



# Soutenir les enfants et les jeunes dans le canton de Fribourg

## Etat des politiques actuelles et potentiel de développement

### Résumé



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Service de l'enfance et de la jeunesse SEJ  
Jugendamt JA



---

# Sommaire

---

|  |    |
|--|----|
| Liste des abréviations et des tableaux                               | 4  |
| Préface  | 5  |
| Avant-propos   | 6  |
| Les politiques fribourgeoises de l'enfance et de la jeunesse         | 8  |
| 1. Un canton face à de nouveaux défis                                | 8  |
| 2. Un état des lieux pour renforcer le savoir                        | 9  |
| 3. Bases institutionnelles   | 12 |
| 4. Les quatre piliers de la politique de l'enfance et de la jeunesse | 13 |
| 4.1 Formation  | 13 |
| 4.2 Protection   | 14 |
| 4.3 Promotion  | 15 |
| 4.4 Participation  | 16 |
| 5. Tissu associatif au niveau local                                  | 16 |
| 6. Structures au plan communal                                       | 17 |
| 7. Collaboration transversale au niveau de l'Etat                    | 19 |
| 8. Coopération entre communes et Etat                                | 19 |
| 9. Information à la jeunesse   | 20 |
| 10. Perspectives   | 20 |
| Remerciements  | 21 |

---

# Liste des abréviations

---

|        |  |
|--------|--|
| ACF    | Association des communes fribourgeoises  |
| BPEJ   | Bureau de promotion des enfants et des jeunes de l'Etat de Fribourg                  |
| CDAS   | Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales      |
| CEJ    | Commission cantonale de l'enfance et de la jeunesse                                  |
| CPEJ   | Conférence nationale de la promotion de l'enfance et de la jeunesse                  |
| DSAS   | Direction de la santé et des affaires sociales de l'Etat de Fribourg                 |
| EESP   | École d'études sociales et pédagogiques de Lausanne                                  |
| LEEJ   | Loi fédérale sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse du 30 septembre 2011 |
| LEJ    | Loi sur l'enfance et la jeunesse du canton de Fribourg du 12 mai 2006                |
| OCDE   | Organisation de coopération et de développement économiques                          |
| ONU    | Organisation internationale des Nations Unies  |
| PNR    | Programme national de recherche  |
| SEJ    | Service de l'enfance et de la jeunesse de l'Etat de Fribourg                         |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance   |

# Liste des tableaux

---

- Tableau 1: Pourcentage des 0-25 ans et des plus de 65 ans dans le canton de Fribourg
- Tableau 2: Nombre de jeunes de 0-25 ans par commune (Etat au 31.12.2012)
- Tableau 3: Nombre d'étrangers de 0-25 ans par commune (Etat au 31.12.2012)
- Tableau 4: Politique de l'enfance et de la jeunesse d'après les quatre piliers
- Tableau 5: Processus pour le développement d'une stratégie cantonale dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse
- Tableau 6: La LEJ, une loi exemplaire pour 7 raisons
- Tableau 7: Besoins fondamentaux des enfants et des jeunes selon A. Maslow
- Tableau 8: Bases constitutionnelles du canton de Fribourg
- Tableau 9: Etude de l'UNICEF sur le sentiment de participation des enfants (2003)
- Tableau 10: Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989

**Dans le présent résumé, les termes employés pour désigner des personnes sont pris au sens générique; ils ont à la fois valeur d'un féminin et d'un masculin.**

# Préface



© FOTOGRAFIKSTUDIO / SBF –  
Paul Frank Talman

**Anne-Claude Demierre,  
Conseillère d'Etat**

*«Il est raisonnable d'axer les politiques publiques en direction des enfants étant donné que, de tous les groupes d'âge, c'est celui qui a le plus long avenir devant lui.»*

Assurer le bien-être des enfants, comparaison du bien-être des enfants dans les pays de l'OCDE. Publication de l'OCDE, 2009, p. 28.

Les différentes enquêtes sur le bien-être des enfants et des jeunes réalisées en Suisse et à Fribourg montrent que la grande majorité d'entre eux se portent bien dans notre canton. En comparaison nationale, la qualité de vie y est remarquable, notre système éducatif est de premier ordre, la protection de la jeunesse s'appuie sur de nombreuses structures de qualité et notre loi sur l'enfance et la jeunesse est citée en exemple par l'UNICEF. Pourtant, sur fond de transformations fondamentales des structures familiales et sociétales, les jeunes Fribourgeois-e-s peuvent rencontrer des difficultés: échec scolaire, mauvais traitements, absence de perspectives, mobbing, consommation de substances, mésusages des médias numériques, endettement... Différents facteurs qui peuvent mener au repli sur soi, à l'addiction, à la délinquance, à la dépression, ou même, au suicide. Chaque enfant, chaque jeune, mérite sa chance. Or, le canton de Fribourg se distingue par une très importante population jeune, de tout horizon, qui s'accroît d'année en année! La démographie galopante du canton exacerbe les besoins en nouvelles infrastructures et suscite une nouvelle prise de conscience: se doter d'une politique de l'enfance et de la jeunesse portée par la société civile, les communes et l'Etat, est un véritable enjeu pour l'avenir.

Il nous revient bel et bien à nous, représentant-e-s d'associations, des communes et de l'Etat, de prendre nos responsabilités afin de favoriser, par des mesures innovantes et coordonnées, l'épanouissement des enfants et des jeunes qui vivent ici. Le dicton africain *«Il faut tout un village pour éduquer un enfant»* est valable à Fribourg aussi. Trop souvent encore, nous agissons dans le cadre de nos compétences respectives et nous oublions de mettre l'enfant, le jeune, au centre de nos décisions. Faire passer ses intérêts et son bien-être au premier plan, c'est nous permettre d'aller au-delà de nos divergences et de fixer ensemble les objectifs dans ce domaine. Il ne revient toutefois pas aux autorités politiques de tout faire. Les parents, premiers responsables de l'éducation de leurs enfants, ainsi que le vaste réseau associatif dans nos communes, sont des acteurs de premier ordre pour soutenir le bon développement de nos enfants et les ancrer dans une communauté.

Le rapport *«Soutenir les enfants et les jeunes dans le canton de Fribourg - Etat des politiques actuelles et potentiel de développement»* livre une contribution essentielle à l'élaboration d'une vision commune. Son ambition est de faire naître et stimuler le dialogue entre les acteurs institutionnels fribourgeois en ouvrant une fenêtre sur ce que font les uns et les autres en faveur des enfants et des jeunes. Avec ses deux annexes, le rapport fournit une vue d'ensemble des politiques fribourgeoises de l'enfance et de la jeunesse. Il montre la diversité et le potentiel des approches des collectivités publiques du canton de Fribourg dans la perspective d'une politique globale et coordonnée de l'enfance et de la jeunesse et esquisse la voie vers une culture de la collaboration.

Ce travail a pu être réalisé grâce à l'appui de la Commission de l'enfance et de la jeunesse et surtout grâce au travail acharné et à la persévérance des Déléguées à l'enfance et à la jeunesse et des collaborateurs scientifiques que je remercie ici pour leur engagement sans faille et pour la qualité de ce rapport. Une première pierre est ainsi posée vers un partage des savoirs et une meilleure compréhension entre Etat et communes autour des questions relatives à l'enfance et à la jeunesse.

Anne-Claude Demierre

Conseillère d'Etat

---

# Avant-propos

---

*«Il ne peut y avoir plus vive révélation de l'âme d'une société que la manière dont elle traite ses enfants.»*

*Nelson Mandela*

«Mettre en place une politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau cantonal, fondée sur la participation active des enfants et des jeunes, globale et coordonnée avec les communes, les sept directions de l'Etat et les acteurs privés, en vue de promouvoir le développement harmonieux des enfants et des jeunes vivant dans le canton de Fribourg», tel est, en résumé, le mandat que les Déléguées à l'enfance et à la jeunesse du canton de Fribourg ont reçu avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'enfance et la jeunesse du 12 mai 2006.

Mission impossible? Non. Loin de se sentir découragées, les Déléguées alémanique et francophone, Estelle Krattinger Boschung<sup>1</sup> et Christel Berset, se sont lancées dans la mise en œuvre des objectifs de la LEJ par étape. Après avoir participé à la rédaction du règlement d'application, mis en route la nouvelle Commission de l'enfance et de la jeunesse, organisé la procédure d'octroi de la subvention enfance-jeunesse et s'être prêtées comme porte-voix dans diverses commissions pour faire entendre les besoins des enfants et des jeunes, elles se sont attaquées aux travaux d'élaboration d'une stratégie cantonale. Premier constat: avant de fixer des objectifs prioritaires et un plan d'action cantonal, il était nécessaire d'avoir des éléments de connaissance.

Il s'agissait alors de ne pas réinventer la roue et de s'orienter en fonction des lignes directrices fédérales existantes et des bonnes pratiques mises en place dans d'autres cantons. Un premier rapport faisant l'état des lieux de la promotion de l'enfance et de la jeunesse au plan suisse a été mandaté par le SEJ en 2009 et réalisé par le Bureau d'analyse et de conseil politique Polsan à Berne. Ce rapport, très bien accueilli par la Conférence nationale de la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ)<sup>2</sup>, figure comme document de référence sur le site de la Conférence des directrices et des directeurs des affaires sociales (CDAS). Il fait partie des outils qui peuvent servir de base à une future vue d'ensemble des politiques suisses de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

En corollaire à cette vue d'ensemble nationale, il devenait nécessaire d'avoir un aperçu des structures, des stratégies, des tâches et des actions entreprises par l'Etat de Fribourg et par les communes fribourgeoises, pour l'ensemble des thèmes de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Pour réaliser ce défi, nous avons pu compter sur le travail de Maxime Pasquier, engagé comme collaborateur scientifique en 2011, puis sur celui de Pascal Pernet qui a pris le relais en octobre 2013.

Le travail de collecte des données a été de longue haleine. Etant donné le grand nombre de mesures prises en faveur des enfants et des jeunes à tous les niveaux et en l'absence d'une documentation systématique des politiques mises en place, la recherche d'informations a souvent été fastidieuse, mais le résultat en vaut la peine! Grâce à l'établissement d'une grille unique de présentation des politiques de chaque Direction de l'Etat de Fribourg, cette publication présente, de manière structurée, une foule d'informations utiles pour toutes les personnes intéressées par la politique de l'enfance et de la jeunesse dans le canton de Fribourg. Elle contient également des analyses qui peuvent orienter les décideurs politiques dans leurs efforts de développement de politiques en faveur des enfants et des jeunes. Nous regrettons de n'avoir pas réussi à élaborer, dans la même veine, des portraits des politiques locales par district. Cet objectif de départ a été rendu impossible du fait que les données recueillies auprès des communes fribourgeoises restent partielles et ne permettaient pas de donner une image exacte des politiques menées. Malgré tout, l'étude de l'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne (annexe 2 du rapport) débouche sur des conclusions intéressantes qui figurent en bonne place dans notre analyse.

La vaste démarche de connaissance entreprise vise une meilleure compréhension des divers éléments qui constituent concrètement la politique de l'enfance et de la jeunesse

---

<sup>1</sup> Madame Estelle Krattinger Boschung, Déléguée à l'enfance et à la jeunesse alémanique, a démissionné en été 2014.

<sup>2</sup> La CPEJ est une conférence spécialisée de la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS) depuis 2011.

établie au niveau d'un canton ou d'une commune. Le résultat de notre enquête montre que la politique de l'enfance et de la jeunesse est, avant tout, une politique générale et transversale qui touche tous les domaines: formation, santé, social, emploi, famille, éducation, fiscalité, assurances, loisirs organisés, temps libre, citoyenneté, intégration, «vivre ensemble», aménagement du territoire, urbanisme, environnement, logement, transports, etc. Multisectorielle, elle influence les conditions de vie des enfants et des jeunes et concerne tous les acteurs qui participent à leur éducation. Petites, moyennes ou grandes communes, toutes sont concernées par cette tranche d'âge pour laquelle elles mettent en place des politiques à géométrie variable, le plus souvent orientées sur les lieux où les enfants et les jeunes sont présents: écoles, structures d'accueil, espaces publics. Les autres thèmes sont souvent peu traités. Il n'existe cependant pas un seul modèle, mais une multitude de pratiques hétérogènes qui valent la peine d'être identifiées, (re)connues et partagées. Dans le contexte fédéraliste suisse, les conditions de vie des enfants et des jeunes varient fortement en fonction de la commune où ils grandissent. Cela met en question l'égalité des chances.

Cette photographie de 2012 est le point zéro à partir duquel nous souhaitons commencer à construire notre politique cantonale. Même si elle a déjà évolué en trois ans, elle four-

nit le socle de connaissances nécessaires à notre travail. Il serait évidemment très intéressant de poursuivre cet inventaire, d'évaluer, à intervalles réguliers, les développements en cours et de mesurer le chemin parcouru depuis l'adoption de la LEJ en 2006. Si cette première cartographie des mesures existantes pouvait être le point de départ d'un échange plus systématique de savoirs et d'expériences au plan cantonal, alors le but de ce rapport serait en grande partie atteint.

Le présent rapport focalise délibérément son analyse sur l'action des collectivités publiques. Les innombrables interventions des milieux associatifs et des acteurs privés, qui détiennent une place centrale dans ce dispositif, n'ont pas pu être décrites en détail. Ce travail, tout à fait nécessaire à nos yeux, pourrait constituer un objectif à poursuivre dans le futur. Nous tenons à reconnaître ici l'immense engagement bénévole des milieux associatifs en faveur de l'enfance et de la jeunesse sans lequel rien ne pourrait se faire. Il serait en effet illusoire de croire que les services étatiques et communaux peuvent faire, à eux seuls, ce qu'une société entière doit entreprendre pour donner à nos enfants l'ensemble des compétences qui feront d'eux les adultes de demain.

Christel Berset  
Déléguee francophone à l'enfance et à la jeunesse



# Les politiques fribourgeoises de l'enfance et de la jeunesse

«Les enfants et les jeunes portent la créativité et l'innovation qui feront éclore de nouvelles idées»

Remo Largo, pédiatre



## 1. Un canton face à de nouveaux défis

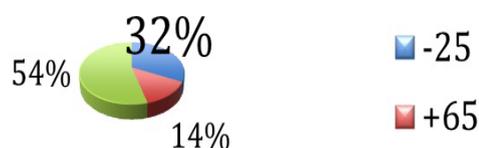
La politique de l'enfance et de la jeunesse connaît depuis une dizaine d'années un fort développement au niveau suisse. L'engagement de la Confédération et la collaboration intercantonale se sont sensiblement intensifiés ces dernières années. L'Office fédéral des assurances sociales et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales – de laquelle dépendent les deux conférences spécialisées en matière de promotion et de protection de l'enfance et de la jeunesse – sont devenus des acteurs prépondérants donnant aux cantons, aux communes et aux acteurs privés de multiples impulsions pour développer des programmes et projets. Le canton de Fribourg, grâce à sa loi novatrice de 2006 visant l'élaboration d'une politique cantonale de l'enfance et de la jeunesse globale et coordonnée, a apporté une contribution non-négligeable à ce mouvement général.

Ce développement s'inscrit dans une continuité historique amorcée durant la deuxième moitié du XIXe siècle. Depuis 150 ans, le statut de l'enfant dans les sociétés occidentales évolue constamment remettant sans cesse en question les

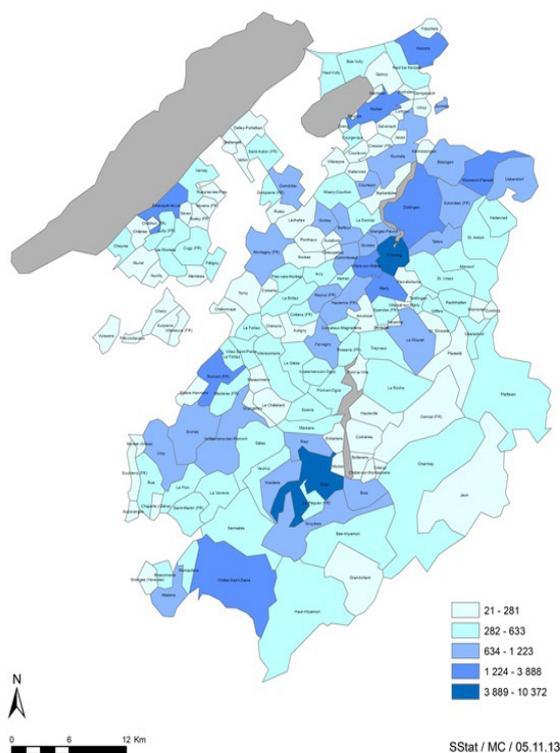
politiques menées à l'égard de ces bénéficiaires. Longtemps considéré comme la propriété de ses parents, l'enfant devient lentement, au cours du XXe siècle, sujet de droits. Cette prise de conscience internationale aboutit en 1989 à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Ce texte représente un tournant décisif dans l'histoire des politiques de l'enfance et de la jeunesse. Pour le canton de Fribourg, dont la politique et les lois en la matière reposent sur cette convention, cela implique différents devoirs: promouvoir des conditions de vie dignes pour les enfants et les jeunes, les encourager dans leur développement indépendamment de leur sexe, de leur origine ou de leur situation sociale, mettre l'intérêt supérieur de l'enfant au coeur des décisions le concernant et, finalement, prendre son opinion en considération. La convention stipule que les enfants et les jeunes ont droit à une protection de leur intégrité et de leur développement personnel, à une formation de qualité et des espaces de loisirs et de promotion en dehors de l'école. Aussi, elle engage les pays signataires à veiller à ce que les enfants aient le droit de s'exprimer et d'être entendus dans les domaines qui les concernent. La ratification par la Suisse de la convention de l'ONU en 1997 ainsi que l'adoption en 1999 de la Constitution fédérale et de son article 11 sur la protection des enfants et des jeunes, représentent sans aucun doute les points de départ de cet élan au niveau national.

Parallèlement, la société suisse et fribourgeoise connaît depuis plus de vingt ans des changements profonds et

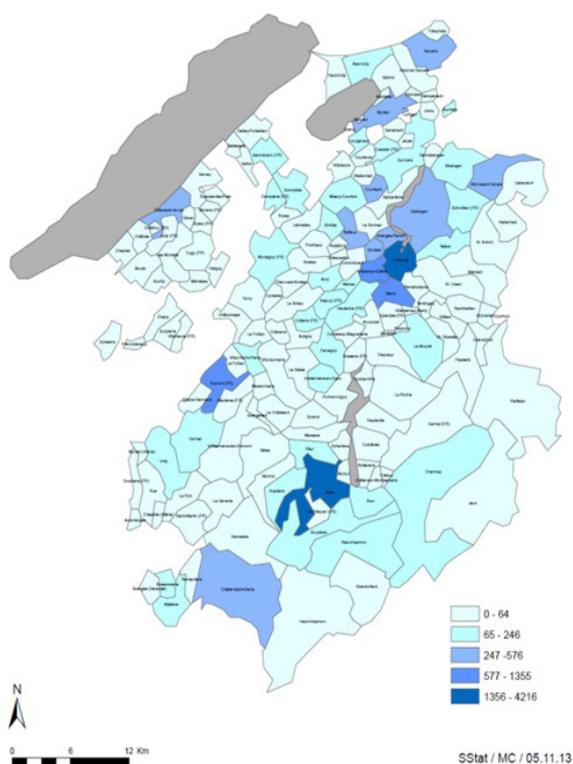
Tableau 1: Pourcentage des 0-25 ans et des plus de 65 ans dans le canton de Fribourg (Sstat, 2012)



**Tableau 2: Nombre de jeunes de 0-25 ans par commune (Etat au 31.12.2012)**



**Tableau 3: Nombre d'étrangers de 0-25 ans par commune (Etat au 31.12.2012)**



rapides: forte croissance démographique, développement économique, évolution sociale et culturelle, migration, urbanisation, modification des modèles familiaux...

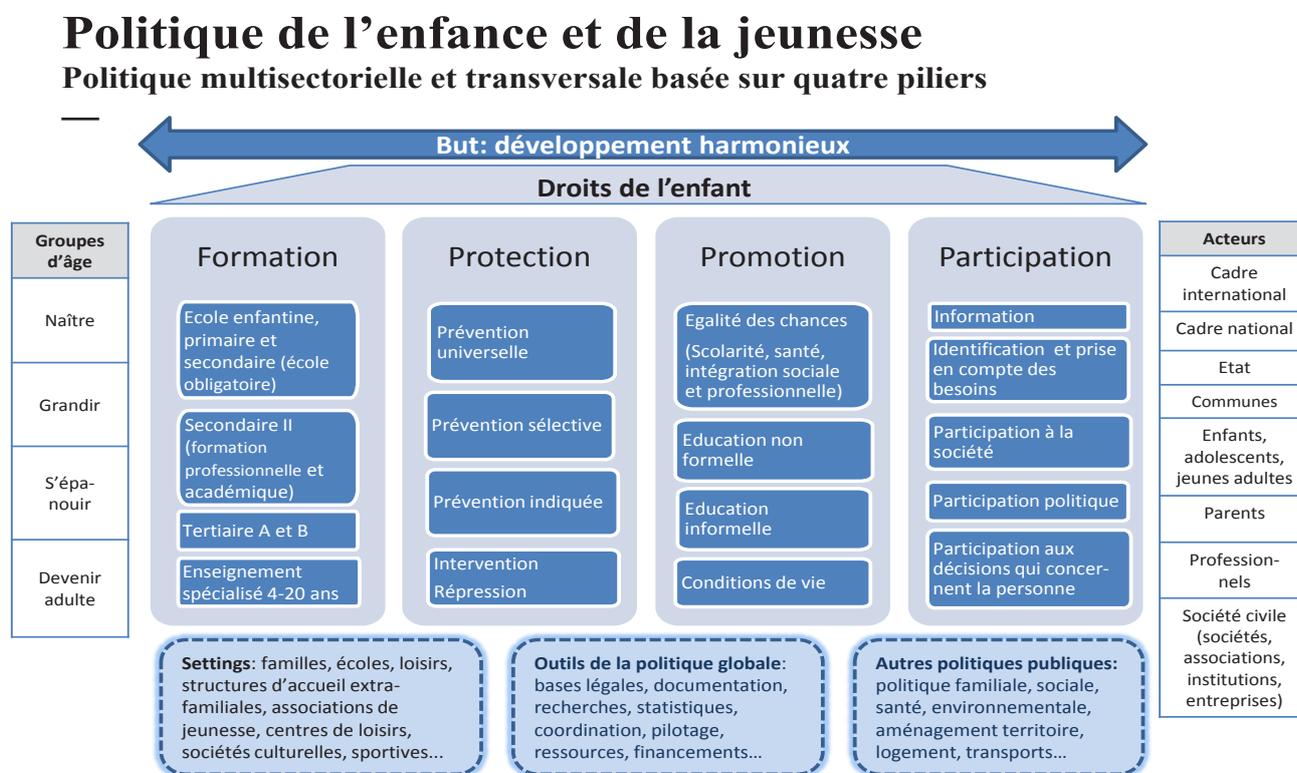
Dans le canton de Fribourg, le canton «le plus jeune» de Suisse, cette évolution met en exergue les difficultés nouvelles que peuvent rencontrer les parents dans l'éducation de leur enfant et questionne la capacité intégratrice de la société traditionnelle. Les sociétés de musique, de sport et de jeunesse ne peuvent souvent plus, à elles seules, répondre aux besoins de cohésion sociale. Les paroisses, qui ont également longtemps joué un rôle essentiel dans l'articulation de la vie sociale fribourgeoise, ont beaucoup perdu d'influence. Or, il est reconnu que la participation active des enfants et des jeunes dans le tissu associatif local et à des activités extrascolaires, quelles qu'elles soient, constitue un excellent moyen de renforcer leurs capacités à partager des objectifs communs, à collaborer, à prendre des responsabilités et à développer les compétences sociales nécessaires à leur intégration. Au contraire, l'isolement des enfants et des jeunes ainsi que l'absence de repères sociaux favorisent la désorientation des conduites individuelles.

Souvent liées au mode éducatif au sein de la famille, les difficultés que peuvent rencontrer certains jeunes Fribourgeois (troubles alimentaires, consommation de produits illicites et abusive d'alcool, mésusage des nouveaux médias, échec scolaire, difficultés de comportement, violence, racisme...) trouvent aussi parfois leur origine dans ce manque de cohésion sociale. Les statistiques démontrent que les troubles psychiques sont en augmentation et que, avec les accidents de la route, le suicide constitue la première cause de mortalité chez les jeunes Fribourgeois-e-s. Si le soutien à la parentalité apparaît comme prioritaire, l'amélioration des conditions de vie pour cette catégorie de la population ainsi que la prise en compte de ses intérêts et de ses besoins ne peuvent que contribuer à promouvoir son bien-être. En bref, la population des villages et des villes du canton croît, se diversifie et rajeunit, mettant les collectivités publiques devant de nouveaux défis.

## 2. Un état des lieux pour renforcer le savoir

Justement, la récente loi fribourgeoise sur l'enfance et de la jeunesse et son règlement d'exécution engagent le canton de Fribourg à élaborer une stratégie cantonale en faveur de l'enfance et de la jeunesse. Dans le cadre de la politique fédérale fixée par la LEEJ (art.26), le canton va développer cette stratégie et formuler un plan d'action. Etant donné l'ampleur et la transversalité des politiques de l'enfance et de la jeunesse, il était nécessaire de fournir aux autorités

Tableau 4: Politique de l'enfance et de la jeunesse d'après les quatre piliers

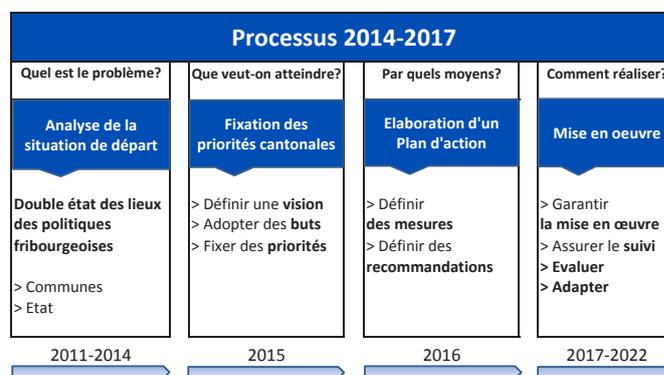


une vue d'ensemble claire afin qu'une politique adaptée aux besoins du canton puisse être mise sur pied: quels sont les éléments fondamentaux de la politique de l'enfance et de la jeunesse? En quoi consiste-t-elle concrètement aujourd'hui? Qui sont les acteurs de cette politique dans le canton de Fribourg? Quelle est l'actuelle répartition des tâches? Quels sont les organes de coordination et de pilotage? Quelles sont les problématiques proprement fribourgeoises? Quelles sont les mesures à développer? Il en est issu un rapport qui fait l'état des lieux des politiques fribourgeoises actuelles et qui apporte des réponses à ces questions. Il renforce le savoir dans le domaine des politiques de l'enfance et de la jeunesse et constitue un appui au développement de la stratégie à mettre en place. Il montre également le potentiel des politiques actuelles de l'enfance et de la jeunesse et livre des pistes de réflexion censées stimuler le dialogue entre tous les acteurs fribourgeois de cette politique, c'est-à-dire les communes, les représentants de l'Etat, les associations, les enfants et les jeunes eux-mêmes.

#### Méthodologie et structure du rapport

Sur le plan méthodologique, deux questionnaires ont été envoyés simultanément auprès des sept directions de l'Etat de Fribourg avec ses 67 unités administratives ainsi qu'aux 168 communes fribourgeoises<sup>3</sup> via les préfetures. Le taux de

Tableau 5: Processus pour le développement d'une stratégie cantonale dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse



<sup>3</sup> Nombre de communes en 2011

réponse est élevé puisque le 75% des communes et le 100% des services de l'Etat ont répondu. Des groupes de réflexion avec une sélection de communes dans les 7 districts et des entretiens ciblés avec les services concernés ont permis de compléter les données quantitatives. Ainsi, le rapport «Soutenir les enfants et les jeunes dans le canton de Fribourg – Etat des politiques actuelles et potentiel de développement» propose un inventaire détaillé des mesures actuelles prises par l'Etat et les communes.

Le rapport présente tout d'abord un état général des besoins des enfants et des jeunes Fribourgeois-e-s et met en lumière les capacités d'action des autorités pour y répondre. Il décrit par la suite le contexte historique et le cadre de référence sur le plan international, fédéral et intercantonal desquels dépendent les politiques cantonales actuelles. Troisièmement, il propose une définition de la politique fribourgeoise de l'enfance et de la jeunesse basée sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et reposant sur quatre piliers:

> **La formation** (éducation formelle: enseignement obligatoire, secondaire II, tertiaire A et B)

> **La protection** (mesures de prévention universelles, sélec-

tives et indiquées / mesures d'intervention et de répression)

> **La promotion** (mesures d'empowerment dans tous les domaines / éducation non-formelle: participation volontaire à des activités extrascolaires organisées / éducation informelle: apprentissages effectués en famille, en solitaire ou avec des pairs pendant le temps libre / qualité de vie)

> **La participation** (droit de l'enfant, au plan individuel et collectif, de s'exprimer, d'être entendu et de voir ses opinions dûment prises en considération / participation sociale à sa communauté)

Ce rapport marque une nouvelle étape dans l'analyse des politiques de l'enfance et de la jeunesse dans la mesure où il prend en compte toute la complexité et la transversalité du domaine et ne se limite pas aux dimensions de la protection ou de la promotion au sens strict de ces termes. Il analyse les politiques cantonales actuelles et lance des pistes de réflexion utiles au développement ultérieur d'une stratégie globale. Le potentiel de coordination entre diverses structures ainsi que la capacité de pilotage du système global sont au centre de l'analyse.

Le rapport se base sur des données recueillies dans deux annexes. La première intitulée «Portraits des politiques de



l'enfance et de la jeunesse des directions de l'Etat de Fribourg» décrit en détail les politiques de l'enfance et de la jeunesse menées par les directions de l'Etat de Fribourg dans ses visions, ses structures, ses programmes et ses projets. La seconde annexe présente une étude de l'Ecole d'études sociales et pédagogiques (EESP) de Lausanne consacrée aux politiques communales fribourgeoises dans le domaine. Evidemment, les politiques publiques ne sont pas statiques et certains projets mentionnés dans ces deux inventaires ont immanquablement évolué depuis 2012, année où les enquêtes ont été menées auprès des services de l'Etat et des communes. Toutefois, ceci n'entame en rien l'actualité des conclusions du rapport.

### 3. Bases institutionnelles

Le rapport indique que les éléments essentiels d'une politique globale et cohérente de l'enfance et de la jeunesse sont d'ores et déjà présents dans le canton de Fribourg. La Constitution fribourgeoise de 2004 dédie plusieurs articles aux droits de sa jeunesse. Le 12 mai 2006, le Grand Conseil a adopté la loi sur l'enfance et la jeunesse (LEJ) jugée exemplaire par l'UNICEF de par l'objectif qu'elle fixe: développer une politique globale favorable au développement harmonieux des enfants et des jeunes en mettant l'accent sur leur éducation et instruction, leur protection, leur encouragement et leur participation.

Sur le plan de la répartition des compétences, la LEJ attribue à l'Etat la responsabilité de la protection de l'enfance et de la coordination de la politique générale. Le Service de l'enfance et de la jeunesse en est l'acteur principal: c'est à lui que reviennent les tâches d'accompagner, de conseiller et de suivre les enfants en difficulté et d'exécuter les mesures de protection ordonnées par les autorités de protection comme les actions socio-éducatives ou le placement en institution. Le SEJ est en outre chargé de l'autorisation et de la surveillance des structures d'accueil pré- et extrascolaire. Il conseille également les communes dans l'application de la loi cantonale sur les structures d'accueil extrafamilial de jour. De plus, il a pour mandat de venir en aide aux victimes d'infractions. Enfin, il est chargé de développer la politique de l'enfance et de la jeunesse, de promouvoir les activités de jeunesse et leur coordination, d'organiser l'information à la jeunesse, de renforcer la participation des enfants et des jeunes, de mener des recherches sur les politiques actuelles, de sonder les besoins de la jeune génération et d'avoir un rôle de soutien dans le développement des politiques communales.

Toutefois, la politique de l'enfance et de la jeunesse de l'Etat de Fribourg s'étend au-delà du SEJ: sur les 67 unités admi-

**Tableau 6: La LEJ, une loi exemplaire pour 7 raisons**

1. Une loi qui repose sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant: les droits de l'enfant et l'intérêt supérieur de l'enfant priment sur toute autre considération.
2. Une loi qui fixe une vision générale: le développement harmonieux de tous les enfants du canton dans le respect de l'égalité des chances.
3. Une loi-cadre qui fonde une politique transversale sur quatre principes fondamentaux: la formation, la protection, la promotion et la participation.
4. Une loi qui concerne l'ensemble des tranches d'âge: petite enfance, enfance, adolescence, jeunes adultes.
5. Une loi qui prend en compte les besoins fondamentaux de l'enfant: besoin d'être protégé, encouragé, soutenu et encadré dans son développement afin de devenir une personne autonome, responsable, intégrée et douée de compétences diverses.
6. Une loi qui donne la responsabilité première aux parents de favoriser et de protéger le développement de leur enfant, dans la mesure de leurs moyens.
7. Une loi qui attribue des responsabilités à la société civile, aux communes et à l'Etat pour soutenir les parents dans leur tâche éducative et pour protéger et encourager les enfants et les jeunes.

nistratives que compte l'Etat de Fribourg, 46 sont impliquées à un titre ou à un autre dans les différents domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse (68,7%). Ainsi, pour chaque pilier de cette politique (formation, protection, promotion et participation), des moyens ont été investis et des projets établis. Ce résultat indique que la politique de l'enfance et de la jeunesse est bel et bien une politique multisectorielle qui touche tous les secteurs d'activité de l'Etat et que la mise en place de conditions-cadres favorables aux enfants et aux jeunes est une tâche transversale sous la responsabilité du Conseil d'Etat dans son ensemble.

Selon la LEJ, les communes sont responsables de l'offre d'activités générales concernant les enfants et les jeunes domiciliés sur leur territoire. Elles ont également la compétence de mettre sur pied et de soutenir les structures d'accueil préscolaire et parascolaire. D'autres bases légales engagent les communes dans le domaine des écoles, de la culture, de l'aide sociale, de la mobilité, des infrastructures sportives et de loisirs, de l'aménagement du territoire et, plus généralement, du «vivre ensemble»: des responsabilités qui toutes, ont un impact fort sur la qualité de vie des plus jeunes.

Avec l'entrée en vigueur de la LEJ, l'Etat de Fribourg a intensifié son intervention en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse. Ainsi, une commission (CEJ), instituée en

2009, étudie les questions relatives aux enfants et aux jeunes et formule des recommandations au Conseil d'Etat et aux communes. Pour accompagner la CEJ, un Bureau de promotion des enfants et des jeunes (BPEJ) a été mis sur pied comprenant 150% de postes de travail. Deux déléguées à l'enfance et à la jeunesse, l'une francophone (60%), l'autre germanophone (40%), ont été engagées. Elles sont soutenues par un secrétariat administratif à 50%. Un budget annuel de 170'000 francs est actuellement octroyé pour le soutien aux projets en faveur de l'enfance et de la jeunesse.

#### 4. Les quatre piliers de la politique de l'enfance et de la jeunesse

##### 4.1 Formation

Le rapport souligne que la formation est le plus abouti, le plus ancien, le mieux financé et le plus stable de l'ensemble des piliers examinés. Il dispose d'un budget conséquent réparti entre communes et Etat. Le système scolaire fribourgeois a obtenu des résultats positifs lors des enquêtes PISA, ce qui atteste de la qualité de l'enseignement dans les écoles du canton. La formation professionnelle n'est pas en reste puisqu'elle affiche, en 2014, des taux de réussite supérieurs à la moyenne suisse. En outre, la diversité des parcours de formation dans les deux langues officielles permet à la grande

majorité des jeunes Fribourgeois-e-s de suivre dans le canton une formation selon leur souhait. Toutefois, l'augmentation démographique, l'arrivée de familles issues de la migration et les évolutions sociétales constituent un grand défi pour les établissements du primaire et du secondaire. Besoins en nouvelles infrastructures, réorganisation du système sco-

---

#### Tableau 7: Besoins fondamentaux des enfants et des jeunes selon A. Maslow

Pour se développer de manière harmonieuse, les enfants et les jeunes ont besoin:

- > de nourriture, de sommeil, de mouvement et de soins (besoins physiologiques)
- > de protection physique
- > de sécurité affective et psychologique, de relations chaleureuses et stables, de liens d'attachement solides, d'acceptation et d'investissement (besoins affectifs)
- > de stimulation, d'expérimentation et d'encouragement à adapter aux différences individuelles et aux différents stades de développement (besoins cognitifs)
- > d'autonomie, d'autoréalisation et de possibilités de création
- > d'appartenance et de participation à une communauté avec des structures (règles, limites)
- > de reconnaître le bien, le bon, le vrai, le beau (besoins de valeurs)



laire, renouvellement des contenus pédagogiques, création d'accueils extrascolaires, mais aussi échecs scolaires et difficultés d'insertion socioprofessionnelle, sont quelques-unes des difficultés auxquelles est confrontée l'école et, avec elle, la société tout entière.

## 4.2 Protection

La dimension de la protection, également bien implantée dans le paysage judiciaire et social fribourgeois, relève prioritairement de la compétence de l'Etat. La maltraitance, la négligence, les déficits éducatifs, les abus, les maladies, les accidents, le surpoids, le jeu excessif, l'endettement, les mésusages d'internet, les addictions, la pauvreté, le chômage, la violence, la délinquance, le racisme ou le sexisme, sont autant de thèmes qui font l'objet de mesures de lutte, de prévention, de prise en charge socio-éducatives et d'interventions spécifiques menées par les différents services de l'Etat. Toute une palette de moyens est mise en place allant de la prévention universelle à la répression en passant par la prévention sélective et indiquée. En matière de prévention, les enfants et les jeunes sont sensibilisés à ces nombreux sujets surtout dans le cadre de l'école. Les interventions en matière de protection de l'enfant sont, quant à elles, prises principalement dans le cadre de la famille. L'ensemble du domaine de la protection de l'enfant au sens strict touche actuellement à ses limites étant donné le grand nombre de situations suivies et leur degré de complexité. Les moyens d'intervention à dispo-

sition sont également restreints et se résument à des mesures d'accompagnement des parents en difficulté dans l'éducation de leur enfant, le suivi psychiatrique ou le placement en institution ou en famille d'accueil. D'importants moyens sont par ailleurs consentis en matière de répression alliant procédures de médiation pénale, sanctions, mesures éducatives et nouveaux lieux de détention adaptés aux besoins des mineurs.

Pourtant, les espaces d'intervention potentiels que sont l'espace public, les lieux de consommation et de loisirs ainsi que le monde des activités extrascolaires restent encore trop délaissés. De nombreuses communes, grâce notamment au travail de proximité des services sociaux régionaux, perçoivent les difficultés auxquelles sont confrontés certains jeunes et ressentent un grand besoin d'agir. Certaines d'entre elles s'engagent, au travers de leur service d'animation socioculturelle, de postes d'éducateur de rue ou d'assistant social en milieu scolaire et, plus récemment, grâce à la mise sur pied de «Paysages éducatifs», afin de soutenir les enfants et les jeunes en échec scolaire, en rupture sociale ou sans perspectives de formation. Le soutien aux parents dans leur tâche éducative reste très limité malgré le travail accompli par l'Association pour l'Education familiale auprès des parents d'enfants entre 0 et 7 ans. Mis à part certaines mesures de soutien pour les familles en grandes difficultés, il n'existe aucune offre pour conseiller les parents d'adolescent-e-s.

### Tableau 8: Bases constitutionnelles du canton de Fribourg

#### Art. 34 Enfants et jeunes

1 Les enfants et les jeunes ont le droit, subsidiairement au rôle de la famille, d'être aidés et encouragés dans leur développement afin de devenir des personnes responsables.

2 Ils ont droit à une protection particulière de leur intégrité physique et psychique, y compris au sein de leur famille

3 Dans la mesure où ils sont capables de discernement, ils exercent eux-mêmes leurs droits.

#### Art. 61 Jeunes

L'Etat et les communes favorisent l'intégration sociale et politique des jeunes.

#### Art. 62 Relations entre les générations

L'Etat et les communes favorisent la compréhension et la solidarité entre les générations.

#### Art. 64 Enseignement de base

1 L'Etat et les communes pourvoient à un enseignement de base obligatoire et gratuit ouvert à tous les enfants, en tenant compte des aptitudes de chacun.

2 L'école assure la formation des enfants en collaboration avec les parents et seconde ceux-ci dans leur tâche éducative. Elle favorise le développement personnel et l'intégration sociale des enfants et leur donne le sens des responsabilités envers eux-mêmes, autrui, la société et l'environnement.

#### Art. 65 Formation supérieure et recherche

1 L'Etat assure la formation secondaire supérieure, gymnasiale et professionnelle. Ces formations sont accessibles à chacun en fonction de ses aptitudes et indépendamment de sa capacité financière.

#### Art. 137 Principes

1 L'Etat et les communes peuvent, pour des motifs d'intérêt public, soutenir les organisations de la société civile. Ils peuvent également les consulter.

2 Ils assurent, en particulier auprès des enfants et des jeunes, la promotion du civisme et de la citoyenneté.

#### Art. 138 Associations

1 L'Etat et les communes reconnaissent l'importance de la vie associative; ils peuvent accorder un soutien aux associations et leur déléguer des tâches.

2 Ils encouragent le bénévolat

### 4.3 Promotion

En comparaison avec les deux premiers champs d'action, le pilier de la promotion est encore très fragile. Il représente un domaine plus récent qui ne connaît pas le même financement, ni la même tradition que la formation et la protection, et ne peut donc pas offrir une palette de mesures aussi grande et solidement ancrée. Mis à part les projets promoteurs récemment développés et soutenus par l'Etat (Communes sympas, Futur en tout genre, Poids corporel sain, Santé à l'école, le Sport scolaire facultatif, FriTime, Paysages éducatifs, ...) qui visent le bien-être, l'égalité, la cohésion sociale, le développement des compétences et la qualité de vie, une majorité des mesures relevées dans le rapport sont axées principalement sur les situations problématiques que connaissent les enfants et les jeunes. La politique de l'enfance et de la jeunesse tend plus à réagir à des problèmes existants plutôt qu'elle ne vise à la création d'un environnement général stimulant, bienveillant et propice au bon développement des enfants et des jeunes. A côté de l'école, peu d'offres cantonales misent sur leur capacité à développer leurs talents et leurs ressources. Ces offres se résument le plus souvent à des initiatives privées au niveau local plus ou moins bien soutenues et reposant largement sur le bénévolat. Pourtant, les spécialistes de la violence chez les mineurs encouragent le développement des activités extrascolaires – et cela surtout dans les quartiers à risques – car celles-ci permettent de prévenir de manière indéniable les incivilités en renforçant la cohésion de groupe, les compétences sociales et la prise de responsabilités. Par les relations entre générations qu'elles créent, les activités organisées durant le temps libre favorisent également l'insertion professionnelle qui présuppose souvent une bonne intégration sociale.

Ce sont les communes qui ont ici un rôle important à jouer. En la matière, elles bénéficient d'une autonomie dont la stratégie et le plan d'action devront tenir compte. La plupart d'entre elles soutiennent le tissu associatif local qui s'engage depuis longtemps dans des formes d'éducation non-formelle. Les communes se mobilisent principalement pour le financement des infrastructures scolaires, culturelles, de loisirs et sportives (écoles, terrains de football, places de jeux, halles de gym, piscines, patinoires, salles de spectacle ou polyvalentes, centres de loisirs, ...). Le rapport souligne aussi que les communes font, avec le soutien de l'Etat, de gros efforts en ce qui concerne la construction et l'organisation des structures d'accueil extrafamilial (crèches et accueils extrascolaires). Ces lieux constituent pour les enfants une grande opportunité de développer des compétences cognitives et sociales. Les communes disposent de trop peu de moyens pour développer une politique plus proactive et plus globale,

basée sur les besoins des enfants, qui permettrait de créer, de coordonner et de soutenir l'offre en matière d'activités pré-scolaires, extrascolaires ou socioculturelles. Seules 19 communes sur 168 disposent par exemple d'une offre d'animation socioculturelle. Aucune commune n'a créé un poste de Délégué-e à la jeunesse. Au lieu de piloter elles-mêmes leur propre politique communale, elles comptent beaucoup sur les initiatives privées qui s'essouffent parfois, faute de soutien.

**Tableau 9: Etude de l'UNICEF sur le sentiment de participation des enfants (2003)**

«Les enfants veulent avoir leur mot à dire et ont des idées bien personnelles au sujet de l'avenir. Toutefois, il s'avère que, de leur point de vue, les possibilités de participation pour les enfants et les jeunes sont plutôt limitées.»

Les jeunes estiment que les possibilités de participation des enfants et des adolescents sont:

- > importantes dans la famille (48%)
- > plus faibles à l'école (39%)
- > et quasi inexistantes dans la commune (7%)



## 4.4 Participation

Enfin, l'étude révèle que le pilier plus récent de la participation constitue le domaine le moins développé dans le canton de Fribourg. De manière générale, les politiques actuelles ne tiennent pas assez compte des besoins et des avis des enfants et des jeunes qui sont globalement peu connus et étudiés. Malgré l'existence d'un Conseil des Jeunes au niveau cantonal, peu d'espace leur est laissé pour s'exprimer et être entendus. Il n'existe aucun parlement d'enfants ou de jeunes dans les communes fribourgeoises. Les journées participatives comme «Jeunesse impliquée» qui ont été mises en place dans l'une ou l'autre commune du canton, restent des initiatives isolées et sans lendemain. Il n'existe que très peu de moyens au niveau local ou régional pour soutenir les initiatives des jeunes ou financer des projets en leur faveur. Seules 11 communes fribourgeoises disposent d'un organe de coordination, comme une commission de jeunesse, pour discuter des besoins des enfants et des jeunes et des politiques spécifiques à mettre en place. Deux communes ont octroyé en son sein une place à un-e jeune de moins de 18 ans et une seule commune a pris en compte les avis des enfants et des jeunes pour réviser son plan d'aménagement local. On relève une seule commune qui a confié la réalisation de son Agenda 21 pour le développement durable aux jeunes de la commune.

**Tableau 10: Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (1989 – ratification par la CH en 1997)**

### Article 3

1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

### Article 4

Les Etats parties s'engagent à prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la présente Convention.

### Article 12

1. Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

Ainsi, les enfants et les jeunes fribourgeois ne disposent que de trop peu d'occasions de se mettre en valeur alors qu'ils ont d'innombrables ressources qu'ils sont prêts à mettre au profit de la collectivité.

Les 29 programmes nationaux de recherche (PNR52) ont démontré que les jeunes ont, dans leur grande majorité, la volonté d'endosser des responsabilités dans leur vie. L'étude sur les jeunes en Suisse menée par la Fondation Jacobs dresse également le portrait d'une jeunesse autocritique et mature. Une étude de la Haute école de Coire et de la Fédération des parlements de jeunes démontre que deux jeunes sur trois sont intéressés par les questions politiques et de société. Il s'agit pour les adultes de leur faire confiance et de miser sur leurs ressources et leur enthousiasme pour co-construire la société d'aujourd'hui et de demain. Les jeunes doivent pouvoir apporter leur contribution à la société dans laquelle on leur demande de s'intégrer. Plus que des êtres fragiles et des consommateurs d'offres proposées par les adultes, les enfants et les jeunes sont à considérer comme des acteurs et des citoyens. Ce rapport montre que c'est dans ce domaine que réside probablement un des plus grands potentiels d'amélioration à exploiter.

## 5. Tissu associatif au niveau local

Quand bien même leurs objectifs sont ancrés dans des lois et leur mise en œuvre coordonnée par divers services de l'Etat et des communes, les politiques de l'enfance et de la jeunesse fribourgeoises se caractérisent par une forte délégation de compétences aux organisations privées et par d'importants financements extérieurs. De nombreux programmes de promotion de la jeunesse sont par exemple mis en place et financés par des acteurs commerciaux ou par des fondations nationales. L'étude de l'EESP sur les communes fait d'ailleurs mention de la richesse du tissu associatif local fribourgeois et de l'importance des initiatives privées en matière d'enfance et de jeunesse. Dans une société libérale, il revient d'abord aux parents, puis à la société civile, de s'occuper de l'éducation des enfants et des questions relatives au «vivre ensemble». Ce réseau associatif est le terreau indispensable au développement des politiques locales et mêmes cantonales tant en matière de promotion que de protection de la jeunesse. Quelle serait la capacité d'intervention des communes si elles ne pouvaient s'appuyer sur le dynamisme des sociétés locales, sur les efforts des parents pour créer des structures d'accueil pré et parascolaires, sur les activités mises en place par les groupes de jeu, les associations de parents, les écoles maternelles, les Scouts et les JuBla, sur les initiatives des sociétés de jeunesse ou encore sur les actions de fondations privées comme «Stop violence» en Gruyère?

Dans ce sens, il est illusoire de vouloir concevoir la politique cantonale et locale dans ce domaine sans y associer de facto les différents acteurs de la société civile. Cependant, ce réseau d'activités privées ne revêt pas la même densité sur tout le territoire cantonal. Le financement des activités de jeunesse est largement dépendant du bon vouloir des communes. Dès lors, alors que certaines communes sont bien achalandées en activités de qualité diverses et variées, d'autres en sont moins pourvues. Ces différences au niveau de l'offre sont sources d'inégalité pour les enfants et les jeunes du canton.

## 6. Structures au plan communal

Au niveau communal, les associations s'étant depuis toujours occupées des activités en lien avec l'enfance et la jeunesse, les résultats de l'étude de l'EESP concluent logiquement qu'il existe peu de structures communales établies dans le domaine.

### Pilotage et attribution des responsabilités

L'étude de l'EESP révèle que dans les petites communes, c'est le Conseil communal qui est responsable des différents thèmes de la politique de l'enfance et de la jeunesse. C'est à tour de rôle le/la responsable du dicastère des écoles, du social ou encore de l'aménagement, du sport, de la culture ou des infrastructures, qui répond aux exigences cantonales ou qui gère les dossiers liés à l'enfance et à la jeunesse. Mais ce domaine fait rarement l'objet d'un dicastère propre. Le plus souvent, les communes s'en tiennent à l'école, aux transports scolaires et aux infrastructures d'accueil extra-familial, et mettent en œuvre les projets de manière sectorielle. Pour le reste, les Conseillers communaux s'en réfèrent aux sociétés locales qui ont la tâche d'animer la commune en comptant sur l'implication bénévole des habitants et des jeunes en particulier qui s'investissent dans les sociétés de jeunesse. Il faut mentionner ici le rôle important des paroisses dans l'organisation et le financement du travail de jeunesse, en particulier dans les communes alémaniques.

### Coordination

Sur le plan de la coordination au sein de la commune, seules 11 communes fribourgeoises indiquent avoir une commission de l'enfance et de la jeunesse. Le rapport précise que 5 commissions de l'enfance et de la jeunesse sur onze se trouvent en Singine. Par contre la plupart des communes estime que la commission scolaire ou une autre commission thématique (par ex. sociale, culturelle, des loisirs, de l'intégration) peut également remplir cette fonction. L'étude n'a pas permis de relever l'existence de commissions établies au niveau d'une région.

### Structures spécialisées

Les communes ayant des structures et du personnel spécialement attaché aux questions de l'enfance et de la jeunesse (mis à part les enseignant-e-s ou le personnel des structures d'accueil extrafamilial) sont minoritaires. Ainsi, seules dix-neuf communes - dont dix alémaniques - ont nommé des animateurs de jeunesse professionnels (ou animateurs socioculturels). Il faut relever ici que les vingt-et-un centres de loisirs que compte le canton ne bénéficient pas tous des mêmes moyens. Les communes-centre investissent bien plus dans ces structures que les petites communes. Il existe par exemple trois centres de loisirs en Ville de Fribourg et deux à Villars-sur Glâne alors que dans les petites communes, un poste à faible pourcentage permet d'ouvrir l'espace de rencontre un ou deux soirs par semaine. D'autre part, les offres ne concernent pas toutes les tranches d'âge: dans les communes alémaniques, les «*Jugendräumli*» sont ouverts aux jeunes de l'école secondaire seulement, alors que dans les communes francophones, les offres des centres de loisirs s'adressent en général tant aux enfants de l'école primaire qu'aux adolescents du secondaire 1. On relève par contre très peu d'offres pour les jeunes qui ont quitté l'école obligatoire en dehors des sociétés de jeunesse qui n'existent que dans la partie francophone du canton. De manière générale, les animateurs jeunesse sont les interlocuteurs privilégiés des autorités communales pour la mise en place de politiques dans le domaine bien qu'il n'existe pas à proprement parlé de poste de Délégué communal à l'enfance et à la jeunesse. Dans les communes francophones, l'animation de jeunesse relève avant tout de l'initiative privée et prend de ce fait une forme associative. De plus en plus de communes ont franchi le pas pour en faire un service communal. Ainsi les communes de Marly, Estavayer-le-Lac et Bulle disposent d'un service de la jeunesse ancré au sein de l'administration communale tout comme les communes alémaniques qui ont toutes intégré le travail de jeunesse dans leur organisation communale. On constate d'ailleurs une même tendance à la communalisation dans le domaine des crèches et des accueils extrascolaires. Les communes qui ont créé un service de la jeunesse disposent désormais d'un organe de pilotage en la matière.

### Vision d'ensemble

Rares sont les communes qui pensent la politique de l'enfance et de la jeunesse selon une définition englobant droits et besoins des enfants, citoyenneté, culture de la participation, intégration sociale, empowerment, égalité des genres, égalité des chances dans l'accès à la culture, aux activités sportives, de jeunesse et de loisirs, adéquation de l'aménagement du territoire et des logements en fonction des besoins des enfants et des jeunes... L'étude fait aussi le constat que

les thèmes liés à l'enfance sont traités de manière séparée des thèmes relatifs à la jeunesse et que les approches sont sectorielles. Aucune commune fribourgeoise n'a par exemple mis les questions de l'enfance et de la jeunesse sous un même toit. En bref, il manque des structures et des organes pour mener une réflexion globale et concevoir la politique locale de l'enfance et de la jeunesse de manière transversale.

#### Identification des besoins d'agir

L'enquête nous indique pourtant que la majorité des communes ont identifié les besoins d'agir. Une partie d'entre elles, en particulier dans les régions du canton confrontées à des changements démographiques rapides, tient en haute estime les politiques de l'enfance et de la jeunesse et voit la nécessité de créer des structures et des projets. Elles conçoivent clairement que cette politique touche un grand nombre de thèmes allant de la formation à la participation en passant par la protection et la prévention, et que le rôle de la famille et de la force du lien social sont prépondérants. Elles sont conscientes que l'intégration via les sociétés locales n'est plus aussi évidente qu'auparavant et que les jeunes en particulier ne se retrouvent plus forcément dans les activités traditionnelles proposées. Elles perçoivent la diversité des acteurs concernés par ce thème au niveau local, tels que les conseillers communaux, les enseignants et les travailleurs sociaux en milieu scolaire, les acteurs institutionnels (police, préfectures, justices de paix...), les

associations et sociétés locales, les animateurs socioculturels, les éducateurs de rue, les professionnels des structures d'accueil extrafamilial, les ludothèques, les bibliothèques, etc. De nouveaux acteurs tels que les répondants communaux à l'intégration, les coordinateurs de sport ou les «agents sympas» pourraient également avoir un rôle à jouer. Six d'entre elles ont d'ailleurs mis en place un projet «Commune sympa», neuf, un projet «FriTime», huit, un projet d'ouverture des salles de gym en fin de semaine, et deux districts et une ville, un projet de paysage éducatif. Mais souvent, par manque d'outils opérationnels et de ressources en personnel, elles sont désemparées au moment de passer à l'action. Bien que les communes aient des soucis et des intérêts similaires dans beaucoup de domaines de la politique de l'enfance et de la jeunesse, il y a autant de pratiques différentes que de communes. Chacune s'organise en fonction de son savoir et de son expérience. Bien entendu, des exemples de coopération concernant de près ou de loin la jeunesse existent. Les communes de la Veveyse et de la Haute Singine ont, par exemple, mis en commun leurs ressources pour créer une structure centralisée d'animation de jeunesse pour toute une région. Le Groupe de travail Qualité de vie en Glâne, l'Entente intercommunale des communes de la Glâne pour la petite enfance (IAPEG), Stop Violence en Gruyère, Tous Unis contre la Violence en Veveyse, Regio Sense en Singine, la Région Glâne-Veveyse, l'Agglomération fribourgeoise, Sports en Gruyère, l'Association régionale



de la Gruyère, sont des exemples probants de coopération au niveau régional. Cependant, la coordination intercommunale autour des questions relatives à l'enfance et à la jeunesse est peu institutionnalisée. Le rapprochement entre communes permettrait de surmonter le manque de moyens financiers et en personnel pour mettre en place des structures et des projets. Une meilleure coordination pourrait en outre améliorer l'échange d'informations et favoriser la mise en place efficace de programmes en faveur des enfants et des jeunes. A l'heure actuelle, il manque une plateforme de discussion et d'échanges sur les pratiques communales dans le canton. Ces observations sont partagées par les conseillers communaux ayant participé aux groupes de réflexion et le souhait d'échanger sur ces questions a régulièrement été émis.

## 7. Collaboration transversale au niveau de l'Etat

Au niveau de l'Etat de Fribourg, comme en attestent les portraits des directions, c'est au contraire une multiplication de structures et de programmes que nous observons depuis une dizaine d'années. Les différentes directions de l'Etat ont mis en place des organes de coopération et de pilotage pour la mise en œuvre d'activités dont elles assument la responsabilité. Plus de trente commissions, comités de pilotage et groupes de travail ont été constitués de manière pluridisciplinaire dans le but de renforcer la coordination entre les différents acteurs. Pour chacun de ces organes de coordination, des structures opérationnelles ont été mises en place dans différents services et directions pour garantir une bonne exécution des tâches et des décisions. Le plus souvent, des délégué-e-s ou des coordinateurs remplissent ce rôle.

Les différents services, bureaux, commissions, comités de pilotage et délégués font souvent des constats identiques et proposent des mesures qui vont dans le même sens: qualité de vie et développement durable dans les communes, santé et mouvement au quotidien, renforcement des liens communautaires et sociaux, intégration des populations migrantes, soutien à la parentalité, renforcement de l'éducation non formelle, accès aux activités de loisirs, culturelles et sportives, égalité des chances, protection contre les dangers qui menacent la jeunesse (alcool et addictions, médias numériques, maltraitance, décrochage scolaire...). Tous souhaitent agir sur les déterminants sociaux et environnementaux du bien-être et du bon développement des enfants et des jeunes. Or, ces organes (commissions, comités de pilotage, bureaux spécialisés, délégué-e-s), qui ont des convergences d'intérêts indéniables, restent encore souvent cloisonnés et traitent les thèmes en lien avec l'enfance et la jeunesse de leur point de vue spécifique et sous l'angle du thème dont ils sont

responsables. Les lieux de collaboration entre les organes fonctionnent ponctuellement mais ne sont en aucun cas systématiques, ce qui augmente le risque de doublons, d'investissements parallèles, de dispersions et de lacunes. Cette situation n'est pas idéale dans la mesure où le développement harmonieux de l'enfant devrait être pensé de manière globale et transversale. La «sectorialisation» que nous connaissons actuellement a pour conséquence de mettre en opposition ou en concurrence des domaines qui devraient être complémentaires. Un système de dialogue mieux institutionnalisé pourrait contribuer à améliorer la coordination tout en préservant la richesse et la pluralité des réflexions.

## 8. Coopération entre communes et Etat

Au niveau de la collaboration verticale entre Etat et communes, nous constatons également des potentiels d'amélioration. Si des amorces de coopération peuvent être constatées par exemple dans le domaine de l'intégration, du sport, de la gestion des grandes manifestations ou encore pour la création de structures d'accueil extrafamilial, il n'en reste pas moins que globalement il n'existe que peu d'instruments institutionnalisés qui favorisent des liens de coopération, de compréhension réciproque ainsi que le développement d'une vision concertée et d'une culture commune entre Etat et communes. Au niveau politique, l'implication des communes a lieu grâce à des mécanismes de représentation de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) au sein des commissions consultatives ou des comités de pilotage mis en place par l'Etat et grâce à des procédures de consultation. Bien que les communes aient souvent besoin d'informations, d'échanges et de soutien dans ces questions relativement nouvelles, l'étude révèle que les canaux de diffusion d'informations en matière de politiques de l'enfance et de la jeunesse sont peu nombreux et que les communes ont une faible connaissance des moyens mis à leur disposition.

Certains projets et programmes à l'intention des communes sont menés de manière coordonnée entre les services de l'administration ou les directions de l'Etat. La «Plate-forme jeunes», «Santé à l'école», «FriTime», «Paysages éducatifs», «Communes sympas» ou le «Portefeuille d'actions durables» sont des exemples de coordination à mettre en valeur. Toutefois, des possibilités existent d'améliorer encore les synergies entre ces projets de manière à proposer aux communes une offre cantonale concertée.

## 9. Information à la jeunesse

Dans le domaine de l'information et de la communication, la situation est la suivante: tous les services de l'Etat qui mènent des tâches importantes en faveur de la jeunesse disposent de sites internet où les différentes offres et activités sont décrites. Chaque service qui mène des activités avec ce public-cible diffuse des communiqués de presse bien repris dans les médias. La DSAS dispose de son propre bulletin d'information qui donne une bonne visibilité aux projets de cette direction. Certains sites d'information et de prévention destinés à la jeunesse, comme [ciao.ch](http://ciao.ch), [graj.ch](http://graj.ch) ou [frisbeenet.ch](http://frisbeenet.ch), sont soutenus et promus par les services de l'Etat. En revanche, le Bureau de promotion des enfants et des jeunes n'a pas sa propre page internet, ce qui rend ses activités destinées à la jeunesse peu visibles pour le grand public. Il n'existe pas non plus de portail fribourgeois donnant une vue d'ensemble des activités et des acteurs du domaine. A part le Bureau de l'égalité hommes-femmes et de la famille, la DSAS n'est pas présente sur les réseaux sociaux malgré le nombre important de projets qu'elle consacre à la jeunesse.

Les communes n'ont pas développé une information spécifique à la jeunesse. Toutes disposent d'un bulletin communal et d'un site internet sur lequel figure les sociétés présentes sur leur territoire mais seulement une minorité d'entre elles disposent d'un onglet internet «enfance-jeunesse». Par exemple, à l'heure actuelle, une seule commune informe systématiquement les jeunes de l'existence du congé jeunesse. Bien que certaines structures de communication et d'information soient mises en place, elles ne touchent que très peu de jeunes. Dans les communes qui ont une animation jeunesse ou qui développent les projets FriTime ou Paysage éducatif, on constate cependant une communication accrue dans les médias tout comme des initiatives nouvelles avec la création de sites internet, de pages sur les réseaux sociaux, de flyers et d'affiches ou d'utilisation d'applications spécifiques pour smartphone.



## 10. Perspectives

L'enjeu, dans les années qui viennent, est d'offrir une même qualité de services aux enfants et aux jeunes fribourgeois quel que soit leur lieu de vie. Il s'agit dès lors de développer une politique fribourgeoise de l'enfance et de la jeunesse qui tienne compte des forces et des bonnes pratiques déjà existantes et de développer les potentiels d'amélioration. En cela, le rapport «Soutenir les enfants et les jeunes dans le canton de Fribourg» renforce les connaissances nécessaires au développement d'une stratégie cantonale.

En pointant certains potentiels d'amélioration, il permet de clarifier les champs d'action possible pour améliorer l'efficacité de cette politique. Pour ancrer durablement les bonnes pratiques dans le paysage social fribourgeois, la prise en considération de l'avis des communes et de l'Etat est essentielle. Il convient par ailleurs de ne pas oublier le monde associatif. Selon les principes de subsidiarité propres au système fédéraliste suisse, les milieux associatifs et privés ont endossé beaucoup de responsabilités et accumulé un savoir-faire de terrain qu'il s'agit de prendre en compte pour mettre en place la future stratégie cantonale. Finalement, de manière à respecter la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, les priorités retenues seront également mises en discussion auprès des enfants et des jeunes eux-mêmes. Il sera tenu compte de leur point de vue dans le choix final des priorités cantonales.

La future stratégie propose une approche positive de l'enfance et de la jeunesse. Elle part du constat, corroboré par diverses études (PNR52, *Juvenir*,...), que les enfants et les jeunes disposent de ressources importantes, ont des idées, souhaitent exprimer leur avis, sont prêts à endosser des responsabilités collectives et à participer à la définition du monde qui les entourent. Dès lors, la future stratégie veut encourager le potentiel d'innovation et la créativité des enfants et des jeunes ainsi que leur capacité à exprimer leur opinion. Ce rapport nous démontre que c'est précisément dans ce domaine que réside probablement un des plus grands défis de la future politique à mettre en place.

Pour conclure, la politique de l'enfance et de la jeunesse fribourgeoise tirera sa force du consensus auquel auront abouti les discussions entre tous les acteurs concernés. Alors que l'impulsion viendra de l'Etat, seuls des objectifs généraux partagés pourront être atteints.

---

## Remerciements

---

Nos remerciements vont à toutes les personnes qui ont accompagné ce projet, en particulier aux représentants de l'Etat et des communes qui ont mis à disposition leur temps et leur savoir pour sa réalisation. Ils s'adressent en particulier aux Conseillers d'Etat, aux secrétaires généraux, aux chefs de service, qui ont diffusé le questionnaire en ligne auprès des services, puis relu, corrigé et validé le portrait de leur Direction.

Nous remercions vivement Messieurs les Préfets qui nous ont si aimablement reçus, nous ont judicieusement conseillés et ont permis l'envoi de notre questionnaire aux 168 communes fribourgeoises ainsi que la tenue de 7 groupes de réflexion (un par district) qui ont permis des échanges de grande qualité.

Notre vive reconnaissance va également aux Conseillers-ères communaux-ales et aux secrétaires communaux-ales qui ont, pris le temps de remplir et de retourner à l'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne, le questionnaire sur

les offres communales en matière d'enfance et de jeunesse. En particulier, nous adressons nos sincères remerciements aux Conseillers-ères communaux-ales qui se sont prêtés-es au jeu des discussions et des échanges d'expériences dans le cadre des groupes de réflexion.

Nous remercions notre Directrice, madame la Conseillère d'Etat Anne-Claude Demierre, qui a régulièrement accompagné nos travaux en replaçant ce vaste projet dans le fin maillage de la politique fribourgeoise.

Et comme dernier point, et pas le moindre, un grand merci à notre Chef de service, Monsieur Stéphane Quéru, qui nous a soutenus tout au long de la réalisation de ce vaste projet.

La liste complète des personnes remerciées se trouve dans le rapport.

Un merci particulier aux *maxi beaux arts* pour les magnifiques illustrations !





---

# Impressum

---

© Bureau de promotion des enfants et des jeunes

Bd de Pérolles 24, 1700 Fribourg  
[www.fr.ch/enfance-jeunesse](http://www.fr.ch/enfance-jeunesse)

---

## Rédaction

Christel Berset et Pascal Pernet

---

## Mise en page

Nicole Mauron-Carrel

---

## Illustrations

Illustrations produites par les élèves des maxi beaux arts dans le cadre des ateliers photographie, gravure et peinture dessin.

**Service de l'enfance et de la jeunesse**  
**Bureau de promotion de l'enfance et de la jeunesse**  
Bd de Pérolles 24, 1705 Fribourg  
T. +41 26 305 15 49

[www.fr.ch/enfance-jeunesse](http://www.fr.ch/enfance-jeunesse)

Mars 2015