



Berne, le 3 février 2021

---

## **Politique de la petite enfance**

### **État des lieux et possibilités de développement au niveau fédéral**

#### **Rapport du Conseil fédéral**

**en réponse aux postulats 19.3417 de la Commission de la science, de l'éducation et de  
la culture du Conseil national du 12 avril 2019 et 19.3262 Gugger du 21 mars 2019**

---



# Résumé

Le Conseil fédéral présente ce rapport en réponse aux postulats 19.3417 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 12 avril 2019 (« Stratégie visant à renforcer l'encouragement précoce ») et 19.3262 Gugger du 21 mars 2019 (« Quand les enfants vont bien, c'est toute la Suisse qui va mieux »). Pour son élaboration, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a institué un groupe de travail composé de représentants des offices fédéraux concernés, des conférences intercantionales compétentes ainsi que de l'Association des Communes Suisses et de l'Union des villes suisses.

Le Conseil fédéral dresse dans le présent rapport un état des lieux des bases légales et de la répartition des compétences ainsi que des activités actuellement menées aux trois niveaux de l'État. Il montre en outre dans quelle mesure des lacunes et potentiels d'amélioration ont été identifiés par différents acteurs et quelles sont les possibilités d'action à l'échelle fédérale.

Dans un premier temps sont entrepris une clarification des concepts ainsi qu'un état des lieux des bases légales et de la répartition des compétences entre les différents niveaux de l'État :

- À l'échelle cantonale et nationale, les termes « politique de la petite enfance », « encouragement précoce » et « Education et Accueil des jeunes enfants » sont couramment utilisés pour les mesures et les offres en lien avec la petite enfance, souvent comme synonymes. Sur la base du rapport du Conseil fédéral intitulé « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse », une définition de la notion de « politique de la petite enfance » a été formulée pour les besoins du présent rapport. Elle considère les mesures et prestations en faveur de la petite enfance dans une perspective globale et tient compte des mesures tant d'encouragement que de protection.
- La politique de la petite enfance se caractérise par une répartition des tâches entre les communes, les cantons et la Confédération propre au fédéralisme et par des liens étroits avec les activités d'organisations non gouvernementales et d'initiatives privées. Ce rapport expose les normes internationales et les bases constitutionnelles applicables à la politique de la petite enfance ainsi que les bases légales et la répartition des compétences entre les différents niveaux de l'État.

Il contient en outre un état des lieux des prestations en lien avec la politique de la petite enfance, de l'offre et la demande, de la qualité et du financement :

- En prenant appui sur la définition formulée de « politique de la petite enfance », un catalogue (non exhaustif) des prestations disponibles à cet égard est présenté. Les prestations considérées recouvrent aussi bien l'encouragement général dans le domaine de la petite enfance et les offres de conseil et de soutien pour affronter les défis d'ordre général et les situations de vie particulières que les aides complémentaires à l'éducation.
- Sur la base des études et des analyses disponibles, les connaissances actuelles concernant l'offre et la demande ainsi que la qualité et le financement des offres sont ensuite synthétisées. Un sous-chapitre est ici systématiquement consacré à l'examen approfondi de l'accueil extra-familial des enfants.

Pour finir, les lacunes et potentiels d'amélioration relevés par différents acteurs concernant les activités étatiques en lien avec la politique de la petite enfance sont résumés. Ceux-ci concernent les bases de données statistiques, les échanges d'informations et d'expériences, la coordination ainsi que l'accès aux offres, leur qualité et leur financement.

Dans le dernier chapitre du rapport, le Conseil fédéral expose les possibilités de développement à l'échelle fédérale et les mesures mises en œuvre :

- Introduction d'une statistique nationale de l'accueil extra-familial des enfants
- Amélioration des données relatives à l'état de santé des enfants d'âge préscolaire en tenant compte des préjudices sociaux
- Amélioration des données relatives à l'intégration des enfants d'âge préscolaire issus de la migration
- Renforcement de l'encouragement des échanges d'informations et d'expériences entre spécialistes
- Mise en place d'un état des lieux régulier de la politique de la petite enfance dans les cantons
- Amélioration de la collaboration et de la coordination au niveau fédéral
- Renforcement de l'encouragement de l'accès des enfants issus de la migration aux prestations de la politique de la petite enfance
- Promotion accrue de l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire en situation de handicap
- Renforcement des subventions aux organisations familiales œuvrant en faveur du groupe cible des familles avec enfants d'âge préscolaire

# Sommaire

|                                                                                                                                      |           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Résumé                                                                                                                               | I         |
| Sommaire                                                                                                                             | III       |
| Liste des abréviations utilisées                                                                                                     | V         |
| <b>1 Contexte</b>                                                                                                                    | <b>1</b>  |
| <b>2 Définitions</b>                                                                                                                 | <b>4</b>  |
| 2.1 Termes utilisés en Suisse .....                                                                                                  | 4         |
| 2.2 Termes utilisés dans un contexte international .....                                                                             | 6         |
| 2.3 Politique de la petite enfance au sens strict et au sens large .....                                                             | 7         |
| <b>3 Bases légales et répartition des compétences</b>                                                                                | <b>9</b>  |
| 3.1 Normes internationales .....                                                                                                     | 9         |
| 3.2 Bases constitutionnelles .....                                                                                                   | 10        |
| 3.3 Bases légales et répartition des compétences à l'échelon fédéral .....                                                           | 11        |
| 3.4 Bases légales et répartition des compétences au niveau intercantonal .....                                                       | 18        |
| 3.5 Bases légales et répartition des compétences à l'échelle des cantons .....                                                       | 19        |
| 3.6 Bases légales et répartition des compétences à l'échelle des communes .....                                                      | 22        |
| <b>4 Offres dans le domaine de la politique de la petite enfance</b>                                                                 | <b>24</b> |
| 4.1 Prestations .....                                                                                                                | 24        |
| 4.1.1 Encouragement durant la petite enfance .....                                                                                   | 26        |
| 4.1.1.1 Lieux de rencontre et d'apprentissage adaptés à l'âge destinés aux enfants et à leurs personnes de référence (A1)            | 26        |
| 4.1.1.2 Accueil extra-familial des enfants (A2)                                                                                      | 26        |
| 4.1.1.3 Formation des parents (A3)                                                                                                   | 27        |
| 4.1.1.4 Offres dans le domaine de la santé (A4)                                                                                      | 27        |
| 4.1.1.5 Encouragement précoce du langage (universel) (A5)                                                                            | 27        |
| 4.1.2 Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de situations particulières.....                                            | 28        |
| 4.1.2.1 Offres destinées aux enfants d'âge préscolaire (B1)                                                                          | 28        |
| 4.1.2.2 Offres destinées aux personnes chargées de l'éducation et aux autres personnes de référence d'enfants d'âge préscolaire (B2) | 28        |
| 4.1.2.3 Offres destinées aux familles (B3)                                                                                           | 29        |
| 4.1.3 Aides complémentaires à l'éducation                                                                                            | 29        |
| 4.1.3.1 Travail de proximité avec les familles (C1)                                                                                  | 29        |
| 4.1.3.2 Placement en famille d'accueil (C2)                                                                                          | 30        |

|            |                                                                                                 |           |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.1.3.3    | Placement en institution (C3)                                                                   | 30        |
| 4.2        | Offre et demande.....                                                                           | 30        |
| 4.2.1      | Offre et demande de prestations dans le domaine de la politique de la petite enfance .....      | 31        |
| 4.2.2      | Offre et demande concernant le sous-domaine de l'accueil extra-familial des enfants.....        | 31        |
| 4.2.3      | Offre et demande en comparaison internationale .....                                            | 32        |
| 4.3        | Qualité.....                                                                                    | 33        |
| 4.3.1      | Besoin de qualification dans les domaines de travail de la politique de la petite enfance ..... | 34        |
| 4.3.2      | Exigences de qualité concernant le sous-domaine de l'accueil extra-familial des enfants .....   | 35        |
| 4.3.3      | La qualité en comparaison internationale.....                                                   | 36        |
| 4.4        | Financement.....                                                                                | 36        |
| 4.4.1      | Financement des prestations dans le domaine de la politique de la petite enfance                | 37        |
| 4.4.2      | Financement du sous-domaine de l'accueil extra-familial des enfants .....                       | 37        |
| 4.4.3      | Le financement en comparaison internationale.....                                               | 38        |
| 4.4.4      | Utilité économique des investissements dans la politique de la petite enfance .....             | 39        |
| <b>5</b>   | <b>Lacunes et potentiels d'amélioration du point de vue des différents acteurs</b>              | <b>41</b> |
| 5.1        | Bases de données statistiques .....                                                             | 41        |
| 5.2        | Échanges d'informations et d'expériences/coordination.....                                      | 42        |
| 5.3        | Accès aux offres .....                                                                          | 43        |
| 5.4        | Qualité des offres .....                                                                        | 44        |
| 5.5        | Financement des offres .....                                                                    | 46        |
| <b>6</b>   | <b>Possibilités de développement à l'échelle fédérale</b>                                       | <b>48</b> |
| 6.1        | Bases de données statistiques .....                                                             | 48        |
| 6.2        | Échanges d'informations et d'expériences/coordination.....                                      | 49        |
| 6.3        | Accès aux offres .....                                                                          | 51        |
| 6.4        | Qualité des offres .....                                                                        | 52        |
| 6.5        | Financement des offres .....                                                                    | 53        |
| <b>7</b>   | <b>Conclusions pour le développement de la politique de la petite enfance</b>                   | <b>55</b> |
|            | <b>Bibliographie</b>                                                                            | <b>58</b> |
|            | <b>Annexe</b>                                                                                   | <b>64</b> |
| Annexe 1:  | Libellé des postulats .....                                                                     | 64        |
| Annexe 2 : | Composition du groupe de travail .....                                                          | 66        |

# Liste des abréviations utilisées

|                                           |                                                                                                         |
|-------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AIS                                       | Agenda intégration Suisse                                                                               |
| AEMO                                      | Action éducative en milieu ouvert                                                                       |
| APEA                                      | Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte                                                       |
| BFEH                                      | Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées                                              |
| CC                                        | Code civil suisse                                                                                       |
| CDAS                                      | Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales                                |
| CdC                                       | Conférence des gouvernements cantonaux                                                                  |
| CDE                                       | Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant                                                     |
| CDIP                                      | Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique                                    |
| CDPH                                      | Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées                                       |
| CDS                                       | Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé                                   |
| CFEJ                                      | Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse                                                       |
| CFM                                       | Commission fédérale pour les questions de migration                                                     |
| CITE                                      | Classification internationale type de l'éducation                                                       |
| COFF                                      | Commission fédérale pour les questions familiales                                                       |
| Concordat sur la<br>pédagogie spécialisée | Accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la<br>pédagogie spécialisée                |
| COPMA                                     | Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes                                          |
| CSDH                                      | Centre suisse de compétence pour les droits humains                                                     |
| CSEC-N                                    | Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil<br>national                        |
| CSIAS                                     | Conférence suisse des institutions d'action sociale                                                     |
| CSPS                                      | Centre suisse de pédagogie spécialisée ; agence spécialisée de la<br>CDIP pour la pédagogie spécialisée |
| Cst.                                      | Constitution fédérale                                                                                   |
| DFI                                       | Département fédéral de l'intérieur                                                                      |
| DFJP                                      | Département fédéral de justice et police                                                                |
| EAJE                                      | Education et Accueil des jeunes enfants                                                                 |
| ECEC                                      | Early Childhood Education and Care                                                                      |
| ESS                                       | Enquête suisse sur la santé                                                                             |
| FAE-PE                                    | Formation, accueil et éducation de la petite enfance                                                    |
| FF                                        | Feuille fédérale                                                                                        |
| LAAcc                                     | Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour<br>enfants                       |
| LAFam                                     | Loi sur les allocations familiales                                                                      |
| LAI                                       | Loi fédérale sur l'assurance-invalidité                                                                 |

|               |                                                                                                 |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| LAVI          | Loi sur l'aide aux victimes                                                                     |
| LDAI          | Loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels                                  |
| LEEJ          | Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse                                          |
| LEI           | Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration                                                 |
| LESp          | Loi sur l'encouragement du sport                                                                |
| LHand         | Loi sur l'égalité pour les handicapés                                                           |
| LIPPI         | Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides  |
| LLC           | Loi sur les langues                                                                             |
| LSF           | Loi sur la statistique fédérale                                                                 |
| OCDE          | Organisation de coopération et de développement économiques                                     |
| OFAS          | Office fédéral des assurances sociales                                                          |
| OFC           | Office fédéral de la culture                                                                    |
| OFJ           | Office fédéral de la justice                                                                    |
| OFS           | Office fédéral de la statistique                                                                |
| OFSP          | Office fédéral de la santé publique                                                             |
| OFSPPO        | Office fédéral du sport                                                                         |
| OHand         | Ordonnance sur l'égalité pour les handicapés                                                    |
| OLOGA         | Ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration                            |
| OPE           | Ordonnance sur le placement d'enfants                                                           |
| OPEE          | Ordonnance sur la prise en charge extra-familiale d'enfants                                     |
| PAC           | Programmes d'action cantonaux                                                                   |
| PEI           | Plateforme d'échange intercantonale                                                             |
| PIB           | Produit intérieur brut                                                                          |
| PIC           | Programmes d'intégration cantonaux                                                              |
| RPT           | Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons |
| SEFRI         | Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation                             |
| SEM           | Secrétariat d'État aux migrations                                                               |
| Stratégie MNT | Stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles                               |



# 1 Contexte

Lors de la session d'été 2019, le Conseil national a transmis au Conseil fédéral le postulat 19.3417 « Stratégie visant à renforcer l'encouragement précoce » de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N), en le chargeant d'élaborer une stratégie visant à développer et à renforcer l'encouragement précoce des enfants en Suisse. À cet effet, il convient d'établir un rapport qui dressera un état des lieux, recensera les lacunes et définira une stratégie en vue d'améliorer la situation, y compris en matière de financement. Ce rapport doit également indiquer quelles modifications légales sont nécessaires à la mise en œuvre d'une telle stratégie. Transmis durant la session d'automne 2019, le postulat Gugger 19.3262 « Quand les enfants vont bien, c'est toute la Suisse qui va mieux » charge en outre le Conseil fédéral de définir une stratégie accompagnée d'un train de mesures afin d'assurer l'encouragement précoce de manière efficace, appropriée et économique.

En Suisse, les termes « politique de la petite enfance », « encouragement précoce » et « Education et Accueil des jeunes enfants (EAJE) » sont couramment utilisés, souvent comme synonymes, pour désigner les mesures et les prestations relevant du domaine de la petite enfance. Dans les postulats susmentionnés, ils sont tous trois cités sans qu'une distinction explicite soit opérée. Dans le présent rapport, le Conseil fédéral considère ces mesures et prestations dans une perspective globale et intègre à l'état des lieux les mesures tant d'encouragement que de protection qui se réfèrent à la phase de vie de la petite enfance.

La politique de la petite enfance se caractérise par une répartition des tâches entre les communes, les cantons et la Confédération propre au fédéralisme ainsi que par des liens étroits avec les activités d'organisations non gouvernementales et d'initiatives privées :

- Les **communes** sont des points de référence importants pour les familles avec des enfants d'âge préscolaire. Elles se chargent généralement de la coordination des offres, soutiennent la mise en réseau des acteurs concernés, participent au financement des offres et garantissent, par exemple, des tarifs parentaux moins élevés à l'aide de bons de garde, elles prennent des mesures de développement de la qualité, concluent des contrats de prestations et financent des projets (pilotes). L'Association des communes suisses fait ici office de multiplicateur dans le cadre des programmes pour les communes, leur transmettant des informations pertinentes ainsi que des connaissances en matière de bonnes pratiques. L'Union des villes suisses organise et soutient également le transfert de connaissances et l'échange d'expériences entre les villes.
- En règle générale, les **cantons** recueillent notamment les données relatives aux offres cantonales et communales, coordonnent la collaboration au sein de leurs services administratifs compétents ainsi qu'avec les communes, mettent en œuvre des mesures de développement de la qualité et financent les offres proposées. Les conférences intercantionales encouragent la collaboration entre les cantons dans les domaines liés à la petite enfance et élaborent des positions communes.
- La **Confédération** coordonne en premier lieu la collaboration entre les offices fédéraux et produit et publie des informations statistiques importantes pour la politique de la petite enfance. Dans le cadre de ses compétences, elle encourage les travaux de recherche pertinents pour la politique de la petite enfance. Elle met en outre sur pied la collaboration avec les différents niveaux de l'État et les programmes d'impulsion nationaux des organisations de la société civile, octroie des aides financières, encadre l'édition d'ordonnances et les diplômes de la formation professionnelle relevant de la petite enfance. Les commissions extraparlimentaires compétentes pour cette thématique conseillent le Conseil fédéral sur les questions concernant la politique de la petite enfance. Ces commissions défendent également les intérêts et la cause des enfants et de leurs personnes de référence. Elles garantissent en outre les échanges avec les spécialistes et les organisations politiques, économiques et sociales.

- Les acteurs de la société civile (fondations, associations, communautés d'intérêts, organisations d'aide, etc.) assument des tâches aussi bien dans la gestion des offres que dans l'encouragement de l'innovation et soutiennent le développement ainsi que la mise en œuvre de mesures à l'échelon des cantons et des communes. Ils élaborent les bases, identifient les lacunes et potentiels d'amélioration, financent des projets de recherche, réalisent des activités de mise en réseau et mènent des campagnes de sensibilisation. Par ailleurs, ils mettent en œuvre ou financent des projets pour les communes ou les cantons.

Le rapport de la Commission suisse pour l'UNESCO publié le 26 février 2019<sup>1</sup>, auquel renvoie le postulat Gugger 19.3262 « Quand les enfants vont bien, c'est toute la Suisse qui va mieux », montre comment les acteurs publics et privés ont, au cours des dernières années, contribué à améliorer le cadre dans lequel les jeunes enfants grandissent en mettant en place des concepts, des études et des programmes d'encouragement. La commission juge en revanche nécessaire qu'une politique globale et cohérente, à laquelle doit être associée la société civile, s'impose aux différents niveaux de l'État. Il est impératif d'établir une coordination à l'échelon fédéral et de définir une stratégie adaptée. À cet égard, il faudrait renforcer le dialogue aux niveaux national et cantonal pour réunir les différents acteurs politiques, ainsi qu'instaurer des bases légales solides au niveau de la Confédération et des cantons (Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019, p. 4 s.). Plusieurs programmes et initiatives de portée nationale ayant un lien direct avec la petite enfance ont certes été mis en place ces dernières années afin de permettre aux offices fédéraux et aux organes intercantonaux concernés de procéder à des échanges sur la politique de la petite enfance en collaboration avec les cantons et les communes. La plupart d'entre eux étaient ou sont toutefois limités dans le temps et ciblent des thèmes spécifiques (par ex. la promotion de la santé, la prévention de la pauvreté ou encore la promotion de l'intégration). Il s'agit notamment du Programme national contre la pauvreté (2014-2018, cf. note 20), des programmes d'intégration cantonaux (PIC, 2014-2017 et 2018-2021, ch. 3.3, 3.4 et 3.5), du dialogue « Dès la naissance » de la Conférence tripartite (cf. note 85), de la stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT, ch. 3.3, OFSP), des plans d'actions cantonaux (PAC) (depuis 2017) « Alimentation et activité physique » et « Santé psychique » et du projet Miapas de la fondation Promotion Santé Suisse (ch. 3.5) (Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019, p. 33). En vue d'assurer l'échange de connaissances et d'expériences entre les parties impliquées dans les divers programmes et initiatives, les acteurs (de la société civile) recommandent voire exigent qu'une coopération et une coordination systématiques entre la Confédération et les cantons soient à l'avenir instaurées (Kibesuisse, Piattaforma Infanzia, Pro Enfance, Pro Familia et Réseau suisse d'accueil extrafamilial, 2020; Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019, p. 30; Conférence tripartite, 2017, p. 38).

En vue de contribuer à améliorer la coordination des acteurs gouvernementaux concernés, le Conseil fédéral établit dans le présent rapport un état des lieux des bases légales et de la répartition des compétences ainsi que des activités actuellement menées aux trois niveaux de l'État. Il s'agit en outre de montrer dans quelle mesure les lacunes et potentiels d'amélioration ont été identifiés et quelles sont les possibilités d'action dont dispose la Confédération.

Pour l'élaboration du rapport, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a mis sur pied un groupe de travail composé de représentants des trois niveaux de l'État et s'est appuyé sur des études scientifiques ainsi que d'autres publications réalisées ces dernières années sur mandat d'acteurs privés et publics. Le groupe de travail comprenait des représentants des offices fédéraux compétents (OFSP, OFC, OFSPO, OFAS, BFEH, SEM, SEFRI), des conférences

<sup>1</sup> Les réflexions présentées dans le rapport sont le fruit d'une vaste discussion menée par un groupe stratégique composé de membres de tous les échelons politiques issus des diverses régions du pays ainsi que de représentants de la société civile. Elles ont en outre été alimentées par l'expertise internationale et nationale apportée par un comité scientifique. La publication a été rédigée par INFRAS, sous la houlette et le suivi étroit de la Commission suisse pour l'UNESCO. La rédaction et la diffusion de cette publication ont été encouragées par la Fondation Jacobs et la Fondation Mercator Suisse (Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019, p. 5).

intercantonales concernées (CDIP<sup>2</sup>, CDS, CDAS, CdC), de l'Association des communes suisses et de l'Union des villes suisses.

Le présent rapport est structuré comme suit : le chapitre 2 contient tout d'abord des explications concernant les termes relatifs à la petite enfance utilisés en Suisse et à l'échelle internationale, puis propose une définition de la « politique de la petite enfance » en s'appuyant sur le rapport du Conseil fédéral intitulé « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse ». Le chapitre 3 présente les bases légales et la répartition des compétences entre les différents niveaux de l'État dans ce domaine politique, tandis que le chapitre 4 est consacré aux offres en lien avec la politique de la petite enfance. Les prestations y sont en premier lieu décrites et présentées de manière structurée dans un catalogue ad hoc. Sur la base des études actuellement disponibles, les connaissances concernant l'offre et la demande ainsi que la qualité et le financement des offres sont ensuite synthétisées. Le chapitre 5 aborde les lacunes et potentiels d'amélioration dans le domaine de la politique de la petite enfance du point de vue des différents acteurs. Le chapitre 6 expose les possibilités d'action à l'échelle de la Confédération et le chapitre 7 les conclusions du Conseil fédéral ainsi que les prochaines étapes.

---

<sup>2</sup> En collaboration avec le Centre suisse de pédagogie spécialisée (CSPS), l'agence spécialisée de la CDIP pour la pédagogie spécialisée

## 2 Définitions

Ces dernières années, différents termes et définitions destinés à décrire les offres et les mesures dans le domaine de la petite enfance se sont imposés à l'échelon tant international que national. Le présent chapitre se penche tout d'abord sur les désignations répandues en Suisse, puis expose dans quelle mesure ces définitions se distinguent non seulement entre elles mais aussi de celles internationalement reconnues. Pour conclure, il propose une définition de la « politique de la petite enfance » valable pour ce rapport en s'appuyant sur le rapport du Conseil fédéral intitulé « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse ».

### 2.1 Termes utilisés en Suisse

En Suisse, les termes « politique de la petite enfance », « encouragement précoce » et « Education et Accueil des jeunes enfants (EAJE) » sont couramment utilisés pour les mesures et les offres relevant du domaine de la petite enfance<sup>3</sup>, souvent comme synonymes (Stern, Schwab Cammarano, & De Rocchi, 2017, p. 7). L'expression « Frühe Förderung » (ou encouragement précoce) s'est dans un premier temps imposée surtout en Suisse alémanique, alors que la thématique était majoritairement discutée au titre des « politiques de la petite enfance » en Suisse romande. Lors de la mise en œuvre des programmes d'intégration cantonaux (PIC), le terme « encouragement préscolaire » ou « encouragement précoce » a également été intégré dans les concepts stratégiques (Dubach, et al., 2018, p. 8).

« Encouragement précoce » et « EAJE » en particulier recouvrent fréquemment une même signification. Une distinction explicite est sporadiquement opérée entre ces dénominations dans la littérature, sans qu'une pratique uniforme se détache. Le terme « EAJE » s'entend par exemple comme une sous-composante de l'« encouragement précoce » ou inversement (Dubach, et al., 2018, p. 10).

Un domaine politique à part entière est apparu ces dernières années sous l'appellation de « **politique de la petite enfance** ». Il s'est notamment fait connaître lors de la campagne « Ready! » de la Fondation Jacobs lancée en 2016, puis la Commission suisse pour l'UNESCO l'a précisé en 2019 dans sa publication « Instaurer une politique de la petite enfance » (2019, p. 11) : « La politique de la petite enfance crée des conditions-cadres et propose des offres qui soutiennent les processus d'apprentissage et de développement des enfants et leur permettent de grandir en bonne santé ». Parmi les domaines politiques concernés, la Commission suisse pour l'UNESCO cite en particulier la politique éducative, la politique sociale, la politique de la santé et la politique d'intégration, mais aussi la politique culturelle et la politique fiscale ainsi que l'aménagement du territoire.

Le terme « **encouragement précoce** » s'est désormais imposé surtout dans les concepts stratégiques des cantons et des communes et à l'échelon intercantonal, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des PIC<sup>4</sup>. Il est en outre utilisé dans les documents de base et les papiers de position d'associations professionnelles et de groupes d'intérêts (Dubach, et al., 2018, p. 7). Au niveau fédéral, la Commission fédérale des migrations (CFM) a clarifié les concepts et

---

<sup>3</sup> En français et en italien, les termes sont généralement traduits par « encouragement précoce »/« sostegno precoce » et « éducation et accueil des jeunes enfants (EAJE) »/« formazione, educazione e accoglienza della prima infanzia (FEAPI) ».

En Allemagne et en Autriche ainsi que, parfois, en Suisse, le terme « Frühe Hilfen » est aussi usité. Ce concept se concentre en général sur l'accompagnement des familles socialement défavorisées, issues ou non de la migration, et sur la mise en réseau des organisations actives dans ce domaine (Office fédéral de la santé publique, 2018, p. 10).

<sup>4</sup> Pour la deuxième période de programme (2018 à 2021), le domaine d'encouragement a été renommé « petite enfance » en vue de souligner l'approche globale et l'ancrage interdisciplinaire dans les structures ordinaires. Une nouvelle adaptation terminologique est actuellement à l'étude pour la troisième période de programme (à compter de 2024).

établi une distinction par rapport à l'expression de « développement précoce »<sup>5</sup> pour la première fois en 2009 (Schulte-Haller, 2009, pp. 11-16). D'autres définitions ont été élaborées en commun par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) dans le cadre du programme national contre la pauvreté ainsi que par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et le Secrétariat d'état aux migrations (SEM) :

- Dans le cadre de la détermination des lignes directrices pour la coopération intercantonale entre la CDAS, la CDIP et la CDS, la CDAS a donné la définition suivante de l'« encouragement précoce » dans ce domaine (Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, 2017) : « Les mesures d'encouragement précoce comprennent des prestations d'accueil extra-familial (par ex. garderies ou familles de jour), des offres de soutien aux familles (par ex. le conseil aux parents, la formation des parents, les centres de rencontre socioculturels pour familles avec enfants en bas âge) de même que des offres de terrain à bas seuil, à proximité du domicile et des lieux de vie. L'encouragement précoce soutient le développement et l'épanouissement des enfants dès leur plus jeune âge par une approche globale et holistique ».
- Le guide à l'intention des communes de tailles petites et moyennes élaboré dans le cadre du programme national contre la pauvreté contient la définition suivante de l'encouragement précoce (Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 4 s.) : « L'encouragement précoce a pour objectif de soutenir les enfants de la naissance au début de la scolarité dans leurs processus d'apprentissage et de développement, aussi bien au sein de la famille qu'en dehors de celle-ci, afin qu'ils puissent développer leur potentiel. Il comprend les offres d'accueil pour les enfants d'âge préscolaire (...), diverses offres de soutien destinées à l'ensemble de la famille (...) ainsi que des mesures d'aménagement des lieux de vie des enfants et des familles. (...) Il consiste à offrir aux enfants un environnement stimulant, avec de multiples possibilités d'apprentissage, afin qu'ils puissent développer leur potentiel ».
- L'OFSP (2018, p. 10) définit cette notion en tenant compte du point de vue de la politique de la santé : « L'encouragement précoce englobe tant les mesures fournies par des professionnels que les prestations publiques ou privées (...) qui soutiennent les enfants et leurs familles au cours des quatre premières années de vie et qui ont une influence – directe ou indirecte – sur le développement psychosocial et la santé de l'enfant. Cette définition exclut les offres mises à profit par les familles en vue de préparer leurs enfants de manière optimale à la société de la performance (par ex. apprentissage précoce du chinois) ».
- Le SEM a défini l'« encouragement précoce » comme suit dans le cadre de la première période de programme : « En matière éducative, il est notoire que l'encouragement précoce revêt une importance capitale dans la mesure où il aide l'enfant à développer ses facultés motrices, linguistiques, cognitives et sociales. Dans cette phase de vie, ses parents le soutiennent par leur affection et une éducation cohérente ; le cas échéant, des éducateurs spécialisés peuvent fournir un encadrement externe de qualité. (...) La tâche de l'encouragement à l'intégration consiste dès lors à identifier précocement les potentiels et les risques et à éliminer les obstacles au moyen de mesures appropriées. Afin de préserver l'égalité des chances, les enfants issus de la migration doivent pouvoir

---

<sup>5</sup> Le terme « Frühförderung » (encouragement précoce) en Allemagne ou « éducation précoce » en Suisse étant également utilisé dans la pédagogie curative et spécialisée ainsi que la promotion des enfants surdoués, la CFM a recommandé de faire une distinction pour l'encouragement précoce au sens général d'une promotion du développement de l'enfant intervenant tôt. En tant qu'alternatives, elle a évoqué les notions de « développement précoce », de « promotion précoce de la formation » ou de « formation, accueil et éducation de la petite enfance (FAE-PE) ».

bénéficier d'un accueil, d'une formation et d'une éducation préscolaires d'un haut niveau qualitatif »<sup>6</sup>.

« **Education et accueil des jeunes enfants (EAJE)** » est un terme spécialisé employé à l'échelle internationale. Il s'agit d'une transcription de l'anglais « early childhood education and care » (éducation et accueil des jeunes enfants ; ch. 2.2), désignation choisie en 1998 par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour sa comparaison internationale des institutions et des stratégies consacrées à la petite enfance (Dubach, et al., 2018, p. 9). La notion de « Formation, accueil et éducation de la petite enfance » a été introduite en Suisse en 2012 avec le « Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance » élaboré par la Commission suisse pour l'UNESCO et le Réseau suisse d'accueil extrafamilial (Wustmann Seiler & Simoni, 2016). Selon celui-ci, la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance soutiennent le développement social, émotionnel, cognitif, physique et psychique des enfants, leur permettant de devenir des personnalités responsables et capables de vivre en société. La formation de la petite enfance se réfère aux processus individuels d'apprentissage de l'enfant. Ces processus recouvrent la capacité de l'enfant de s'approprier le savoir et de se construire sa propre image du monde. La « formation » permet ainsi à l'enfant d'aborder son environnement activement, avec curiosité et en expérimentant ses apprentissages. Dans ce sens, la formation doit être comprise comme la contribution que l'enfant apporte à son propre développement. En revanche, l'« éducation » et l'« accueil » représentent la participation des adultes à la formation et au développement des enfants en bas âge. L'« éducation » correspond à la façon dont l'adulte organise l'espace pour offrir à l'enfant un univers d'apprentissage riche et stimulant. L'« accueil » englobe l'accompagnement dans l'environnement social, les soins physiques, le soutien émotionnel, la protection contre les dangers et l'aide à la constitution de relations personnelles importantes (Wustmann Seiler & Simoni, 2016, p. 20).

## 2.2 Termes utilisés dans un contexte international

Différents termes sont aussi couramment utilisés à l'échelle internationale. Ils se réfèrent en règle générale au groupe d'âge des 0 à 6 ans, contrairement à la Suisse où la tranche d'âge est majoritairement fixée de 0 à 4 ans. Par ailleurs, l'accent est placé sur les institutions de formation et d'éducation de la petite enfance et les établissements d'accueil de jour des enfants<sup>7</sup>. En Suisse en revanche, la politique de la petite enfance recouvre habituellement un large éventail d'autres offres, notamment dans les domaines de l'accès aux soins, de la formation des parents et du conseil aux parents (cf. ch. 4.1).

Les appellations utilisées à l'échelon international diffèrent en fonction des pays, des institutions et des acteurs. L'UNESCO emploie principalement le terme « éducation et protection de la petite

---

<sup>6</sup> Cf. [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Entrée & séjour > Intégration > Thèmes > Encouragement précoce.

<sup>7</sup> Dans le système de classification « Classification Internationale Type de l'Éducation (CITE) » de l'UNESCO, qui permet une comparaison nationale et internationale des formations, l'éducation de la petite enfance correspond au niveau le plus bas (CITE 0). Il existe deux catégories de programmes de formation pour ce niveau. Conçus pour les enfants de moins de trois ans, les programmes du niveau CITE 010 mettent l'accent sur l'acquisition de la langue et le développement des capacités motrices. Les programmes destinés aux enfants de trois ans jusqu'au début de la scolarité portent le numéro CITE 020 ; ils visent le développement de compétences sociales et de l'autonomie. Souvent, ils sensibilisent pour la première fois les enfants à l'alphabet et aux chiffres. Dans plusieurs pays (dont la Suisse), ces programmes s'inscrivent dans le premier cycle de la scolarité obligatoire. Le niveau CITE 020 couvre en Suisse la 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> année du degré primaire de l'école obligatoire, c'est-à-dire l'école enfantine ou les deux premières années du cycle élémentaire. Seuls les programmes du niveau CITE 020 sont répertoriés dans les statistiques suisses de l'éducation. La Suisse ne dispose pas de données pour le niveau CITE 010 (Office fédéral de la statistique, 2015). La CDIP propose un aperçu du système éducatif suisse et de la répartition par niveaux CITE ([www.cdip.ch](http://www.cdip.ch) > Le système éducatif suisse > Le système éducatif suisse).

enfance (EPPE) », l'OCDE « éducation et accueil des jeunes enfants (EAJE) » et la Commission européenne également (UNESCO, 2017, S. 21)<sup>8</sup>. Leurs définitions sont formulées comme suit :

- D'après l'UNESCO, l'« **EPPE** » commence dès la naissance et peut être organisée selon une multitude de modes non formels, formels et informels, par exemple le conseil aux parents, les interventions en faveur de la santé maternelle et infantile, les structures d'accueil, les approches enfant à enfant, la garde des enfants à domicile ou au sein d'une structure d'accueil, les jardins d'enfants et les structures préscolaires (UNESCO, 2017, S. 21).
- Selon l'OCDE, (2001, p. 14) le terme « **EAJE** » inclut tous les dispositifs assurant l'accueil et l'éducation des enfants d'âge inférieur à celui de la scolarité obligatoire, quels que soient l'arrangement, le financement, les heures d'ouverture ou le contenu des programmes.
- Selon la Commission européenne (2019, p. 24), l'**EAJE** recouvre les offres destinées aux enfants de la naissance jusqu'à l'âge de l'école primaire. De telles offres doivent s'inscrire dans un cadre réglementaire national, c'est-à-dire qu'elles doivent répondre à un ensemble d'exigences et de normes minimales et/ou être soumises à certaines procédures d'accréditation.

## 2.3 Politique de la petite enfance au sens strict et au sens large

Dans son rapport du 27 août 2008 intitulé « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse », le Conseil fédéral (2008, p. 4) a défini la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse comme une politique de protection, d'encouragement et de participation, en se référant à la Constitution fédérale et à la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE). Une distinction est opérée entre politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict et au sens large.

En s'appuyant sur la stratégie susmentionnée, le présent rapport utilise le terme « politique de la petite enfance » pour le domaine politique dont relèvent les mesures et les offres à l'intention de la petite enfance. La politique de la petite enfance, qui se réfère à la phase de la vie correspondante, est ainsi considérée comme une sous-composante de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Dans ce rapport, le Conseil fédéral opte pour une approche centrée sur les enfants, qui accorde la priorité à leurs droits et à leur bien-être conformément à la CDE. Sur la base de la définition de la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict et au sens large, les notions de « politique de la petite enfance au sens strict » et de « politique de la petite enfance au sens large » sont spécifiées dans ce qui suit :

**Au sens strict, la « politique de l'enfance et de la jeunesse »** désigne les contributions destinées à protéger les enfants et les jeunes, à les encourager et à permettre leur participation. Dans ce cadre, il est indispensable d'associer de manière efficace des dispositions protectrices, l'implication des personnes chargées de leur éducation et des adultes de référence ainsi que le développement des compétences individuelles à l'école, lors des activités extra-scolaires et dans le cadre de l'animation enfance et jeunesse. Des structures et des projets participatifs donnent l'occasion aux enfants et aux jeunes de découvrir qu'ils peuvent être traités en partenaires dans les débats et avoir leurs propres opinions, ce qui favorise le développement de leur personnalité, leur aptitude à la communication et la conscience de leurs responsabilités (Conseil fédéral, 2008, p. 5).

On entend par petite enfance la phase de la vie qui commence avec la grossesse et s'achève à l'entrée à l'école obligatoire (école enfantine ou cycle élémentaire). La **politique de la petite**

---

<sup>8</sup> On rencontrera également les termes « développement de la petite enfance », « éducation et soins de la petite enfance » et « protection et développement de la petite enfance ». Les appellations anglaises utilisées sont les suivantes : « Early Childhood Care and Education (ECCE) » (UNESCO), « Early Childhood Education and Care (ECEC) » (OCDE) et « Early Childhood Education and Care (ECEC) » (Commission européenne).

**enfance au sens strict** tient par conséquent compte des besoins des enfants à naître (en gestation) et des enfants d'âge préscolaire (nourrissons et enfants en bas âge, jusqu'à leur entrée à l'école obligatoire). Les personnes chargées de l'éducation ainsi que les autres personnes de référence assument un rôle essentiel lorsqu'il s'agit de soutenir le développement des enfants durant cette phase de vie. C'est pourquoi la politique s'adresse aux enfants d'âge préscolaire, aux personnes chargées de leur éducation et à d'autres personnes de référence ainsi qu'aux spécialistes en contact avec ces derniers. La transition vers l'école obligatoire fait également partie intégrante de la politique de la petite enfance. La politique de la petite enfance au sens strict englobe en particulier les activités et les mesures visant à protéger les enfants d'âge préscolaire contre les menaces pesant sur leur bien-être, à favoriser par l'accompagnement le développement et l'égalité des chances en éducation des jeunes enfants, à permettre une participation adéquate des enfants d'âge préscolaire ainsi qu'à encourager leur sens de la cohérence<sup>9</sup>. On pense surtout ici au bien-être physique et psychologique de l'enfant, à sa protection et à son développement sain dans le respect de l'égalité des chances. La politique de la petite enfance au sens strict poursuit ainsi l'objectif de protéger tous les enfants d'âge préscolaire en Suisse, de promouvoir et de soutenir de manière appropriée le développement de leurs facultés émotionnelles, sociales, créatives, motrices, linguistiques et cognitives, de même que de leur permettre de devenir des adultes indépendants et responsables<sup>10</sup>.

**Au sens large, la politique de l'enfance et de la jeunesse** considère que les conditions de vie des enfants et des jeunes sont influencées par de très nombreux facteurs relevant de domaines et de niveaux politiques différents, qui concernent aussi d'autres groupes d'âge. Devenant ainsi une tâche transversale, elle se charge de faire prendre en compte leurs perspectives, leurs préoccupations et leurs besoins par d'autres domaines politiques établis. Elle recouvre de nombreuses sphères de la législation et doit se concrétiser dans chacune d'elles (Conseil fédéral, 2008, p. 5).

La **politique de la petite enfance au sens large** fait donc prendre en compte les besoins des enfants d'âge préscolaire et des personnes chargées de leur éducation par les domaines politiques les concernant, créant ainsi les conditions-cadres qui soutiennent les processus d'apprentissage et de développement des enfants d'âge préscolaire et leur permettent de grandir dans un environnement sûr et sain. Elle s'étend par conséquent à de multiples domaines législatifs et politiques, ces derniers étant – selon la compétence – pris en charge par différents services administratifs à divers niveaux de l'État.

---

<sup>9</sup> Le sens de la cohérence correspond à un sentiment profond de confiance à l'égard de la vie et de ses propres capacités à faire face aux événements. Il comprend trois composantes (Meier Magistretti & Walter-Laager. Guide. Critères de bonnes pratiques pour l'encouragement précoce, 2016) :

1. L'intelligibilité (*comprehensibility*), c'est-à-dire la confiance que les événements et les tâches de la vie (et l'éducation de ses enfants) sont fondamentalement intelligibles, que les tâches à venir sont dans une certaine mesure prévisibles et que les événements et les défis rencontrés peuvent être situés cognitivement.
2. La maîtrise (*manageability*), qui comprend la conviction que les tâches et les défis de la vie (et l'éducation des enfants) sont à maîtriser, que les forces et les ressources pour y parvenir sont disponibles et qu'il est possible de trouver un soutien extérieur lorsque ses propres ressources font défaut.
3. Le sens (*meaningfulness*), c'est-à-dire la confiance que les tâches et les défis de l'existence valent la peine qu'on s'y attaque et s'y investisse.

<sup>10</sup> Différentes prestations relevant de la politique de la petite enfance aident également à mieux équilibrer la vie familiale et l'activité professionnelle. Dans le présent rapport, le Conseil fédéral estime cependant que l'amélioration de la conciliation entre vie familiale et professionnelle ne constitue pas un objectif direct d'une politique de la petite enfance.



### 3 Bases légales et répartition des compétences

En Suisse, la politique de l'enfance et de la jeunesse se fonde sur la CDE et la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101). Elle se caractérise par une répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes propre au fédéralisme et par des liens étroits avec les activités d'organisations non gouvernementales et d'initiatives privées. À l'échelle fédérale, l'OFAS est l'organisme spécialisé en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.

Conformément à cette répartition des tâches et à cette distribution des compétences, la politique de la petite enfance, en tant que composante spécifique de la politique de l'enfance et de la jeunesse, relève avant tout de la compétence des cantons et des communes. Elle est en outre marquée par les activités de nombreux organismes privés. Du point de vue thématique, elle se situe à l'interface entre la politique sociale, la politique de la santé, la politique de l'intégration et la politique de la formation. Elle est donc portée par différents offices et services. Les prestations en relation avec ce domaine politique sont fournies par des organismes tant publics que privés. Elles n'entendent pas remplacer la famille, mais la soutenir.

La focalisation des mesures étatiques liées à la politique de la petite enfance peut varier en fonction des objectifs et des services responsables. La plupart des mesures visant à encourager le développement des enfants d'âge préscolaire mettent par exemple l'accent sur les aspects pédagogiques et les conditions d'apprentissage adaptées à la petite enfance. Les concepts de politique sociale ciblent en particulier l'accompagnement des familles socialement défavorisées et qui cumulent les difficultés, qu'elles soient issues ou non de la migration. Les mesures de prévention et de promotion de la santé se consacrent quant à elles essentiellement à la promotion de la santé physique et psychique des enfants d'âge préscolaire et portent généralement aussi sur l'encouragement précoce (en particulier le traitement des enfants qui présentent des déficits de développement dans le cadre de la pédagogie curative et spécialisée) (Hafen, 2019, p. 6).

Ce chapitre aborde en premier lieu les normes internationales et les bases constitutionnelles applicables à la politique de la petite enfance (ch. 3.1 et 3.2). Sont ensuite présentées les bases légales et la répartition des compétences à l'échelon fédéral (ch. 3.3), au niveau intercantonal (ch. 3.4) ainsi qu'à l'échelle des cantons (ch. 3.5) et des villes et communes (ch. 3.6).

#### 3.1 Normes internationales

La Suisse a ratifié début 1997 la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE ; RS 0.107). Celle-ci souligne la responsabilité des États pour la protection et le bien-être des mineurs (jusqu'à 18 ans), résume les droits humains concernant les domaines importants de la vie de l'enfant et définit les droits particuliers à la protection, à l'encouragement et à la participation des enfants. Les quatre principes fondamentaux sur lesquels la convention repose sont la survie et le développement de l'enfant, l'absence de discrimination, la sauvegarde des intérêts de l'enfant et sa participation. La politique de la petite enfance contribue directement ou indirectement à concrétiser, entre autres, les droits de l'enfant au développement (art. 6, al. 2, CDE), à un niveau de vie suffisant (art. 27, al. 1, CDE) et à l'éducation sur la base de l'égalité des chances (art. 28 CDE), ainsi que le droit des enfants en situation de handicap à un accès effectif à l'éducation (art. 23, al. 3, CDE). Elle fait par ailleurs en sorte que les personnes chargées de l'éducation et les représentants légaux de l'enfant reçoivent l'aide appropriée pour l'exercice de la responsabilité qui leur incombe d'élever l'enfant, notamment par la mise en place d'institutions, d'établissements et de services chargés de veiller au bien-être des enfants (art. 18, al. 2, CDE).

On peut également mentionner la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH ; RS 0.109) ratifiée par la Suisse en 2014. Cette convention accorde aux enfants en situation de handicap une place particulière (art. 7 CDPH) ; la participation et l'intégration pleines et effectives à la société, l'égalité des chances ainsi que le respect du

développement des capacités de l'enfant en situation de handicap comptent parmi ses principes généraux (art. 3, let. c, e et h, CDPH). Les mesures en faveur de la petite enfance contribuent à la mise en œuvre de nombreux droits de la CDPH, notamment l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société (art. 19 CDPH), le droit à l'éducation (art. 24 CDPH), le droit à la santé, en particulier les services de santé dont les personnes en situation de handicap ont besoin en raison spécifiquement de leur handicap, y compris des services de dépistage précoce et, s'il y a lieu, d'intervention précoce (art. 25, let. b, CDPH). La CDPH demande également aux États parties de fournir aux enfants en situation de handicap et à leur famille, à un stade précoce, un large éventail d'informations et de services, dont des services d'accompagnement (art. 23, par. 3, CDPH).

La politique de la petite enfance a également fait son entrée dans l'Agenda 2030 de l'UNESCO, qui comporte 17 objectifs (et leurs 169 cibles) pour le développement durable : selon la cible 4.2, il convient, d'ici à 2030, de faire en sorte que « toutes les filles et tous les garçons aient accès à des activités de développement et de soins de la petite enfance et à une éducation préscolaire de qualité qui les préparent à suivre un enseignement primaire »<sup>11</sup>.

En outre, le Conseil de l'Europe a formulé des recommandations en lien avec la politique de la petite enfance, notamment celles de 2006 relative aux politiques visant à soutenir une parentalité positive<sup>12</sup> et de 2011 sur les droits de l'enfant et les services sociaux adaptés aux enfants et aux familles<sup>13</sup>.

Contrairement à la CDE et à la CDPH, l'Agenda 2030 et les recommandations du Conseil de l'Europe ne sont pas des instruments internationaux juridiquement contraignants.

## 3.2 Bases constitutionnelles

En Suisse, les mesures liées à la politique de la petite enfance se fondent en particulier sur l'art. 2, al. 3, l'art. 8, l'art. 11, al. 1, l'art. 41, al. 1, let. c, f et g, l'art. 67, al. 2, l'art. 116, al. 1 et l'art. 122, al. 1 de la Constitution fédérale (Cst.) :

- **L'art. 2, al. 3, Cst.** établit que la Confédération suisse veille à garantir une égalité des chances aussi grande que possible.
- **L'art. 8 Cst.** précise que nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique, et que la loi prévoit des mesures en vue d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées.
- Le droit des enfants et des jeunes à une protection particulière de leur intégrité et à ce que leur développement soit encouragé est ancré à l'**art. 11, al. 1, Cst.**
- **L'art. 41, al. 1, let. c, f et g, Cst.** mentionne les buts sociaux suivants en relation avec la politique de la petite enfance, qui s'adressent au législateur :
  - les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants sont protégées et encouragées ;
  - les enfants et les jeunes, ainsi que les personnes en âge de travailler doivent pouvoir bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes ;

<sup>11</sup> Cf. [www.eda.admin.ch](http://www.eda.admin.ch) > Home > Agenda 2030 > 17 objectifs de développement durable

<sup>12</sup> Cf. <https://rm.coe.int/16805d6dc5>. Le terme « parentalité positive » se réfère à un comportement parental fondé sur l'intérêt supérieur de l'enfant qui vise à l'élever et à le responsabiliser, qui est non violent et lui fournit reconnaissance et assistance, en établissant un ensemble de repères favorisant son plein développement.

<sup>13</sup> Cf. <https://rm.coe.int/1680472b8c>.

- les enfants et les jeunes sont encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et sont soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique.
- L'**art. 67, al. 2, Cst.**, attribue à la Confédération la compétence de favoriser les activités extra-scolaires des enfants et des jeunes en complément des mesures cantonales. Il s'agit donc ici d'une compétence parallèle et subsidiaire de la Confédération.
- Aux termes de l'**art. 116, al. 1, Cst.**, la Confédération peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille.
- Selon l'**art. 122, al. 1, Cst.**, la législation en matière de droit civil et de procédure civile relève de la compétence de la Confédération. Le code civil suisse (Des parents, art. 252 à 348 CC ; RS 210) règle ainsi notamment les droits et devoirs des parents envers leurs enfants ainsi que la protection de l'enfant dans le droit civil.

### 3.3 Bases légales et répartition des compétences à l'échelon fédéral

Sur le plan fédéral, la politique de la petite enfance relève en particulier de la compétence de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), de l'Office fédéral de la culture (OFC), de l'Office fédéral du sport (OFSP), de l'Office fédéral de la justice (OFJ), de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BEPH), du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) et du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Par ailleurs, l'Office fédéral de la statistique (OFS) produit et publie des informations statistiques qui revêtent de l'importance pour la politique de la petite enfance. Les commissions extraparlimentaires associées à cette dernière sont notamment la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) et la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).

L'**OFSP** soutient des activités susceptibles d'améliorer la promotion de la santé et la prévention durant la petite enfance. Ces dernières déploient des effets positifs durant la première phase de la vie et permettent, à terme, de réduire les dépenses du système de santé, du système social et du système pénal. À cet égard, l'OFSP a établi le concept « Promotion de la santé et prévention durant la petite enfance » (2018) et formulé des mesures concrètes<sup>14</sup>, qui s'appuient sur les champs d'action définis dans la « stratégie nationale de prévention des maladies non transmissibles » (stratégie MNT) et contribuent à la mise en œuvre de la stratégie nationale Addictions et des recommandations proposées dans les rapports sur la santé psychique. Plusieurs aspects pertinents pour la santé, comme l'alimentation, l'activité physique et l'existence de contacts sociaux satisfaisants, jouent dans ce cadre un rôle de premier plan et constituent la base de la résilience d'une personne en matière de santé. L'accent est mis sur les familles en situation difficile et le réseautage des acteurs (Office fédéral de la santé publique (OFSP), Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé, Promotion Santé Suisse, 2019, p. 7)<sup>15</sup>.

En vertu de la loi sur les langues du 5 octobre 2007 (LLC ; RS 441.1), l'**OFC** peut octroyer des aides financières aux cantons pour l'encouragement de l'apprentissage des langues nationales avant l'entrée à l'école primaire. Jusqu'à présent, il n'a cependant soutenu que des projets pour

<sup>14</sup> Les champs d'action suivants ont été définis au titre du concept « Promotion de la santé et prévention durant la petite enfance » : repérage précoce, promotion de la santé et prévention ; prise en charge coordonnée et intégrée dans le système de santé, en particulier des familles socialement défavorisées ; coordination et mise en réseau ; monitoring et recherche ; information et sensibilisation.

<sup>15</sup> Dans la « Politique de la santé : stratégie du Conseil fédéral 2020–2030 », l'un des principaux axes politiques a été baptisé « Promotion de la santé chez les enfants et les adolescents » au titre de l'objectif 4 « Vieillir en bonne santé » (cf. [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Stratégie & politique > Santé2030 > Politique de la santé : stratégie du Conseil fédéral 2020–2030).

des enfants à l'école enfantine ou au cycle élémentaire, mais jamais au niveau préscolaire. Des réflexions sont en cours avec les cantons pour ouvrir ce domaine de soutien à l'âge préscolaire. L'OFC peut en outre encourager des projets sur la base du régime d'encouragement relatif à la participation culturelle (ordonnance du DFI instituant un régime d'encouragement relatif à la participation culturelle pour les années 2016 à 2020 du 25 novembre 2015 ; RS 442.130). Dans ce cadre, il a par exemple soutenu en 2016 un événement ainsi qu'une publication intitulée « Eveil esthétique et participation culturelle dès le plus jeune âge ». Dès 2019 le projet « Lapurla » initié par le Pour-cent culturel Migros en collaboration avec la Haute école des arts de Berne, a également reçu un soutien financier. Enfin, l'OFC, conformément à l'article 15 de la loi fédérale sur l'encouragement de la culture (LEC ; RS 442.1) et sur la base de l'ordonnance du DFI instituant un régime de promotion de la lecture (RS 442.127), soutient des organisations œuvrant à la promotion de la lecture et finance des projets de promotion de la lecture, notamment des projets dans le domaine de la littérature à destination de la petite enfance. Pour n'en citer qu'un, le projet Né pour lire a été lancé en 2008 avec l'objectif de soutenir le développement linguistique de tous les enfants nés en Suisse et de leur ouvrir l'accès au monde des livres<sup>16</sup>.

Conformément à la loi sur l'encouragement du sport du 17 juin 2011 (LESp ; RS 415.0), l'**OFSP** soutient des offres d'activités sportives (cours et camps) destinées aux enfants et aux jeunes par l'intermédiaire du programme Jeunesse + sport (J+S), mais seulement pour la tranche d'âge de 5 à 20 ans. Dans le domaine de la petite enfance, quelques associations sportives sont toutefois actives dans le développement précoce de la motricité (gymnastique parents-enfants)<sup>17</sup> depuis plusieurs années. L'OFSP tient en outre le secrétariat du Réseau santé et activité physique Suisse (hepa.ch), qui publie entre autres des recommandations d'activité physique pour les nourrissons, les tout-petits et les enfants d'âge préscolaire. Les organes responsables du réseau sont l'OFSP, l'OFSP, la fondation Promotion Santé Suisse et le Bureau de prévention des accidents. L'OFSP participe également, avec son programme, à la réalisation des objectifs de la stratégie MNT dans le domaine du mouvement et du sport. Donnant suite au postulat 18.3846 Lohr « Activité physique et sportive quotidienne pour les enfants et les jeunes », l'OFSP établit actuellement un rapport visant à examiner dans quelle mesure la promotion du sport incite les tout-petits, les enfants et les jeunes à pratiquer tous les jours au moins une heure d'activité physique ainsi qu'à déterminer s'il existe des groupes où cet objectif n'est pas suffisamment atteint.

L'**OFS** collecte en particulier des données dans les domaines suivants, pertinents pour la politique de la petite enfance : formes de vie familiale, parentalité (âge moyen des mères et des pères à la naissance, naissances vivantes hors mariage, adoptions, reconnaissance de paternité), accueil extra-familial des enfants, conciliation emploi et famille (taux d'actifs occupés, personnes actives occupées à temps partiel, reprise d'une activité lucrative après la naissance d'un enfant, effets des responsabilités liées à l'éducation des enfants sur l'emploi actuel, flexibilité du travail pour raisons familiales ainsi qu'obstacles à la conciliation travail et tâches éducatives, partage des tâches domestiques et des soins aux enfants au sein du couple, charge totale de l'activité professionnelle, du travail domestique et familial), situation financière des ménages, pauvreté, privation matérielle, privations en matière de soins, pédagogie spécialisée, aide sociale, sécurité sociale pour les familles et les enfants, divorces, bien-être et santé, violence domestique [dans la statistique policière de la criminalité (SPC)], aide aux victimes (dans la statistique de l'aide aux victimes), conditions de logement, valeurs et attitudes, réseaux sociaux

<sup>16</sup> Enfin, l'OFC met en œuvre les mesures nationales pour la promotion de la formation musicale des enfants et des jeunes sur la base de l'article 67a de la Constitution. Dans ce cadre, l'OFC finance des projets nationaux de formation musicale destinés aux enfants et aux jeunes de moins de 26 ans. Dans les faits, les projets déposés et soutenus jusqu'à présent visent presque exclusivement les enfants en âge scolaire ou plus âgés. L'OFC soutient également la formation musicale à travers le programme national Jeunesse et Musique (J+M), en versant des contributions pour des camps et des cours de musique organisés par des monitrices et moniteurs J+M formés, et destinés à des enfants et jeunes âgés de 6 à 20 ans. Sur demande des partenaires du programme J+M, cette tranche d'âge a été adaptée à 4-25 ans pour la période d'encouragement 2021-2024. Une extension aux enfants en âge préscolaire n'est pas prévue.

<sup>17</sup> Ce domaine ne bénéficie en revanche que de soutiens ponctuels.

et échanges entre ménages, population issue de la migration, langues parlées au sein du ménage. Les données sont recueillies en partie au niveau des ménages ou encore pour l'ensemble des enfants, auquel cas l'analyse séparée de la petite enfance est impossible. Des données comparatives internationales sont également disponibles pour la plupart des domaines précités.

L'**OFJ** est responsable de l'élaboration de projets de loi en matière de droit civil, lesquels relèvent de la compétence de la Confédération (art. 122, al. 1, Cst. ; RS 101). La deuxième partie du code civil suisse (Des parents, art. 252 à 348 CC ; RS 210) règle notamment les droits et devoirs des parents envers leurs enfants ainsi que la protection de l'enfant dans le droit civil. Il s'agit ici de mesures de protection de l'enfant, que l'État est habilité à ordonner dans le cadre d'une intervention si le développement de l'enfant est menacé (art. 307 ss. CC). Le droit d'intervention de l'État en matière de protection de l'enfant dans le droit civil est ainsi déterminé de manière exhaustive au niveau fédéral. L'exécution incombe à l'autorité de protection de l'enfant cantonale ou inter(communale) compétente désignée par le canton ou encore à un tribunal dans la procédure matrimoniale. Certaines dispositions du code civil relatives à la protection de l'enfant ont été modifiées dans le cadre de la révision totale du droit de la tutelle et sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, conjointement au nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte<sup>18</sup>. En se fondant sur l'art. 316 CC (Surveillance des enfants placés chez des parents nourriciers), la Confédération a édicté en 1977 une ordonnance-cadre sur le placement d'enfants hors du foyer familial [ordonnance sur le placement d'enfants du 19 octobre 1977 (OPE)] ; RS 211.222.338). L'OPE règle principalement l'autorisation et la surveillance des familles nourricières et des institutions dans le cadre de la garde indiquée pour la protection de l'enfant et contient quelques dispositions concernant les offres d'accueil extra-familial dans des structures de jour (familles de jour, garderies, etc.). Aux fins d'assurer la protection des mineurs, les cantons peuvent néanmoins édicter des dispositions allant au-delà de celles de l'OPE (art. 3, al. 1, OPE) (ch. 3.5 et 4.3.2). Par ailleurs, la nouvelle réglementation du droit d'aviser l'autorité (art. 314c CC) et de l'obligation d'aviser l'autorité de protection de l'enfant (art. 314d CC) est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Depuis lors, ce ne sont plus uniquement les personnes exerçant une fonction officielle (corps enseignant ou travailleuses et travailleurs sociaux, par ex.) qui sont tenues d'aviser l'autorité si elles soupçonnent que le bien d'un enfant est menacé. Désormais, tous les professionnels qui sont régulièrement en contact avec les enfants dans le cadre de leur activité (personnel d'encadrement de structures d'accueil de jour par ex.) ont l'obligation légale de signaler ces cas, dès le moment où ils ont connaissance d'indices concrets que l'intégrité physique, psychique ou sexuelle d'un enfant est en danger et qu'ils ne peuvent pas remédier à la situation<sup>19</sup>. L'OFJ est également compétent pour la préparation d'actes législatifs dans le domaine de l'aide aux victimes, domaine dans lequel la Confédération dispose d'un pouvoir étendu pour légiférer (art. 124 Cst. ; RS 101). La loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI ; RS 312.5) prévoit ainsi différentes prestations en faveur des personnes ayant subi, du fait d'une infraction, une atteinte directe à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle.

L'**OSAV** est le centre de compétence de la Confédération, en particulier dans les domaines de la nutrition et de la sécurité des aliments. En vertu de l'art. 24 de la loi fédérale sur les denrées alimentaires et les objets usuels (LDAI ; RS 817.0), il peut diffuser auprès du public et des écoles obligatoires des connaissances scientifiques d'intérêt général en matière de nutrition, notamment lorsqu'elles sont utiles à la prévention des maladies, à la protection de la santé et à l'alimentation durable. Lors de la mise en œuvre de la Stratégie suisse de nutrition 2017–2024, qui constitue une composante majeure de la stratégie MNT (ch. 3.3, OFSP), il convient d'une part d'informer la population de manière ciblée et de renforcer ses compétences nutritionnelles en collaboration avec diverses organisations non gouvernementales. À cet égard, une attention particulière est portée aux femmes enceintes et aux mères qui allaitent ainsi qu'aux nourrissons et aux enfants

<sup>18</sup> [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Société > Projets législatifs terminés

<sup>19</sup> cf. [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Société > Projets législatifs terminés.

en bas âge. D'autre part, il s'agit d'améliorer les conditions-cadres (par ex. offre d'aliments et repas de la restauration collective, y compris cantines) en collaboration avec l'économie, de façon à permettre une alimentation équilibrée.

En tant qu'organe responsable de la politique de l'enfance et de la jeunesse, l'**OFAS** veille à ce qu'il y ait un échange suivi d'informations et d'expériences entre les services fédéraux compétents (art. 20 LEEJ), établit des rapports de fond dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse et décide de l'attribution des aides financières en lien avec la petite enfance<sup>20</sup>. Il exerce ces activités en vertu de différentes bases légales :

- Par son programme d'impulsion limité dans le temps pour l'accueil extra-familial et parascolaire d'enfants d'âge préscolaire ou scolaire, la Confédération encourage la conciliation entre vie familiale et professionnelle sur la base de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants du 4 octobre 2002 (LAAcc ; RS 861)<sup>21</sup>. Elle subventionne des offres destinées aux enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire dans des structures d'accueil collectif de jour, des structures d'accueil parascolaire et des familles de jour, mais non dans des groupes de jeu, ceux-ci n'ayant pas pour objectif premier de favoriser la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle ou formation. Depuis 2018, la Confédération soutient en outre financièrement les cantons et les communes qui baissent les tarifs des structures d'accueil collectif de jour pour les parents, en relevant son subventionnement de l'accueil extra-familial des enfants. Elle cofinance également des projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des personnes chargées de l'éducation (FF 2016, 6208). Ce soutien a cependant pour objectif d'améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, et ne cible pas l'encouragement précoce des enfants. C'est pourquoi ces subventions ne sont pas non plus subordonnées à des exigences en termes de contenu des offres.
- En vertu de la loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières allouées aux organisations familiales du 24 mars 2006 (LAFam ; RS 836.2), la Confédération peut, dans la limite des crédits accordés, octroyer aux organisations familiales des aides financières pour soutenir leurs activités en faveur des familles. Il doit ici s'agir d'organisations d'utilité publique actives dans toute la Suisse ou sur tout le territoire d'une région linguistique. Les organisations familiales exercent leurs activités dans les domaines d'encouragement « accompagnement de familles, conseils aux familles et formation des parents » et « conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation ». À l'heure actuelle, cinq organisations<sup>22</sup> sont subventionnées à hauteur d'environ 2 millions de francs par an.
- En vertu de l'art. 26 de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse du 30 septembre 2011 (LEEJ ; RS 446.1), la Confédération peut allouer aux cantons des aides financières limitées dans le temps (jusqu'en 2022) pour soutenir la mise en place de programmes visant à constituer et à développer leur politique de l'enfance et de la

<sup>20</sup> Dans le cadre de programmes d'impulsion, comme le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018, la Confédération peut également encourager à titre subsidiaire et temporaire des domaines tels que la petite enfance, qui relèvent principalement de la compétence des cantons et des communes (cf. note 45). À l'occasion du programme, l'OFAS a ainsi principalement analysé le potentiel présenté par diverses offres destinées aux enfants et familles socialement défavorisés. L'attention s'est aussi portée sur les conditions de réussite de la collaboration avec les parents et du matériel de référence a été élaboré en vue de l'ancrage stratégique du domaine pour les communes de taille petite et moyenne. Enfin, des projets novateurs ont reçu un soutien et constitué la base d'un modèle d'encouragement continu dès la petite enfance (cf. [www.contre-la-pauvrete.ch](http://www.contre-la-pauvrete.ch) > Encouragement précoce).

<sup>21</sup> Après avoir constaté qu'il existe toujours un besoin important en places d'accueil supplémentaires, le Parlement a décidé en 2018 de prolonger une troisième fois le programme d'impulsion de quatre ans, soit jusqu'au 31 janvier 2023 (Office fédéral des assurances sociales, 2019, p. 1).

<sup>22</sup> Association faîtière Pro Familia Suisse, Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant kibesuisse, Fondation suisse du Service social international, association Pro Enfance, association a:primo.

jeunesse, petite enfance comprise. L'OFAS peut signer chaque année au plus quatre conventions pour une durée de trois ans chacune. La Confédération participe à hauteur de 50 % (au maximum 150 000 CHF par an et par canton) aux dépenses d'un programme cantonal qui peuvent être prises en compte. Depuis le début du programme, plusieurs cantons ont saisi cette occasion pour initier et mettre en œuvre des mesures ciblées en faveur de la petite enfance, en plus de celles prévues en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.

- Par l'intermédiaire des crédits « protection de l'enfance » et « droits de l'enfant » (ordonnance sur des mesures de protection des enfants et des jeunes et sur le renforcement des droits de l'enfant du 11 juin 2010 ; RS 311.039.1), la Confédération subventionne des organisations actives dans ces thématiques à l'échelle du pays ou d'une région linguistique. Les aides financières octroyées pour la protection de l'enfance contribuent à protéger les enfants et les jeunes (enfants d'âge préscolaire inclus) contre toute forme de violence, de brutalité ou d'exploitation physique ou psychologique, et contre les dangers liés à l'utilisation de médias électroniques. Le crédit « droits de l'enfant » vise à faire connaître la Convention relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et à assurer la coordination de sa mise en œuvre.
- En tant qu'assurance sociale, l'assurance-invalidité a pour but de prévenir, de réduire ou d'éliminer l'invalidité grâce à des mesures de réadaptation appropriées, simples et adéquates, de compenser les effets économiques permanents de l'invalidité ainsi que d'aider les assurés concernés à mener une vie autonome et responsable. À l'aide de mesures médicales, de moyens auxiliaires et de mesures de réinsertion professionnelle, les enfants et les jeunes peuvent bénéficier d'un soutien à la réadaptation professionnelle. Ceux d'entre eux qui y ont droit perçoivent en outre une allocation pour impotent et/ou une contribution d'assistance. Dans le cadre de l'art. 74 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI ; RS 831.20), des aides financières sont par ailleurs allouées aux organisations de l'aide privée aux invalides, qui conseillent les assurés et leurs proches ou leur proposent des cours.

Le **BEPH** est chargé de soutenir les autorités fédérales compétentes dans la mise en œuvre de l'égalité pour les personnes présentant des handicaps et d'informer le public. Les activités du BFEH concernent toutes les personnes en situation de handicap, de la naissance à la fin de vie, et englobent donc également les enfants d'âge préscolaire. L'encouragement de l'égalité et de la participation de ces personnes est une tâche tant transversale que permanente, qui doit être prise en compte dans toutes les mesures étatiques. Le BFEH est également responsable de la coordination des services fédéraux spécialisés chargés des questions d'égalité ainsi que des mesures des autorités et des organisations. Le Conseil fédéral (2018) a adopté un rapport le 9 mai 2018 sur la politique en faveur des personnes en situation de handicap qui définit des domaines de mise en œuvre prioritaires. Le programme pluriannuel « Autonomie » décidé conjointement avec les cantons présente ici des liens étroits avec la politique de la petite enfance<sup>23</sup>. La Confédération (par le biais du BFEH) octroie en vertu de l'art. 16 de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand ; RS 151.3) et des art. 16 ss. de l'ordonnance sur l'égalité pour les handicapés (OHand ; RS 151.31) des aides financières pour soutenir des projets en faveur de l'égalité des personnes en situation de handicap, à hauteur de 2 millions de francs par an. Dans le domaine de la petite enfance/formation, les projets ont jusqu'à maintenant surtout eu un but de sensibilisation et/ou d'inclusion.

---

<sup>23</sup> Dans les champs d'action du programme prioritaire « Autonomie » figurent la « flexibilisation et personnalisation des offres de soutien spécifique », qui vise à faire en sorte que les offres de soutien soient suffisamment souples pour être adaptées aux besoins des personnes en situation de handicap, ainsi que l'« accessibilité des services et infrastructures destinés à la collectivité », qui vise à améliorer l'accessibilité des services et infrastructures de manière à ce que les personnes en situation de handicap puissent participer de façon autonome à la vie de la société dans les principaux domaines. Ces deux champs d'action sont liés à la politique de la petite enfance dans le sens où il faut veiller à ce que les offres de soutien soient adaptées aux parents en situation de handicap et aux parents d'enfants en situation de handicap, de même que les services et infrastructures de la petite enfance.

Le **SEFRI** n'a pas de compétences directes dans le domaine de la petite enfance. Il est cependant responsable, entre autres, de l'encadrement et de l'édition des ordonnances sur la formation professionnelle de base en lien avec la petite enfance (assistante socio-éducative/assistant socio-éducatif CFC notamment) ainsi que de l'encadrement et de l'approbation des diplômes de la formation professionnelle supérieure (en particulier éducatrice de l'enfance diplômée ES/éducateur de l'enfance diplômé ES). En réponse à la motion Eymann du 25 septembre 2018 (18.3834 « Soutien linguistique précoce, avant l'école enfantine, pour faciliter l'intégration et l'obtention d'un certificat du secondaire II »), le SEFRI entreprend actuellement les travaux nécessaires en collaboration avec les autres services (fédéraux) concernés<sup>24</sup>. La motion charge le Conseil fédéral d'examiner les modalités d'un encouragement précoce du langage qui serait introduit dans toute la Suisse, avant l'entrée à l'école enfantine, avec l'appui de la Confédération.

Depuis 2014, sur la base de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20), le **SEM** verse aux cantons des contributions visant à encourager l'intégration par le biais des programmes d'intégration cantonaux (PIC). La mise en œuvre des PIC repose sur des objectifs stratégiques dans huit domaines d'encouragement, définis en commun par la Confédération et les cantons, et au nombre desquels figure la « petite enfance ». Les objectifs essentiels sont la promotion de l'égalité des chances et le développement des offres existantes<sup>25</sup>. Les contributions de la Confédération aux PIC proviennent de deux sources de financement (régées à l'art. 58 LEI). Les contributions issues du crédit destiné à l'encouragement de l'intégration peuvent être utilisées pour l'intégration de tous les étrangers, quel que soit leur statut de séjour, à la condition que les cantons et les communes y consacrent des fonds propres d'un montant au moins équivalent. L'encouragement de l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile est organisé différemment : la Confédération participe aux coûts des cantons via un forfait d'intégration par personne admise à titre provisoire ou par réfugié reconnu<sup>26</sup>. En s'appuyant sur l'Agenda Intégration Suisse, le Conseil fédéral a décidé le 25 avril 2018 de tripler le forfait d'intégration versé aux cantons dans le domaine de l'asile en le portant de 6000 à 18 000 francs. Cette majoration est liée à la condition que les cantons signent des conventions de programmes avec la Confédération. Dans le domaine de la petite enfance, l'Agenda Intégration Suisse (DFJP, DEFR, CdC, CDAS, CDIP, 2018 ) prévoit des mesures ciblées d'encouragement de la langue pour les enfants jusqu'à 4 ans<sup>27</sup>. En vertu des art. 56 et 58 LEI (RS 142.20), le SEM peut en outre soutenir des projets d'importance nationale<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Dans le domaine de l'encouragement précoce du langage, certains offices fédéraux peuvent [sur la base notamment de la LEI (RS 142.20) et de la loi sur les langues (LLC ; RS 441.1)], à titre subsidiaire, allouer des contributions en vertu de lois spéciales pour soutenir les cantons et les communes ou d'autres partenaires dans cette tâche.

<sup>25</sup> Pour 2018-2021, la Confédération et les cantons ont convenu de l'objectif stratégique suivant dans le domaine d'encouragement « petite enfance » : « Les familles immigrantes sont informées des offres concernant la petite enfance dans les domaines de la prise en charge médicale, du soutien familial et de l'encouragement de l'intégration, et elles ont accès à ces offres dans le respect du principe de l'égalité des chances ».

<sup>26</sup> Aides financières à l'« encouragement précoce » dans le cadre des PIC (avant l'Agenda Intégration Suisse) en 2018 : Confédération et cantons : 10,7 millions ; cantons (y compris communes) : 6,74 millions ; Confédération (LEI) : 3,32 millions ; Confédération (FI) : 0,64 million ; total Confédération : 3,96 millions. La fiche d'information « Finances PIC 2018 » est disponible à l'adresse : [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Page d'accueil > Entrée & séjour > Intégration > Programmes cantonaux d'intégration > PIC 2018-2021 > Financement des programmes d'intégration cantonaux (PIC) 2018.

<sup>27</sup> La Confédération et les cantons se sont accordés sur l'objectif qui veut que 80 % des enfants relevant du domaine de l'asile soient en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de domicile dès le début de la scolarité obligatoire.

<sup>28</sup> Exemples : le programme « Projet pilote 2009-2011 – Encouragement de l'intégration dans le domaine préscolaire » et le programme suivant « Projet pilote 2012-2014 – Encouragement de l'intégration dans le domaine préscolaire : Qualification du personnel et Études ». Les rapports finaux relatifs aux deux programmes peuvent être consultés sur [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Page d'accueil > Entrée & séjour > Intégration > Programmes et projets d'importance nationale.



Les commissions extraparlimentaires, et tout particulièrement la COFF, la CFEJ et la CFM, conseillent l'administration fédérale sur les questions relatives à la politique de la petite enfance.

- En tant que commission consultative au sens de l'art. 8a, al. 2, de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1), la **COFF** donne des orientations pour la politique familiale, sensibilise le public sur les conditions de vie des familles en Suisse et met en évidence les lacunes en matière de recherche. Elle met les acteurs en réseau, rédige des prises de position et formule des recommandations ainsi que des propositions de solution sur les questions de politique familiale. Pour la COFF, il est primordial que la société reconnaisse l'importance des familles dans leur diversité et des prestations qu'elles fournissent. Elle se mobilise pour que de bonnes conditions de base et de vie rendent possibles toutes les formes de famille, tant sur le plan public que privé. La conciliation entre vie familiale et activité professionnelle, la diversité des formes de famille ainsi que les familles qui se trouvent dans des situations de vie difficiles figurent parmi ses axes stratégiques. Dans la cadre, la COFF prend aussi régulièrement position sur la politique de la petite enfance, s'agissant par exemple du pilotage de la qualité des structures d'accueil pour enfants<sup>29</sup>.
- Selon l'art. 22 LEEJ, la **CFEJ** est chargée de conseiller le Conseil fédéral en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, d'observer la situation des enfants et des jeunes en Suisse, d'en suivre l'évolution et, au besoin, de proposer des mesures, d'examiner, avant l'édiction des lois et des ordonnances importantes touchant la politique de l'enfance et de la jeunesse, les conséquences de ces actes pour les enfants et les jeunes ainsi que de sensibiliser l'opinion publique aux attentes et aux besoins des enfants et des jeunes. Son mandat portant sur les enfants dès la naissance, la CFEJ tient également compte de la situation et des attentes des enfants d'âge préscolaire dans ses travaux (rapports, prises de position, documents de position ou manifestations). Le papier de position « Droit de l'enfant à une éducation sans violence » accorde ainsi une importance particulière aux jeunes enfants. L'article intitulé « Univers médiatique de la petite enfance à l'ère numérique » figurant dans le rapport « Grandir à l'ère du numérique » de la CFEJ aborde l'utilisation des médias par de très jeunes enfants.
- En vertu de l'art. 100b LEI, la **CFM** traite des questions d'ordre social, économique, culturel, politique, démographique et juridique soulevées par l'entrée en Suisse, le séjour et le retour des étrangers, y compris des personnes relevant du domaine de l'asile. Elle collabore avec les services fédéraux, cantonaux et communaux compétents et avec les organisations non gouvernementales œuvrant dans le domaine de la migration, notamment avec les commissions pour les étrangers actives en matière d'intégration sur les plans cantonal et communal. Elle participe aux échanges de vues et d'expériences au niveau international. Elle peut être entendue sur les questions de fond ayant trait à l'encouragement de l'intégration. Elle est habilitée à demander des contributions financières au SEM en vue de la réalisation de projets d'intégration d'importance nationale<sup>30</sup>. En ce sens, elle peut formuler des recommandations concernant la politique de la petite enfance en lien avec la population étrangère.

<sup>29</sup> [www.ekff.admin.ch](http://www.ekff.admin.ch) > Publications > Policy Briefs

<sup>30</sup> Sur la période 2009-2011, la CFM et le SEM ont par exemple soutenu des projets pilotes relatifs à l'encouragement de l'intégration dans le domaine préscolaire (cf. [www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch) > Projets > Programmes clos > Encouragement précoce). La CFM a en outre publié en 2009 l'étude « Développement précoce. Recherche, état de la pratique et du débat politique dans le domaine de l'encouragement précoce : situation initiale et champs d'action » (voir note de bas de page 28).

### 3.4 Bases légales et répartition des compétences au niveau intercantonal

À l'échelon intercantonal, la thématique de la petite enfance relève de la compétence de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) ainsi que de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) et de la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA). La CDAS est l'organe faîtière en la matière.

La coopération et la coordination intercantionales s'opèrent à travers les déclarations communes et des recommandations émises par les conférences spécialisées compétentes. Ces instruments n'ont pas force obligatoire, mais conduisent à une harmonisation. Un concordat juridiquement contraignant existe dans le seul domaine de la pédagogie spécialisée<sup>31</sup> (Concordat sur la pédagogie spécialisée).

En 2017, la **CDAS** (2017) a adopté des lignes directrices pour l'encouragement précoce, qui est reconnu en tant qu'important thème politique transversal. Sur cette base, la **CDIP** et la **CDS** se sont prononcées en faveur d'une coopération fondée sur la compréhension commune et la coordination dans ce domaine. Le secrétariat de la **CdC** participe à ces travaux. La coopération des conférences intercantionales a pour objectif d'élaborer une politique cohérente et de développer une compréhension commune pour l'encouragement précoce. Les conférences se réunissent régulièrement dans le cadre d'une plateforme d'échange intercantonal (PEI), coordonnent leurs efforts et élaborent au besoin des positions communes. En 2019, elles ont organisé un colloque pour les responsables cantonaux du domaine de l'encouragement précoce issus des secteurs de l'éducation, de la santé, de l'intégration et du social<sup>32</sup>. Depuis 2020, l'**Union des villes** suisses et l'**Association des communes** suisses prennent également part à la PEI.

La CDAS et la CDIP assument la responsabilité du thème de l'accueil extra-familial des enfants, qui n'est pas traité dans le cadre de la PEI. En 2018, ces deux conférences ont adopté une nouvelle déclaration commune, qui comprend des objectifs politiques au niveau intercantonal et définit des principes pour la collaboration. L'accueil extra-familial à la petite enfance (0-4 ans)<sup>33</sup> est également placé sous l'égide de la CDAS. Cette dernière formule des recommandations dans ce domaine, qui visent une amélioration de la qualité, des prestations d'accueil des enfants dans les cantons, ainsi que des conditions-cadres correspondantes. En collaboration avec la CDIP, la CDAS organise en outre régulièrement des séminaires. Elle publie par ailleurs des rapports sur la situation de l'accueil extra-familial à la petite enfance dans les cantons.

La CDAS, la CDIP et le CSPS<sup>34</sup> (agence spécialisée de la CDIP pour la pédagogie spécialisée) représentent également la Suisse dans les comités internationaux d'experts (le réseau Eurydice, le réseau de l'OCDE « Early Childhood Education and Care (ECEC) » et l'Agence européenne pour l'éducation adaptée et inclusive) et veillent à ce que la Suisse soit impliquée dans les études internationales : ainsi la situation helvétique est-elle prise en considération dans le rapport « Key

<sup>31</sup> Consultable sur : [www.edk.ch](http://www.edk.ch) > Page d'accueil > Domaines d'activité > Pédagogie spécialisée.

<sup>32</sup> Le rapport du colloque peut être consulté à l'adresse : [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch) > Thèmes > Enfance et jeunesse > Encouragement précoce.

<sup>33</sup> L'accueil d'enfants pendant la scolarité obligatoire est placé sous l'égide de la CDIP.

<sup>34</sup> Le Centre suisse de pédagogie spécialisée (CSPS) (l'agence spécialisée de la CDIP pour la pédagogie spécialisée) met en réseau la Confédération, les cantons et les institutions, les conseille sur les défis de la pédagogie curative et spécialisée, et développe des approches et des produits novateurs dans le domaine de l'éducation inclusive (de la petite enfance). Possédant sa propre maison d'édition, elle publie chaque année une thématique centrale sur la petite enfance dans la Revue suisse de pédagogie curative (« Schweizerische Zeitschrift für Heilpädagogik ») ainsi que des articles spécialisés sur la question dans la Revue suisse de pédagogie spécialisée. Elle édite également des ouvrages sur le sujet. Le Congrès suisse de pédagogie spécialisée organisé tous les deux ans par le CSPS propose des conférences et des ateliers concernant l'éducation précoce spécialisée et l'éducation inclusive de la petite enfance.

Data on Early Childhood Education and Care (ECEC) in Europe 2019 » (cf. ch. 4.3). Une étude de l'OCDE sur la qualité au-delà de la réglementation, avec un rapport national approfondi sur la situation en Suisse, est en cours d'élaboration. La Suisse a aussi collaboré au projet européen et aux différents rapports sur l'éducation inclusive de la petite enfance (« Inclusive Early Childhood Education, IECE ») de l'Agence européenne pour l'éducation adaptée et inclusive (2017)<sup>35</sup>.

La CDAS défend en outre les intérêts des cantons au sein de SAVOIRSOCIAL, l'organisation faîtière du monde du travail du domaine social, responsable du pilotage ainsi que du développement de la formation professionnelle de base et supérieure dans le domaine de l'enfance.

En coopération avec le Département fédéral de justice et police (DFJP) et le SEM, la **CdC** a, en 2011, fixé les principes de l'avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers, qui ont conduit au lancement des PIC contenant un objectif stratégique de renforcement de l'encouragement précoce en 2014. En décembre 2016, les gouvernements cantonaux, suivis en janvier 2017 par le Conseil fédéral, ont décidé de reconduire les programmes, avant d'adopter les principes des PIC 2018-2021<sup>36</sup> (cf. ch. 3.3 et 3.5).

La **COPMA** coordonne la coopération entre cantons, Confédération et organisations nationales en matière de protection de l'enfant dans le droit civil. Elle organise des journées d'étude et d'autres événements, relève des données statistiques nationales et formule des recommandations professionnelles. À la différence de la CDAS, de la CDIP, de la CDS et de la CdC, qui sont chargées de la prévention s'agissant de la protection de l'enfance, la COPMA est responsable du domaine de l'intervention. Les limites entre prévention et intervention étant fluctuantes, une étroite collaboration revêt ici une grande importance. On le constate également dans les prescriptions applicables au signalement des cas de mise en danger du bien de l'enfant. La COPMA a rédigé un aide-mémoire<sup>37</sup>, qui expose la réglementation fédérale applicable au droit et à l'obligation d'aviser l'APEA et dont l'annexe renvoie aux dispositions cantonales. Dans les données statistiques relevées par la COMPA<sup>38</sup>, l'état des mesures de protection de l'enfant relevant du droit civil contient depuis 2019 aussi les catégories d'âge (0-2 ans, 3-6 ans, 7-12 ans et 13-18 ans) ainsi que l'indication du sexe.

### 3.5 Bases légales et répartition des compétences à l'échelle des cantons

À ce jour, il n'existe pas d'état des lieux national systématique concernant les bases légales et la répartition des compétences à l'échelle des cantons pour tous les domaines de la petite enfance.

Dans le domaine de l'accueil extra-familial, la CDAS publie en revanche régulièrement depuis 2013 déjà des vues d'ensemble des prescriptions cantonales et de leurs contenus. La dernière en date est parue en 2020 (Ecoplan, 2020, p. 62 ss.).

Pour les autres domaines de la politique de la petite enfance, les bases légales découlent notamment de la loi sur l'aide à l'enfance et la jeunesse ainsi que du droit de la protection de l'enfant ou des normes de la pédagogie curative et spécialisée. Par ailleurs, différentes bases légales cantonales présentent un lien avec la politique de la petite enfance au sens large (par ex.

<sup>35</sup> Les documents peuvent être consultés sur : <https://www.european-agency.org/projects/iece>.

<sup>36</sup> Le document-cadre (Encouragement spécifique de l'intégration comme tâche de la Confédération et des cantons années 2018 à 2021) du 25 janvier 2017 en vue de la conclusion de conventions de programmes selon l'art. 20a LSu (RS 616.1) peut être consulté sur : [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Page d'accueil > Entrée & séjour > Intégration > Programmes cantonaux d'intégration > PIC 2018–2021.

<sup>37</sup> L'aide-mémoire peut être consulté sur : [www.kokes.ch](http://www.kokes.ch) > Documentation > Recommandations.

<sup>38</sup> Les documents « COPMA Statistiques 2019 » peuvent être consultés sur : [www.kokes.ch](http://www.kokes.ch) > Documentation > Statistiques.

aménagement du territoire, allocations familiales, réductions de primes). Quelques cantons disposent de leurs propres réglementations générales concernant la petite enfance, par exemple dans le cadre de leur politique familiale ou de l'enfance et de la jeunesse. Pour certains domaines comme les groupes de jeu, aucune base légale spécifique n'existe pour l'heure à l'échelle cantonale (Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019).

L'engagement assumé et le rôle joué par les cantons dans les divers sous-domaines de la petite enfance varient. Cela s'explique entre autres par l'absence d'approche globale de la politique de la petite enfance qui prévalait en Suisse il y a quelques années encore. Force est toutefois de constater que la plupart des cantons :

- ont élaboré une stratégie en matière de politique de la petite enfance qui recouvre un large éventail d'offres (accueil extra-familial, groupes de jeu, conseil aux parents, encouragement précoce du langage, centres familiaux, etc.),
- jouent un rôle de coordination, de conseil et de mise en réseau en collaboration avec les communes et les fournisseurs des offres, et
- sont responsables de la surveillance et de l'approbation de l'accueil extra-familial et cofinancent les offres.

Un peu plus de la moitié des cantons prennent des mesures qui leur sont propres dans le domaine de la petite enfance (par ex. développement de la qualité) et financent des projets de tiers ou encore des formations et des formations continues.

Ces dernières années, les cantons ont initié de nombreuses mesures pour le **développement de leur politique de l'enfance et de la jeunesse**. Avec le soutien de la Confédération, 22 d'entre eux ont élaboré et mis en œuvre des trains de mesures visant à constituer et à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse, et plusieurs y ont également intégré la petite enfance. Dans ce domaine, la collaboration intercantonale a en outre été renforcée. Désormais, 18 cantons disposent d'une stratégie en matière de politique de la petite enfance (BE, BS, LU, OW, NW, SG, SH, TG, VD, ZG, ZH) ou sont sur le point d'en élaborer une (AR, AG, BL, GL, GR, SO, UR). Trois cantons (GE, FR, TI) ont pris en compte la petite enfance dans le cadre des PIC ainsi que dans la documentation relative à la politique familiale ou de l'enfance et de la jeunesse. Cinq cantons (AI, JU, NE, SZ, VS) prennent des mesures relatives à la petite enfance principalement dans le cadre des PIC<sup>39</sup>.

En ce qui concerne l'**accueil extra-familial des enfants**, les cantons sont en particulier responsables de l'exécution de l'OPE, qui règle entre autres le régime et les conditions de l'autorisation ainsi que la surveillance des institutions de la petite enfance à l'échelle nationale<sup>40</sup>. Les cantons peuvent édicter des dispositions allant au-delà de celles de l'ordonnance. La plupart d'entre eux ont créé une base légale à cette fin. Pour ce faire, ils se sont appuyés sur les prescriptions nationales, en les reprenant ou en les précisant. En matière d'accueil extra-familial des enfants, les cantons se chargent également du (co)financement et formulent des exigences de qualité (Ecoplan, 2020, p. 18 ss.)

---

<sup>39</sup> Les documents de stratégie cantonaux ont été analysés lors d'un état des lieux réalisé en 2017. Les offres et domaines d'action en lien avec la formation (y compris continue) des professionnels de la petite enfance, les centres de conseil aux parents et la formation des parents étaient les plus fréquemment répertoriés (par au moins 20 cantons) dans ces documents. Les autres offres et champs d'action cités par plus de la moitié des cantons avaient trait aux groupes de jeu, à l'accueil extra-familial, à l'encouragement précoce du langage, aux programmes pour les familles à risque, à la coordination et création de réseaux et à la promotion de la santé. Les offres et champs d'action suivants étaient abordés par moins de la moitié des cantons : centres familiaux/maison vertes, grossesse/accouchement et aménagements extérieurs/places de jeux (Stern, Schwab Cammarano, & De Rocchi, 2017, p. 20).

<sup>40</sup> Outre l'OPE et, le cas échéant, les autres textes législatifs cantonaux réglementant l'accueil extra-familial des enfants, plusieurs lois ou ordonnances contiennent des dispositions concernant l'ouverture d'une institution de la petite enfance ou d'une structure parascolaire. Ces textes ne concernent pas exclusivement les structures d'accueil des enfants, mais régissent toutes les constructions et institutions.

Dans le **domaine de la promotion de la santé et de la prévention**, la majorité des cantons mettent en œuvre des programmes d'action (PAC), lesquels sont cofinancés par la fondation Promotion Santé Suisse. Les PAC abordent en particulier des thèmes clés comme la santé psychique, une alimentation saine et l'activité physique des enfants et des jeunes. Depuis 2015, Promotion Santé Suisse encourage également le projet « Miapas », qui vise avant tout à mettre en réseau les experts actifs dans la promotion de la santé des jeunes enfants (via l'élaboration de bases, de recommandations et de messages communs) (Buser & Augsburger, 2018). Les cantons définissent les programmes de prévention en se fondant sur les objectifs des stratégies nationales Addictions et MNT ainsi que sur le rapport Santé psychique en Suisse (Office fédéral de la santé publique, Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé, Promotion Santé Suisse, 2016). En 2019, 22 cantons ont mis en œuvre un programme d'action dans le domaine « Alimentation et activité physique » et 21 sur la thématique « Santé psychique » ciblant les enfants et les jeunes. Cette même année, 13 cantons ont mis sur pied un programme de prévention du tabagisme, comportant entre autres des mesures et des projets en faveur des groupes cibles des familles et des enfants (par ex. protection des enfants en bas âge contre le tabagisme passif).

Aux fins de la **promotion de l'encouragement dans le domaine de la migration**, les cantons signent des conventions pour les programmes d'intégration (PIC) avec la Confédération en vertu de l'art. 58 LEI (voir également ch. 3.3 et 3.4). Les cantons et les communes sont des acteurs clés chargés de mettre en place les mesures d'intégration au niveau local. Les programmes ont pour objectif de garantir l'accès aux offres des structures ordinaires cantonales et communales ainsi que de les compléter ponctuellement au besoin. La petite enfance figure parmi les huit domaines d'encouragement définis des PIC. Les mesures financées par les cantons ont des priorités diverses ; elles entendent par exemple soutenir les personnes chargées de l'éducation dans leur rôle ou encourager les enfants dans l'apprentissage linguistique précoce. Elles visent également à améliorer la coordination entre les acteurs du domaine de la petite enfance et à développer la qualité des offres. L'objectif premier consiste à renforcer l'égalité des chances à l'entrée à l'école (Secrétariat d'État aux migrations et Conférence des gouvernements cantonaux, 2017). Le document-cadre sur les PIC prévoit que les cantons participent au moins pour moitié au financement. Concernant le groupe cible des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus, les cantons sont soutenus à l'aide d'un forfait d'intégration, qui doit également permettre d'atteindre les objectifs des programmes. Dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS), l'objectif pour les enfants relevant de la politique d'asile a encore été renforcé par un but concret et contraignant en matière d'apprentissage linguistique précoce (cf. ch. 3.3).

Pour ce qui est de l'**intégration des enfants en situation de handicap**, les cantons sont tenus de veiller à ce qu'ils bénéficient d'un enseignement de base adapté à leurs besoins spécifiques, conformément à la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand ; RS 151.3). La loi prévoit en outre qu'ils encouragent l'intégration des enfants en situation de handicap dans l'école régulière par des formes de scolarisation adéquates pour autant que cela soit possible et serve le bien de l'enfant. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) le 1<sup>er</sup> janvier 2008, les cantons sont seuls responsables de l'ensemble du domaine de la pédagogie spécialisée sur les plans organisationnel, structurel et financier. Suite à la RPT, le Concordat sur la pédagogie spécialisée<sup>41</sup>, qui régit l'offre de base en pédagogie spécialisée (éducation précoce spécialisée, logopédie et psychomotricité) a été adopté fin 2007 (cf. ch. 3.4 et 4.5). Seize cantons y ont pour l'heure adhéré<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Consultable sur : [www.edk.ch](http://www.edk.ch) > Page d'accueil > Domaines d'activité > Pédagogie spécialisée.

<sup>42</sup> Indépendamment de l'adhésion au concordat, chaque canton est tenu de définir la réglementation de ses mesures de pédagogie spécialisée dans un concept de pédagogie spécialisée (cf. <https://szh.ch> > Thèmes > Cadre légal et financier > Concepts cantonaux). Tous les cantons ont également l'obligation de déterminer, dans le cadre d'une procédure réglementée, les besoins en mesures renforcées de pédagogie spécialisée [cf.

En matière de **protection de l'enfant dans le droit civil**, les décisions concernant le décret de mesures relèvent des compétences de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) ou des tribunaux civils. Les cantons sont responsables de l'organisation et de la surveillance de l'APEA (voir également ch. 3.3). Selon le canton, les APEA sont des autorités administratives ou judiciaires cantonales ou (inter)communales. Outre les APEA, les tribunaux civils sont également habilités à ordonner des mesures de protection de l'enfant relevant du droit civil dans la procédure matrimoniale. La **protection volontaire de l'enfant** regroupe les conseils et prestations qui ne sont pas imposés par les autorités. En font partie les mesures et les services de conseil (par ex. services sociaux, services de consultation familiale, hôpitaux pédiatriques, services de pédopsychiatrie, etc.) auxquels les personnes chargées de l'éducation et les enfants peuvent faire appel sur une base volontaire.

### 3.6 Bases légales et répartition des compétences à l'échelle des communes

Dans la plupart des cantons, il incombe en premier lieu aux villes et aux communes de mettre à disposition et de financer des offres dans le domaine de la politique de la petite enfance. À ce jour, aucune vue d'ensemble exhaustive des bases légales communales n'existe.

Les grandes **villes** disposent en général d'une stratégie en matière de petite enfance. Sur la période comprise entre 2013 et 2016, 17 villes suisses de taille moyenne ont développé une stratégie en ce sens dans le cadre du programme « Primokiz » (mise en réseau d'acteurs locaux de la petite enfance). Lors de la deuxième phase du programme « Primokiz<sup>2</sup> » (2016-2020), de nouvelles villes et communes ont bénéficié d'un soutien à l'élaboration d'une stratégie globale<sup>43</sup>. Les grandes villes investissent chaque année plusieurs millions de francs dans le domaine de la politique de la petite enfance et le mandat politique à cet égard leur est généralement attribué au niveau local. Ces dernières années, de nombreuses villes ont ainsi significativement étoffé leur offre et disposent désormais de structures complètes d'accueil extra-familial. La plupart des nouvelles places d'accueil ont donc été créées récemment dans les cantons urbains les plus peuplés. Ce sont ici des institutions tant publiques que privées qui ont œuvré en ce sens, généralement avec le soutien des communes pour la mise en place de l'infrastructure et grâce au subventionnement des places d'accueil. Au cours des années passées, les villes ont en outre élaboré des concepts et des stratégies visant à identifier des groupes cibles pour les mesures de politique de la petite enfance (par ex. tests linguistiques afin d'orienter les enfants présentant des déficits vers des offres de soutien linguistique spécifiques) et à réduire les coûts des places d'accueil (par ex. via l'introduction de bons de garde). En ce sens, elles ont joué un rôle pionnier dans le développement des offres relevant de la politique de la petite enfance. On constate une professionnalisation poussée et la présence de nombreux services spécialisés dans les villes.

De plus en plus de **communes de taille petit et moyenne** sont également actives dans la politique de la petite enfance et inscrivent ce thème à leur agenda politique<sup>44</sup>. Une analyse de la situation réalisée en 2017 (Meier Magistretti & Schraner, 2017) par l'Association des communes

---

<https://szh.ch> > Thèmes > Procédure d'évaluation standardisée (PES)]. Les cantons sont libres d'inclure d'autres prestations dans l'offre de base en pédagogie spécialisée.

<sup>43</sup> Cf. [www.primokiz.ch](http://www.primokiz.ch) : la gestion opérationnelle du programme est confiée à Radix, tandis que la Fondation Jacobs et la Fondation Roger Federer en assurent la direction.

<sup>44</sup> En 2017/2018, l'Association des communes suisses, partenaire du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, a réalisé le projet « Les communes comme plateforme stratégique et réseau d'encouragement précoce » en collaboration avec l'OFAS et édité deux publications (« Encouragement précoce dans les petites et moyennes communes. Les communes comme plateforme stratégique et réseau d'encouragement précoce : Analyse de la situation et recommandations » et « Encouragement précoce. Guide à l'intention des petites et moyennes communes »). L'objectif était de sensibiliser les communes aux potentiels et aux chances de l'encouragement précoce, de recueillir les connaissances et les expériences faites en particulier par les communes de taille petit et moyenne, et, au moyen d'instruments de travail et d'arguments pratiques, d'aider ces dernières à concevoir et à mettre en œuvre les stratégies, les programmes et les réseaux municipaux. Les publications ont été présentées dans toute la Suisse à l'occasion de séminaires régionaux.

suisses révèle cependant que seule une petite fraction des communes interrogées dispose d'une stratégie municipale ou d'un concept à long terme. À l'époque, une commune de taille petite ou moyenne sur dix s'était dotée d'une stratégie ou d'un concept pour le soutien et la promotion des familles avec des enfants d'âge préscolaire. Dans un quart des communes, le conseil municipal était responsable de ce domaine. Dans un autre quart, cette responsabilité n'incombait officiellement à personne, mais il existait un engagement de différents acteurs sans mandat spécifique. Dans 40 % des communes interrogées, la responsabilité revenait à une personne ou à une équipe. 14 % des communes disposaient d'un service de coordination ou d'orientation et un peu plus de la moitié pilotaient leurs offres sur la base de contrats de prestations conclus avec des organisations prestataires (parents de jour/associations de parents de jours ou groupes de jeu en particulier). Étaient également récurrents les contrats de prestations entre communes. En revanche, il ne semblait exister que peu de contrats de prestations entre des communes et le canton. Les communes interrogées citaient comme principaux obstacles à l'élaboration d'une stratégie cantonale leur petite taille en particulier ainsi que des ressources financières insuffisantes, ou encore le manque d'infrastructures et de compétences spécifiques (Meier Magistretti & Schraner, 2017). On peut présumer que les communes de taille petite et moyenne ont accompli des progrès déterminants dans le domaine de la politique de la petite enfance ces dernières années (cf. ch. 4.2).

L'**Association des communes suisses** fait office de multiplicateur dans le cadre des programmes pour les communes (par ex. Primokiz, cf. ch. 3.6), leur transmettant des informations pertinentes ainsi que des connaissances en matière des bonnes pratiques dans le domaine de la petite enfance. L'**Union des villes suisses** organise et soutient également des échanges d'expériences et de connaissances entre les villes en tant qu'acteurs majeurs de la politique de la petite enfance. Elle prend en outre une part active au débat professionnel et politique, en y apportant ses propres contributions<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> En 2019, l'Initiative des villes pour la politique sociale et l'Initiative des villes pour la formation ont par exemple adopté une résolution commune sur la politique de la petite enfance, dans laquelle elles clarifient leur position et formulent des exigences à remplir par la politique cantonale et nationale (cf. [www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch) > Thèmes des assemblées > Villes et politique de la petite enfance).

## 4 Offres dans le domaine de la politique de la petite enfance

Le présent chapitre décrit en premier lieu les prestations relevant de la politique de la petite enfance. Sur la base des études et des analyses disponibles, les connaissances actuelles concernant l'offre et la demande ainsi que la qualité et le financement des offres sont ensuite synthétisées. Un sous-chapitre est ici systématiquement consacré à l'examen approfondi de l'accueil extra-familial des enfants, puisqu'il existe des études récentes qui analysent plus avant ce sous-domaine<sup>46</sup>.

### 4.1 Prestations

Les prestations relevant de la politique de la petite enfance recouvrent aussi bien l'encouragement durant la petite enfance, les offres de conseil et de soutien dans la vie quotidienne et lors de situations particulières, que les aides complémentaires à l'éducation<sup>47</sup>.

Pour la plupart, les offres sont demandées par les personnes concernées elles-mêmes. Les prestations de conseil et de soutien ainsi que les aides complémentaires à l'éducation peuvent cependant aussi être mises à profit par règlement à l'amiable ou encore être ordonnées par des autorités (APEA ou tribunaux) sur la base de dispositions de droit civil. Dans ce cadre, les injonctions émises par les autorités n'interviennent qu'à titre subsidiaire et doivent être proportionnées. Cela signifie que les mesures visant à prévenir une mise en danger du bien de l'enfant doivent être nécessaires et appropriées et qu'elles doivent être ordonnées uniquement si « les personnes chargées de l'éducation n'y remédient pas d'eux-mêmes » et ne recourent pas volontairement aux prestations. Dans l'optique d'une société inclusive, les enfants en situation de handicap ainsi que les enfants de langue étrangère devraient être traités de manière égale dans le cadre du soutien général à la petite enfance. Le soutien spécifique ne devrait être utilisé que si une offre inclusive n'est pas possible<sup>48</sup>.

Toutes les personnes appartenant à un groupe cible spécifique peuvent solliciter et utiliser les prestations d'accès général. Les prestations auxquelles l'accès découle de la décision d'un organe autorisé présupposent que ledit organe (autorité, tribunal, service spécialisé) décide qu'un enfant ou une famille doit pouvoir en bénéficier. Cette décision est généralement précédée par une évaluation professionnelle du besoin et/ou par l'établissement préalable du droit aux prestations. Le recours à des prestations auxquelles l'accès résulte d'une décision ou d'une disposition administrative ou judiciaire est ordonné sur la base des dispositions de droit civil en matière de protection de l'enfant<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Notamment la vue d'ensemble des offres d'accueil extra-familial dans les cantons d'Ecoplan, 2020.

<sup>47</sup> Le modèle s'appuie sur celui du rapport de Schnurr, « Aide à l'enfance et à la jeunesse : prestations de base », (2012, p. 73 ss.), qui a servi de base au rapport du Conseil fédéral « Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille : aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics » (Conseil fédéral, 2012, p. 23). Autres catégorisations fréquemment utilisées : A) encouragement précoce général (s'adresse en principe à tous les enfants et familles), B) encouragement précoce sélectif (pour certains « groupes à risque »), C) encouragement précoce ciblé (désigne les offres et les mesures mises en place pour certains enfants ou familles à la suite d'une analyse détaillée. Un retard de développement est déjà observable dans ces cas) ; ainsi que A) offres d'accueil extra-familial, B) offres de soutien à la famille et C) offres en dehors du milieu familial (Dubach, Jäggi, & Stutz, 2016, p. 20 ss.)

<sup>48</sup> Les enfants présentant des besoins spécifiques (handicap, déficience, besoins éducatifs particuliers, maladie chronique) qui sont encouragés ou suivis de manière séparée dès leur plus jeune âge ont une plus grande probabilité d'être scolarisés dans des structures séparatives (classe spéciale au sein d'une école régulière ou classe dans une école spéciale) (Office fédéral de la statistique, 2019; Lanners, 2020).

<sup>49</sup> Ces décisions entrent principalement dans les catégories (B) Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de situations particulières, et (C) Aides complémentaires à l'éducation (Conseil fédéral, 2012; Schnurr, 2012).



Dans l'illustration ci-après, les prestations d'encouragement largement accessibles sont indiquées sous « (A) Encouragement durant la petite enfance », les prestations visant à aider les bénéficiaires à affronter les défis d'ordre général et les situations de vie particulières sous « (B) Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de situations particulières ». La catégorie (C) contient les prestations relatives aux aides complémentaires à l'éducation<sup>50</sup>. Pour chaque catégorie, des exemples concrets d'offres sont précisés. Cette énumération n'est pas exhaustive :

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A</b> | <b>Encouragement durant la petite enfance</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| A1       | Lieux de rencontre et d'apprentissage adaptés à l'âge destinés aux enfants et à leurs personnes de référence<br><i>Groupes de jeu, gymnastique parents-enfants, groupes d'éveil, centres d'accueil et de rencontre pour les familles, places de jeux publiques, bibliothèques et ludothèques avec une offre spécifique pour la petite enfance, maisons de quartier, environnement résidentiel adapté aux enfants (espaces verts dans les quartiers, places de village, cours intérieures, etc.) ...</i>                                                                                                                |
| A2       | Accueil extra-familial des enfants<br><i>Garde institutionnelle : structures d'accueil de jour pour enfants, familles de jour (organisées en associations ou réseaux) ; garde non institutionnelle : parents de jour indépendants ou nounous ...</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| A3       | Formation des parents<br><i>Informations sur les offres de soutien et de conseil et sur le développement de la petite enfance (par ex. courriers aux parents, plateformes d'informations, calendrier des manifestations), offres de groupes pour les parents (par ex. manifestations et cours sur des sujets en rapport avec l'éducation et le développement, groupes régionaux de parents) ...</i>                                                                                                                                                                                                                    |
| A4       | Offres dans le domaine de la santé<br><i>Consultations en matière de grossesse, accompagnement de la grossesse et de l'accouchement, préparation à l'accouchement et à la parentalité, conseil en allaitement, suivi post-natal, prise en charge pédiatrique, promotion précoce de la santé et prévention, offres de développement des compétences en matière de santé (matériel d'information sur l'alimentation, l'alcool pendant la grossesse, etc.) ...</i>                                                                                                                                                        |
| A5       | Encouragement précoce du langage (universel)<br><i>Encouragement précoce du langage au sein de familles de jour, de structures d'accueil et de groupes de jeu, offres d'encouragement de la lecture (« literacy ») ...</i>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>B</b> | <b>Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de situations particulières</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| B1       | Offres destinées aux enfants d'âge préscolaire<br><i>Encouragement précoce du langage sélectif (offres pour l'encouragement de l'apprentissage d'une langue nationale, par ex. groupes de jeu linguistiques, groupes parents-enfants pour l'acquisition de compétences linguistiques), offres de pédagogie spécialisée : éducation précoce spécialisée, logopédie, psychomotricité, etc., pédopsychiatrie ...</i>                                                                                                                                                                                                      |
| B2       | Offres destinées aux personnes chargées de l'éducation et aux autres personnes de référence d'enfants d'âge préscolaire<br><i>Conseils aux parents en matière de grossesse et d'accouchement, consultations parents-enfants, conseils en cas de conflit conjugal, conseils en cas de séparation et de divorce, conseils en matière d'autorité parentale et de droit de visite, conseils en paternité, entretien et droit de garde, conseils aux personnes chargées de l'éducation et autres personnes de référence d'enfants en situation de handicap, centres de consultation pour des victimes d'infractions ...</i> |

<sup>50</sup> Cf. Schnurr (2012), Aide à l'enfance et à la jeunesse : prestations de base, p. 94.

|          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| B3       | Offres destinées aux familles<br><i>Thérapies parents-enfants d'ordre psychologique ou psychothérapeutique, conseil familial et éducatif, offres visant à décharger les personnes chargées de l'éducation d'une partie de leurs tâches, soins pédiatriques à domicile (soins pour des enfants atteints de maladies chroniques ou en situation de handicap) ...</i> |
| <b>C</b> | <b>Aides complémentaires à l'éducation</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| C1       | Travail de proximité avec les familles<br><i>Action éducative en milieu ouvert (AEMO) et programmes de visites à domicile</i>                                                                                                                                                                                                                                      |
| C2       | Placement en famille d'accueil<br><i>Placement hors du foyer familial en famille d'accueil</i>                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| C3       | Placement en institution<br><i>Placement hors du foyer familial dans une institution pour enfants</i>                                                                                                                                                                                                                                                              |

#### 4.1.1 Encouragement durant la petite enfance

##### 4.1.1.1 Lieux de rencontre et d'apprentissage adaptés à l'âge destinés aux enfants et à leurs personnes de référence (A1)

De telles offres permettent aux enfants d'âge préscolaire de faire différentes expériences physiques et sociales, et aux personnes chargées de l'éducation et autres personnes de référence d'échanger des points de vue. Il s'agit par exemple de groupes de jeu, de séances de gymnastique parents-enfants, de groupes d'éveil, de centres d'accueil et de rencontre pour les familles, de places de jeux, de bibliothèques et ludothèques avec une offre spécifique pour la petite enfance ainsi que de maisons de quartier. Un environnement résidentiel adapté aux enfants en bas âge (aires de jeux, places de village, espaces verts dans les quartiers, cours intérieures, points de rencontre de la famille, etc.) constitue en outre un important milieu d'apprentissage pour ceux-ci<sup>51</sup> (Dubach, et al., 2018, p. 17; Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 16).

##### 4.1.1.2 Accueil extra-familial des enfants (A2)

L'accueil extra-familial recouvre la prise en charge régulière des enfants aussi bien par des institutions et réseaux (garde institutionnelle) que par des personnes privées, en règle générale externes au ménage (garde non institutionnelle).

La garde institutionnelle inclut les structures d'accueil collectif, privées ou publiques ; pour les enfants d'âge préscolaire, il s'agit en particulier des crèches et des garderies. Dans le cas où il est organisé, par exemple en réseau ou association, l'accueil familial de jour (ou familles de jour) est également considéré comme un mode de garde institutionnel. Les services institutionnels sont payants, bien que dans certains cas subventionnés (Office fédéral de la statistique, 2015). La garde non institutionnelle correspond à la prise en charge extra-familiale des enfants par des personnes privées, c'est-à-dire des personnes en dehors d'une organisation (par ex. parents de jour indépendants ou nounous) (Office fédéral de la statistique, 2015, p. 4).

Dans le cadre de l'accueil extra-familial, les enfants sont soutenus dans leur développement social, émotionnel, cognitif, physique et psychique<sup>52</sup>, ce qui suppose une offre de qualité élevée (Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 11). La plupart du temps, les parents font appel aux offres d'accueil extra-familial dans l'optique de mieux concilier activité professionnelle et vie familiale ou de se faire aider dans la garde des enfants pour d'autres raisons. Les autres motifs

<sup>51</sup> Même si le conseil n'est pas la vocation première dans les lieux de rencontre, les passerelles vers certaines offres sont ici facilitées. Les points de rencontre de la famille proposent ainsi fréquemment des services d'accompagnement et de soutien des familles (Dubach, et al., 2018, p. 17).

<sup>52</sup> Les domaines de développement sont notamment expliqués dans le Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse (Wustmann Seiler & Simoni, 2016, p. 25 ss.).

de recours à de telles offres sont qu'elles permettent par exemple de donner aux enfants de nouvelles possibilités de rencontres pour jouer, apprendre et se socialiser ainsi que de confier l'éducation précoce à des personnes spécialement formées (Dubach, Jäggi, & Stutz, 2016, p. 19).

#### **4.1.1.3 Formation des parents (A3)**

Les offres de formation permettent aux parents de recevoir des conseils pour éduquer leurs enfants, d'élargir leurs connaissances et de gagner en capacité d'action afin de répondre de manière adaptée aux besoins de l'enfant, les soutenant ainsi dans leur rôle d'éducateurs. Une large palette d'offres est disponible en ce qui concerne la formation des parents : il peut s'agir de cours, de rencontres ou de manifestations qui ont lieu en groupes et sont consacrés à diverses thématiques. Les offres visant à communiquer des informations (par ex. courriers aux parents et autres offres similaires dans le cadre de l'accompagnement de la grossesse et de l'accouchement) peuvent également être attribuées à la catégorie « formation des parents » (Dubach, et al., 2018, p. 16; Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 13).

#### **4.1.1.4 Offres dans le domaine de la santé (A4)**

Le comportement en matière de santé des personnes chargées de l'éducation, et tout particulièrement de la mère durant la grossesse, ainsi que les facteurs environnementaux (par ex. polluants, stress, activité physique et alimentation), qui déterminent à long terme l'état de santé d'une personne (influences subies durant la petite enfance), peuvent avoir des conséquences sanitaires importantes sur la suite de l'existence. Tout en renforçant la promotion de la santé et la prévention, les différentes offres proposées dans ce domaine permettent d'assurer un bon suivi médical depuis la grossesse jusqu'à la fin de la petite enfance, en passant par la naissance.

Au cours de cette phase, les mères doivent dans un premier temps essentiellement être suivies par des gynécologues (avant et après l'accouchement) et des sages-femmes (en ambulatoire durant la grossesse et la période postnatale). Les pédiatres, les médecins de famille et les médecins spécialistes mais aussi les centres de conseils aux parents jouent par la suite un rôle majeur dans les soins médicaux de base et les conseils aux enfants d'âge préscolaire et aux personnes chargées de leur éducation, ainsi que dans la détection et l'intervention précoces en aiguillant les personnes chargées de l'éducation en situation à risque et les enfants ayant besoin d'un soutien vers les offres spécialisées existantes. Les pédiatres en particulier procèdent à des examens de prévention et jouissent d'une grande confiance auprès des personnes chargées de l'éducation puisqu'ils connaissent l'enfant et sa famille depuis la naissance. En cas de troubles du développement et du comportement (concernant par ex. l'apprentissage, la communication/le langage ou la motricité), la collaboration interprofessionnelle entre les pédiatres et des spécialistes non médicaux revêt une grande importance (Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 10; Jenni, 2013, p. 114 s.).

La promotion de la santé et la prévention durant la petite enfance débutent aussi avant la naissance, étant donné que l'alimentation de la mère ou son sentiment de stress durant la grossesse influent sur le futur développement psychosocial de l'enfant. Les prestations dans ces domaines sont généralement dispensées par les spécialistes de la santé qui prennent déjà en charge les traitements et mesures thérapeutiques lors de la grossesse, de l'accouchement, de la période postnatale et de la petite enfance, à savoir les gynécologues, les pédiatres, les centres de planning familial, les sages-femmes, les soignants, les conseillères en allaitement et les physiothérapeutes. Les autres offres de promotion de la santé et de prévention durant la petite enfance recouvrent par exemple le matériel d'information sur l'alimentation et l'activité physique ou encore sur la consommation de substances psychoactives pendant la grossesse (Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 10; Dubach, Jäggi, & Stutz, 2016, p. 7 ss.).

#### **4.1.1.5 Encouragement précoce du langage (universel) (A5)**

Dans le cadre de l'encouragement général, le soutien ou apprentissage linguistique précoce s'adresse – contrairement à l'encouragement sélectif précoce du langage (cf. B1) – à tous les

enfants et vise à leur permettre de développer leurs compétences linguistiques de manière optimale. Le soutien à l'apprentissage linguistique précoce est particulièrement efficace lorsque les personnes familières des enfants intègrent des stratégies d'acquisition des aptitudes correspondantes au quotidien, par exemple dans le cadre des familles, de familles de jour, de garderies ou de groupes de jeu (Isler, Kirchhofer, Hefti, Simoni, & Frei, 2017, p. 2 und 7; Dubach, et al., 2018, p. 38 ss.).

#### **4.1.2 Conseil et soutien dans la vie quotidienne et lors de situations particulières**

##### **4.1.2.1 Offres destinées aux enfants d'âge préscolaire (B1)**

Les offres à l'intention des enfants d'âge préscolaire, qui visent à les aider à affronter les défis d'ordre général et les situations de vie particulières, regroupent notamment l'encouragement sélectif précoce du langage, les prestations de pédagogie spécialisée et la pédopsychiatrie.

Les offres d'encouragement sélectif précoce du langage s'adressent aux enfants pour lesquels on observe une probabilité accrue de troubles de développement du langage due à la présence de facteurs de risque. Les enfants ayant de faibles connaissances de la langue locale bénéficient par exemple d'un soutien ciblé pour l'apprentissage au sein de groupes de jeu linguistiques ou de cours parents-enfants. À certains endroits, ces offres sont également proposées à tous les enfants dans le cadre de la promotion des compétences linguistiques au quotidien (par ex. groupes de jeu ou garderies par) (Schwab Cammarano, Gschwend, Sigrist, & Stern, 2019; Dubach, et al., 2018, p. 22).

Les prestations de pédagogie spécialisée, comme l'éducation précoce spécialisée, la logopédie et la psychomotricité, font partie de l'offre de base en pédagogie spécialisée conformément à l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée (cf. ch. 3.4). L'éducation précoce spécialisée s'adresse à des enfants en situation de handicap, ayant des retards de développement, des limitations ou dont le développement est menacé, dès la naissance et au maximum jusqu'à deux ans après leur entrée à l'école. Les spécialistes évaluent, offrent un soutien préventif et éducatif, ainsi qu'une prise en charge adaptée dans le contexte familial. En collaboration avec les personnes chargées de l'éducation, l'éducation précoce spécialisée entend offrir à l'enfant des conditions optimales d'apprentissage et de développement au sein de son cadre de vie. La logopédie traite les troubles de la communication, du langage (oral et écrit), de la parole, de la fluence verbale, de la voix, de la déglutition et de la langue écrite (lecture et écriture). La thérapie psychomotrice a pour objet de traiter les troubles et les handicaps psychomoteurs (Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, 2007).

Des thérapies d'ordre psychologique ou psychothérapeutique sont proposées aux enfants souffrant de troubles psychiques (par ex. troubles dépressifs, troubles anxieux ou comportement d'opposition) (von Wyl, Chew Howard, Bohleber, & Haemmerle, *Psychische Gesundheit und Krankheit von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Versorgung und Epidemiologie. Eine systematische Zusammenstellung empirischer Berichte von 2006 bis 2016* (Obsan Dossier 62), 2017, p. 5; Blaser & Amstad, 2016, p. 50).

##### **4.1.2.2 Offres destinées aux personnes chargées de l'éducation et aux autres personnes de référence d'enfants d'âge préscolaire (B2)**

Il existe une multitude d'offres de conseil visant à aider les personnes chargées de l'éducation et les autres personnes de référence d'enfants d'âge préscolaire à affronter les défis d'ordre général et les situations de vie particulières. Ces derniers y ont recours lorsqu'ils sont confrontés à des problématiques touchant par exemple à la grossesse et à l'accouchement, à l'accueil et à l'éducation, à un conflit conjugal ainsi qu'à une séparation ou un divorce. Les personnes chargées de l'éducation d'enfants d'âge préscolaire sont fréquemment conseillées par des gynécologues, des sages-femmes, des médecins, des pédiatres et des spécialistes des centres de conseil aux parents. Dans le cadre d'exams de prévention, les pédiatres conseillent

également les personnes chargées de l'éducation sur des questions ayant trait à l'éducation et au développement (aspects généraux d'un développement sain de l'enfant, par ex. sommeil des nourrissons, mais aussi mesures d'encouragement judicieuses comme l'importance de la lecture en commun pour le développement du langage). Les centres de consultation parents-enfants permettent d'aborder les thèmes du développement, des soins, de l'alimentation et de l'éducation des enfants ainsi que les difficultés inhérentes au rôle des parents. Outre ces offres de conseil souvent mises à profit, il en existe beaucoup d'autres, notamment celles qui s'adressent à des groupes cibles spécifiques. Des consultations spéciales sont par exemple proposées aux personnes chargées de l'éducation et aux autres personnes de référence d'enfants en situation de handicap. Parmi les autres centres de consultation thématique figurent entre autres les services de conseil aux victimes, qui s'adressent aux proches d'enfants ayant subi une atteinte à leur intégrité physique, psychique ou sexuelle dans le cadre d'un acte criminel (Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 13; Dubach, Jäggi, & Stutz, 2016, p. 11; Schnurr, 2012, p. 82).

#### **4.1.2.3 Offres destinées aux familles (B3)**

On recense ici les prestations de conseil familial et éducatif, les offres visant à décharger les personnes chargées de l'éducation d'une partie de leurs tâches, les soins pédiatriques à domicile ainsi que les thérapies parents-enfants d'ordre psychologique ou psychothérapeutique. Dans nombre de ces offres, les participants se penchent sur les interactions entre enfants et parents et appréhendent le système familial dans une approche globale, en vue de le renforcer.

Les offres de conseil familial et éducatif ont pour objet de dispenser des conseils d'ordre général sur les questions d'éducation et de vie quotidienne de la famille. Les soins pédiatriques à domicile sont destinés aux enfants atteints de maladies chroniques ou en situation de handicap, ainsi qu'à conseiller et guider leurs parents et personnes de référence. Les enfants bénéficiant d'un suivi souffrent de maladies ou de handicaps légers et modérés, mais aussi lourds, aigus ou chroniques. Les soins et l'accompagnement s'adressent également aux enfants en fin de vie. Les prestations de soins pédiatriques à domicile sont fournies sur ordonnance médicale<sup>53</sup>. Dans le cadre des thérapies parents-enfants d'ordre psychologique ou psychothérapeutique, les mères ou les pères atteints de troubles psychiques bénéficient d'un traitement hospitalier ou ambulatoire avec leurs enfants afin de soulager le parent et l'enfant ainsi que de renforcer leur relation. Ces traitements permettent en particulier de préserver la santé physique et psychique des enfants, d'encourager leur développement et d'améliorer le lien avec les parents (Clinique psychiatrique de Thurgovie, 2017).

### **4.1.3 Aides complémentaires à l'éducation**

#### **4.1.3.1 Travail de proximité avec les familles (C1)**

Les offres de soutien à la famille recouvrent en particulier l'action éducative en milieu ouvert. L'AEMO a pour objectif d'aider les familles à surmonter les situations problématiques les plus diverses en encourageant une approche constructive des tensions au sein de la famille, en renforçant les parents dans leur rôle concernant l'éducation et l'organisation de la vie et en soutenant individuellement les enfants (Avenir Social et Fachverband Sozialpädagogische Familienbegleitung Schweiz, 2017, p. 1). Les programmes de visites à domicile se déroulent généralement sur plusieurs mois ou années. Les groupes cibles varient selon le programme<sup>54</sup>. Ils visent à promouvoir les expériences d'apprentissage et de jeu pour les enfants et à renforcer les parents dans leur rôle d'éducateurs. Outre les visites à domicile, ces programmes couvrent un large éventail d'autres mesures (formation des parents, groupes parentaux, soutien et conseil,

---

<sup>53</sup> Cf. [www.kinder-spitex.ch/fr](http://www.kinder-spitex.ch/fr)

<sup>54</sup> Le programme de visites à domicile PAT « Parents as Teachers », connu en Suisse sous le nom de Zeppelin ou « Mit Eltern Lernen », vise par exemple à soutenir les personnes confrontées à de multiples difficultés psychosociales (cf. <https://parentsasteacher.org> et [www.stiftung-mercator.ch](http://www.stiftung-mercator.ch) > Projets). Exemple de programme de visites à domicile qui s'adresse aux familles socialement défavorisées et peu formées : petit:pas (cf. [www.a-primo.ch](http://www.a-primo.ch) > Offres > petit:pas).

encouragement à entreprendre diverses activités, gestion de cas, promotion de la santé et suivi régulier du développement des enfants) (Dubach, Jäggi, & Stutz, 2016, p. 24; Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 14).

#### **4.1.3.2 Placement en famille d'accueil (C2)**

Le placement en famille d'accueil est une forme (généralement) non professionnalisée de prise en charge éducative des enfants qui se fait sous la responsabilité de l'État. Les familles d'accueil assurent l'éducation des enfants, leur offrant provisoirement ou durablement un lieu de vie. Outre le placement à temps plein ou continu, il existe des formes de placement à la semaine, dans lesquelles l'enfant vit en partie avec sa famille d'accueil et en partie dans sa famille d'origine. Un placement hors du milieu familial est envisagé si l'intensité des conflits entre personnes chargées de l'éducation et enfants ou les problèmes de comportement d'un enfant rendent la cohabitation intolérable ou si le bien-être de l'enfant est menacé (Conseil fédéral, 2012, p. 28).

#### **4.1.3.3 Placement en institution (C3)**

Le placement en institution englobe un large spectre : les enfants peuvent être hébergés et pris en charge soit partiellement, soit totalement dans une institution d'éducation ou d'enseignement spécialisé. Les collaborateurs des institutions prennent en charge, généralement sur une période prolongée, l'éducation et l'accompagnement du développement. Les situations exigeant un placement en institution sont les suivantes : l'enfant présente un handicap et a besoin d'une aide thérapeutique qui ne peut pas être fournie autrement, les personnes chargées de l'éducation sont absentes (à la suite d'une maladie, d'un emprisonnement, d'une fuite, d'un décès) ou sont totalement dépassés dans leurs tâches éducatives (Schnurr, 2012, p. 85; Conseil fédéral, 2012, p. 27) .

## **4.2 Offre et demande**

Il n'existe à ce jour pas d'inventaire systématique de l'offre et de la demande dans le domaine de la politique de la petite enfance. Des données relatives à l'offre et, sporadiquement aussi, à la demande ont cependant été collectées et/ou évaluées dans le cadre de différentes publications :

- La vue d'ensemble des stratégies et concepts des communes établie par la Haute École spécialisée de Lucerne sur mandat de l'Association des communes suisses (Meier Magistretti & Schraner, 2017) (cf. ch. 3.6) se concentrait sur les communes de taille petite et moyenne de moins de 10 000 habitants. Il faut cependant partir du principe que la situation en termes d'offres à l'échelle communale a sensiblement évolué depuis lors<sup>55</sup>. Le dernier inventaire de l'offre en lien avec la politique de la petite enfance dans les villes petites et moyennes date de 2012 (Stern, Tassinari, Walther, North, & Iten, 2012). Les données concernant le recours aux offres proposées par les communes dans ce domaine peuvent être reprises de l'étude de cohorte réalisée par la Haute école de Lucerne et l'Université Karl-Franzens de Graz (Magistretti Meier, Walter-Laager, Schraner, & Schwarz, 2019), mais ne sont pas représentatives pour l'ensemble de la Suisse<sup>56</sup>.
- S'agissant du sous-domaine de l'accueil extra-familial des enfants, l'OFS (2020) a élaboré une vue d'ensemble des informations statistiques disponibles en se fondant sur des données de 2018. L'étude d'Ecoplan à l'intention de la CDAS, « Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons » (Ecoplan, 2020), contient également des indications quant à la disponibilité des données statistiques relatives à l'offre et à la demande.

<sup>55</sup> Lors de l'enquête, 143 des 785 communes interrogées avaient indiqué prévoir un développement dans le domaine de l'encouragement précoce. 215 d'entre elles avaient des projets d'extension ou d'amélioration des offres de soutien ou d'encouragement des familles ayant des enfants d'âge préscolaire.

<sup>56</sup> La participation de neuf villes et communes a permis de garantir que les résultats soient représentatifs des structures différentes de Suisse alémanique. (Magistretti Meier, Walter-Laager, Schraner, & Schwarz, 2019, p. 16)

Dans le cadre de l'évaluation des aides financières pour l'accueil extra-familial des enfants (cf. ch. 3.3), l'OFAS a en outre examiné si l'offre dans ce domaine satisfaisait la demande des parents (Bieri, Felfe, & Ramsden, 2017).

Les données actuelles ne permettent pas de tirer de conclusions définitives sur l'offre et la demande en lien avec les différentes prestations proposées en faveur de la politique de la petite enfance en Suisse. Afin d'obtenir une vue d'ensemble de l'état actuel des connaissances, les résultats des publications susmentionnées sont toutefois résumés dans ce qui suit.

#### **4.2.1 Offre et demande de prestations dans le domaine de la politique de la petite enfance**

L'analyse de la situation réalisée en 2017 par l'Association des communes suisses (Meier Magistretti & Schraner, 2017) a constaté d'importantes différences régionales en termes d'offres des **communes de taille petite et moyenne**. En Suisse alémanique, les offres les plus fréquemment proposées avaient trait aux groupes de jeu et aux centres parents-enfants, tandis qu'elles concernaient principalement les garderies et les familles d'accueil en Suisse romande et italienne. Il faut cependant ici tenir compte du fait que l'offre en matière d'accueil extra-familial a également été développée en Suisse alémanique ces dernières années (cf. ch. 4.2.2). Selon l'étude, les centres d'accueil et de rencontre pour les familles et les maisons de quartier pour familles avec enfants d'âge préscolaire étaient les plus répandus en Suisse italienne (dans une commune sur trois), mais n'étaient présents que dans un peu plus d'une commune sur dix en Suisse alémanique et romande. Peu de communes ont cité les offres dans le domaine de la petite enfance (cours de préparation à l'accouchement, pédiatres et soins pédiatriques à domicile), ces services étant généralement organisés à une échelle régionale. Des offres d'encouragement précoce du langage étaient disponibles surtout en Suisse alémanique. Les programmes de visites à domicile étaient quant à eux plutôt rares dans les trois régions linguistiques.

S'agissant des **villes petites et moyennes**, on constatait déjà en 2012 que, parmi toutes celles interrogées, un vaste éventail d'offres et de mesures était proposé, principalement dans les domaines des groupes de jeu, de l'encouragement linguistique, des centres de consultation pour parents et de l'accueil extra-familial. Les offres et mesures en matière de formation des parents et de développement de quartiers étaient aussi largement répandues (Stern, Tassinari, Walther, North, & Iten, 2012). Malgré l'absence d'étude complète en ce sens, on peut raisonnablement penser que les **grandes villes** disposent également d'une large offre dans le domaine de la politique de la petite enfance (cf. ch. 3.6).

Selon l'étude de cohorte de la Haute école de Lucerne et de l'Université Karl-Franzens de Graz (Magistretti Meier, Walter-Laager, Schraner, & Schwarz, 2019), les prestations des centres de consultation prénatale, de suivi post-natal et de consultation pour pères et mères sont très fréquemment utilisées. Les points de rencontre pour les mères et les familles (villes et communes de Suisse alémanique en particulier), les groupes parents-enfants et les cours pour parents sont relativement peu mis à profit, ce qui est cependant aussi lié au fait que pas toutes les villes et communes ne mettent de telles offres à disposition.

#### **4.2.2 Offre et demande concernant le sous-domaine de l'accueil extra-familial des enfants**

Ces dernières années, l'offre de places d'accueil extra-familial a été fortement élargie, notamment grâce à l'entrée en vigueur en 2003 du programme d'impulsion de la Confédération pour l'accueil extra-familial et parascolaire d'enfants d'âge préscolaire ou scolaire (cf. ch. 3.3). Aujourd'hui, la plupart des cantons procèdent à une récolte de données systématique et régulière dans ce domaine<sup>57</sup> (Ecoplan, 2020, p. 60).

---

<sup>57</sup> Les données relevées sont le nombre de structures d'accueil et le nombre de places autorisées, mais rarement le nombre d'enfants effectivement pris en charge. Les statistiques, internes pour la plupart, ne permettent

Selon l'enquête sur les familles et les générations de l'OFS<sup>58</sup> qui s'appuie sur des données de 2018, un enfant de 0 à 3 ans sur trois en Suisse est confié à une garde extra-familiale. Dans cette classe d'âge, près de 6 % des enfants sont gardés par une famille de jour, environ 5 % par une nounou, personne au pair ou baby-sitter, 40 % par les grands-parents et quelque 8 % par d'autres personnes de l'entourage.

Selon les données actuelles des cantons, près de 100 000 places d'accueil<sup>59</sup> (environ 3200 établissements proposant chacun en moyenne 31,4 places) sont au total disponibles en Suisse. Près de la moitié des institutions se situent cependant dans deux cantons où se trouvent de grandes agglomérations (Zurich et Vaud) (Ecoplan, 2020, p. 60). Des données relatives à l'offre de places d'accueil (subventionnées) sont disponibles concernant les villes qui participent aux projets Cercle Indicateurs<sup>60</sup> et City Statistics<sup>61</sup> (l'offre à l'intention des enfants âgés de 0 à 3 ans est prise en compte) : la part d'enfants pris en charge au sein de garderies ou de familles de jour varie assez fortement dans les villes étudiées<sup>62</sup>. On peut en conséquence supposer que l'offre de places d'accueil extra-familial fluctue grandement d'une région à l'autre (Office fédéral de la statistique, 2020, pp. 7-8).

Seuls de rares cantons recensent la demande de structures d'accueil extra-familial au moyen d'analyses des besoins régulières. Ces analyses montrent qu'en principe il y a suffisamment de places d'accueil à disposition pour couvrir les besoins, mais que la demande en matière de places subventionnées dépasse l'offre. Par ailleurs, on observe une suroffre ou une demande excédentaire dans certaines régions (Ecoplan, 2020, p. 60). Une analyse des besoins réalisée en 2017 dans le cadre de l'évaluation du programme d'impulsion de la Confédération (Bieri, Felfe, & Ramsden, 2017) a également révélé que la demande de places d'accueil extra-familial n'était toujours pas entièrement couverte, en particulier dans les villes-centres et les communes d'agglomération, malgré une bonne offre. Les personnes chargées de l'éducation souhaitent ici essentiellement que l'offre soit élargie en ce qui concerne les garderies.

### 4.2.3 Offre et demande en comparaison internationale

Selon les enquêtes de l'OFS, un tiers des enfants de moins de 3 ans bénéficient d'une prise en charge formelle (garderies, familles de jour organisées en réseau) en Suisse<sup>63</sup>, ce qui correspond à la moyenne européenne de 35 %. La durée hebdomadaire moyenne d'accueil est cependant plus élevée en Europe. En Suisse, d'autres formes de garde (personnes privées, grands-parents, familles de jour indépendantes, personnes au pair, etc.) sont en outre davantage utilisées que dans les autres pays européens. Celles-ci sont mises à profit pour près de 40 % des enfants, contre 28 % seulement en moyenne européenne. En Suisse, 43 % des enfants sont gardés par

---

toutefois qu'une comparaison partielle entre les cantons, dans la mesure où les unités d'enquête et la qualité des données ne sont pas définies de manière uniforme. Dans les cantons qui n'effectuent pas de récolte régulière, les données ne comprennent pas tous les prestataires, communes et indicateurs.

<sup>58</sup> Cf. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Population > Familles > Accueil extrafamilial des enfants.

<sup>59</sup> En partant du principe qu'un enfant occupe en moyenne 0,5 place d'accueil, ce sont environ 200 000 enfants qui sont pris en charge dans ces institutions.

<sup>60</sup> Cf. [www.are.admin.ch](http://www.are.admin.ch) > Développement durable > Evaluation et données > Indicateurs du développement durable > Cercle Indicateurs

<sup>61</sup> Cf. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Thèmes transversaux > City Statistics (Audit urbain)

<sup>62</sup> Il faut ici noter que les données ne permettent pas de dire combien, parmi les enfants pris en charge, viennent de la ville considérée. Un nombre important d'enfants gardés par rapport au total d'enfants résidant dans une ville donnée peut être lié au fait que de nombreux parents n'habitent pas dans cette ville et y font garder leurs enfants.

<sup>63</sup> Dans le contexte européen, les termes utilisés sont « garde formelle » (garderies, familles de jour organisées en réseau) et « autres modes de garde » (personnes privées, grands-parents, familles de jour indépendantes, personnes au pair, etc.). La fréquentation scolaire étant considérée comme faisant partie du système de garde formelle des enfants pour la comparaison entre pays, seuls les enfants de moins de trois ans sont pris en compte afin d'assurer une meilleure comparabilité. En effet, même si l'âge de scolarisation varie d'un pays à l'autre, les enfants de ce groupe d'âge ne sont généralement pas encore scolarisés.



les personnes chargées de leur éducation uniquement, une proportion proche de la moyenne européenne de 47 % (Office fédéral de la statistique, 2020, p. 16 s.). Lors d'une comparaison internationale de l'offre et de la demande, il convient également de tenir compte des différences en termes de conditions-cadres (éventuelles réglementations applicables au congé parental par ex.).

### 4.3 Qualité

La qualité des offres en matière de politique de la petite enfance dépend avant tout des compétences du personnel spécialisé et d'encadrement ainsi que d'autres facteurs tels que le taux d'encadrement, l'organisation interne du travail, la structuration des déroulements journaliers, l'assurance-qualité au sein de l'établissement ou encore l'aménagement des espaces intérieurs et extérieurs (Dubach, et al., 2018, p. 3). C'est pourquoi le développement de l'offre dans ce domaine s'est accompagné de la conception de nouvelles filières de formation pour le personnel d'encadrement. De même, certaines lois et ordonnances existantes ont été adaptées ou de nouvelles règles ont été édictées pour l'accueil extra-familial des enfants (Ecoplan, 2020, p. 1).

Le « Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse » élaboré par la Commission suisse pour l'UNESCO et le Réseau suisse d'accueil extrafamilial est particulièrement indiqué comme base de discussion sur la qualité requise des offres dans le domaine de la politique de la petite enfance (Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 12). La CDAS, la Conférence latine de promotion et protection de la jeunesse, la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales, la Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant kibesuisse et la plateforme pro enfance ont formulé des recommandations sur divers aspects de la qualité des structures d'accueil extra-familial (Ecoplan, 2020, p. 9 ss.). Différents organismes ont en outre lancé des labels de qualité pour les garderies (Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 12).

Les études et rapports disponibles révèlent surtout un besoin de compétences dans les domaines de travail de la politique de la petite enfance ainsi que les exigences de qualité imposées par les cantons à l'accueil extra-familial. Des données comparatives sur la qualité sont en outre collectées à l'échelle internationale :

- En 2018, le besoin de qualification dans les domaines de travail de la petite enfance a été évalué sur mandat de SAVOIRSOCIAL (Dubach, et al., 2018) et des lacunes de compétences ont été identifiées dans différents domaines. Les domaines de travail examinés avaient trait à l'accueil extra-familial des enfants, aux offres de soutien à la famille (centres de consultation aux parents, formation des parents, travail de proximité avec les familles et centres d'accueil et de rencontre pour les familles) ainsi qu'au placement en famille d'accueil et en institution<sup>64</sup>. L'étude d'Ecoplan à l'intention de la CDAS, « Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons » (Ecoplan, 2020) aborde les exigences de qualité des cantons en matière d'accueil extrafamilial.
- Au niveau international, l'étude « Starting Strong » réalisée régulièrement par l'OCDE dresse un état des lieux de la situation en matière de formation et d'éducation de la petite enfance au sein des États membres de l'organisation<sup>65</sup>. Par ailleurs, le rapport « Chiffres clés de

<sup>64</sup> N'ont pas été pris en compte les domaines de travail dans lesquels exercent essentiellement des professionnels de la santé ou des psychologues et qui n'entrent donc pas dans le domaine de compétences de SAVOIRSOCIAL, de même que les offres très spécialisées présupposant une indication et typiquement réservées à des personnes spécialisées ayant des diplômes de niveau haute école déjà existants (par ex. éducation précoce spécialisée, pédagogie spécialisée, logopédie). Par ailleurs, plusieurs domaines de travail dont l'intensité de prise en charge est plutôt faible (par ex. baby-sitting, bibliothèques, ludothèques, terrains de jeux) ont été exclus (Dubach, et al., 2018, p. V).

<sup>65</sup> À l'instar des études PISA, ces études donnent un aperçu comparatif international, mais ne placent pas l'accent sur les performances des enfants. L'étude Starting Strong de 2017 (OCDE, 2018) systématise et compare des données générales relatives aux systèmes de formation de la petite enfance des États membres (notamment

l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe – Édition 2019 » (Commission européenne/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2019) offre une vue d'ensemble de la qualité de l'offre institutionnelle dans le domaine de la formation et de l'éducation des jeunes enfants ainsi que dans celui des structures de garde publiques et privées réglementées proposées dans 38 pays européens<sup>66</sup>.

Les résultats des études précitées sont résumés dans les sous-chapitres suivants.

#### **4.3.1 Besoin de qualification dans les domaines de travail de la politique de la petite enfance**

Dans le cadre de l'étude menée par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale sur mandat de SAVOIRSOCIAL (Dubach, et al., 2018), le besoin de qualification suivant a été déterminé dans les domaines de travail de la politique la petite enfance :

**Pour les personnes spécialisées sans fonction de direction** travaillant dans des garderies, dans des groupes de jeu et dans la formation des parents, des lacunes de compétences ont parfois été relevées concernant l'orientation pédagogique et l'accompagnement des processus d'apprentissage et de développement de l'enfant (par ex. observation et documentation du comportement des enfants ainsi que capacité à les classer de manière analytique et à en tirer des conclusions pour sa propre pratique pédagogique). Des lacunes de compétences ont également été observées dans l'intégration et le rapport à la diversité (peu de connaissances spécifiques des méthodes de la pédagogie interculturelle, des questions de préjudice social et de la gestion de groupes de parents hétérogènes dans la formation des parents). Des lacunes ont aussi été identifiées dans la collaboration concrète avec les personnes chargées de l'éducation (par ex. renforcement des compétences d'éducation des parents par les collaborateurs des institutions de soins). D'autres lacunes ont été constatées s'agissant des compétences personnelles et professionnelles des nounous, des parents nourriciers ainsi que des membres du personnel d'encadrement des garderies et des centres de consultation pour pères et mères (par ex. capacité à réfléchir sur ses actions dans le contexte de sa propre socialisation et son rôle personnel dans les processus de développement et d'éducation de l'enfant). Concernant l'encouragement précoce du langage, plusieurs lacunes ont été relevées, en particulier dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants : l'expression verbale des personnes spécialisées et accompagnantes n'est parfois pas adaptée aux enfants et à leur âge, ou pas assez stimulante ; de plus, leurs propres compétences linguistiques varient. Il arrive également qu'elles manquent d'approches et de concepts concrets pour ce qui est de la promotion des compétences linguistiques au quotidien et présentent des lacunes dans la détection des troubles du développement du langage.

**Pour les personnes spécialisées avec fonction de direction**, un besoin d'intervention a été relevé principalement dans l'offre de formations et de formations continues, s'agissant des compétences dispensées et de l'utilisation de l'offre. Bien qu'il existe suffisamment de formations continues pour les personnes qui exercent ou visent une fonction de direction dans la majorité des domaines de travail, des lacunes ont été constatées dans les domaines de travail d'accès facile (par ex. groupes de jeu, familles de jour et centres d'accueil et de rencontre pour les familles). Les activités dans ces domaines sont fréquemment conçues comme des salaires d'appoint, une deuxième profession ou du travail bénévole et exigent rarement une formation de base pédagogique ou sociale, ce qui entraîne un manque de formations continues menant à des fonctions de direction. L'étude constate que les personnes exerçant des fonctions de direction qui ont effectivement suivi des formations continues destinées à les qualifier pour ce poste disposent en règle générale des compétences requises pour remplir leur mission. Les

---

conditions-cadres, financement, qualifications des spécialistes, conditions de travail, accessibilité et programmes d'enseignement).

<sup>66</sup> 28 États membres de l'UE, Suisse, Albanie, Bosnie-et-Herzégovine, Islande, Liechtenstein, Monténégro, Macédoine du Nord, Norvège, Serbie et Turquie.

compétences ne sont cependant pas toujours suffisantes s'agissant de l'orientation pédagogique, du travail conceptuel et de la collaboration avec les personnes chargées de l'éducation ainsi que de l'encadrement professionnel et axé sur la pratique des collaborateurs. Beaucoup de personnes exerçant une fonction de direction n'ont en outre pas suivi de formation continue correspondante. De manière générale un important besoin de qualification a été identifié dans de nombreux domaines de travail.

Sur la base des résultats de l'étude, SAVOIRSOCIAL a décidé d'étudier de nouvelles offres de formation dans le domaine de l'encouragement précoce de la langue, de renforcer la maturité professionnelle en cours de formation pour améliorer la perméabilité vers le niveau haute école (par. ex. hautes écoles pédagogiques qui proposent des filières master dans le domaine de la petite enfance) et donc de contribuer à la professionnalisation du domaine de travail. L'obtention du diplôme d'éducateur/-trice de l'enfance dans les hautes écoles spécialisées de Suisse alémanique doit par ailleurs être encouragée (SAVOIRSOCIAL, 2019).

#### **4.3.2 Exigences de qualité concernant le sous-domaine de l'accueil extra-familial des enfants**

L'OPE spécifie que la compétence pour l'autorisation, la surveillance et la réglementation de l'accueil extra-familial des enfants incombe en principe aux cantons. Ils ont cependant aussi la possibilité de déléguer cette responsabilité aux communes (cf. ch. 3.3 et 3.5). Ces dernières années, un léger glissement vers une compétence cantonale s'est opéré dans ce domaine. À l'heure actuelle, cinq cantons seulement ont délégué l'autorisation et la surveillance aux communes. Dans deux cantons, la responsabilité de la surveillance est en outre partagée entre canton et communes. Seuls deux cantons ont confié la réglementation aux communes (Ecoplan, 2020, pp. 1-2).

L'OPE fixe déjà des premières conditions relatives à l'autorisation des institutions d'accueil extra-familial. Celles-ci sont toutefois précisées et étendues dans les directives cantonales. Excepté dans deux cantons, ces directives contiennent des normes en matière de concept pédagogique, de formation du personnel et de taux d'encadrement. Par ailleurs, les prescriptions déjà mentionnées dans l'OPE concernant les locaux, la sécurité et l'hygiène sont en général encore précisées à l'échelon cantonal. Les normes salariales de même que les prescriptions applicables à la gestion de la qualité n'existent que de manière isolée.

Des différences entre les cantons s'observent en particulier au niveau des normes en matière de concept pédagogique, de formation du personnel et de taux d'encadrement.

- Tous les cantons exigent un concept pédagogique comme condition d'autorisation des structures d'accueil extra-familial. Les différences résident ici dans les exigences relatives au contenu du concept pédagogique, qui sont formulées de manière plutôt générale dans la plupart des cantons et auxquelles trois d'entre eux ont renoncé. Peu de cantons imposent des exigences pour la vérification ou la révision du concept ainsi que pour le contrôle de sa mise en œuvre (Ecoplan, 2020, p. 22 s.).
- On constate des différences régionales s'agissant des qualifications requises du personnel d'encadrement. Tous les cantons édictent certes des prescriptions relatives à la formation du personnel et imposent en principe dans ce cadre les mêmes formations, mais les exigences varient concernant les directions de crèches. En Suisse romande, une formation de niveau tertiaire est généralement nécessaire pour la direction d'une garderie, en plus de l'expérience professionnelle. Des formations complémentaires en économie d'entreprise ou en direction sont davantage exigées en Suisse alémanique (Ecoplan, 2020, p. 25 ss.).

- Les prescriptions cantonales varient en outre pour ce qui est du taux d'encadrement<sup>67</sup>, au niveau notamment de la classe d'âge et de la taille des groupes d'enfants<sup>68</sup>. Des différences régionales s'observent dans les normes concernant le rapport entre personnel d'encadrement formé et non formé. En Suisse alémanique, la part minimale requise de personnel formé est la plupart du temps de 50 %, tandis qu'au moins deux tiers des employés doivent justifier d'une formation reconnue en Suisse romande, où les prescriptions relatives au ratio d'encadrement sont un peu moins strictes (Ecoplan, 2020, p. 29 ss.).

### 4.3.3 La qualité en comparaison internationale

Il n'existe pour l'heure pas d'études comparatives internationales quant à la qualité pour tous les domaines de la politique de la petite enfance. L'OCDE et la Commission européenne procèdent cependant à des comparaisons de données, issues notamment d'offres institutionnalisées et réglementées d'accueil et de formation destinées à des enfants d'âge préscolaire. Il faut ici tenir compte du fait que les données comparatives se réfèrent généralement au groupe d'âge 0-6 ans et englobent donc les deux premières années de la scolarité obligatoire en Suisse (école enfantine et deux premières années du cycle élémentaire ; cf. ch. 2.2).

Le rapport sur la situation en matière d'éducation de la petite enfance au sein des États membres de l'OCDE (OCDE, 2018, p. 16 s.) montre que les exigences de qualification imposées au personnel spécialisé ont globalement augmenté dans ce domaine. En revanche, les salaires demeurent inférieurs à ceux perçus par les enseignants à partir du cycle primaire. Un besoin d'intervention est ici relevé concernant l'accroissement des qualifications et l'amélioration des conditions de travail du personnel spécialisé ainsi que l'élaboration de directives ou de programmes pédagogiques.

Dans son rapport, la Commission européenne arrive pour sa part à la conclusion que les enfants de moins de 3 ans n'ont pas encore accès à des services d'EAJE de qualité satisfaisante dans un grand nombre de pays européens (se référant pour ce faire à l'offre institutionnelle et aux structures de garde réglementées ; cf. ch. 2.2). La mise en place de contenus éducatifs précis pour tous les enfants, dispensés par un personnel hautement qualifié et s'appuyant sur des politiques cohérentes, est principalement répandue dans les pays nordiques, baltes et de la région des Balkans. Les exigences en matière de qualification du personnel sont généralement moins élevées pour l'accueil des enfants les plus jeunes que pour celui des plus âgés<sup>69</sup>, de sorte qu'il est possible d'employer des assistants qui ne possèdent aucune qualification initiale dans la plupart des pays. Le respect des règles et des normes structurelles ainsi que les processus d'apprentissage et les interactions quotidiennes au sein des institutions de formation de la petite enfance et des établissements d'accueil ne sont évalués que dans une minorité des pays ayant fait l'objet d'une comparaison (Commission européenne/ECEA/Eurydice, 2019, p. 3).

Dans la vue d'ensemble de la situation en matière d'offres d'accueil extra-familial dans les cantons réalisée par Ecoplan (Ecoplan, 2020), les normes cantonales en matière de concept pédagogique, de formation du personnel et de taux d'encadrement sont comparées avec les prescriptions en vigueur dans d'autres pays européens (cf. chapitres 3.4 et 3.5 de la publication).

## 4.4 Financement

Des données relatives au financement des offres en faveur de la politique de la petite enfance dans les communes de taille petite et moyenne peuvent notamment être reprises de la vue d'ensemble établie sur mandat de l'Association des communes suisses (cf. ch. 3.6) (Meier

<sup>67</sup> Le taux d'encadrement comprend en général des exigences relatives au nombre de personnes affectées par groupe, à la taille des groupes, à la part du personnel d'encadrement formé, au facteur de pondération des enfants en bas âge et au ratio d'encadrement.

<sup>68</sup> Le nombre maximum d'enfants de deux ans par éducateur varie par exemple de 3 à 8.

<sup>69</sup> C'est également le cas pour la Suisse (Commission européenne/ECEA/Eurydice, 2019, p. 10).

Magistretti & Schraner, 2017). S'agissant du sous-domaine de l'accueil extra-familial des enfants, des indications sur le financement sont disponibles dans l'étude d'Ecoplan à l'intention de la CDAS, « Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons » (Ecoplan, 2020). Par ailleurs, le Conseil fédéral a en 2015, dans le cadre de l'élaboration d'un rapport en réponse au postulat Bulliard-Marbach (13.3259) « Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur », mandaté une étude sur les coûts complets et le financement des places de crèche en comparaison avec d'autres pays (INFRAS et Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall, 2015). Les études comparatives à l'échelle internationale mentionnées au ch. 4.3 contiennent également des informations concernant le financement.

Les résultats des études précitées sont résumés dans les sous-chapitres suivants. Dans le sens d'une évaluation sommaire de l'utilité économique d'une politique de la petite enfance, les résultats d'une analyse effectuée par INFRAS et l'Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall sont en outre présentés (2016) ainsi qu'une étude de BAK Economics (2020) sur mandat de la Jacobs Foundation.

#### **4.4.1 Financement des prestations dans le domaine de la politique de la petite enfance**

L'analyse de la situation entreprise en 2017 sur mandat de l'Association des communes suisse (Meier Magistretti & Schraner, 2017) a fait état, en relation avec les communes de taille petite et moyenne, d'importantes différences régionales dans le financement des offres destinées à la petite enfance. Alors qu'il est fréquent en Suisse italienne (46 % des communes interrogées), le modèle du financement intégral des offres est nettement moins évoqué en Suisse alémanique et romande (à hauteur de 22 % et 15 % respectivement). Dans ces deux régions linguistiques, on observe majoritairement des financements partiels des offres correspondantes ainsi que des infrastructures. Les communes déclaraient investir entre 1 % et 3 % de leurs dépenses communales annuelles récurrentes dans le domaine de la politique de la petite enfance, mais moins d'une sur cinq a été en mesure de donner une indication à cet égard. Toutes les offres proposées dans une commune ne sont pas forcément soutenues financièrement par cette dernière. De nombreuses communes fournissent une aide matérielle en mettant l'infrastructure à disposition gratuitement. D'autres fournissent un soutien technique ou organisationnel sous forme de mise en réseau ou d'échange d'informations (présentation des offres sur le site web de la commune, mise à disposition de brochures, pilotage et assurance-qualité des offres). Le financement partiel (subventions) est la forme de soutien communal la plus courante en Suisse. Seule une commune sur dix a déclaré ne proposer aucun soutien pour les offres relevant de la petite enfance.

Aucune analyse complète de la situation en matière de financement des offres dans le domaine de la politique de la petite enfance n'est disponible pour les grandes communes et villes. Il est cependant notoire que les grandes villes comme Zurich, Winterthour ou encore Lausanne investissent chaque année plusieurs dizaines de millions de francs dans l'accueil extra-familial des enfants (Initiative des villes pour la politique sociale et Initiative des villes pour la formation, 2019, p. 9).

#### **4.4.2 Financement du sous-domaine de l'accueil extra-familial des enfants**

L'accueil extra-familial des enfants est majoritairement financé par les familles en Suisse. Même en cas de subventionnement, les communes et les institutions sont, dans une large mesure, libres de fixer les tarifs. Seule une minorité de cantons dispose de bases de calcul tarifaires unifiées pour les établissements subventionnés<sup>70</sup>. Les tarifs payés par les personnes chargées de l'éducation varient fortement selon le type de soutien financier fourni par les cantons, les

---

<sup>70</sup> Un changement est ici intervenu par rapport aux années précédentes : en 2011, la majorité des cantons édictait encore des prescriptions relatives aux tarifs parentaux.

communes et/ou les entreprises. En raison des différentes unités appliquées (par mois, par jour, par heure de garde, droit aux subventions en fonction d'un revenu déterminant ou d'autres conditions), ils ne sont par ailleurs guère comparables.

La participation au financement des offres d'accueil extra-familial des enfants est partagée avec les communes dans près de la moitié des cantons. Neuf cantons (tous alémaniques) délèguent la responsabilité du financement aux communes et seuls deux se réservent exclusivement cette compétence. Dans quatre cantons de Suisse romande, les entreprises sont associées au financement des offres, en plus du canton et des communes. Des différences considérables s'observent entre les cantons s'agissant du modèle de (co)financement, le plus répandu étant le financement par objet lié à la prestation<sup>71</sup>. Mais même dans ce modèle, le mécanisme de subventionnement est réglé de manière très différente. Le financement par objet indépendant de la prestation se rencontre aussi fréquemment<sup>72</sup>. Les contributions directement versées aux personnes chargées de l'éducation pour la couverture des frais d'encadrement sont plus courantes à l'échelon communal que cantonal. Dans le mode du financement par sujet, les familles reçoivent de l'instance de subventionnement une contribution aux frais d'accueil, qui est versée dans un but précis et uniquement pour des prestations effectivement comptabilisées. Les instances de subventionnement déterminent les critères d'octroi et le montant du soutien financier souvent sur la base d'objectifs socio-politiques. Parmi les critères largement répandus, qui définissent le montant des subventions, figurent le taux d'occupation des personnes chargées de l'éducation, leur niveau de revenu et de fortune, ainsi que la taille de la famille (Ecoplan, 2020, p. 40 ss.).

#### **4.4.3 Le financement en comparaison internationale**

À ce jour, il n'existe pas non plus d'études comparatives internationales sur le financement pour tous les domaines de la politique de la petite enfance. Les études comparatives de l'OCDE et de la Commission européenne déjà mentionnées contiennent néanmoins des indications, s'agissant en particulier de l'accueil extra-familial des enfants (cf. ch. 4.3.3).

Selon l'étude « Starting Strong 2017 » de l'OCDE (OCDE, 2018, pp. 25, 100), la plupart des États membres de l'organisation ont ces dernières années accru leurs investissements dans les offres de formation et d'éducation de la petite enfance et d'accueil extra-familial, y consacrant en moyenne 0,8 % de leur PIB. En ce qui concerne la Suisse, l'OCDE estime les dépenses publiques dans ce domaine à un peu moins de 0,2 % du produit intérieur brut (PIB). Seule l'Irlande présente ici un taux plus bas. Pour sa comparaison, l'OCDE a évalué des données datant de 2013 et s'est appuyée sur des offres destinées au groupe d'âge 0-6 ans, ce qui englobe donc les deux premières années de la scolarité obligatoire en Suisse (soit l'école enfantine, ou respectivement les deux premières années du cycle élémentaire ; cf. ch. 2.2).

Dans le cadre de son étude comparative de 2019 (Commission européenne/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2019, p. 11), la Commission européenne parvient quant à elle à la conclusion que les familles en Europe doivent généralement payer des frais pour les offres institutionnalisées de formation de la petite enfance et les structures de garde réglementées destinées aux enfants de moins de 3 ans. Les frais mensuels moyens les plus élevés sont cependant observés en Suisse, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Près de la moitié des pays européens garantissent une place dans un établissement correspondant dès l'âge de 3 ans, et ce souvent gratuitement.

L'analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse, réalisée en 2015 sur mandat du Conseil fédéral

---

<sup>71</sup> Les contributions versées par les instances de subventionnement sont liées à une prestation déterminée et généralement octroyées par enfant pris en charge ou par heure de garde.

<sup>72</sup> Dans ce mode de financement, les instances de subventionnement soutiennent les offres privées d'accueil extra-familial par des contributions forfaitaires uniques ou annuelles, indépendamment des prestations de garde effectivement fournies.

(INFRAS et Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall, 2015) a abouti à des résultats similaires. Elle révélait qu'à l'époque le coût complet d'une place de crèche en Suisse se situait, en parité de pouvoir d'achat, dans le même ordre de grandeur que dans les autres régions étudiées. En revanche, le montant à la charge des personnes chargées de l'éducation était comparativement beaucoup plus élevé en Suisse. La participation des pouvoirs publics au financement des places d'accueil se révélait nettement plus importante à l'étranger qu'en Suisse. Contrairement à la Suisse, toutes les places étaient en général subventionnées dans les régions étrangères considérées et le tarif maximal facturé aux personnes chargées de l'éducation était nettement inférieur au coût complet. La charge financière des dépenses de garde pour les personnes chargées de l'éducation était ainsi deux à trois fois plus élevée en Suisse que dans les régions étudiées<sup>73</sup>. L'étude d'Ecoplan « Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons » (2020) conclut également que les prix pratiqués en Suisse dans les structures d'accueil bénéficiant de subventions publiques sont très élevés en comparaison européenne (cf. chapitre 4.3 de la publication).

#### **4.4.4 Utilité économique des investissements dans la politique de la petite enfance**

Différentes études internationales montrent que les enfants qui, à l'âge préscolaire, bénéficient d'offres d'accueil et de soutien de qualité améliorent leurs compétences cognitives, sociales et linguistiques<sup>74</sup>. Par rapport aux enfants qui n'utilisent pas ces offres, ils atteignent en général de meilleurs résultats scolaires et réussiront mieux sur le marché de l'emploi. Il faut donc partir du principe que les offres dans le domaine de la politique de la petite enfance diminuent les coûts des systèmes de l'action sociale, de la santé, de l'instruction et de la formation (Conseil fédéral, 2018, p. 8).

INFRAS et l'Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall (2016, pp. 20, 40 ss.) ont évalué 15 études nationales et internationales concernant l'utilité économique des investissements dans le domaine de la politique de la petite enfance. Les résultats des études réalisées à l'étranger ne sont certes que partiellement transposables à la Suisse. L'évaluation laisse cependant présumer que les offres dans le domaine de la politique de la petite enfance (en particulier l'accueil extra-familial) présentent un avantage économique en termes de capital humain ainsi que d'économies pour les entreprises et les pouvoirs publics. L'amélioration des performances scolaires et des opportunités professionnelles des enfants issus de familles peu instruites surtout, ainsi que l'augmentation du taux d'activité des mères (rémunérations plus élevées et meilleures perspectives de carrière) viennent renforcer le capital humain. Les entreprises profitent à leur tour de la hausse du taux d'activité des mères, qui leur permet notamment de réduire leurs coûts de renouvellement du personnel. Pour les pouvoirs publics, il en résulte des revenus additionnels et/ou des économies grâce à l'augmentation des recettes fiscales liée au taux d'activité accru des mères ainsi qu'une baisse des dépenses sociales (diminution du risque de recours à l'aide sociale en cas de divorce ou de chômage du partenaire et du risque pour les enfants d'être ultérieurement sans emploi ou de dépendre de l'aide sociale). On peut en outre considérer que la réduction des mesures de soutien et d'encouragement dans le domaine de la formation et du nombre de condamnations de jeunes et d'adultes se traduira par des économies pour le système éducatif et judiciaire.

Sur mandat de la Fondation Jacobs, l'institut BAK Economics (2020, p. 7 s.; Balthasar & Ritz, 2020, p. 5 ss.) a en outre analysé les effets pour l'économie nationale du développement d'une

---

<sup>73</sup> Alors que toutes les places de crèche sont en principe subventionnées dans les pays voisins, ce n'est pas le cas en Suisse, où elles ne le sont qu'en partie ; le tarif maximal demandé aux parents correspond en conséquence plus ou moins au coût complet. Dans les pays voisins, il représente 20 à 40 % du coût complet et les personnes chargées de l'éducation à revenus élevés bénéficient également de subventions (Conseil fédéral, 2015, p. 8).

<sup>74</sup> La recherche internationale atteste l'efficacité et l'efficacité des mesures précoces de pédagogie spécialisée dans le domaine de la pédagogie curative et spécialisée également (Resch, Hasenbacher, & Kurz, 2020).

partie de la politique globale de la petite enfance, à savoir le développement des structures d'accueil de jour, des familles de jour et des programmes d'accompagnement pour enfants défavorisés. L'étude parvient à la conclusion que les investissements visant à élargir ces offres génèrent un rendement net économique positif. Cela tient essentiellement à l'augmentation de l'offre de travail disponible découlant du soutien des personnes chargées de l'éducation dans les tâches d'encadrement ainsi qu'à l'amélioration du niveau de qualification de la main-d'œuvre (tant au sein de la génération des personnes chargées de l'éducation grâce à l'expérience professionnelle acquise, que de celle des enfants à travers les compétences individuelles, les performances scolaires et les diplômes obtenus). Ces deux aspects contribuent à la croissance de la productivité à long terme, tout en augmentant, outre le PIB, la prospérité et la compétitivité de la Suisse (Balthasar & Ritz, 2020).



## 5 Lacunes et potentiels d'amélioration du point de vue des différents acteurs

Le présent état des lieux révèle que, dans le domaine de la politique de la petite enfance, de multiples mesures visant à promouvoir sur l'ensemble du territoire des offres de qualité accessibles pour tous les groupes de population ont d'ores et déjà été initiées à tous les échelons de l'État ainsi que par des acteurs privés. Ce chapitre expose les différents aspects pour lesquels les acteurs identifient des lacunes ou des potentiels d'amélioration concernant la politique de la petite enfance, en mettant l'accent sur les activités des pouvoirs publics.<sup>75</sup>

### 5.1 Bases de données statistiques

S'agissant de la disponibilité d'informations statistiques, on observe par exemple qu'il serait souhaitable d'améliorer les bases de données dans certains domaines. Cela permettrait de bénéficier de bases de décision étayées par des données pour le développement de mesures ciblées en matière de politique de la petite enfance :

- Par rapport à d'autres pays, la Suisse dispose de peu de données relatives à l'offre de places **d'accueil extra-familial des enfants**. Alors que les offres d'accueil extra-familial sont recensées régulièrement et de façon quasi systématique dans les pays voisins, ce n'est pas le cas en Suisse, essentiellement en raison d'un manque d'informations, mais aussi d'unité, de comparabilité et de cohérence des données cantonales (CSRE, 2018, p. 53; Ecoplan, 2020, p. 56 s.). Des données représentatives pour toute la Suisse au sujet de l'offre et de la demande font également défaut pour les autres domaines de la politique de la petite enfance (cf. ch. 4.2). Par ailleurs, l'état des lieux de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons, actualisé chaque année et publié sur Internet<sup>76</sup> par l'OFAS et la CDAS, n'englobe à ce jour pas systématiquement la petite enfance.
- Les informations relatives à **l'état de santé** des enfants, des adolescents et des jeunes adultes en Suisse sont lacunaires. Par exemple, les indicateurs recommandés par la statistique européenne des naissances ne sont pas tous mesurés. De même, les données concernant les étapes du développement et les comportements favorables ou préjudiciables à la santé des enfants en bas âge sont incomplètes voire non disponibles à l'échelle nationale (Observatoire suisse de la santé (Éd.), 2020, p. 21 et 205). L'état des données s'est amélioré ces dernières années, même si des enquêtes par âge font toujours défaut dans de nombreux domaines. Des données relatives aux déterminants de la santé<sup>77</sup> (entre autres poids, activité physique, consommation de tabac, consommation d'alcool quotidienne) ont été recensées pour les 11-15 ans (HBSC)<sup>78</sup>. Des données sont également disponibles sur les jeunes à partir de 15 ans et les adultes, permettant dans certains cas d'établir un lien avec le rôle des

<sup>75</sup> Différentes exigences et recommandations (supplémentaires) ont également été formulées dans le cadre de divers autres rapports, résolutions et manifestes : par exemple rapport de la Commission suisse pour l'UNESCO « Instaurer une politique de la petite enfance » ([www.unesco.ch](http://www.unesco.ch) > Éducation > Documents), résolution de l'Initiative des villes pour la politique sociale et de l'Initiative des villes pour la formation « Villes et politique de la petite enfance » (cf. [www.staedteinitiative.ch](http://www.staedteinitiative.ch) > Thèmes des assemblées > Villes et politique de la petite enfance), manifeste sur la santé des enfants et des adolescents ([www.gesundheitsmanifest.ch](http://www.gesundheitsmanifest.ch) > Santé enfants & adolescents) et prise de position de Kibesuisse, Piattaforma Infanzia, Pro Enfance, Pro Familia et Réseau suisse d'accueil extrafamilial « Les enfants dessinent l'avenir – Plus d'investissements dans l'encouragement et l'accueil des enfants dès la naissance » ([www.netzwerk-kinderbetreuung.ch](http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch) > News > Société).

<sup>76</sup> Cf. [www.politiqueenfancejeunesse.ch/](http://www.politiqueenfancejeunesse.ch/)

<sup>77</sup> Cf. [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > Santé > Déterminants de la santé

<sup>78</sup> Élèves interrogés dans HBSC : cf. [www.hbsc.ch/fr/publications.html](http://www.hbsc.ch/fr/publications.html)

parents (par ex. Enquête suisse sur la santé [ESS])<sup>79</sup>. S'agissant des facteurs de vulnérabilité et de risque (par ex. expérience de la violence, comportement à risque des parents, troubles psychiques des parents), des données existent pour les adultes, mais sans informations sur le devoir d'éducation des enfants, elles ne sont pas pertinentes pour évaluer les difficultés en découlant pour ces derniers. Dans les sources d'informations plus rares, qui enregistrent les enfants dès leur naissance, les données sont agrégées au sein de tranches d'âge trop vastes et la catégorie des 0 à 4 ans n'est guère représentée (Dratva, 2019, p. 1). Peu d'informations sur la santé psychique des enfants d'âge préscolaire sont en outre disponibles. Les chiffres sur la fréquence et la distribution des manifestations d'instabilité psychique ne concernent par exemple que des enfants d'âge scolaire (von Wyl, Chew Howard, Bohleber, & Haemmerle, Santé mentale et maladies psychiques des enfants et des adolescents en Suisse: prise en charge et épidémiologie. Inventaire des rapports empiriques parus de 2006 à 2016 (Obsan Dossier 62), 2017, p. 4). Les données et études pertinentes sur l'utilisation des médias numériques par les enfants d'âge préscolaire et ses potentielles répercussions (par ex. en termes de développement du langage, de poids, etc.) sont également rares (Observatoire suisse de la santé (Éd.), 2020, p. 22). Pour les jeunes de 0 à 25 ans, il n'existe en Suisse que peu de données nationales ou longitudinales relatives aux déterminants de la santé ou aux maladies ainsi qu'aux indicateurs et étapes clés du développement. Seule l'étude de cohorte C-SURF se penche sur la santé des jeunes hommes<sup>80</sup>. Afin de pouvoir évaluer le développement et la santé des enfants, des adolescents et des jeunes adultes, des données nationales pour l'ensemble de la tranche d'âge des 0-25 ans sont pourtant indispensables (Observatoire suisse de la santé (Éd.), 2020, p. 103).

- Les données relatives à la **promotion de l'intégration** se révèlent également insuffisantes. Les indicateurs d'intégration de l'OFS (2017) donnent certes des informations importantes sur les conditions de vie des familles issues de la migration, mais sont lacunaires pour ce qui est des besoins quantitatifs en offres d'encouragement spécifiques, de l'accessibilité des groupes défavorisés et de l'évaluation de l'efficacité des mesures mises en place.

## 5.2 Échanges d'informations et d'expériences/coordination

Pour proposer une offre intégrée, qui réponde aux besoins, il faut que les divers acteurs harmonisent leurs mesures et se coordonnent, et qu'ils collaborent et travaillent en réseau avec les structures ordinaires de l'action sociale, de l'instruction publique, de la formation, de l'intégration et de la santé<sup>81</sup> (Conseil fédéral, 2018, p. 12). Au plan organisationnel, les responsabilités en matière de politique de la petite enfance sont fréquemment réparties entre différentes unités administratives aux trois niveaux de l'État. Dans ce cadre, la collaboration et la coordination se sont déjà considérablement améliorées ces dernières années. À l'échelle tant communale que cantonale, davantage de concepts ou de stratégies globales ont ainsi été développés et de nouvelles structures d'échange créées (cf. ch. 3.4, 3.5 et 3.6). Au regard du caractère transversal de la politique de la petite enfance, la collaboration et la coordination entre les mesures des différents services demeurent néanmoins un défi (EDK, GDK, SODK, 2019, p. 18) :

- Pour mieux ajuster l'offre et parfaire la coordination **au niveau communal**, il est recommandé aux communes et aux villes de mettre au point une stratégie qui regroupe les services

<sup>79</sup> L'indicateur relatif aux enfants issus de familles présentant une consommation à risque de substances (de 0 à 14 ans) est accessible en ligne dans le Système de monitoring suisse des addictions et des maladies non transmissibles (MonAM). Les analyses concernant cet indicateur se basent sur l'ESS.  
Cf. [www.obsan.admin.ch/fr/indicateurs/MonAM/enfants-de-familles-ayant-une-consommation-risque-de-substances-age-0-14-ans](http://www.obsan.admin.ch/fr/indicateurs/MonAM/enfants-de-familles-ayant-une-consommation-risque-de-substances-age-0-14-ans)

<sup>80</sup> Étude C-SURF du D<sup>r</sup> Gmel sur les jeunes hommes : cf. [www.c-surf.ch/fr/1.html](http://www.c-surf.ch/fr/1.html)

<sup>81</sup> Les structures ordinaires d'autres domaines comme la culture jouent également un rôle important dans la politique de la petite enfance.

compétents et les offres. De plus en plus d'entre elles disposent d'ores et déjà d'une telle stratégie (Conférence tripartite, 2017, p. 24 s.) (cf. ch. 3.6).

- **À l'échelon intercantonal**, des responsables cantonaux du dossier de l'encouragement précoce ont été désignés<sup>82</sup>. Ils se réunissent en particulier dans le cadre de colloques communs en vue d'encourager les échanges entre les conférences intercantionales compétentes (à savoir la CDIP, la CDS et la CDAS), de partager les connaissances actuelles entre les cantons et de discuter de leurs expériences. Il est cependant nécessaire de continuer d'intensifier et d'améliorer la collaboration et la coordination entre les cantons, avec les villes, les communes et d'autres partenaires ainsi qu'avec les projets et programmes fédéraux en cours (EDK, GDK, SODK, 2019, pp. 4, 18).
- **Au niveau national**, divers programmes et initiatives limités dans le temps, ciblés sur des thèmes spécifiques et ayant un lien direct avec la politique de la petite enfance ont été lancés ces dernières années. Ils ont permis aux offices fédéraux et aux organes intercantonaux concernés de se mettre en réseau et d'échanger, en collaboration avec les cantons, les communes et des acteurs de la société civile<sup>83</sup>. Il est ici recommandé d'améliorer à l'avenir les échanges d'informations et d'expériences concernant ces activités, qui se déroulent parfois en parallèle (Conférence tripartite, 2017, p. 36). À l'échelle fédérale, de tels échanges ont régulièrement lieu dans le cadre du Groupe de coordination de la politique fédérale de l'enfance et de la jeunesse entre les offices fédéraux associés à la politique de l'enfance et de la jeunesse. En vertu de l'art. 18 LEEJ, la Confédération encourage en outre l'échange d'informations et d'expériences entre spécialistes de la politique de l'enfance et de la jeunesse<sup>84</sup> et diffuse des informations sur les types d'activités qui ont fait leurs preuves. La petite enfance n'est cependant prise en compte que ponctuellement.
- L'encouragement des échanges d'informations et d'expériences **entre les nombreux acteurs de la société civile** œuvrant dans le domaine de la politique de la petite enfance ainsi que le soutien de l'engagement bénévole (par ex. dialogue au sujet des bonnes pratiques, les enseignements tirés de la recherche et des nouveaux développements) revêtent également une grande importance (Conférence tripartite, 2017, p. 43; Observatoire suisse de la santé (Éd.), 2020, p. 335).

L'amélioration de la collaboration dans et entre les communes et cantons ainsi qu'au plan fédéral et entre les échelons de l'État se trouverait en particulier facilitée si un service compétent chargé de coordonner les différents domaines concernés par la politique de la petite enfance et en mesure d'assurer les échanges d'informations et d'expériences était à tous les niveaux (communes, cantons et Confédération).

### 5.3 Accès aux offres

Les résultats de recherches attestent que les mesures relevant de la politique de la petite enfance ont des effets positifs sur le développement et les chances de formation, en particulier

---

<sup>82</sup> La liste des adresses des responsables cantonaux du dossier de l'encouragement précoce peut être consultée sur [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch) > Thèmes > Enfance et jeunesse > Encouragement précoce.

<sup>83</sup> Afin d'encourager les échanges entre les différents niveaux de l'État fédéral et les acteurs de la société civile œuvrant dans le domaine de la petite enfance, la Conférence tripartite (plateforme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, qui encourage la coopération entre les échelons de l'État ainsi qu'entre les espaces urbains et ruraux) a lancé le dialogue sur l'intégration en 2012. Des acteurs de la société civile engagés dans le domaine de la petite enfance ainsi que des représentants de la politique, de l'économie et de la société ont pris part au dialogue « Dès la naissance », qui portait principalement sur les aspects liés à la santé lors de la grossesse, de la naissance et de la première année de vie. Les observations, conclusions et recommandations issues du dialogue ont fait l'objet d'un rapport, lequel a été présenté à l'occasion de la Conférence nationale sur l'intégration de 2017. Il peut être consulté sur [www.dialog-integration.ch/fr/](http://www.dialog-integration.ch/fr/) > Dès la naissance.

<sup>84</sup> Notamment les cantons, les villes et les communes ainsi que leurs associations, les services fédéraux compétents, les organisations non gouvernementales et les experts.

chez les **enfants issus de familles défavorisées**. Les travaux menés dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté ont en revanche révélé que ces enfants recourent moins fréquemment que la moyenne aux offres, bien qu'ils en soient les principaux bénéficiaires. Il n'est pas rare que les coûts constituent ici un frein majeur (Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 11; Conseil fédéral, Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018, 2018, p. 10 ss.). De même, on constate bien souvent l'absence de réseau de soutien institutionnalisé, mettant en relation les diverses offres. Pourtant, un tel réseau faciliterait considérablement l'accès aux offres. Il incombe par exemple aux professionnels de la prise en charge périnatale (sages-femmes, médecins, personnel des consultations parents-enfants, etc.) d'aiguiller les familles vers les offres qui répondent à leurs besoins, et cela durant la grossesse et les premières années de vie de l'enfant déjà (Conseil fédéral, 2018, p. 11; Conférence tripartite, 2017, p. 25 s.). Il existe par conséquent un potentiel d'amélioration, surtout en ce qui concerne la garantie d'un seuil d'accès bas aux offres de la politique de la petite enfance à toutes les familles (également aux familles socio-économiquement défavorisées, issues ou non de la migration) ainsi que la nécessité de connecter les professionnels entre eux.<sup>85</sup>

Par ailleurs, l'égalité des chances des personnes en situation de handicap n'est à ce jour pas acquise dans de nombreux domaines de la politique de la petite enfance<sup>86</sup>. **Les enfants et les personnes chargées de leur éducation présentant des handicaps** devraient également, dans la mesure du possible, bénéficier d'un accès sans obstacles aux offres. Toutes les mesures et toutes les offres dans ce domaine doivent ainsi prendre en compte les besoins spécifiques des personnes en situation de handicap (Conseil fédéral, Politique en faveur des personnes handicapées, 2018, pp. 13 ss., 37). Il faut en particulier tenir compte de l'accessibilité physique (des lieux de garde, des places de jeux, des activités proposées, des lieux où des formations aux parents sont dispensées, etc.), de l'accessibilité en matière de communication/information (par ex. traduction des documentations destinées aux femmes enceintes en langue facile à lire ou en langue des signes) ainsi que de la participation inclusive des enfants et parents en situation de handicap aux activités proposées sans frais supplémentaires. Le rôle de la Confédération dans ce domaine est essentiellement celui d'informer, de sensibiliser et de soutenir les principaux acteurs que sont les cantons et les communes. Le BFEH soutient actuellement un projet de Procap visant à analyser les offres existantes en la matière, ainsi qu'à demander à des familles concernées quel type d'offre manque et l'existence d'exemples de bonnes pratiques.

## 5.4 Qualité des offres

Les offres dans le domaine de la politique de la petite enfance doivent absolument être de qualité pour produire les effets voulus sur le développement des enfants. Une offre de qualité médiocre

<sup>85</sup> Pour mieux atteindre les familles socialement défavorisées et celles issues de la migration, il s'avère par exemple utile de faire appel à des personnes ressources de la même culture ou de collaborer avec des interprètes communautaires ou des médiateurs interculturels (Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 13).

<sup>86</sup> Différentes mesures d'ordre privé, communal ou cantonal visant à soutenir l'intégration des enfants en situation de handicap dans des garderies et des groupes de jeu ont certes été initiées. Cependant, aucun recensement du nombre d'enfants d'âge préscolaire qui bénéficient d'un accueil intégratif dans de telles structures n'a jusqu'à présent été réalisé. Les données disponibles portent par ailleurs à conclure qu'outre le fait que les troubles du développement ne sont souvent diagnostiqués qu'à l'âge de l'école enfantine, les familles ayant des enfants d'âge préscolaire en situation de handicap recourent rarement aux offres d'accueil extra-familial malgré la charge accrue découlant de telles constellations **Es ist eine ungültige Quelle angegeben..**

À la lumière de son Observation générale n° 9 (2006) sur les droits des enfants handicapés, le Comité des droits de l'enfant demande instamment à l'État partie d'adopter une approche du handicap fondée sur les droits de l'homme et lui recommande en particulier de veiller à ce que les enfants handicapés aient accès aux services d'éducation et de prise en charge de la petite enfance, à des programmes de développement précoce et à des possibilités de formation professionnelle inclusive dans tous les cantons (Recommandations faites à la Suisse par le Comité des droits de l'enfant le 4 février 2015 : Observations finales : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Politique sociale > Politique de l'enfance et de la jeunesse > Droits de l'enfant > Recommandations pour la Suisse 04.02.2015 > Comité des droits de l'enfant de l'ONU : Recommandations pour la Suisse, février 2015 (PDF) Observations finales.

mise intensivement à profit peut même avoir des répercussions négatives à cet égard (Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 12). L'assurance-qualité des offres est par conséquent essentielle pour atteindre les objectifs visés par la politique de la petite enfance. Dans ce cadre, tant les qualifications et compétences des professionnels que d'autres facteurs (pour les prestations d'accueil, par ex. la taille des groupes, le taux d'encadrement, la surface et l'équipement des locaux) jouent un rôle central.

Les exigences envers le personnel spécialisé actif dans les secteurs relevant de la politique de la petite enfance varient selon le domaine de travail et les fonctions concrètes. Une amélioration des qualifications et des compétences est requise en particulier dans les domaines suivants :

- Pour les **personnes spécialisées** sans fonction de direction, un potentiel d'amélioration est relevé notamment en ce qui concerne l'orientation pédagogique dans le travail quotidien et les connaissances des processus de développement et d'apprentissage de la petite enfance<sup>87</sup>, l'inclusion des familles socialement défavorisées et une gestion positive de la diversité, la collaboration avec les personnes chargées de l'éducation en dehors du contexte direct de prise en charge (par ex. soutien dans les situations de crise), la réflexion sur son propre rôle et sa propre action, l'utilisation consciente et adéquate du langage ainsi que les connaissances relatives à la mise en œuvre de la promotion des compétences linguistiques au quotidien (dans son aspect multidimensionnel, qui englobe également les relations entre développement moteur et maîtrise de la communication orale) (Dubach, et al., 2018, pp. XXVIII s., 59 s.). Pour les personnes spécialisées avec fonction de direction, un besoin d'intervention a été identifié principalement dans l'offre de formations initiales et continues : les compétences sont parfois insuffisantes s'agissant par exemple de l'orientation pédagogique, du travail conceptuel, de la collaboration avec les personnes chargées de l'éducation et de l'encadrement professionnel et axé sur la pratique des collaborateurs. Beaucoup de personnes exerçant une fonction de direction n'ont en outre pas suivi de formation continue correspondante (cf. ch. 4.3.1.)<sup>88</sup>.
- On observe également un besoin d'amélioration dans la **détection précoce des situations de mise en danger du bien** des enfants, notamment en ce qui concerne la violence physique, psychique et sexuelle ainsi que la négligence. À cet égard, et dans l'optique de soutenir les professionnels en cas de suspicions de mise en danger, il serait important que ceux-ci suivent une formation initiale et continue adéquate et que des instruments de détection précoce soient développés et mis en place. Par ailleurs, les institutions au sein desquelles les enfants pris en charge ne sont en général pas accompagnés (par ex. garderies, groupes de jeu et foyers) devraient en particulier mettre en place des concepts de protection visant à prévenir leur exploitation sexuelle. À ce jour, de tels instruments de détection précoce et concepts de protection ne semblent que rarement exister (Conseil fédéral, 2018, pp. IV, 14 et 28-29).<sup>89</sup>
- Pour les groupes professionnels qui travaillent avec et pour des enfants, **des connaissances spécialisées sur les droits des enfants** (en particulier le droit d'être entendu et les possibilités de participation) sont en outre indispensables. Jugeant la sensibilisation de ces groupes insuffisante en Suisse, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU recommande

---

<sup>87</sup> En particulier observation et documentation du comportement des enfants ainsi que capacité à le classer de manière analytique et à en tirer des conclusions pour sa propre pratique pédagogique (ou d'avoir recours à des spécialistes externes).

<sup>88</sup> L'étude sur le personnel qualifié mandatée par SAVOIRSOCIAL **Es ist eine ungültige Quelle angegeben.** constate que les structures d'accueil extra-familial des enfants sont soumises à une forte pression sur les coûts, qui constitue un frein à l'embauche de personnel qualifié supplémentaire. Compte tenu du taux de départ exceptionnellement élevé dans le champ professionnel du travail social, des mesures de fidélisation du personnel revêtent par conséquent une grande importance.

<sup>89</sup> Dans le cadre d'un rapport de recherche réalisé sur mandat de l'OFAS **Es ist eine ungültige Quelle angegeben.**, tous les instruments existants dans la pratique en Suisse ont été recensés au moyen de recherches sur Internet et d'entretiens avec des experts.

notamment d'élaborer des programmes systématiques de formation pour les éducateurs, les travailleurs sociaux, les agents des forces de l'ordre et le personnel de santé. Sur la base des recommandations du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, le Conseil fédéral a décidé de dresser un état des lieux de la situation en matière de formation aux droits de l'enfant dans le domaine de la formation professionnelle (initiale et continue) des professionnels qui travaillent avec et pour des enfants ainsi que, au besoin, de prendre des mesures en vue de sensibiliser et de former ces derniers au sujet de la CDE et des exigences qui y sont liées (Conseil fédéral, 2018, p. 7 et 18). Un état des lieux réalisé par le SEFRI concernant la formation initiale et continue des groupes au bénéfice d'une formation professionnelle de base a révélé qu'il faudrait renforcer la sensibilisation et la formation sur ce thème<sup>90</sup>. Le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) identifie également un potentiel d'optimisation en matière de sensibilisation des professionnels qui travaillent avec et pour des enfants (Centre suisse de compétence pour les droits humains, 2019, p. 221).

- À ce jour, peu d'informations sont disponibles au sujet du niveau de formation des éducateurs et des conseillers dans le domaine de la petite enfance (garderies, parents de jour, centres de consultation pour pères et mères) s'agissant du **développement précoce de la motricité** et de l'importance de l'activité physique ainsi que de la qualité des offres d'exercice physique et de sport dédiées à la petite enfance par rapport à celles proposées aux enfants plus âgés. Des études montrent que les offres d'accueil extra-familial peuvent avoir une influence considérable sur l'acquisition de multiples compétences motrices de base et la promotion de l'activité physique (Arhab, 2018). En Suisse, certaines mesures ont été mises en œuvre dans ce domaine sur la base de projets.<sup>91</sup> Cependant, il n'existe aujourd'hui aucun inventaire systématique relatif au niveau de formation.

S'agissant des **exigences de qualité dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants**, on constate parfois d'importantes différences entre les cantons, en particulier au niveau des normes en matière de formation du personnel, de taux d'encadrement et de concept pédagogique. Les exigences varient donc concernant la formation des directeurs de crèches ainsi que le rapport entre personnel d'encadrement formé et non formé. Par ailleurs, seuls quelques cantons contrôlent les concepts pédagogiques et leur mise en œuvre. Les normes salariales de même que les prescriptions applicables à la gestion de la qualité n'existent également que de manière isolée (cf. ch. 4.3.2.).

## 5.5 Financement des offres

D'importantes différences régionales sont observées eu égard au financement des offres dans le domaine de la politique de la petite enfance (cf. ch. 4.4.1). S'agissant de l'accueil extra-familial des enfants, le financement incombe majoritairement aux familles en Suisse. Les tarifs payés par les personnes chargées de l'éducation varient fortement selon le type de soutien financier, par les cantons, les communes et/ou les entreprises (cf. ch. 4.4.2).

Dans ses recommandations de 2011, la CDAS suggère que les cantons et les communes se partagent, selon leurs possibilités, le financement de l'accueil extra-familial des enfants. Concernant le mode de subvention des pouvoirs publics, elle conseille d'utiliser un système mixte qui comprenne des contributions à la prise en charge, des contributions d'exploitation périodiques et des aides financières uniques au démarrage ou des subventions uniques de

<sup>90</sup> Lors des révisions des plans d'études cadres tels que les formations professionnelles de base et les offres de formation professionnelle supérieure (comme cela est par ex. à l'avenir prévu pour le diplôme d'éducatrice de l'enfance diplômée ES/éducateur de l'enfance diplômé ES), le SEFRI doit sensibiliser les organismes afin qu'ils contrôlent si les droits des enfants comme le droit de participation sont pris en compte de façon adéquate. Parallèlement, le SEFRI recommande, pour l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle de base qui travaillent avec et pour des enfants, de sensibiliser les responsables de la formation professionnelle de tous les lieux d'apprentissage aux droits des enfants.

<sup>91</sup> Cf. par exemple [www.radix.ch](http://www.radix.ch) > Écoles en santé > Alimentation et mouvement > Purzelbaum et [www.youplabouge.ch](http://www.youplabouge.ch).

projet. Elle recommande en outre que les pouvoirs publics définissent des coûts standard (coûts pour une place d'accueil calculés sur la base des frais de personnel, d'administration, de locaux et d'aménagement) qui servent de référence au montant des subventions, ainsi qu'un système tarifaire uniforme faisant en sorte que toutes les personnes chargées de l'éducation puissent s'acquitter de la contribution financière fixée par les tarifs. À partir d'un certain revenu, les personnes chargées de l'éducation doivent supporter la totalité des coûts. (Ecoplan, 2020, p. 10 s.)

Le manque de ressources financières et/ou des coûts élevés peuvent notamment constituer un frein majeur à l'accès aux prestations de la politique de la petite enfance pour les familles socialement défavorisées et leurs enfants.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Afin de soutenir les personnes tributaires de l'aide sociale, la CSIAS définit des normes, qui font office de recommandations à l'intention des autorités sociales des cantons, des communes et de la Confédération ainsi que des institutions sociales privées. Celles-ci n'acquièrent un caractère obligatoire que par la législation cantonale. Les mesures relevant de la politique de la petite enfance font souvent partie des prestations circonstanciées, lesquelles permettent d'une part d'octroyer l'aide sociale de manière individuelle et en fonction des besoins et, d'autre part, de lier l'octroi de moyens particuliers à certains objectifs. Les normes de la CSIAS (chapitre 5) stipulent expressément que ces prestations visent aussi à soutenir les familles. En l'absence de données, il est cependant impossible d'évaluer si et dans quelle mesure les cantons et communes octroient des prestations correspondantes dans le domaine de la politique de la petite enfance et si des obstacles financiers spécifiques existent (cf. <https://normes.csias.ch>).

## 6 Possibilités de développement à l'échelle fédérale

Ces dernières années, la politique de la petite enfance a de plus en plus cristallisé le débat politique. Le présent état des lieux montre que la majorité des cantons et grandes villes ainsi qu'un nombre croissant de petites villes et communes ont désormais élaboré une stratégie dans ce domaine politique ou certaines de ses composantes.

Ce chapitre aborde différentes possibilités de développement dont la Confédération dispose dans les limites de ses compétences constitutionnelles, qui couvrent les champs d'action « bases de données statistiques », « échanges d'informations et d'expériences/coordination », « accès aux offres », « qualité des offres » et « financement des offres ». Les possibilités de développement considérées peuvent intervenir dans le cadre des bases légales existantes, mais leur mise en œuvre nécessiterait d'accroître les moyens financiers et les ressources en personnel en conséquence.

Le Conseil fédéral étudie actuellement d'autres possibilités de développement en lien avec la politique de la petite enfance dans le cadre des travaux suivants :

- En réponse à la motion Eymann du 25 septembre 2018 (18.3834 « Soutien linguistique précoce, avant l'école enfantine, pour faciliter l'intégration et l'obtention d'un certificat du secondaire II »), le Conseil fédéral examinera les modalités d'un **encouragement précoce du langage** qui serait introduit dans toute la Suisse, **avant l'entrée à l'école enfantine**, avec le soutien de la Confédération.
- Donnant suite au postulat 18.3846 Lohr « **Activité physique et sportive** quotidienne pour les enfants et les jeunes », le Conseil fédéral élabore actuellement un rapport, qui présente en particulier les mesures, programmes et initiatives existant en Suisse pour promouvoir l'activité sportive. Ce rapport doit déterminer les groupes cibles où les objectifs du système actuel de promotion du sport ne sont pas suffisamment atteints et identifier s'il existe des mesures de promotion du sport efficaces dans d'autres pays, qui peuvent être appliquées en Suisse. La situation actuelle en matière de promotion du sport et de l'activité physique durant la petite enfance doit également y être abordée (cf. ch. 3.3, OFSPO).
- La Confédération étudie actuellement dans quelle mesure les mesures d'encouragement de l'acquisition des langues sur la base de l'ordonnance sur les langues (cf. ch. 3.3, OFC) peuvent être étendues afin de pouvoir soutenir également les cantons dans la mise en œuvre de **mesures encourageant la langue pour le groupe cible de la petite enfance**. Elle se base pour ce faire sur une enquête réalisée auprès des cantons par la CDIP en accord avec l'OFC.

### 6.1 Bases de données statistiques

Bien qu'un important volume d'informations soit collecté dans les domaines pertinents pour la politique de la petite enfance (cf. ch. 3.3, OFS) et que de nombreuses études aient été publiées ces dernières années, des bases de décision fiables et étayées par des données font parfois défaut pour un développement ciblé des mesures et des offres. En vue d'une amélioration des bases de données, les possibilités de développement suivantes sont notamment envisageables à l'échelle fédérale :

#### *Introduction d'une statistique nationale de l'accueil extra-familial des enfants*

- Les offres d'accueil extra-familial des enfants ne sont jusqu'à présent pas systématiquement recensées en raison d'un manque d'informations, mais aussi d'unité, de comparabilité et de cohérence des données au niveau cantonal (CSRE, 2018, p. 53; Ecoplan, 2020, p. 56 s.). Un recensement national systématique et régulier des prestations d'accueil extra-familial et



de leur utilisation faciliterait sensiblement la planification et le pilotage d'une offre adaptée aux besoins dans les cantons, les régions et les communes.

**Possibilité de développement A :** introduction d'un recensement national des offres des cantons dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants et de l'utilisation qui en est faite. Pour la tenue d'une telle statistique nationale, la Confédération a besoin des données provenant des fichiers cantonaux. Conformément à l'ordonnance sur le placement d'enfants (art. 1, al. 1, 17, al. 2, et 21, al. 1, let. b), les cantons sont tenus de constituer des dossiers sur les places d'accueil, lesquels pourraient être utilisés comme base pour cette statistique. Concernant le recensement, il s'agit d'un relevé indirect au sens l'art. 4, al. 2, de la loi sur la statistique fédérale (LSF ; RS 431.01), dont la base doit être créée dans une ordonnance du Conseil fédéral. L'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (ordonnance sur les relevés statistiques ; RS 431.012.1) peut être complétée par une annexe correspondante.

En concertation avec les conférences intercantionales compétentes, la Confédération étudie actuellement si les données collectées par les cantons, qui remplissent les exigences en termes d'uniformité, d'étendue et de qualité, permettraient la tenue d'une statistique à l'échelle fédérale.

*Amélioration des données relatives à l'état de santé des enfants d'âge préscolaire en tenant compte des préjudices sociaux*

- L'Observatoire suisse de la santé recommande en particulier dans l'actuel rapport national sur la santé de recueillir à intervalles réguliers et à l'échelle de la Suisse des données épidémiologiques (facteurs de risques, état de santé) sur les enfants jusqu'à l'âge de 10 ans ainsi que de réaliser des études dans le but de combler les lacunes dans les données lorsque c'est utile pour piloter l'offre de soins destinés aux enfants et aux jeunes. Il conseille en outre d'étudier de plus près le bien-être et la santé psychique des enfants, des adolescents et des jeunes adultes. La Confédération et les cantons sont en train d'examiner les recommandations formulées dans le cadre du rapport national sur la santé.

**Possibilité de développement B :** Des éventuelles possibilités de développement tirées des recommandations de l'Observatoire suisse de la santé seront examinées.

*Amélioration des données relatives à l'intégration des enfants d'âge préscolaire issus de la migration*

- Dans le cadre du monitoring prévu en relation avec l'Agenda Intégration Suisse, des données sur l'utilisation des offres de promotion des compétences linguistiques par les enfants relevant du domaine de l'asile doivent être collectées. Les données relatives à l'ensemble de la population issue de l'immigration font cependant défaut. Parmi les indicateurs d'intégration de l'OFS, il n'en existe aucun permettant d'en savoir plus sur l'intégration des enfants issus de la migration. Il manque en particulier des données concernant les compétences linguistiques des enfants avant l'entrée à l'école obligatoire ainsi que l'accès des enfants issus de la migration aux offres dans le domaine de la politique de la petite enfance.

**Possibilité de développement C :** examen par la Confédération d'un élargissement des indicateurs d'intégration. Les indicateurs suivants pourraient par exemple être compilés : accès des enfants issus de la migration aux offres de EAJE ; compétences linguistiques avant l'entrée à l'école obligatoire.

## 6.2 Échanges d'informations et d'expériences/coordination

La politique de la petite enfance touche des domaines politiques très divers, lesquels font intervenir différents acteurs étatiques et de la société civile. Plusieurs offices fédéraux assument des tâches relevant de cette politique en prenant appui sur différentes bases légales (cf. ch. 3.3).

Le présent état des lieux a ici révélé d'importantes différences régionales dans de nombreux domaines. Les possibilités dont disposent les différents acteurs d'organiser les échanges

nécessaires d'informations et d'expériences entre les divers niveaux et domaines de compétence sont parfois limitées.

Des mesures visant l'amélioration des échanges d'informations et d'expériences ainsi qu'une collaboration plus efficace et ciblée pourraient notamment être mises en œuvre en vertu des bases légales existantes :

*Renforcement de l'encouragement des échanges d'informations et d'expériences entre spécialistes*

- Conformément aux art. 18 et 21 LEEJ, la Confédération peut encourager l'échange d'informations et d'expériences entre spécialistes de la politique de l'enfance et de la jeunesse, diffuser des informations sur les types d'activités qui ont fait leurs preuves de même qu'encourager le développement des compétences dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse. À l'heure actuelle, les échanges d'informations et d'expériences s'effectuent principalement par le biais des contacts réguliers avec les membres de la Conférence pour la politique de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ). En tant qu'organe responsable de la politique de l'enfance et de la jeunesse à l'échelle fédérale et dans le cadre de ses activités régulières, l'OFAS met par ailleurs en place des mesures d'encouragement de la collaboration et du développement des compétences. Pour des motifs liés aux moyens financiers et aux ressources en personnel, il ne peut toutefois ici tenir compte que ponctuellement de la politique de la petite enfance.
- En matière d'intégration, l'art. 56 LEI confère à la Confédération la possibilité d'encourager l'échange d'expérience entre spécialistes afin de développer le professionnalisme et la qualité dans le domaine.
- L'OFSP soutient les échanges entre spécialistes à l'échelle nationale sur les questions de politique sanitaire dans le cadre des stratégies nationales Prévention des maladies non transmissibles et Addictions.

**Possibilité de développement D :** exemples de mesures possibles à l'échelon fédéral pour renforcer la promotion des échanges d'informations et d'expériences entre spécialistes : encouragement des échanges d'informations et d'expériences avec les autres acteurs de la politique de la petite enfance (conférences intercantionales, Association des Communes Suisses, Union des villes suisses, organisations non gouvernementales, autres spécialistes), recours au soutien de tiers pour l'élaboration et la diffusion d'informations sur les types d'activités qui ont fait leurs preuves (bonnes pratiques) dans ce domaine et assistance à la conception d'instruments de travail pratiques (par ex. guides et lignes directrices).

*Mise en place d'un état des lieux régulier de la politique de la petite enfance dans les cantons*

- En vertu également de l'art. 18 LEEJ, l'OFAS et la CDAS publient chaque année sur une plateforme électronique un état des lieux actualisé de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons<sup>93</sup>. Celui-ci recouvre les prestations cantonales pour l'encouragement des enfants, des jeunes et des familles, le conseil et le soutien, les aides complémentaires à l'éducation, l'analyse de situations et la gestion des cas.<sup>94</sup> La plateforme comporte des indications sur les bases légales de la politique de l'enfance et de la jeunesse et sur les prestations offertes, ainsi que sur des projets et programmes menés au plan national, cantonal ou communal. Des informations actualisées sont en outre régulièrement publiées sur la page d'accueil. La plateforme encourage ainsi l'échange d'informations, tout en contribuant à faciliter la collaboration entre les spécialistes de la Confédération, des

<sup>93</sup> Cf. [www.politiqueenfancejeunesse.ch/](http://www.politiqueenfancejeunesse.ch/)

<sup>94</sup> Cf. Aide à l'enfance et à la jeunesse : prestations de base (Schnurr, 2012, p. 73 ss.; Conseil fédéral, 2012, p. 23).

cantons et des communes. À ce jour, la politique de la petite enfance n'est en revanche pas systématiquement couverte.

**Possibilité de développement E :** intégration à l'état des lieux des prestations de la politique de la petite enfance visées au chapitre 4 du présent rapport. La Confédération finance les développements techniques et l'exploitation de la plateforme. Chaque année, les cantons communiquent leurs informations actualisées à la Confédération, qui se charge ensuite de les publier sur la plateforme. En outre, les différents offices fédéraux actifs dans le domaine de la politique de la petite enfance fournissent les informations les concernant.

#### *Amélioration de la coopération et de la coordination au niveau fédéral*

- En vertu de l'art. 20 LEEJ, l'OFAS coordonne les mesures prises par la Confédération dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse et veille à ce qu'il y ait un échange suivi d'informations et d'expériences entre les services fédéraux compétents. Cela se fait aujourd'hui principalement au sein du Groupe de coordination de la politique fédérale de l'enfance et de la jeunesse, fondé en 2014, qui se réunit une fois par année et dans le cadre duquel sont échangés les informations et documents importants. Dans ce contexte, la politique de la petite enfance n'est prise en considération que ponctuellement.
- Sur la base de l'art. 56 LEI, le SEM assure l'échange d'informations et d'expériences sur des thèmes relevant de l'intégration.

**Possibilité de développement F :** prise en compte renforcée de la politique de la petite enfance dans les échanges entre offices fédéraux. À cet égard, il est envisageable de créer un sous-groupe permanent rattaché au groupe de coordination de la politique de l'enfance et de la jeunesse de la Confédération, composé des offices fédéraux associés à cette politique. Se réunissant une à deux fois par an, les spécialistes échangent sur les travaux et mesures entrepris au niveau de la Confédération ainsi que sur le soutien financier de tiers à la politique de la petite enfance.

Enfin, la CSEC-N a élaboré une possible mesure dans la perspective de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 17.412 Matthias Aebischer « Égalité des chances dès la naissance »<sup>95</sup>. La commission a décidé de soutenir des programmes dans le domaine de la petite enfance au moyen d'un mécanisme de financement incitatif en faveur des cantons en vue d'encourager les autorités cantonales et communales compétentes à développer leurs offres en fonction des besoins. Dans ce cadre, la Confédération pourrait promouvoir les mesures visant à améliorer la coordination à l'échelle cantonale (en association avec les communes et d'autres acteurs). L'initiative est actuellement débattue au Parlement.

## **6.3 Accès aux offres**

S'agissant de la garantie d'un bas seuil d'accès aux offres de la politique de la petite enfance à tous les enfants et à leurs familles (également aux familles socio-économiquement défavorisées, issues ou non de la migration, ainsi qu'aux enfants et aux personnes chargées de leur éducation en situation de handicap), les possibilités de développement suivantes se présentent à l'échelon fédéral :

#### *Renforcement de l'encouragement de l'accès pour les enfants issus de la migration*

- Sur la base de l'art. 58 LEI et dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC), le SEM aide à titre subsidiaire les cantons à améliorer, par le biais de mesures ciblées, l'accessibilité aux offres des structures ordinaires de formation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance pour la population issue de l'immigration.

<sup>95</sup> Le projet a été accepté par le Conseil national le 18 juin 2020, mais rejeté par le Conseil des États le 9 septembre 2020. Il fait à présent l'objet de nouveaux débats au Conseil national.

**Possibilité de développement G :** examen par le SEM, en collaboration avec les cantons, des modalités selon lesquelles l'accès aux offres peut être amélioré pour les enfants issus de la migration dans le cadre du développement des programmes d'intégration cantonaux (PIC).

*Promotion accrue de l'égalité des chances pour les enfants en situation de handicap*

- Le BFEH soutient des projets en faveur de l'égalité des personnes handicapées (cf. ch. 3.3). Le but est de promouvoir d'une façon concrète et pratique l'égalité. La LHand met notamment en avant les domaines de la formation, du travail, du logement, du transport de personnes, de la culture et du sport. Les projets soutenus peuvent provenir d'un canton, d'une commune ou d'une organisation opérant au niveau national ou dans toute une région linguistique. Des projets pour favoriser l'égalité des jeunes enfants handicapés soumis à la BFEH peuvent ainsi bénéficier du soutien financier de la Confédération.

**Possibilité de développement H :** soutenir davantage de projets relevant de la politique de la petite enfance sur la base de la LHand, dès lors que les demandes d'aide financière en ce sens sont introduites.

Au titre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 17.412 Matthias Aebischer « Égalité des chances dès la naissance » (cf. ch. 6.1), la Confédération pourrait en outre soutenir des mesures cantonales visant à assurer également l'accès aux offres aux enfants de familles socialement défavorisées ainsi qu'aux enfants et aux personnes chargées de leur éducation en situation de handicap.

## 6.4 Qualité des offres

Le présent état des lieux a identifié un certain besoin d'intervention en ce qui concerne la formation professionnelle des spécialistes actifs dans les domaines de travail relevant de la politique de la petite enfance de même que le développement de directives de qualité et d'outils ad hoc (cf. ch. 5.4). En vertu des bases légales existantes, la marge de manœuvre au niveau fédéral est restreinte pour ce qui est de la promotion de la professionnalisation ou de la qualité des offres dédiées à la petite enfance :

- En s'appuyant sur les art. 56 et 58 LEI, le SEM peut par exemple, dans le cadre de programmes et de projets d'importance nationale, encourager le développement de la qualité et la professionnalisation en matière de formation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance, dès lors que cela présente de l'intérêt pour l'intégration. Par ailleurs, les programmes d'intégration cantonaux formulent des recommandations relatives au développement de la qualité des offres dans le domaine d'encouragement de la petite enfance.
- Sur la base de la LAFam, la Confédération soutient également des organisations d'utilité publique actives dans toute la Suisse ou sur tout le territoire d'une région linguistique dans les domaines d'encouragement « accompagnement de familles, conseils aux familles et formation des parents » et « conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation » (cf. ch. 3.3, OFAS). Par l'intermédiaire de ce crédit, elle encourage entre autres les organisations familiales qui exercent des activités visant à développer la qualité de l'accueil extra-familial des enfants.
- Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 17.412 Matthias Aebischer « Égalité des chances dès la naissance » (cf. ch. 6.1), la Confédération pourrait soutenir des mesures cantonales de promotion de la qualité et d'assurance-qualité (développement de directives de qualité et d'outils par ex.).

Dans ce qui suit sont présentées les clarifications effectuées dans le cadre de cet état des lieux eu égard aux possibilités de développement s'agissant de la promotion de la qualité dans le domaine de la politique de la petite enfance :

- **Formation initiale et continue** : il n'existe aucune possibilité d'action à l'échelon fédéral concernant la promotion de la professionnalisation dans la formation professionnelle. Les contenus de la formation initiale et continue sont du ressort des associations. La formation professionnelle initiale d'assistante socio-éducative/assistant socio-éducatif avec certificat fédéral de capacité (CFC) a ainsi été entièrement révisée ces dernières années, au cours d'un long processus qui s'est conclu le 21 août 2020. Elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021. L'ensemble des aspects et les besoins des différents groupes intéressés, y compris l'orientation « accompagnement des enfants », ont ici été inclus et pris en compte dans toute la mesure du possible. L'association faîtière de la profession est responsable des contenus de cette formation. La Confédération n'a que très peu de compétences pour édicter des réglementations en matière de formation continue, également pour ce qui est des contenus. Il n'existe pas non plus de soutien financier pour l'amélioration de ces derniers, puisque la loi sur la formation continue est conçue comme loi-cadre et ne prévoit en conséquence aucun encouragement de projets pour des domaines politique sectoriels. La Confédération ne peut pas soutenir financièrement une formation continue individuelle.
- **Accueil extra-familial des enfants** : sur la base de la LAAcc (cf. ch. 3.3, OFAS), la Confédération subventionne le développement d'offres destinées aux enfants dans des structures d'accueil collectif de jour, des structures d'accueil parascolaire et des familles de jour. Ce soutien a pour objectif d'améliorer la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle grâce à la création d'une offre de places d'accueil adaptée aux besoins. S'agissant de la qualité des offres, la seule condition est l'octroi d'une autorisation d'exploitation par l'autorité communale ou cantonale compétente.

Au plan fédéral, seule l'OPE contient des prescriptions relatives à la surveillance et à l'approbation en ce qui concerne l'accueil extra-familial des enfants. La responsabilité à cet égard est transférée aux cantons. En 2009 et 2010, le Conseil fédéral a examiné dans quelle mesure les exigences de qualité contenues dans l'OPE pourraient être concrétisées.<sup>96</sup> Mais il a renoncé à cette révision après que ses propositions, et notamment la réglementation de la prise en charge extra-familiale, ont été vivement critiquées lors de la consultation.

Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, la possibilité d'une extension des prescriptions du droit fédéral relatives à l'accueil extra-familial des enfants dans l'OPE – comme cela était déjà prévu dans les deux projets d'ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfants (OPEE) du Conseil fédéral en 2009 et 2010 – a fait l'objet de nouvelles discussions. Lors de la consultation sur l'OPEE, la compétence du Conseil fédéral ainsi que celle de la Confédération en général quant à l'édiction de telles dispositions avaient déjà été maintes fois contestées. Même le Conseil fédéral estime désormais que la prise en charge de gré à gré et extra-familiale des enfants ne relève pas du droit civil. Le code civil ne peut par conséquent pas servir de base pour une harmonisation des prescriptions applicables à l'accueil extra-familial.

## 6.5 Financement des offres

Il existe d'importantes différences régionales concernant le financement des offres dans le domaine de la politique de la petite enfance. En raison de la répartition fédéraliste des compétences ainsi que de la compétence prioritaire des cantons et des communes, les possibilités d'action à l'échelle fédérale se limitent à des mesures de soutien.

S'agissant en particulier de l'accueil extra-familial des enfants, le financement incombe majoritairement aux familles en Suisse et les tarifs payés varient ici considérablement (cf. ch. 4.4). En vertu de dispositions temporaires de la LAAcc, la Confédération peut soutenir financièrement les cantons qui baissent les frais d'accueil pour les personnes chargées de l'éducation exerçant une activité lucrative au moyen d'un relèvement de ses subventions. Selon

<sup>96</sup> Cf. documentation sur [www.bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch) > Société > Projets législatifs terminés > Prise en charge d'enfants hors du foyer familial.

les bases légales en vigueur, la Confédération n'a pas latitude pour financer les offres au-delà des possibilités existantes.

Renforcement des subventions aux organisations familiales œuvrant en faveur du groupe cible des familles avec enfants d'âge préscolaire

- Sur la base de la LAFam, la Confédération soutient des organisations d'utilité publique actives dans toute la Suisse ou sur tout le territoire d'une région linguistique dans les domaines d'encouragement « accompagnement de familles, conseils aux familles et formation des parents » et « conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation » (cf. ch. 3.3, OFAS).

**Possibilité de développement I :** possibilité, au sens de la LAFam, de soutenir davantage les activités bénéficiant aux familles avec enfants d'âge préscolaire.

## 7 Conclusions pour le développement de la politique de la petite enfance

Le présent état des lieux des offres relevant de la politique de la petite enfance ainsi que des bases légales et de la répartition des compétences entre les acteurs fédéraux, cantonaux et communaux illustre clairement tant la diversité que le caractère transversal marqué de cette politique.

Les mesures et les offres dédiées à la petite enfance contribuent de manière décisive à la réalisation des objectifs primordiaux de diverses politiques – sociale, de la santé, d'intégration, de la formation, etc. Par sa définition d'une « politique de la petite enfance » formulée dans le présent rapport, le Conseil fédéral adopte une perspective centrée sur les enfants, qui accorde la priorité à leur bien-être physique et psychologique, à leur protection et à leur développement sain dans le respect de l'égalité des chances.

La clarification des concepts entreprise et l'établissement d'un catalogue (non exhaustif) des prestations doivent en premier lieu contribuer à simplifier les échanges et la communication entre les différents acteurs étatiques. L'état des lieux relatif aux bases juridiques, à la répartition des compétences et aux activités aux trois niveaux de l'État permettra quant à lui de mieux harmoniser les diverses mesures à l'avenir.

Dans ce rapport, le Conseil fédéral met en outre en évidence cinq champs d'action pour lesquels différents acteurs ont identifié des lacunes et des potentiels d'amélioration en lien avec les activités étatiques : « bases de données statistiques », « échanges d'informations et d'expériences/coordination », « accès aux offres », « qualité des offres » et « financement des offres ».

Lors de l'élaboration du présent rapport, le Conseil fédéral a examiné les possibilités de développement à l'échelle fédérale, dans le cadre des bases constitutionnelles et légales existantes, des champs d'action précités, retenant en particulier les options suivantes :

- A) Introduction d'une statistique nationale de l'accueil extra-familial des enfants
- B) Amélioration des données relatives à l'état de santé des enfants d'âge préscolaire en tenant compte des préjudices sociaux
- C) Amélioration des données relatives à l'intégration des enfants d'âge préscolaire issus de la migration
- D) Renforcement de l'encouragement des échanges d'informations et d'expériences entre spécialistes
- E) Mise en place d'un état des lieux régulier de la politique de la petite enfance dans les cantons
- F) Amélioration de la collaboration et de la coordination au niveau fédéral
- G) Renforcement de l'encouragement de l'accès des enfants issus de la migration aux prestations de la politique de la petite enfance
- H) Promotion accrue de l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire en situation de handicap
- I) Renforcement des subventions aux organisations familiales œuvrant en faveur du groupe cible des familles avec enfants d'âge préscolaire

*Mesures et possibilités de développement en cours ou à l'étude :* certaines des possibilités de développement (A, B, C, H et I) sont d'ores et déjà en cours d'examen ou de mise en œuvre. La Confédération étudie ainsi actuellement, en concertation avec les conférences intercantionales compétentes, si les données collectées par les cantons qui remplissent les exigences en termes

d'uniformité, d'étendue et de qualité permettent la tenue d'une statistique relative à l'accueil extra-familial des enfants à l'échelle fédérale (A). Des possibilités de développement tirées des recommandations de l'Observatoire suisse de la santé sont également examinées (B). Lorsque des demandes d'aide financière en ce sens sont introduites, davantage de projets en faveur de la promotion de l'égalité des chances pour les enfants en situation de handicap peuvent en outre dès à présent bénéficier d'un soutien (I). Sont également à l'étude un élargissement des indicateurs d'intégration en vue d'enrichir les données relatives à l'intégration des enfants d'âge préscolaire issus de la migration (C) ainsi que l'initiation, dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux, de mesures contribuant à améliorer l'accès des enfants issus de la migration aux offres dans le domaine de la politique de la petite enfance (H).

*Autres possibilités de développement* : le rapport met en évidence d'autres possibilités de développement à l'échelle fédérale (D, E, F et I) : l'encouragement renforcé et régulier des échanges d'informations et d'expériences entre spécialistes par la Confédération (D), la mise en place d'un état des lieux régulier de la politique de la petite enfance dans les cantons (E), l'amélioration de la collaboration et de la coordination au niveau fédéral (F) et le soutien accru des activités bénéficiant aux familles avec enfants d'âge préscolaire dans le cadre des aides financières aux organisations familiales prévues par la LAFam (I).

Le Conseil entend, à l'avenir, renforcer la collaboration et la coordination au niveau fédéral de la politique de la petite enfance (F). À cet effet est créé un sous-groupe permanent rattaché au groupe de coordination de la politique de l'enfance et de la jeunesse de la Confédération, qui sera chargé d'assurer une meilleure coordination entre les offices fédéraux impliqués et fera le lien entre les spécialistes. Cette mesure peut être mise en œuvre au moyen des ressources en personnel existantes.

La mise en œuvre des possibilités de développement (D, E et I) exigerait toutefois de renforcer les ressources humaines et financières, ou de redistribuer les contributions financières allouées à des tiers. Étant donné la compétence prioritaire des cantons et des communes s'agissant de la politique de la petite enfance, le Conseil fédéral considère que l'idée de renforcer l'encouragement des échanges d'informations et d'expériences via la LEEJ et de procéder à un état des lieux régulier dans les cantons est certes judicieuse, mais pas prioritaire. Un tel projet impliquerait d'augmenter les effectifs et les ressources financières de l'OFAS. Le Conseil fédéral ne souhaite pas augmenter les aides financières allouées aux organismes œuvrant en faveur des familles avec enfants d'âge préscolaire (I), car une telle mesure reviendrait à redistribuer les moyens financiers à disposition et à pénaliser d'autres organisations bénéficiaires de ces aides.

Des options d'action supplémentaires, dépassant le cadre des possibilités de développement mentionnées plus haut, sont examinées dans le cadre des travaux en lien avec la politique de la petite enfance suivants : en réponse à la motion Eymann 18.3834 « Soutien linguistique précoce, avant l'école enfantine, pour faciliter l'intégration et l'obtention d'un certificat du secondaire II », le Conseil fédéral évalue les modalités d'un encouragement précoce du langage qui serait introduit dans toute la Suisse, avant l'entrée à l'école enfantine, avec le soutien de la Confédération. Donnant suite au postulat 18.3846 Lohr « Activité physique et sportive quotidienne pour les enfants et les jeunes », il dresse en outre un état des lieux de la situation actuelle en matière de promotion du sport et de l'activité physique durant la petite enfance. Enfin, la Confédération étudie dans quelles proportions les mesures d'encouragement de l'acquisition des langues visées par l'ordonnance sur les langues peuvent être étendues au groupe cible des enfants d'âge préscolaire.

Concernant la promotion de la qualité des offres dans le domaine de la politique de la petite enfance, aucune possibilité de développement concrète ne se présente au niveau fédéral selon les bases légales en vigueur. En revanche, l'encouragement des échanges d'informations et d'expériences – notamment sur les types d'activités qui ont fait leurs preuves (bonnes pratiques) – peut largement contribuer à améliorer la qualité des offres. Différents offices fédéraux initient d'ores et déjà des mesures en ce sens (cf. chapitre 3.3).



Le Conseil fédéral estime que la politique de la petite enfance constitue un champ d'action primordial de la politique sociale. Elle contribue à ce que tous les enfants grandissent dans un contexte sûr et sain, bénéficient des mêmes chances de développement et puissent s'insérer plus tard dans la vie sociale et professionnelle. Les résultats de l'étude BAK Economics (2020) révèlent en outre que les investissements dans ce domaine sont fructueux sur le plan économique. Les enfants qui peuvent recourir à des offres de qualité dans le domaine de la petite enfance ont de meilleures chances de décrocher un bon diplôme. Un niveau de formation plus élevé contribue à améliorer le comportement en matière de santé ainsi que les perspectives salariales et à réduire les risques de comportement problématique en société. Des enfants ayant de meilleures perspectives d'emploi, plus productifs et qui gagnent des salaires plus élevés à l'âge adulte profitent à l'économie. La compétence prioritaire s'agissant de la politique de la petite enfance se trouve toutefois aux mains des cantons et des communes. La Confédération mène ou étudie déjà de nombreuses mesures de promotion dans ce domaine. À l'heure actuelle, le Conseil fédéral ne voit donc pas la nécessité d'élargir nettement les activités au niveau fédéral. Cela étant, il considère qu'il y a en effet matière à agir sur la collaboration et la coordination à l'échelle du pays (possibilité de développement F). Pour ce faire, tous les offices fédéraux impliqués dans la politique de la petite enfance institueront des échanges réguliers.

# Bibliographie

- Arhab, A. A.-B.-A. (2018). Childcare Correlates of Physical Activity, Sedentary Behavior, and Adiposity in Preschool Children: A Cross-Sectional Analysis of the SPLASHY Study. *Journal of Environmental and Public Health*. doi:<https://doi.org/10.1155/2018/9157194>
- Avenir Social et Fachverband Sozialpädagogische Familienbegleitung Schweiz. (2017). *Leitbild Sozialpädagogische Familienbegleitung*. Récupéré sur [https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/RZ\\_Flyer\\_A5\\_Leitbild\\_SPF\\_WEB\\_mc\\_230120.pdf](https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2018/12/RZ_Flyer_A5_Leitbild_SPF_WEB_mc_230120.pdf)
- BAK. (2020). *Modèle global économique pour l'analyse relative à la «politique de la petite enfance»*. Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation. Bâle: BAK Economics AG. Récupéré sur <https://jacobsfoundation.org/studien-broschueren/>
- Balthasar, A., & Ritz, M. (2020). *Whitepaper sur les investissements en faveur de la petite enfance: Éclairage sur leur utilité pour l'économie nationale*. Zurich: Fondation Jacobs. Récupéré sur <https://jacobsfoundation.org/studien-broschueren/>
- Bieri, O., Felfe, C., & Ramsden, A. (2017). *Evaluation «Anstossfinanzierung»*. *Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?* Schlussbericht zuhanden Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), Interface Politikstudien Forschung Beratung und Universität St. Gallen, Lucerne/Saint-Gall. Récupéré sur <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluationen.html>
- Blaser, M., & Amstad, F. (2016). *La santé psychique au cours de la vie. Rapport de base*. Berne et Lausanne: Promotion Santé Suisse. Récupéré sur [https://gesundheitsfoerderung.ch/assets/public/documents/de/5-grundlagen/publikationen/psychische-gesundheit/berichte/Bericht\\_006\\_GFCH\\_2016-04\\_-\\_Psychische\\_Gesundheit\\_ueber\\_die\\_Lebensspanne.pdf](https://gesundheitsfoerderung.ch/assets/public/documents/de/5-grundlagen/publikationen/psychische-gesundheit/berichte/Bericht_006_GFCH_2016-04_-_Psychische_Gesundheit_ueber_die_Lebensspanne.pdf)
- Bundesrat. (2018). *Politique en faveur des personnes handicapées*. Bundesratsbericht, Berne. Récupéré sur <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/politique-nationale-du-handicap.html>
- Buser, P., & Augsburger, K. (2018). Une réflexion et une action coordonnées pour la petite enfance. *CHSS*(Nr. 4). Récupéré sur <https://soziale-sicherheit-chss.ch/artikel/koordiniertes-denken-und-handeln-fuer-die-fruehe-kindheit/>
- Centre suisse de compétence pour les droits humains. (2019). *Mise en œuvre en Suisse du droit de participation de l'enfant au sens de l'art. 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Étude sur les bases légales et la pratique de neuf cantons dans les domaines du droit de la famille, du* . Berne.
- Clinique psychiatrique de Thurgovie. (2017). *Eltern-Kind-Behandlung. Bereich KJPD und Psychotherapie*. Broschüre. Von [https://www.stgag.ch/uploads/tx\\_comsolitdocs/pdt\\_Eltern\\_Kind\\_Behandlung20170413.pdf](https://www.stgag.ch/uploads/tx_comsolitdocs/pdt_Eltern_Kind_Behandlung20170413.pdf) abgerufen
- Commission européenne/EACEA/Eurydice/Eurostat. (2019). *Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe, Édition 2019*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne. Récupéré sur

<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5816a817-b72a-11e9-9d01-01aa75ed71a1>

Commission européenne/ECEA/Eurydice. (2019). *Eurydice – L'Essentiel de. Chiffres clés de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants en Europe*. Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne. Récupéré sur <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fd227cc1-ddac-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF/source-search>

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales. (2017). De concert en faveur de l'encouragement précoce. Points essentiels pour la coopération intercantonale entre la CDAS, la CDIP et la CDS. Récupéré sur [https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2017.05.11\\_Eckwerte\\_SODK\\_Fruehe\\_Foerderung\\_d\\_def.pdf](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2017.05.11_Eckwerte_SODK_Fruehe_Foerderung_d_def.pdf)

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales. (2017, mai 11). De concert en faveur de l'encouragement précoce. Points essentiels pour la coopération intercantonale entre la CDAS, la CDIP et la CDS. Berne. Récupéré sur [www.sodk.ch](http://www.sodk.ch): <http://www.sodk.ch/fachbereiche/kinder-und-jugend/fruehe-foerderung/>

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique. (2007). *Terminologie uniforme pour le domaine de la pédagogie spécialisée adoptée par la CDIP le 25 octobre 2007 sur la base de l'accord intercantonal sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée*. Récupéré sur <https://www.szh.ch/themen/recht-und-finanzierung/interkantonale-vereinbarungen>

Conférence tripartite. (2017). *Dialogue CT sur l'intégration 2012 - 2017. Observations, conclusions, recommandations*. Récupéré sur [http://www.dialog-integration.ch/\\_upload/file/i\\_20171106-084533-933.pdf](http://www.dialog-integration.ch/_upload/file/i_20171106-084533-933.pdf)

Conférence tripartite. (2017). *Dialogue CT sur l'intégration 2012 – 2017. Observations, conclusions, recommandations*. Récupéré sur [http://www.dialog-integration.ch/\\_upload/file/i\\_20171106-084533-933.pdf](http://www.dialog-integration.ch/_upload/file/i_20171106-084533-933.pdf)

Conseil fédéral. (2008). *Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Janiak (00.3469) du 27 septembre 2000, Wyss (00.3400) du 23 juin 2000 et Wyss (01.3350) du 21 juin 2001*. Berne. Récupéré sur <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/12878.pdf>

Conseil fédéral. (2012). *Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille : aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Fehr (07.3725) du 5 octobre 2007*. Bundesratsbericht, Berne. Récupéré sur <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/kinder-und-jugendfragen/Kinderschutz/gewalt-und-vernachlaessigung-in-der-familie.html>

Conseil fédéral. (2015). *Coûts complets et financement des places de crèche en comparaison internationale. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.3259 Christine Bulliard-Marbach « Baisser les tarifs des crèches et dynamiser le secteur » du 22 mars 2013*. Berne.

Conseil fédéral. (2018). *Détection précoce des violences intrafamiliales envers les enfants par les professionnels de la santé. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 12.3206 Feri Yvonne du 15 mars 2012*. Berne.

Conseil fédéral. (2018). *Mesures visant à combler les lacunes dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant. Rapport du Conseil fédéral en*

*réponse aux recommandations faites à la Suisse par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU le 4 février 2015.* Berne.

- Conseil fédéral. (2018). *Politique en faveur des personnes handicapées*. Bundesratsbericht, Berne. Récupéré sur <https://www.edi.admin.ch/edi/de/home/fachstellen/ebgb/politique-nationale-du-handicap.html>
- Conseil fédéral. (2018). *Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018*. Bericht des Bundesrats zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25.09.2014, Berne.
- Conseil fédéral. (2018). *Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018*. Bericht des Bundesrats zum Nationalen Programm sowie in Erfüllung der Motion 14.3890 Sozialdemokratische Fraktion vom 25.09.2014, Berne.
- CSRE. (2018). *L'éducation en Suisse, rapport 2018*. Aarau: Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation. Récupéré sur [https://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsberichte/2018/Bildungsbericht\\_Schweiz\\_2018.pdf](https://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdf/bildungsberichte/2018/Bildungsbericht_Schweiz_2018.pdf)
- Dratva, J. e. (2019). *Santé et prévention : vue d'ensemble scientifique de la petite enfance (0 à 4 ans) en Suisse. Étude mandatée par l'OFSP*. Récupéré sur <https://www.zhaw.ch/storage/gesundheit/institute-zentren/igw/projekte/public-health/SchlussberichtBAGfrueheKindheit-zhaw-gesundheit.pdf>
- Dubach, P., Jäggi, J., & Stutz, H. (2016). *Besoin de qualification dans l'encouragement précoce et l'encouragement de la langue. 1. rapport intermédiaire sur mandat de SAVOIRSOCIAL*. Berne.
- Dubach, P., Jäggi, J., Stutz, H., Bannwart, L., Stettler, P., Guggenbühl, T., . . . Dimitrova, M. (2018). *Besoin de qualification dans l'encouragement précoce et l'encouragement de la langue*. Berne: Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS). Récupéré sur <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/qualifikationsbedarf-in-der-fruehen-foerderung-und-sprachfoerderung>
- Dubach, P., Jäggi, J., Stutz, H., Bannwart, L., Stettler, P., Guggenbühl, T., . . . Dimitrova, M. (2018). *Besoin de qualification dans l'encouragement précoce et l'encouragement de la langue*. Berne: Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS). Récupéré sur <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/qualifikationsbedarf-in-der-fruehen-foerderung-und-sprachfoerderung>
- Ecoplan. (2020). *Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons*. Berne: Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales.
- Ecoplan. (2020). *Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons*. Berne: Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales.
- EDK, GDK, SODK. (2019). *Ensemble en faveur de l'encouragement précoce. Rapport du colloque conjoint de la CDIP, de la CDS et de la CDAS du 11 juin 2019*. Berne: Secrétariats généraux CDIP, CDAS et CDS. Récupéré sur [https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/47e771ce/3b81/4b50/b027/dea7850b30f0/2020.04.03\\_Tagungsbericht\\_Fruehe\\_Foerderung\\_d.pdf](https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/47e771ce/3b81/4b50/b027/dea7850b30f0/2020.04.03_Tagungsbericht_Fruehe_Foerderung_d.pdf)

- Hafen, M. (2019). *Analyse der Frühen Förderung im Kanton Basel-Stadt und Entwicklung einer kantonalen Strategie*. Bâle: Département de l'éducation du canton de Bâle-Ville. Récupéré sur <https://www.volksschulen.bs.ch/nm/2019-analyse-der-fruehen-foerderung-im-kanton-basel-stadt-und-entwicklung-einer-kantonalen-strategie-ed.html>
- INFRAS et Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall. (2015). *Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse*.
- INFRAS et Institut suisse de recherche économique empirique de l'Université de Saint-Gall. (2016). *Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit*. Zurich et Saint-Gall.
- Initiative des villes pour la politique sociale et Initiative des villes pour la formation. (2019). *Villes et politique de la petite enfance. Rapport de la double assemblée du 13 septembre 2019*. Récupéré sur [https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/tagungsbericht\\_herbstkonferenz\\_web.pdf](https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/tagungsbericht_herbstkonferenz_web.pdf)
- Isler, D., Kirchhofer, K., Hefti, C., Simoni, H., & Frei, D. (2017). *Fachkonzept "Frühe Sprachbildung"*. Zurich: Direction de l'éducation du canton de Zurich. Récupéré sur <https://www.datocms-assets.com/4985/1556868404-fachkonzeptfruehesprachbildungde.pdf>
- Jenni, O. (2013). Die Rolle der Kindermedizin in der frühkindlichen Bildung. Dans M. Stamm, & D. Edelmann, *Handbuch frühkindliche Bildungsforschung* (pp. 113-119). Wiesbaden: Springer VS. doi:<https://doi.org/10.1007/978-3-531-19066-2>
- Kibesuisse, Piattaforma Infanzia, Pro Enfance, Pro Familia et Réseau suisse d'accueil extrafamilial. (2020). « *Les enfants dessinent l'avenir – Plus d'investissements dans l'encouragement et l'accueil des enfants dès la naissance* ». *Prise de position*. Berne. Von [https://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/media/filer\\_public/d0/70/d070430f-42d9-4de8-b13b-1d1fb13d6ab0/kinder\\_gestalten\\_die\\_zukunft\\_positionspapier\\_unterstutzer\\_innenkreise\\_def.pdf](https://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/media/filer_public/d0/70/d070430f-42d9-4de8-b13b-1d1fb13d6ab0/kinder_gestalten_die_zukunft_positionspapier_unterstutzer_innenkreise_def.pdf) abgerufen
- Lanners, R. (2020). Neue Einblicke in die Schweizer Sonderpädagogik. *Revue suisse de pédagogie curative*(07-08), pp. 51-59.
- Magistretti Meier, C., Walter-Laager, C., Schraner, M., & Schwarz, J. (2019). *Angebote der Frühen Förderung in Schweizer Städten (AFFiS). Kohortenstudie zur Nutzung und zum Nutzen von Angeboten aus Elternsicht*. Lucerne, Graz: Haute École Spécialisée de Lucerne – Travail social et Université Karl-Franzens de Graz. Récupéré sur <https://www.hslu.ch/de-ch/hochschule-luzern/forschung/projekte/detail/?pid=3640>
- Meier Magistretti, C., & Schraner, M. (2017). *Encouragement précoce dans les petites et moyennes communes. Les communes comme plateforme stratégique et réseau d'encouragement précoce : Analyse de la situation et recommandations*. Berne: Association des Communes Suisses. Récupéré sur [https://www.chgemeinden.ch/wAssets/docs/publikationen/deutsch/Situationsanalyse\\_DE.pdf](https://www.chgemeinden.ch/wAssets/docs/publikationen/deutsch/Situationsanalyse_DE.pdf)
- Observatoire suisse de la santé (Éd.). (2020). *La santé en Suisse – Enfants, adolescents et jeunes adultes. Rapport national sur la santé 2020*. Berne: Hogrefe Verlag. Récupéré sur <https://www.gesundheitsbericht.ch/de>
- OCDE. (2001). *Petite enfance, grands défis – Éducation et structures d'accueil*. Paris: Service des Publications de l'OCDE. Récupéré sur <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264292826->

fr.pdf?expires=1566997385&id=id&accname=oid030182&checksum=B7E60FABA5D319FBCCCE8D8B58DC5878

- OCDE. (2018). *Petite enfance, grands défis 2017: Les indicateurs clés de l'OCDE sur l'éducation et l'accueil des jeunes enfants*. Paris: Éditions OCDE. Récupéré sur <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264300491-fr.pdf?expires=1594905404&id=id&accname=oid030182&checksum=2B201FC1B4B108328F72385E137E8535>
- Office fédéral de la santé publique (OFSP), Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé, Promotion Santé Suisse. (2019). *Rapport annuel 2018. Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017-2024*. Berne. Récupéré sur <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-nicht-uebertragbare-krankheiten.html>
- Office fédéral de la santé publique. (2018). *Promotion de la santé et prévention durant la petite enfance*. Berne. Récupéré sur <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/gesund-leben/gesundheitsfoerderung-und-praevention/praevention-fuer-kinder-und-jugendliche/fruehe-kindheit.html>
- Office fédéral de la santé publique, Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé, Promotion Santé Suisse. (2016). *Plan de mesures de la Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT) 2017-2024*. Berne. Récupéré sur <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/strategie-und-politik/nationale-gesundheitsstrategien/strategie-nicht-uebertragbare-krankheiten/erarbeitung-massnahmenplanung-ncd.html>
- Office fédéral de la statistique. (2015). *Classification Internationale Type de l'Éducation (CITE 2011)*. Récupéré sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.248786.html>
- Office fédéral de la statistique. (2015). *Statistique de l'accueil extrafamilial des enfants. Typologie des modes de garde*. Berne: Office fédéral de la statistique. Récupéré sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienerg-aenzende-kinderbetreuung.assetdetail.1343435.html>
- Office fédéral de la statistique. (2019). *Statistique de la pédagogie spécialisée. Année scolaire 2017/18*. Récupéré sur <https://www.bfs.admin.ch/asset/de/1961-1800>
- Office fédéral de la statistique. (2020). *Accueil extrafamilial et parascolaire des enfants en 2018*. Neuchâtel. Récupéré sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/familien/familienerg-aenzende-kinderbetreuung.html>
- Office fédéral des assurances sociales. (2019). *Aides financières à la création de places d'accueil extra-familial pour enfant : bilan après seize années (état au 31 janvier 2019)*. Berne. Récupéré sur <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung.html>
- OFS. (2017). *Rapport statistique sur l'intégration de la population issue de la migration*. Neuchâtel. Récupéré sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/bevoelkerung/migration-integration.assetdetail.2546310.html>
- Resch, B., Hasenbacher, V., & Kurz, R. (2020). Die Bedeutung und Effizienz interdisziplinärer Frühförderung für Kinder mit Beeinträchtigung oder drohender

Behinderung – eine Literaturrecherche. *Pädiatrie & Pädologie*.  
doi:<https://doi.org/10.1007/s00608-020-00815-z>

- SAVOIRSOCIAL. (2019). *Communiqué: mesures dans le domaine de l'encouragement précoce et de l'encouragement de la langue*. Récupéré sur [https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/12/SAVOIRSOCIAL\\_Communique\\_FrueheFoerderung\\_191210\\_D.pdf](https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/12/SAVOIRSOCIAL_Communique_FrueheFoerderung_191210_D.pdf)
- Schnurr, S. (2012). Aide à l'enfance et à la jeunesse : prestations de base. Dans *Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille : aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Fehr (07.3725)* (pp. 68-111). Récupéré sur <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/kinder-und-jugendfragen/grundlagen-gesetze.html>
- Schulte-Haller, M. (2009). *Développement précoce. Recherche, état de la pratique et du débat politique dans le domaine de l'encouragement précoce : situation initiale et champs d'action*. Berne: Commission fédérale pour les questions de migration (CFM). Récupéré sur [http://www.kip-pic.ch/media/1142/mat\\_fruehfoerderung\\_d.pdf](http://www.kip-pic.ch/media/1142/mat_fruehfoerderung_d.pdf)
- Schwab Cammarano, S., Gschwend, E., Sigrist, D., & Stern, S. (2019). *Instaurer une politique de la petite enfance. Un investissement pour l'avenir*. INFRAS. Berne: Commission suisse pour l'UNESCO. Récupéré sur <https://www.unesco.ch/neue-publikation-vorschlaege-fuer-eine-politik-der-fruehen-kindheit-in-der-schweiz/>
- Secrétariat d'État aux migrations et Conférence des gouvernements cantonaux. (2017). *Encouragement spécifique de l'intégration comme tâche de la Confédération et des cantons années 2018 à 2021*. Grundlagenpapier vom 25. Februar 2017 im Hinblick auf den Abschluss von Programmvereinbarungen nach Art. 20a SuG, Berne. Récupéré sur <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/2018-2021/grundlagenpapier-d.pdf>
- Stern, S., & Schwab Cammarano, S. (2018). *Encouragement précoce. Guide à l'intention des petites et moyennes communes*. Berne: Programme national contre la pauvreté / OFAS. Récupéré sur [https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Fruehe\\_Foerderung\\_in\\_Gemeinden/GzD\\_de\\_NAP\\_Fruehe\\_Foerderung\\_DEF.pdf](https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Fruehe_Foerderung_in_Gemeinden/GzD_de_NAP_Fruehe_Foerderung_DEF.pdf)
- Stern, S., & Schwab Cammarano, S. (2018). *Encouragement précoce. Guide à l'intention des petites et moyennes communes*. Berne: Programme national contre la pauvreté / OFAS. Récupéré sur [https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Fruehe\\_Foerderung\\_in\\_Gemeinden/GzD\\_de\\_NAP\\_Fruehe\\_Foerderung\\_DEF.pdf](https://www.gegenarmut.ch/fileadmin/kundendaten/Fruehe_Foerderung_in_Gemeinden/GzD_de_NAP_Fruehe_Foerderung_DEF.pdf)
- Stern, S., Schwab Cammarano, S., & De Rocchi, A. (2017). *Stratégies cantonales et coordination dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Un état des lieux dans les cantons*. INFRAS. Zurich: Fondation Jacobs en partenariat avec l'OFAS et le SEM. Récupéré sur <https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2017/07/Koordinationsstudie-2.pdf>
- Stern, S., Tassinari, S., Walther, U., North, N., & Iten, R. (2012). *Situationsanalyse zur frühen Förderung in kleinen und mittleren Städten der Schweiz*. Zurich: Fondation Jacobs.
- UNESCO. (2017). *Les preuves sont là: il faut investir dans l'éducation et la protection de la petite enfance. État des lieux dans le monde*. Paris. Von <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248129> abgerufen

- von Wyl, A., Chew Howard, E., Bohleber, L., & Haemmerle, P. (2017). *Psychische Gesundheit und Krankheit von Kindern und Jugendlichen in der Schweiz. Versorgung und Epidemiologie. Eine systematische Zusammenstellung empirischer Berichte von 2006 bis 2016 (Obsan Dossier 62)*. Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé. Récupéré sur [https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/publications/2018/obsan\\_dossier\\_62.pdf](https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/publications/2018/obsan_dossier_62.pdf)
- von Wyl, A., Chew Howard, E., Bohleber, L., & Haemmerle, P. (2017). *Santé mentale et maladies psychiques des enfants et des adolescents en Suisse: prise en charge et épidémiologie. Inventaire des rapports empiriques parus de 2006 à 2016 (Obsan Dossier 62)*. Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé. Récupéré sur [https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/publications/2018/obsan\\_dossier\\_62.pdf](https://www.obsan.admin.ch/sites/default/files/publications/2018/obsan_dossier_62.pdf)
- Wustmann Seiler, C., & Simoni, H. (2016). *Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse*. Zurich. Récupéré sur [https://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/media/filer\\_public/eb/e4/ebe4a788-061e-44f9-aedf-f71e397d33bf/orientierungsrahmen\\_d\\_3\\_auftrag\\_160818\\_lowres.pdf](https://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/media/filer_public/eb/e4/ebe4a788-061e-44f9-aedf-f71e397d33bf/orientierungsrahmen_d_3_auftrag_160818_lowres.pdf)



# Annexe

## Annexe 1: Libellé des postulats

Postulat CSEC-N 19.3417 « Stratégie visant à renforcer l'encouragement précoce »

### Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer une stratégie visant à développer et à renforcer l'encouragement précoce des enfants en Suisse.

Une minorité de la commission (Pieren, Bigler, Dettling, Flückiger Sylvia, Glauser, Gutjahr, Herzog, Keller Peter, Tuena) propose de rejeter le postulat.

### Développement

L'encouragement précoce des enfants en âge préscolaire est un point de la politique de la formation qui fait l'objet de grandes discussions. D'une manière générale, on admet que cette démarche permet d'améliorer les chances des enfants lorsqu'ils commencent l'école obligatoire, de renforcer leur intégration dans la société et de déceler suffisamment tôt d'éventuels problèmes - dans le domaine de l'acquisition du langage, par exemple. A l'heure actuelle, il existe déjà de nombreuses offres en matière d'encouragement précoce, qui sont mises en place et financées par les cantons, les communes et des particuliers.

On peut néanmoins se demander s'il ne faudrait pas prendre d'autres mesures dans ce domaine et si, en particulier, la Confédération ne devrait pas renforcer son engagement. Il est difficile de répondre à ces questions et la situation est complexe, ainsi que l'a notamment montré l'examen de l'initiative parlementaire Aebischer 17.412: on ne voit pas bien où se situent les lacunes ni quelles mesures complémentaires la Confédération devrait prendre. Des questions se posent en outre au sujet des compétences et de la délimitation par rapport à d'autres domaines.

La commission attend du Conseil fédéral qu'il établisse un état des lieux mentionnant clairement les lacunes et une stratégie visant à améliorer la situation, y compris en matière de financement. Enfin, le gouvernement indiquera quelles modifications légales sont nécessaires à cette fin.

### Avis du Conseil fédéral du 29.05.2019

La situation actuelle dans le domaine de l'encouragement précoce est complexe et beaucoup d'incertitudes existent en la matière. Il est donc indiqué de procéder à un état des lieux, qui clarifiera la notion d'encouragement précoce et définira les responsabilités et les besoins dans ce domaine. Toute mesure qui sera éventuellement adoptée le sera dans le respect du principe de subsidiarité.

### Proposition du Conseil fédéral du 29.05.2019

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

Postulat Gugger 19.3262 « Quand les enfants vont bien, c'est toute la Suisse qui va mieux »

#### Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé de définir une stratégie accompagnée d'un train de mesures afin d'assurer, de manière efficace, appropriée et économique, une éducation et un accueil des jeunes enfants (EAJE) allant dans le sens préconisé par une grande partie du monde politique et des milieux spécialisés. A cette fin, il convient de renforcer et d'améliorer le domaine de l'éducation de la petite enfance et des conseils dispensés en la matière aux différents niveaux relevant de la Confédération, des cantons et des communes, plus particulièrement pour ce qui est des aspects suivants:

1. la qualité des métiers dédiés à la petite enfance et aux conseils prodigués à ce sujet;
2. l'intégration des enfants allophones, notamment dans des ateliers de jeu et des structures d'accueil;
3. la coordination des prestations existantes et la collaboration interrégionale;
4. l'accompagnement, l'évaluation et l'élaboration de projets dans un cadre scientifique;
5. les possibilités de collaboration efficace entre la Confédération, les cantons et les communes, au moyen d'une répartition des tâches touchant à l'EAJE.

#### Développement

Dans son dernier rapport publié le 26 février 2019, la Commission suisse pour l'Unesco souligne qu'il reste encore beaucoup à faire, malgré les études et les programmes d'encouragement mis en place par les communes, les cantons, la Confédération, ainsi que des organismes privés et des fondations indépendantes, afin d'améliorer le cadre dans lequel les jeunes enfants grandissent. Selon la commission, les mesures prises jusqu'à présent resteront à l'état de patchwork et seront peu suivies d'effets si une politique cohérente, à laquelle doit être associée la société civile, ne réussit pas à s'imposer aux différents niveaux de l'Etat. Il faut donc élaborer les bases légales qui font encore défaut en matière d'EAJE pour établir une coordination à l'échelon fédéral et définir une stratégie adaptée. L'institutionnalisation de la politique de la petite enfance exige en effet l'instauration de bases légales et constitutionnelles solides au niveau de la Confédération et des cantons.

#### Avis du Conseil fédéral du 29.05.2019

La situation actuelle dans le domaine de l'encouragement précoce est complexe et beaucoup d'incertitudes existent en la matière. Il est donc indiqué de procéder à un état des lieux, qui clarifiera la notion d'encouragement précoce et définira les responsabilités et les besoins dans ce domaine. Toute mesure qui sera éventuellement adoptée le sera dans le respect du principe de subsidiarité.

#### Proposition du Conseil fédéral du 29.05.2019

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

## Annexe 2 : Composition du groupe de travail

### Délégués des conférences intercantionales

- M<sup>me</sup> Gaby Szöllösy, secrétaire générale, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
- M<sup>me</sup> Martina Beeler, responsable suppléante du domaine Politique de l'enfance et de la jeunesse (jusqu'à août 2020), M<sup>me</sup> Joanna Bärtschi (à partir de septembre 2020), responsable du domaine Politique de l'enfance et de la jeunesse, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
- M<sup>me</sup> Veronika Neruda, responsable du domaine Politique familiale et sociale, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
- M<sup>me</sup> Silvia Steiner, responsable de projet, Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé
- M. Reto Furter (jusqu'en avril 2020), directeur de l'unité de coordination Scolarité obligatoire, culture et sport ; M<sup>me</sup> Claudia Petiti (à partir de mai 2020), collaboratrice scientifique, secrétariat général, Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
- M<sup>me</sup> Nicole Gysin, responsable de la communication, responsable suppléante Politique intérieure, Conférence des gouvernements cantonaux

### Délégués de l'Association des communes suisses et de l'Union des villes suisses

- M<sup>me</sup> Claudia Hametner, directrice suppléante, responsable secteurs Politique d'éducation, de santé, d'intégration et sociale, Association des communes suisses
- M. Marius Beerli (jusqu'en mai 2020), responsable Questions sociales ; M<sup>me</sup> Franziska Ehrler, responsable Questions sociales (à partir de septembre 2020), Union des villes suisses

### Délégués des offices fédéraux

- M<sup>me</sup> Nadia Jaggi, responsable du projet Petite enfance, section Promotion de la santé et prévention, Office fédéral de la santé publique
- M<sup>me</sup> Nadja Mahler, responsable Activité physique et recherche, Office fédéral du sport
- M<sup>me</sup> Stéphanie Cattaneo-Andrey, responsable du service Langues et société, Office fédéral de la culture
- M<sup>me</sup> Stéphanie Schneider, collaboratrice scientifique, service Langues et société, Office fédéral de la culture
- M<sup>me</sup> Andrea Mosimann, responsable Analyses thématiques et enquêtes, Office fédéral de la statistique
- M<sup>me</sup> Nathalie Christen, collaboratrice scientifique, Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées
- M. Hervé Bribosia, responsable de projet, unité Coopération et recherche en matière de formation, Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation

- M. Tindaro Ferraro, responsable de la section Intégration professionnelle, responsable suppléant de la division Intégration, Secrétariat d'État aux migrations
- M<sup>me</sup> Alexandra Perréard, collaboratrice spécialisée, Intégration sociale, Secrétariat d'État aux migrations
- M<sup>me</sup> Rita Kieffer, collaboratrice spécialisée, Intégration professionnelle, Secrétariat d'État aux migrations

Pour l'Office fédéral des assurances sociales, responsable du rapport

- M. Ludwig Gärtner, responsable du domaine Famille, générations et société, vice-directeur
- M<sup>me</sup> Sabine Scheiben, co-responsable du secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse, domaine Famille, générations et société
- M<sup>me</sup> Michelle Jenni, responsable de projet, secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse, domaine Famille, générations et société
- Mme Michèle Rudaz, collaboratrice spécialisée, secteur Insertion professionnelle, domaine Assurance-invalidité

