus group », la nécessité de réfléchir à des mesures dans ce domaine.

Le problème réside d'abord au niveau des moyens disponibles pour réaliser ou développer l'offre de mesures. Les communes – surtout les petites – ne disposent souvent pas des ressources nécessaires pour assurer l'élaboration et la concrétisation de nouveaux projets que ce soit d'un point de vue conceptuel, financier ou organisationnel.

On observe cependant que les communes parviennent à s'approprier le contenu de la politique cantonale des 4 piliers, mais qu'elles se sentent, au niveau de son application, plus concernées par les mesures de proximité dans la mise en place desquelles elles ont une bonne expérience et une certaine expertise.

Le fait que la collaboration entre communes, voire leur fusion, soit envisagée par les élu·e·s montre la volonté d'affronter les problèmes et de ne pas rester dans une position de repli, attitude qui peut être autant considérée comme une mutualisation des difficultés que comme un partage des réponses.

Il faut donc réfléchir prioritairement à l'architecture du dispositif d'intervention et de soutien de la politique et donc à la répartition des tâches entre les différents acteurs de la politique générale. Pour ce faire, il est important de se poser la question de savoir, par exemple, si c'est aux communes d'avoir un concept défini de politique de l'enfance et de la jeunesse qu'elles devraient institutionnaliser et formaliser.

Une telle démarche suppose qu'il faille établir une distinction claire entre des mesures de proximité qui relèvent de la responsabilité des communes – et pour la mise en place desquelles elles ont les compétences et l'expérience – et celles exigées par la mise en place d'une nouvelle loi cantonale.

Cette distinction favorisera la meilleure application possible des mesures relevant de règlements cantonaux, comme c'est le cas pour les AES, ce qui permettra aux communes d'augmenter leurs connaissances sur la compréhension des phénomènes sociaux en question et ainsi d'éviter des développements séparés qui ne peuvent être que préjudiciables à une prise en charge adéquate des enfants et des jeunes.

Pour ce faire, il importe que les communes identifient et formulent leurs demandes à l'État et que celui-ci les prennent en compte, via ses propres services ou via des associations *ad hoc*, afin que les problèmes liés au domaine de l'enfance et de la jeunesse soient traités dans une perspective d'intégration qui évite des exclusions et des conflits intergroupes.

ANNEXE

Tableau 1

Quelles mesures existent dans votre commune pour renforcer l'offre de places d'apprentissage et l'insertion professionnelle des jeunes et des jeunes adultes		
OFFRES	% de oui	Nb absolus
Engagement et formation d'apprenti·e·s au sein de l'administration communale	33.3	43
Offre de places de stage	25.6	33
Offre de jobs de vacances	48.1	62
Soutien à l'insertion : case management / coaching	4.7	6
Soutien spécifique des jeunes inscrits à l'aide sociale	12.4	16
Soutien spécifique pour personnes migrantes	7	9
Formation gratuite offerte aux jeunes en difficulté pour combler les lacunes scolaires	5.4	7
Autre :	0.8	1

Tableau 2

Votre commune prend-elle des mesures pour renforcer le bien-être, la santé, prévenir les risques et augmenter la qualité de vie des enfants et des jeunes vivant dans la commune?		
OFFRES	% de oui	Nb absolus
Mesures pour favoriser le bien-être psychique	8.7	11
Mesures pour favoriser une sexualité saine entre jeunes	17.5	22
Mesures pour favoriser une alimentation saine et le mouvement	23.8	30
Promotion de la gestion des conflits entre jeunes par la médiation	9.5	12
Encadrement des jeunes dans l'espace public (formation des agents sympas)	4.8	6
Promotion du lien entre les générations	8.7	11
Mise en œuvre d'un Agenda 21 local	4	5
Participation au programme « Les communes bougent ! » (OFSPPO)	13.5	17
Participation au programme « communes en santé » de Radix	2.4	3
Participation au processus de certification « Communes amies des enfants » de l'Unicef	0	0
Autre :	2.4	3

Tableau 3

Votre commune offre-t-elle des espaces et équipements sportifs et culturels destinés aux enfants et aux jeunes et prend-elle des mesures pour mettre en adéquation l'aménagement du territoire avec les besoins des enfants et des jeunes?		
OFFRES	% de oui	Nb absolus
Salle polyvalente	59.5	75
Salle de gymnastique	55.6	70
Terrain de football	61.9	78
Terrain de basket	27.8	35
Autre place de sport	31.7	40
Patinoire	16.7	21
Piscine	15.9	20
Skatepark	11.9	15
Bibliothèque	47.6	60
Bibliothèque interculturelle	3.2	4
Ludothèque	35.7	45
Théâtre	12.7	16
Cinéma	6.3	8
Centre de loisirs	7.9	10
Lieu de rencontre pour adolescent-e-s	30.2	38
Places de jeux, places Robinson (places de jeu également)	75.4	95
Sentiers éducatifs/pédagogiques	29.4	37
Pistes cyclables	13.5	17
Parcours Vita	23.8	30
Zone 30	22.2	28
Zone 20	4	5
Zones piétonnes	4.8	6
Trottoirs abaissés	29.4	37
Pédibus	21.4	27
Eco-quartiers	2.4	3
Logements pour familles	24.6	31
Autre :	2.4	3

Tableau 4

Votre commune offre-t-elle des structures d'accueil extrafamiliales?		
OFFRES	% de oui	Nb absolus
Évaluations régulières des besoins de la population en matière d'accueil extrascolaire	31.7	40
Crèches	56.3	71
Garderies	30.2	38
Halte-garderies	13.5	17
Ateliers / Groupes de jeu / Écoles maternelles	57.9	73
Assistantes parentales / Mamans de jour	77.8	98
Accueil extrascolaire	44.4	56
Accueil de midi	43.7	55
Autre :	4	5

Tableau 5

Votre commune prend-elle des mesures pour soutenir les parents dans leur mission d'éducation?		
OFFRES	% de oui	Nb absolus
Cours pour renforcer les compétences éducatives des parents	8.7	11
Chaperon rouge (service de garde d'enfant à domicile)	23	29
Bons de respirations pour parents de jeunes enfants (« pause » pour parents surmenés)	7.1	9
Maison verte (lieu d'accueil parents-enfants)	2.4	3
Offres de loisirs pour les familles	7.9	10
Diffusion du « Message aux parents » (Pro Juventute) auprès des jeunes parents	19	24
Aide pour les démarches administratives	29.4	37
Autre :	2.4	3

Tableau 6

Votre commune prend-elle des mesures pour lutter contre la pauvreté des familles?		
OFFRES	% de oui	Nb absolus
Aide financière pour les frais scolaires/extrascolaires des familles à revenus modestes	45.2	57
Mesures pour lutter contre le chômage des parents	6.3	8
Aide financière aux logements pour les familles modestes	7.9	10
Logements subventionnés	37.3	47
Autre :	10.3	13