



L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse

Un état des lieux de la Commission fédérale
de coordination pour les questions familiales COFF



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF

L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse

**Un état des lieux de la Commission fédérale de coordination
pour les questions familiales COFF**

Table des matières

Introduction	4
I Réflexions de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF)	6
II Bases: organisation, statistiques, positions politiques et comparaison internationale	10
1 Définition de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants	10
1.1 Remarques sur la terminologie dans le domaine des structures d'accueil	10
1.2 Différences entre formes d'accueil	10
1.3 Différences entre régions linguistiques	11
2 Organisation: dispositions légales et responsabilités	12
2.1 Niveau fédéral	12
2.2 Niveau cantonal	12
2.3 Niveau communal	12
2.4 Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)	12
2.5 Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS)	13
3 Bases statistiques: données disponibles et lacunes	15
3.1 Faits et chiffres au niveau national	15
3.2 Faits et chiffres aux niveaux cantonal et communal	17
3.3 Rapport sur les familles 2004	17
3.4 Difficultés à collecter des données	17
3.5 Perspectives	17
3.6 Utilisation des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire: offre et demande	18
3.7 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants	18
4 Positions des partis nationaux sur l'accueil extrafamilial et parascolaire	19
4.1 Initiatives parlementaires	19
4.2 Postulat: «Faire en sorte que les familles puissent payer les crèches et les écoles de jour»	19
4.3 Du financement de l'offre au financement des personnes	20
4.4 Bons de garde: projet pilote de la ville de Lucerne	20
4.5 Positions des partis	20
5 Comparaison internationale: les exemples de la Suède et de la France	22
5.1 L'accueil extrafamilial et parascolaire en Suède	22
5.2 L'accueil extrafamilial et parascolaire en France	22

III	Utilité, coûts et qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire	24
1	L'accueil extrafamilial et parascolaire: les intérêts des uns et des autres	24
1.1	L'exigence de réduire les coûts	24
1.2	Les mutations sociales et leurs indicateurs	25
1.3	L'accueil extrafamilial: une affaire privée?	25
1.4	L'accueil extrafamilial et parascolaire: besoins et objectifs	26
2	Analyse de l'utilité	27
2.1	L'accueil extrafamilial et parascolaire est-il nuisible ou utile pour les enfants?	27
2.2	Bénéfices d'une intégration de l'accueil extrafamilial et parascolaire au système éducatif	27
2.3	Bénéfices de l'accueil extrafamilial et parascolaire pour les parents	29
2.4	Utilité économique de l'accueil extrafamilial et parascolaire	29
3	Analyse des coûts	31
3.1	Que coûte aux parents et à l'Etat l'accueil extrafamilial et parascolaire?	31
3.2	Corrélation entre coûts et qualité	31
4	Analyse de la qualité	32
4.1	Corrélation entre qualité et utilité	32
4.2	La qualité au sein de la famille et à l'extérieur	32
4.3	Conception et dimensions de la qualité	33
4.4	Normes de qualité en Suisse	34
4.5	Qualifications professionnelles requises dans le domaine de l'accueil extrafamilial	35
4.6	Qualifications professionnelles requises dans le domaine de l'accueil parascolaire	37
5	Changement de paradigme en faveur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE)	37
IV	Conclusions et recommandations de la COFF	40
	Bibliographie	44
	Impressum	48

Introduction

En Suisse, la thématique de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants fait l'objet d'intenses discussions depuis quelque temps déjà. Ces débats de société soulèvent des questions de politique familiale et d'égalité entre femmes et hommes qui recouvrent des enjeux sociaux, démographiques, pédagogiques, individuels, économiques et culturels. Autant d'aspects et d'intérêts qui sont parfois antagonistes.

Les changements qui ont remodelé les façons de vivre et les modèles familiaux depuis le milieu du 20^e siècle ont entraîné une remise en cause de la répartition traditionnelle des rôles et des tâches entre les deux sexes. La mutation des structures familiales s'observe empiriquement dans une diminution de la taille des ménages, un recul des mariages, une augmentation des divorces, ou encore une hausse du nombre de femmes exerçant une activité professionnelle. Les modes de vie, les modèles familiaux et les rôles types se diversifient. Conséquence de cette évolution: les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants revêtent à plusieurs égards une importance croissante. Elles permettent notamment aux familles de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle et peuvent améliorer les chances de formation et d'intégration des enfants issus de la migration ou d'un milieu social défavorisé. Le fait de rencontrer d'autres enfants et des adultes extérieurs à la famille influe aussi favorablement sur la socialisation des enfants. Enfin, les offres d'accueil extrafamilial et parascolaire ont, ne l'oublions pas, une utilité économique indéniable.

L'accueil extrafamilial et parascolaire suscite toutefois des opinions contradictoires, en particulier sur la question de savoir s'il relève du domaine public ou privé. En Suisse, la prise en charge des enfants a longtemps été considérée comme une affaire strictement privée, dont la responsabilité incombait d'abord aux mères. L'accueil extrafamilial était admis uniquement pour les personnes socialement défavorisées. Ce n'est que récemment, suite aux mutations de la structure familiale, que les perspectives ont changé et que ce sujet est devenu un thème de société. Cela dit, quant à savoir quelle forme d'accueil est la plus appropriée – pour la mère, le père et l'enfant – à quel moment (selon l'âge de l'enfant),

les avis divergent également, tant et si bien que l'accueil de jour extrafamilial et parascolaire est désormais appréhendé sous toutes ses coutures. De plus, les débats sur le caractère privé ou public de l'accueil de jour des enfants se cristallisent autour des questions suivantes: l'accueil extrafamilial et parascolaire est-il bénéfique ou nuisible pour les enfants? À partir de quel âge et de quelle durée cette prise en charge est-elle plutôt positive ou plutôt négative? En fonction de son âge, combien de temps l'enfant a-t-il besoin de passer avec sa famille d'une part, avec d'autres enfants et adultes d'autre part? Ces nombreuses interrogations génèrent autant d'avis différents. Cependant, d'une manière générale, on constate que la question du bien-être de l'enfant occupe désormais une place grandissante dans la discussion.

Si l'accueil de jour extrafamilial et parascolaire est au centre de nombreux débats de société, il ne s'agit pas moins d'un domaine complexe en constante évolution et peu documenté à l'heure actuelle. La présente publication de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) esquisse un état des lieux de l'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse. L'ambition n'est pas tant de prétendre à l'exhaustivité, que de contribuer à développer une vue d'ensemble différenciée et complète de la situation, autrement dit, de faire le point sur l'état actuel de l'offre en matière d'accueil de jour des enfants en Suisse.

Dans le *premier chapitre*, la COFF présente des réflexions de fond sur la thématique de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Le *deuxième chapitre* fournit des informations de base sur les aspects suivants: organisation, statistiques, positions politiques et comparaison internationale. Il débute par un tour d'horizon des termes employés pour désigner les différentes offres, suivi d'une description de l'organisation des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire en Suisse. Il aborde ensuite la question des réglementations légales aux niveaux fédéral, cantonal et communal ainsi que du partage des responsabilités. La partie statistique expose les données disponibles sur les offres d'accueil et met en lumière les lacunes existantes. Après une discussion sur les dossiers politiques (en cours) et les po-

sitions défendues au plan national, le deuxième chapitre s'achève par un coup d'œil sur la situation en Suède et en France.

Le *troisième chapitre* analyse l'utilité, les coûts et la qualité des structures d'accueil. Il commence par explorer les tensions existant entre ces trois éléments, qui sont ensuite examinés séparément de manière plus approfondie. Dans la partie traitant de l'utilité, les questions suivantes sont posées: l'accueil extrafamilial et parascolaire profite-t-il ou nuit-il aux enfants? Quel serait l'avantage de l'intégrer au système éducatif? Ces offres génèrent-elles un bénéfice au plan économique? La problématique des coûts est ensuite étudiée plus en détail. Que coûte l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants? Quel est le rapport entre les coûts et la qualité des offres? L'analyse se focalise ensuite sur les programmes et les dimensions touchant la qualité, ainsi que sur les qualifications professionnelles dans le domaine de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Le troisième chapitre se termine par des réflexions sur un nécessaire changement de paradigme pour l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE).

Dans le *quatrième chapitre*, la COFF formule, sur la base des informations fournies dans les parties précédentes, ses conclusions et ses recommandations concernant l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants.

La présente publication s'appuie sur les vastes travaux préparatoires de Kathrin Barbara Zatti, d'un groupe de travail et sur les contributions de Viviane Marti, Heidi Simoni, Claudia Ermer Kaufmann, Caroline Knupfer et Andrea Lanfranchi. Je voudrais leur exprimer à tous, au nom de la COFF, notre vive reconnaissance. Cette gratitude s'adresse en particulier à Viviane Marti, secrétaire scientifique de la COFF, qui a assumé la responsabilité rédactionnelle de la publication: celle-ci n'aurait jamais vu le jour sans son incroyable dévouement. Je m'en voudrais d'oublier, dans ces remerciements, Anouk Friedmann et Oliver Grand, qui nous ont fourni de précieuses indications pour les divers chapitres.

Jürg Krummenacher

Président de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF)

I Réflexions de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF)

En assumant des tâches d'éducation, de soins et d'assistance et en subvenant aux besoins matériels de leurs membres, les familles accomplissent pour la société un travail essentiel. A ce titre, elles constituent un capital humain autant qu'un potentiel humain (COFF 2004 a, p.36). Afin de pouvoir fournir ces prestations de façon responsable, les familles ont besoin de conditions qui leur soient favorables. Une offre institutionnelle moderne de prise en charge des enfants d'âge préscolaire et scolaire en fait partie. Elle doit répondre à des intérêts et à des besoins très divers et nécessite aussi, pour cette raison, une analyse différenciée de ses coûts et de son utilité.

Une société en mutation

Le processus d'individualisation et l'évolution de la société offrent à chacun une diversité croissante de possibilités de choix et de décision. Cela se reflète dans la variété des formes de vie familiale. En effet, à côté des familles dites classiques (parents mariés avec des enfants), on trouve aussi des familles monoparentales, recomposées ou encore, des couples non mariés ayant des enfants. Le modèle classique, dans lequel le père assume d'abord le rôle du pourvoyeur et la mère, la responsabilité du travail domestique et familial, est de plus en plus remis en question. La formation joue à cet égard un rôle important: dans les familles où les deux parents ont une bonne formation, la conception des rôles respectifs et la répartition des tâches doivent être discutées et renégociées; femmes et hommes abordent plus souvent le thème des rôles et des genres. Dans les faits cependant, le modèle du père travaillant à plein temps et de la mère occupée à temps partiel prévaut toujours. En 2007, selon l'Office fédéral de la statistique (OFS), près d'un ménage sur deux dont le plus jeune enfant est en âge préscolaire, et une bonne moitié de ceux dont les enfants sont en âge scolaire, optent pour ce modèle. De plus, même lorsqu'elles travaillent à temps partiel, les femmes continuent, dans huit cas sur dix pour les mères d'enfants de moins de 15 ans, à assumer seule la responsabilité principale du travail domestique. Il reste donc bien du chemin à parcourir jusqu'à ce que le schéma classique des rôles évolue, que le temps partiel se «normalise» aussi pour les

pères, par exemple, et que le travail domestique soit assumé à peu près équitablement entre l'homme et la femme.

Au niveau de la formation aussi, le parcours des femmes a évolué et s'est allongé tant et si bien qu'elles reportent souvent à plus tard les projets de mariage et d'enfants. Par ailleurs, comme il est difficile de concilier profession et famille et que la fondation d'un foyer s'accompagne souvent d'une détérioration de la situation financière et des perspectives de carrière, il arrive aussi que les couples renoncent à avoir des enfants, ou en aient moins qu'ils n'en désiraient. Les cas où l'absence d'enfants n'est pas voulue sont aussi en augmentation. Parmi les familles socialement défavorisées, mais de plus en plus aussi dans la classe moyenne, le nombre de familles tributaires d'un double revenu ne cesse de croître, car un seul salaire ne suffit plus à couvrir le coût de la vie: les parents sont contraints de travailler tous les deux.

Les exigences aussi s'élèvent sans cesse, tant dans la sphère privée que dans le milieu professionnel. Cela se traduit par une forte pression exercée sur les familles, et les femmes en particulier, mises au défi de répondre à la fois aux besoins de la famille et aux attentes du monde professionnel. Pour échapper à cette pression croissante, des «soupapes» sont indispensables. C'est ici que l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants peut jouer un rôle essentiel. Lorsqu'elle est de qualité, cette forme de prise en charge offre de nombreuses chances tant aux parents qu'aux enfants. N'oublions pas non plus qu'une offre d'accueil qui fonctionne bien est aussi d'une grande utilité pour l'économie.

Les intérêts des parents

L'accueil extrafamilial des enfants peut et doit permettre aux mères et aux pères de concilier plus aisément tâches familiales et professionnelles, et d'assumer ainsi au mieux leurs responsabilités.

En Suisse, la majorité des femmes souhaitent pouvoir mieux concilier leur rôle de mère et leur activité lucrative dans un environnement professionnel favorable à la famille. Si du point de vue de la COFF, la prise en charge des enfants et des adolescents nécessite aussi une plus forte présence des pères, ceux-ci ont cependant à cet égard une attitude am-

bivalente. La proportion d'hommes qui travaillent à plein temps est plus élevée chez les pères que parmi ceux qui n'ont pas d'enfant. Pourtant, l'engagement du père dans le domaine du travail domestique et familial est un gain pour l'enfant, pour le père, pour la mère, autrement dit, pour l'ensemble de la famille.

Les souhaits et les possibilités des familles en matière de répartition des rôles et des tâches sont très divers. Bien que la liberté de choix soit ici de mise, force est d'admettre que toutes les familles ont besoin de disposer de suffisamment de temps libre pour elles-mêmes, pour le couple et pour les individus. Il est essentiel qu'elles en aient assez – quels que soient la forme familiale et le modèle de répartition des tâches et des rôles entre les parents – pour construire des relations sûres, pour prodiguer attention et soins, pour se livrer à des activités créatrices et aussi pour se délasser (COFF 2004 b). Les offres d'accueil extrafamilial doivent permettre une combinaison harmonieuse des différents temps, notamment familial et professionnel, qui soulage les parents de telle sorte que le temps dit familial puisse être effectivement consacré à la famille.

Cependant, il ne suffit pas de développer l'offre d'accueil extrafamilial et parascolaire pour permettre aux parents de mieux concilier profession et famille. D'autres mesures sont nécessaires:

- des congés parentaux pour les mères et les pères, conçus de manière à permettre, financièrement, aux parents de toutes les classes sociales d'en bénéficier et d'en disposer en temps opportun et, selon les besoins de la famille;
- des horaires de travail favorables aux familles, planifiables, et suffisamment flexibles pour permettre aux parents de faire face aux situations familiales imprévues;
- des possibilités de travail à temps partiel, qui permettent malgré tout un développement professionnel;
- des places d'accueil à temps partiel et à plein temps, en nombre suffisant et à un prix abordable;
- une articulation des tâches familiales et professionnelles compatible avec les exigences du quotidien, de manière à pouvoir disposer d'assez de temps pour la famille;
- une reconnaissance sociale des soins prodigués aux proches équivalente à celle dont jouissent les prestations fournies pour assurer leur subsistance.

Une amélioration de l'offre dans le secteur de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants peut aussi favoriser l'égalité entre hommes et femmes et l'égalité des chances dans les différents domaines importants de la vie, tels que la formation ou la santé. En effet, une offre de qualité en matière d'accueil augmente les chances pour tous les enfants puisqu'elle peut soutenir les processus de formation de manière individuelle, précoce et continue. De plus, et pour autant qu'il soit de qualité, l'accueil de jour extrafamilial et parascolaire peut influencer positivement sur la santé physique et psychique des en-

fants et des adultes, en réduisant les charges et la réceptivité aux maladies et en permettant l'aménagement d'une vie saine. Enfin, une offre d'accueil de qualité, disponible et aisément accessible dès le plus jeune âge favorise l'intégration des enfants et des parents issus de la migration et des milieux éloignés de la formation, en cela qu'elle renforce le sentiment d'appartenance et la participation sociale des familles défavorisées.

Les intérêts des enfants

L'accueil extrafamilial et parascolaire doit être adapté aux besoins des enfants et permettre aux familles d'assumer pleinement leurs responsabilités à leur égard. Bien que les besoins des enfants varient suivant leur âge, leur personnalité ou la situation familiale, l'accueil vise toujours à leur transmettre un sentiment de sécurité, à les stimuler, à soutenir des processus de formation globaux, à permettre des expériences sociales et des relations fiables, ainsi qu'à garantir des structures claires pour ce qui est du temps, de l'espace, du personnel et des autres enfants. Un accueil de mauvaise qualité est préjudiciable au développement et à la santé de tous les enfants, mais il l'est particulièrement pour ceux qui sont issus d'un contexte familial défavorisé ou problématique. En revanche, tous les enfants peuvent profiter individuellement, selon leurs capacités et leurs besoins propres, d'un accueil institutionnel de qualité.

En d'autres termes, la qualité pédagogique de la prise en charge doit être à la fois élevée et appropriée à l'âge de l'enfant. Il est capital pour l'enfant que les différents contextes de son quotidien soient coordonnés entre eux car son bien-être dépend d'une prise en charge concertée et harmonieuse. Cela étant, le temps, les routines et les transitions jouent ici un rôle central. Il ne faut pas oublier non plus que dans les phases de transition, comme l'entrée à l'école, mais aussi dans les situations de crise, comme le chômage de l'un des parents ou le divorce, les enfants ont besoin d'une présence et d'une attention accrues de leurs parents ou d'autres personnes familières.

L'origine sociale et familiale de l'enfant est décisive pour l'ensemble de son développement et en particulier pour son parcours éducatif. Diverses études soulignent le rôle capital de la famille et partant, la nécessité de lui permettre d'accomplir ses tâches et de déployer son potentiel. Le postulat de l'égalité des chances, tel qu'il est inscrit à l'art. 2 de la Constitution fédérale, va dans le même sens.

Les enfants peuvent trouver dans les offres institutionnelles de prise en charge des conditions très utiles à leur développement social et cognitif qui parfois, pour diverses raisons, font défaut dans leur cadre familial. Deux aspects importants, qu'ils soient pris isolément ou ensemble, méritent d'être évoqués ici: tout d'abord, la possibilité d'être, très tôt déjà et de façon suivie, en contact avec d'autres enfants, d'entretenir des relations et d'acquérir des compétences sociales; ensuite, les occasions de se confronter de façon globale et continue à soi-même et au

monde, en un mot, de se former. Cette formation ne passe pas par des cours ou des leçons; elle a lieu parce que les enfants peuvent eux-mêmes être actifs, découvrir, questionner, observer et communiquer. Ainsi conçus, les processus de formation sont globaux puisqu'ils impliquent et sollicitent tous les sens et toutes les facultés, alors même qu'ils s'accomplissent dans le cadre de vie naturel et immédiat de l'enfant et sont liés à ses actes quotidiens. En gardant toujours présent à l'esprit le bien-être de l'enfant, il faut donc que l'accueil extrafamilial et parascolaire

- réponde aussi bien que possible aux besoins individuels des enfants issus de divers contextes sociaux;
- accorde aux enfants un espace d'échanges, de jeux, d'interactions et de liens avec d'autres enfants;
- stimule globalement les enfants;
- favorise l'acquisition de compétences sociales, l'égalité des chances et l'intégration.

Les intérêts de l'économie

Les besoins de l'économie en main-d'œuvre bien formée augmenteront encore à l'avenir. De leur côté les familles, de la classe moyenne également, sont de plus en plus nombreuses à avoir besoin d'un deuxième revenu pour assurer leur subsistance. Il faut cependant que l'activité lucrative des deux parents soit conciliable avec l'exercice de la responsabilité parentale et qu'elle en vaille la peine, tant pour les familles de la classe moyenne que pour les familles pauvres. De ce point de vue, des familles qui fonctionnent bien constituent une ressource essentielle, tant pour l'économie que pour la société dans son ensemble. Des conditions favorables à la famille sont donc indispensables pour soutenir l'enfant de travailler et la capacité productive des parents, tant au sein qu'à l'extérieur de la famille. Ces conditions incluent une offre d'accueil extrafamilial et parascolaire de haute qualité, en quantité suffisante et d'un prix abordable, qui décharge les personnes actives ayant des responsabilités familiales et qui leur ouvre des perspectives de formation.

Une étude mandatée par le département des affaires sociales de la ville de Zurich a montré en outre que l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants est aussi dans l'intérêt de l'État: selon elle, chaque franc investi dans une structure d'accueil en rapporte trois à quatre fois plus à la société. Les raisons en sont de quatre ordres: une participation plus importante des mères au monde du travail, une natalité plus élevée, une réduction des prestations sociales, ainsi que des effets positifs de socialisation et d'intégration sur les enfants¹.

L'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants est donc aussi utile dans une perspective économique, car les offres de prise en charge

- permettent aux parents, durant leur temps de travail, de se consacrer à leurs tâches sans souci et avec toute leur énergie;
- constituent un investissement économiquement significatif dans l'avenir.

Les intérêts respectifs des pères et des mères, autrement dit, des hommes et des femmes, ceux des enfants ou encore ceux des employeurs, soit de l'économie, sont étroitement liés les uns aux autres même s'ils s'opposent parfois, en partie du moins. Il est par conséquent indispensable de les appréhender globalement de manière à pouvoir les faire coïncider les uns avec les autres. Cela étant, la COFF insiste ici sur la primauté du bien-être et des intérêts de l'enfant.

Dans cette optique, il est important qu'un échange continu ait lieu entre tous les acteurs, et que les intérêts et les besoins respectifs, plus particulièrement ceux des enfants, soient pris en compte et discutés. Les notions de réseau et de communication jouent ici un rôle clé. Par ailleurs, seule une offre de qualité en matière d'accueil de jour extrafamilial et parascolaire est à même de remplir sa mission. Dès lors, des normes claires et une assurance de la qualité sont indispensables.

1 Sozialdepartement der Stadt Zürich: *Kindertagesstätten zahlen sich aus*. Zurich: Edition Sozialpolitik, n° 5a 2001. Cf. aussi Bertelsmann Stiftung: *Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern*, 2008, et Institut der Deutschen Wirtschaft: *Renditen der Bildung – Investitionen in den frühkindlichen Bereich*. Studie im Auftrag der Wissensfabrik - Unternehmen für Deutschland e. V. 2008.



II. Bases: organisation, statistiques, positions politiques et comparaison internationale

1 Définition de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants

1.1 Remarques sur la terminologie dans le domaine des structures d'accueil

L'accueil extrafamilial et parascolaire se divise en deux secteurs, l'un informel et l'autre formel. Le présent document traite uniquement du secteur formel, soit de l'accueil des enfants en dehors de leur famille dans une institution financée par des fonds publics ou privés.

La Suisse compte une large palette d'offres dans ce secteur. Cette variété ne va pas sans poser quelques difficultés pour définir ce que recouvre l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants: d'une part, des offres comparables sont connues sous des appellations différentes, de l'autre, un même terme peut désigner des prestations qui ne sont pas équivalentes. Les différences entre les régions linguistiques et entre les cantons ne font qu'ajouter à la complexité du tableau.

Les offres d'accueil extrafamilial et parascolaire sont d'abord définies ci-dessous, puis précisées à la lumière des différences entre les régions linguistiques.

1.2 Différences entre formes d'accueil

Accueil collectif de jour (crèches et garderies) (allemand: Krippen/Kindertagesstätten (Kita), italien: asilo nido): prise en charge des enfants à partir de 2 mois (3 mois selon les lignes directrices 2008 de l'Association suisse des structures d'accueil de l'enfance [ASSAE])² jusqu'à l'entrée à l'école enfantine ou à l'école obligatoire.

Unité d'accueil pour écoliers (allemand: Hort/Kinderhort): le plus souvent, il s'agit de structures accueillant les enfants dès l'école enfantine et pendant les premières années de scolarité, essentiellement en dehors des heures de classe le matin, à midi et l'après-midi.

Accueil de midi (cantines): cette prestation est offerte durant la pause de midi. Elle comprend généralement un repas simple, équilibré et adapté aux enfants ainsi qu'un encadrement pour les plus jeunes.

Accueil familial de jour (parents de jour): les enfants sont gardés par une maman de jour à son domicile (les papas de jour sont rares).

Écoles à horaire continu (aussi nommées écoles de jour): l'école est ouverte sans interruption de 8 heures à 18 heures environ, ce qui permet d'accueillir durant toute la journée les enfants qui en ont besoin. L'offre inclut le repas de midi, des activités récréatives et une aide aux devoirs. La prise en charge est assurée par des enseignants et du personnel d'encadrement. Ce type d'école n'existe pas encore dans toute la Suisse, mais pourrait se généraliser suite aux demandes formulées au niveau fédéral.

Halte-jeux ou halte-garderie: les enfants sont accueillis à partir de l'âge de 3 ans environ pour une période de deux à trois heures. Contrairement aux crèches et garderies, aux unités d'accueil pour écoliers, aux mamans de jour et aux écoles à horaire continu, les halte-jeux ne constituent pas une solution de garde permettant aux parents d'exercer une activité professionnelle durant la journée entière. Il s'agit avant tout d'un espace d'expérience sociale. Les halte-jeux proposant des activités dans la forêt ou dans la nature ainsi que d'autres aventures thématiques connaissent un succès grandissant.

2 Cf. à ce sujet www.kitas.ch/. L'Association suisse des structures d'accueil de l'enfance (ASSAE) est la seule association nationale réunissant des institutions qui accueillent des enfants d'âge préscolaire.

1.3 Différences entre régions linguistiques

Suisse alémanique

En Suisse alémanique, l'adjectif «familienergänzend» traduit littéralement par «en complément à la famille» s'est largement imposé ces dernières années pour qualifier l'accueil des enfants en dehors du cadre familial durant l'absence temporaire de la mère et/ou du père. Ce type de prestation, qui offre à l'enfant la possibilité de jouer avec des camarades, est aussi connu sous le nom de «Tagesstrukturen» (structures d'accueil de jour), appellation qui permet de faire la distinction avec d'autres formes de prise en charge des enfants à la semaine ou «sur la durée» dans un lieu autre que le domicile parental (famille d'accueil ou institution). L'expression «schulergänzende Kinderbetreuung» désigne l'accueil parascolaire et concerne les écoliers.

Suisse romande

Du côté romand, plusieurs termes sont employés dans le domaine de l'accueil de jour extrafamilial et parascolaire des enfants: accueil de la petite enfance/des jeunes enfants, centre/espace de vie enfantine, crèche, garderie, voire crèche-garderie. Ces appellations correspondent plus ou moins à l'allemand «Krippe/Kindertagesstätte».

La Suisse romande propose, dès l'école enfantine (Kindergarten en allemand), des structures parascolaires telles que les unités d'accueil pour écoliers (UAPE, à rapprocher des «Horte» alémaniques) et des réfectoires scolaires pour le repas de midi dans certaines communes seulement. Le jardin d'enfants, contrairement au «Kindergarten» en Suisse allemande, désigne soit un groupe de jeu, soit une offre ponctuelle qui ne peut être utilisée comme solution de garde régulière par les parents exerçant une activité professionnelle.

Compte tenu des nombreuses désignations ayant cours en Suisse romande, une distinction est établie entre les structures d'accueil à temps d'ouverture élargi (TOE) et les structures d'accueil à temps d'ouverture restreint (TOR), telles que la halte-jeu, l'espace-bébé, le jardin d'enfants ou la halte-garderie (cf. Dictionnaire suisse de politique sociale Socialinfo, chapitre «crèche et garderie»). L'accueil familial de jour/les mamans de jour sont les équivalents des «Tageseltern/Tagesmütter» alémaniques.

Suisse italienne

La Suisse italienne utilise les termes «asilo nido» ou «nido dell'infanzia» (nido=nid) pour désigner les crèches ou, plus généralement, les structures accueillant des enfants jusqu'à l'entrée à l'école enfantine (soit jusqu'à l'âge de 3 ans).

L'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants se dit en italien «attività di accoglienza complementari alle famiglie e alla scuola» (accoglienza=accueil). Il comprend aussi bien les «asili nido» (ou «nidi dell'infanzia») que les parents de jour («famiglie diurne») ainsi que d'autres lieux et activités régulièrement accessibles durant les heures de fermeture des écoles («attività extrascolastiche»).

À partir de l'âge de 3 ans, les enfants peuvent fréquenter au Tessin la «scuola dell'infanzia», une structure d'accueil de jour présente sur tout le territoire cantonal. Cette offre a succédé au «giardino d'infanzia», qui était l'équivalent du «Kindergarten» alémanique. Depuis longtemps déjà, la «scuola dell'infanzia» est cantonalisée et rattachée au domaine scolaire. Sa fréquentation est facultative et ne coûte presque rien aux parents (seule une contribution d'environ 50 francs par mois et par enfant leur est demandée pour les repas de midi). De plus, elle inclut généralement des prestations supplémentaires: logopédie, dépistage précoce, aide en cas de problèmes sociaux et familiaux. La «scuola dell'infanzia» tessinoise est la seule offre de ce type en Suisse pour les enfants d'âge préscolaire.

Sur la base de ce tour d'horizon des différents termes existants, la COFF adopte la définition suivante:

Dans le présent document, l'**«accueil (de jour) extrafamilial et parascolaire»** des enfants désigne toutes les offres à temps d'ouverture élargi (TOE) proposées en dehors du cadre familial pour les enfants d'âge préscolaire ou scolaire, telles que les crèches et garderies, les mamans de jour, les écoles à horaire continu, les unités d'accueil pour écoliers et les cantines.

École enfantine

L'école enfantine étant intégrée au système scolaire, elle ne fait pas partie des offres d'accueil extrafamilial et parascolaire. Seule exception: la structure d'accueil de jour proposée par le canton du Tessin pour les enfants à partir de 3 ans (cf. supra). En Suisse, l'éducation est du ressort de l'État, du degré préscolaire (école enfantine) au degré tertiaire (hautes écoles et formation professionnelle supérieure). Ce sont avant tout les 26 cantons qui assument la responsabilité du système éducatif. Dans le domaine postobligatoire (gymnases ou lycées, formation professionnelle et hautes écoles), cette charge est partagée entre la Confédération et les cantons.

Tous les cantons proposent un à deux ans – trois au Tessin – d'enseignement préscolaire gratuit («école enfantine», «Kindergarten», «scuola dell'infanzia»). À l'heure actuelle, l'école obligatoire débute à l'âge de 6 ans révolus et dure 9 ans. Il est toutefois prévu de l'étendre à la période préscolaire³ (cf. à ce sujet le point II, 2.5 concernant l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire [concordat HarmoS]).

3 <http://www.cdip.ch/dyn/11926.php>.

2 Organisation: dispositions légales et responsabilités

En raison de la structure fédéraliste de la Suisse et du principe de subsidiarité, la situation en matière d'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants s'avère également complexe en ce qui concerne les réglementations légales, organisationnelles et politiques, les compétences et le financement. La Confédération ne peut intervenir que dans les domaines où la Constitution fédérale lui donne pouvoir d'agir; dans les autres, ce sont les cantons qui sont responsables. De plus, il n'y a aucune structure commune chapeautant les différents sous-systèmes et permettant d'assurer la coordination entre les acteurs. En règle générale, l'accueil extrafamilial est organisé et réglementé à l'échelon communal. Ces dernières années, quelques cantons ont adopté pour ce domaine une loi spécifique plus ou moins détaillée. Ces réglementations cantonales portent avant tout sur la qualité des structures. Autrement dit, elles déterminent des aspects tels que la taille des groupes, les dimensions des locaux ou le ratio d'encadrement des enfants. Sauf exception, elles ne comprennent pas de directives sur la qualité pédagogique, c'est-à-dire sur la nature de l'encadrement ou de la prise en charge éducative (cf. à ce sujet le point III, 4). Les dispositions légales aux niveaux fédéral, cantonal et communal sont abordées plus en détail après les brèves remarques qui suivent sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant.

Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant

La Suisse a ratifié en 1997 la Convention de l'ONU du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant, l'une des pièces maîtresses du système onusien des droits humains au niveau universel. Cette convention est le premier accord international qui considère l'enfant comme un sujet de droit à part entière. Elle s'articule autour d'une idée force: faire passer au premier plan l'intérêt supérieur de l'enfant et son bien-être. Par nature plus vulnérables que les adultes, les enfants ont en effet besoin d'une protection particulière. Les lois, directives et autres ordonnances adoptées aux niveaux fédéral, cantonal et communal ont pour but de concrétiser ce droit de l'enfant au bien-être.

2.1 Niveau fédéral

Au niveau fédéral, seule l'Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE) réglemente l'accueil extrafamilial. L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (condordat HarmoS) récemment adopté par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) constitue uniquement un instrument de coordination intercantonale auquel les cantons sont libres d'adhérer.

2.2 Niveau cantonal

L'ordonnance fédérale susmentionnée fait office de base légale dans la plupart des cantons. Bon nombre d'entre eux ont toutefois adopté des réglementations supplémentaires. Mis à part les résultats d'une enquête réalisée auprès des cantons en 2007 par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur mandat de la sous-commission «Structures d'accueil pour enfants» de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC), il n'y a pas, à l'heure actuelle, de vue d'ensemble systématique des offres et des dispositions légales existant dans les cantons (cf. OFAS, «Umfrage bei den Kantonen betreffend familienergänzende Kinderbetreuung»). En Suisse romande, les cantons assument un rôle important, notamment en matière de coordination des offres et de création de places d'accueil pour enfants. Ils se sont tous dotés d'une législation sur l'accueil extrafamilial. Genève, Vaud, le Valais, Fribourg et Neuchâtel ont promulgué une loi spécifique à ce domaine, tandis que le canton du Jura a intégré les dispositions y afférentes dans sa loi sur l'action sociale. Tous ces actes législatifs invitent les communes à proposer une offre suffisante de places d'accueil de la petite enfance. Le Valais, Neuchâtel et Vaud participent pour une large part au financement des structures d'accueil. Le canton de Vaud se distingue par son approche novatrice dans le domaine de l'accueil extrafamilial et parascolaire. Entrée en vigueur en 2006, la loi vaudoise sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) est construite autour de trois axes: coordination volontaire entre les différentes structures par l'intermédiaire de réseaux régionaux, institution d'une Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE), partenariat public-privé pour le financement et le développement des places ainsi que la direction de la fondation. La FAJE soutient la création de nouvelles places d'accueil et alloue des subventions aux réseaux régionaux dans l'optique d'assurer une offre suffisante. Elle est financée par l'État et les communes, par les employeurs (participation de 0,08% de la masse salariale) ainsi que par des dons, legs et autres contributions⁴.

2.3 Niveau communal

Les villes et les communes ont généralement édicté des ordonnances et des règlements portant notamment sur l'exploitation et le financement des structures d'accueil de jour et des offres parascolaires.

2.4 Ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)

L'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants dans un cadre institutionnel est régi par l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE)⁵, qui se fonde sur l'art. 316 du Code civil suisse (CC). En vertu de l'art. 13 OPEE, les institutions qui accueillent régulière-

ment durant la journée plusieurs enfants de moins de 12 ans sont soumises à autorisation (cf. art. 13 OPEE [section «Placement dans des institutions»]).

Art. 13 Régime de l'autorisation

- 1 Sont soumises à autorisation officielle les institutions qui s'occupent d'accueillir:
 - a. plusieurs enfants, pour la journée et la nuit, aux fins de prendre soin d'eux, de les éduquer, de leur donner une formation, de les soumettre à observation ou de leur faire suivre un traitement;
 - b. plusieurs enfants de moins de 12 ans, placés régulièrement à la journée (crèches, garderies et autres établissements analogues).

Par conséquent, les structures d'accueil collectif de jour doivent requérir une autorisation d'exploiter, qui leur est délivrée en règle générale par l'autorité tutélaire de la commune-siège. Quant aux personnes qui prennent en charge des enfants de moins de 12 ans à leur domicile contre rémunération, elles n'ont pas besoin d'une autorisation, mais doivent l'annoncer à l'autorité compétente (cf. art. 12 OPEE [section «Placement à la journée»] et art. 13 OPEE).

Art. 12

- 1 Les personnes qui, publiquement, s'offrent à accueillir régulièrement dans leur foyer, à la journée et contre rémunération, des enfants de moins de 12 ans doivent l'annoncer à l'autorité.
- 2 Les dispositions concernant le placement d'enfants chez des parents nourriciers s'appliquent par analogie à la surveillance qu'exerce l'autorité en cas de placement à la journée (art. 5 et 10).
- 3 Lorsqu'il est impossible de remédier à des manques ou de surmonter des difficultés en prenant d'autres mesures, ou que celles-ci apparaissent d'emblée insuffisantes, l'autorité interdit aux parents nourriciers d'accueillir d'autres enfants; elle en informe les représentants légaux des pensionnaires.

L'OPEE laisse aux cantons le soin d'adopter des dispositions légales supplémentaires. Quelques-uns ont réglé en détail les conditions d'exploitation des structures d'accueil collectif de jour, tandis que d'autres se limitent à appliquer les prescriptions de l'ordonnance.

Nécessité de réviser l'OPEE

Le Département fédéral de justice et police (DFJP) a organisé en 2006 une consultation auprès des cantons sur l'opportunité de réviser l'OPEE. Il s'agissait de savoir si ces derniers jugeaient nécessaire d'entamer une révision de l'ordonnance et, dans l'affirmative, quelles adaptations concrètes ils souhaitaient y voir figurer.

En janvier 2008, le DFJP a publié un communiqué de presse intitulé «Ordonnance sur le placement d'enfants: révision à l'étude. Le Conseil fédéral prend acte de la consultation sur un rapport d'expert»⁶. Les conclusions de la consultation y sont résumées comme suit: «La majorité des cantons estime qu'il est nécessaire d'introduire dans l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption des normes impératives et des exigences précises si l'on entend accroître l'efficacité de ce secteur». Ce communiqué indique également que le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'examiner les questions soulevées par les cantons lors de cette procédure et de préparer, le cas échéant, une révision de l'OPEE.

De l'avis des cantons, l'ordonnance a donné satisfaction et offre une base légale suffisante pour l'octroi des autorisations de placement d'enfants et la surveillance de ce domaine. Dans le cadre de la consultation, 18 cantons n'en ont pas moins estimé qu'une révision de l'OPEE était nécessaire, ou du moins judicieuse. Seuls huit cantons s'y sont opposés, parce qu'à leur sens, les principaux problèmes ne résident pas dans la réglementation elle-même mais dans sa mise en œuvre. Les partisans d'une révision font notamment valoir qu'il est impératif d'instaurer des lignes directrices concrètes de la Confédération si l'on veut faire évoluer ce domaine, le professionnaliser et garantir ainsi la qualité des soins, de l'éducation et de la formation prodigués aux enfants placés. Il importe en outre d'uniformiser les pratiques ayant cours dans les cantons. Enfin, il est indispensable d'adapter l'OPEE, vieille de plus de 30 ans, aux réalités sociétales actuelles.

2.5 Accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS)

L'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS) est un nouveau concordat scolaire suisse. Il a été élaboré par la CDIP, c'est-à-dire par les 26 directeurs et directrices cantonaux de l'instruction publique. Un concordat est un instrument de droit intercantonal qui confère un caractère contraignant à la coopération entre les cantons qui y adhèrent.

Cet accord entend renforcer l'harmonisation de la scolarité obligatoire en Suisse, contribuer à l'assurance et au développement de la qualité au niveau national, assurer la perméabilité du système et abolir les obstacles à la mobilité.

À une large majorité (86%), le peuple suisse a accepté en 2006 les nouveaux articles constitutionnels sur la formation. Ceux-ci réaffirment les compétences au sein du système éducatif helvétique, tout en apportant un élément nouveau: désormais, les autorités publiques (à savoir les cantons ou, selon le degré d'enseignement, la Confédération et les cantons)

4 Cf. à ce sujet www.faje-vd.ch.

5 http://www.admin.ch/ch/fr/rs/c211_222_338.html.

6 http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/dokumentation/medieninformationen/2008/ref_2008-01-16.html, voir également le dossier sur les enfants placés: <http://www.bj.admin.ch/bj/fr/home/themen/gesellschaft/gesetzgebung/pflegekinder.html>.

sont tenues par la Constitution fédérale de régler de manière uniforme certains paramètres fondamentaux de ce système.

En 2007, l'Assemblée plénière de la CDIP a approuvé le concordat HarmoS à l'unanimité et lancé la procédure d'adhésion dans les cantons. Dans la plupart des cas, ce sont les parlements cantonaux qui ont le pouvoir de ratifier un tel accord, décision qui est sujette au référendum facultatif.

Le concordat entrera en vigueur dès que dix cantons y auront adhéré et s'appliquera alors à ceux qui l'auront ratifié. Une fois le concordat entré en force, les cantons auront six ans pour adapter leurs structures (âge d'entrée à l'école, durée des degrés d'enseignement) et pour mettre en pratique les standards de formation. Ceux qui le ratifieront plus tard devront eux aussi respecter ce délai.

Qu'entend-on par harmonisation?

Harmoniser ne veut pas dire uniformiser et encore moins centraliser. Seul l'essentiel sera harmonisé à l'échelle nationale (structures et objectifs de formation) ou coordonné au niveau des régions linguistiques (plans d'études et moyens d'enseignement).

Contenu du concordat:

harmonisation structurelle, harmonisation des objectifs, qualité et standards, horaires blocs et structures de jour

- École enfantine obligatoire: le concordat HarmoS rend obligatoire la fréquentation de l'école enfantine pendant deux ans (pour l'âge de scolarisation, un seul jour de référence sera appliqué: un enfant ayant fêté son quatrième anniversaire avant le 31 juillet de l'année en cours commencera en automne l'école enfantine ou un cycle élémentaire réunissant des enfants d'âges différents). Le concordat ne prescrit pas aux cantons de modèle particulier en ce qui concerne l'organisation des premières années de scolarité (école enfantine ou cycle élémentaire). À l'heure actuelle, en Suisse, 86% des enfants fréquentent l'école enfantine durant deux ans. Dans 14 cantons, soit il est obligatoire de suivre au moins une année d'école enfantine, soit il est prévu d'introduire une durée obligatoire de fréquentation d'ici à 2008/2009.
- Onze ans de scolarité obligatoire: l'école primaire (école enfantine ou cycle élémentaire compris) durera huit ans et le degré secondaire trois ans. Le Tessin bénéficie d'une exception lui permettant de maintenir sa «scuola media» en quatre ans.
- Formation de base: les domaines entrant dans la formation de base que chaque enfant doit acquérir au cours de la scolarité obligatoire sont définis pour la première fois au niveau suisse.
- Un plan d'études par région linguistique: il n'y aura plus qu'un seul plan d'études par région linguistique.
- Enseignement des langues: une première langue étrangère sera enseignée au plus tard dès la 5^e année de scolarité et une seconde au plus tard dès la 7^e (une deuxième langue nationale et l'an-

glais). Les cantons du Tessin et des Grisons pourront déroger à cette règle s'ils prévoient en plus l'enseignement d'une troisième langue nationale. L'ordre d'introduction des langues repose sur des accords régionaux.

- Standards HarmoS: le concordat fera office de base légale pour l'élaboration par la CDIP de standards nationaux de formation et, plus tard, pour leur application.
- Monitoring de l'éducation: les cantons participent au monitoring suisse de l'éducation, qui doit permettre à ces derniers et à la Confédération de rassembler des informations complètes sur le système éducatif de notre pays. Tous les quatre ans, un rapport sur l'éducation en Suisse sera rédigé dans ce cadre et servira de base aux décisions de pilotage.
- Horaires blocs et structures de jour: l'introduction d'horaires blocs et de structures de jour est déjà en voie de réalisation dans les cantons. C'est donc un processus qui ne découle pas directement d'HarmoS. En adhérant au concordat, les cantons signataires s'engagent néanmoins à privilégier les périodes blocs pour le temps d'enseignement de l'école primaire et à proposer également des offres d'accueil répondant aux besoins locaux⁷. L'utilisation des structures de jour sera facultative et impliquera en règle générale une participation financière. Leur organisation se fera en collaboration avec les autorités de la politique sociale et familiale. Le concordat n'imposera pas de modèle unique, valable pour toute la Suisse. Les offres pourront au contraire varier de façon à correspondre à la demande et au contexte local⁸.

Compte tenu de ce qui précède, le concordat HarmoS aura des répercussions sur l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants dès lors que dix cantons y auront adhéré.

À l'exception de l'Union démocratique du centre (UDC), qui rejette cet accord en invoquant la menace d'une «étatisation de l'éducation des enfants», tous les grands partis soutiennent le concordat.

La séparation des compétences en matière de coordination intercantonale sera-t-elle maintenue avec HarmoS?

Dans la plupart des cantons, l'accueil de jour des enfants d'âge préscolaire relève du département des affaires sociales et de la santé (Nay, Grubenmann, Larcher Klee 2008, p. 70), tandis que les offres parascolaires sont intégrées dans le domaine de la formation et sont par conséquent du ressort du département de l'instruction publique. Seuls quelques cantons tels que Bâle-Ville, Zurich, le Valais, Vaud, Genève et le Tessin (pour les enfants à partir de 3 ans) ont rattaché les structures accueillant des enfants d'âge préscolaire à l'instruction publique.

⁷ Il n'y a pas de disposition légale fédérale réglant l'accueil parascolaire des enfants à partir de 12 ans.

⁸ <http://www.cdip.ch/dyn/11737.php>.

La coordination intercantonale dans le domaine de l'accueil de jour extrafamilial pour la petite enfance (0 à 4 ans) incombe en premier lieu à la CDAS. La responsabilité première dans le domaine de l'accueil de jour parascolaire pendant toute la scolarité obligatoire (4 ans jusqu'à la fin de l'école obligatoire, respectivement de 0 à 20 dans le domaine de l'éducation spécialisée) relève de la CDIP.

Les deux conférences coopèrent selon les besoins en matière de coordination intercantonale, notamment dans les domaines de la pédagogie curative, des mesures de protection de la jeunesse, de la formation ou encore, des procédures de reconnaissance des qualifications et des diplômes.

Cette division des responsabilités est partiellement compatible avec le modèle de l'éducation de la petite enfance (cf. à ce sujet le point 3.5), car elle ne permet pas d'appréhender l'accueil extrafamilial dans une perspective globale sous l'angle de l'éducation. La trajectoire éducative des enfants est scindée en deux parties: une première période courant jusqu'à l'entrée à l'école obligatoire, durant laquelle l'accueil est au premier plan, et une seconde consacrée à la scolarité.

3 Bases statistiques: données disponibles et lacunes

3.1 Faits et chiffres au niveau national

La prise en charge des enfants a longtemps été considérée comme une affaire privée ne concernant que les parents. De plus, dans le système fédéraliste, la compétence institutionnelle pour les structures d'accueil relevant du secteur formel est du ressort des communes. Ces deux éléments expliquent en grande partie le manque de données statistiques comparables à l'échelle nationale sur l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Les paragraphes ci-dessous présentent les bases statistiques disponibles et identifient les lacunes existantes.

Enquête suisse sur la population active (ESPA)

L'ESPA⁹ 2007 fournit quelques chiffres sur l'accueil extrafamilial des enfants. Elle permet notamment de savoir qui fait appel à ces offres et à quelle fréquence.

L'illustration 1 indique que 34% des couples et près de 51% des familles monoparentales dont les enfants ont moins de 15 ans ont eu recours aux prestations de l'accueil extrafamilial et parascolaire en 2007.

Si l'enfant le plus jeune a moins de 7 ans, ces pourcentages passent respectivement à 47% et à 72%. En ce qui concerne la durée d'accueil, environ un cinquième des couples ayant des enfants ont profité de l'accueil extrafamilial un jour au maximum par semaine et près d'un sixième plus d'un jour par semaine en 2007. Les personnes élevant seules leurs enfants sont proportionnellement beaucoup plus nombreuses à l'utiliser plusieurs jours par semaine, ce qui s'explique par leur participation plus importante au marché de l'emploi.

L'illustration 2 montre que les enfants ont été confiés en premier lieu à des membres de la parenté, tels que les grands-parents, puis à des crèches ou à des garderies et, en troisième lieu, à une maman de jour ou à une famille de jour. Parmi les ménages ayant plus d'enfants, la part de ceux qui ont recours à l'accueil extrafamilial diminue.

⁹ <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/05.html>.

Proportion de ménages ayant recours à l'accueil extrafamilial des enfants en 2007
selon la durée d'accueil

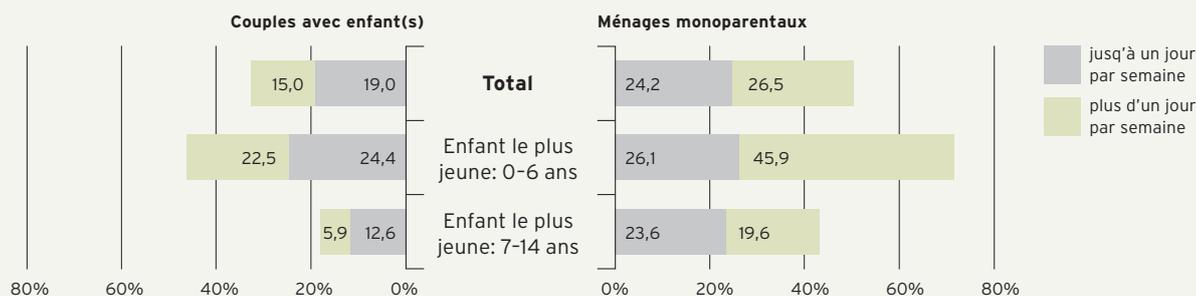


Illustration 1

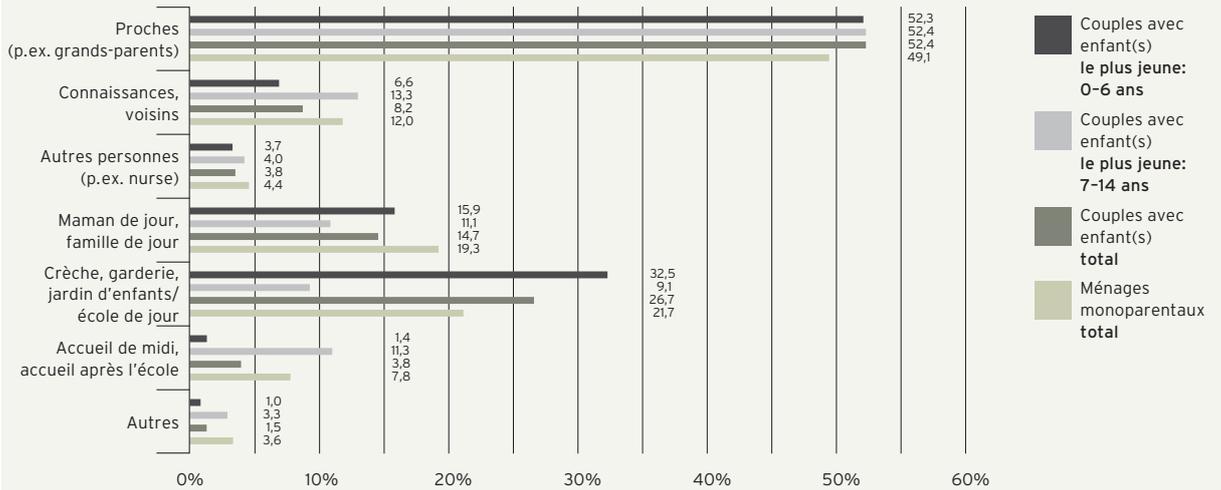
Source: ESPA, © OFS

Ménages avec enfant(s) de moins de 15 ans uniquement

Illustration 2

Source: ESPA, © OFS

Proportion de ménages ayant recours à l'accueil extrafamilial des enfants en 2007 selon la forme d'accueil



Ménages avec enfant(s) de moins de 15 ans uniquement

Illustration 3

Source: Recensement des entreprises (RE) et Statistique de l'état annuel de la population (ESPOP), © BFS/OFS/UST

Nombre de crèches et de garderies par canton et pour 1000 enfants de moins de 7 ans

	Nombre de crèches et de garderies						Nombre d'établissements pour 1000 enfants					
	1985	1991	1995	1998	2001	2005	1985	1991	1995	1998	2001	2005
Suisse	478	545	706	941	1084	1337	0,93	0,96	1,19	1,64	1,96	2,58
Région lémanique	82	97	169	292	302	350	0,98	0,96	1,52	2,70	2,84	3,42
Espace Mittelland	81	101	141	149	184	239	0,66	0,75	1,03	1,13	1,47	2,09
Suisse du Nord-Ouest	65	71	62	85	103	135	0,93	0,96	0,79	1,14	1,44	2,00
Zurich	192	218	235	301	372	457	2,32	2,54	2,63	3,41	4,14	5,18
Suisse orientale	32	33	49	60	62	85	0,38	0,36	0,51	0,67	0,75	1,16
Suisse centrale	21	20	30	37	40	50	0,40	0,35	0,49	0,62	0,70	0,97
Tessin	5	5	20	17	21	21	0,28	0,27	0,93	0,78	0,98	1,03

L'illustration 3 présente les résultats du recensement des entreprises (RE). Ce dernier ne comprend toutefois que les crèches et garderies qui sont enregistrées comme des établissements. Les autres formes d'accueil telles que les mamans de jour, les cantines et la prise en charge après l'école, de même que les structures internes à l'entreprise sont absentes de cette statistique. En outre, le RE ne renseigne que sur le nombre d'institutions et celui des personnes qui y sont employées, sans fournir d'informations sur les capacités en places d'accueil. La première colonne indique le nombre de crèches et de garderies et la seconde le nombre d'établissements pour 1000 enfants entre 1985 et 2005.

Il ressort de ce tableau que le nombre de crèches et de garderies gérées en tant qu'exploitations indépendantes a passé de 478 en 1985 à 1337 en 2005. Ce chiffre varie toutefois beaucoup selon les régions; en 2005, le bassin lémanique (GE, VD, VS) comptait 350 structures (soit 3,42 établissements pour 1000 enfants de moins de 7 ans), contre 50 seulement (0,97 établissement pour 1000 enfants de moins de 7 ans) en Suisse centrale (LU, NW, OW, SZ, UR, ZG). En moyenne nationale, le nombre de crèches et de garderies pour 1000 enfants de moins de 7 ans était de 0,93 en 1985 et atteignait 2,58 en 2005.

3.2 Faits et chiffres aux niveaux cantonal et communal

Aux niveaux des cantons et des communes, les relevés statistiques présentent de grandes disparités. Faute de consignes statistiques générales obligatoires, il est impossible de comparer les données à l'échelle intercantonale ou intercommunale.

3.3 Rapport sur les familles

Historique

Le Rapport sur les familles répond à la recommandation parlementaire Stadler, qui invite le Conseil fédéral à remettre tous les cinq ans au Parlement un rapport sur la situation des familles en Suisse. Un premier rapport a été publié en 2004. Élaboré sous la responsabilité de l'OFAS, il contient des contributions de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et d'experts extérieurs à l'administration. L'un des six domaines abordés dans ce document porte sur les offres d'accueil extrafamilial.

Données statistiques du Rapport sur les familles

Selon le Rapport sur les familles 2004, un tiers des ménages ayant des enfants recourt à des offres d'accueil extrafamilial (soit deux fois plus que dix ans auparavant) et 60% des familles y font appel un jour par semaine au maximum. Dans environ la moitié des cas, ce sont les grands-parents qui s'occupent des enfants, surtout lorsque la prise en charge ne dure que quelques heures. Les offres institutionnelles telles que les structures d'accueil collectif de jour et les mamans de jour jouent un rôle important surtout lorsque le temps de garde est plus long. Par ailleurs, les offres varient beaucoup selon les régions. C'est dans le canton de Genève qu'elles sont les plus nombreuses (Rapport sur les familles 2004, p. 12). Les indications figurant dans le Rapport sur les familles recourent donc largement celles de l'ESPA mentionnées ci-dessus.

Ce document confirme également que les données sur l'accueil extrafamilial et parascolaire sont rares. Pour preuve, la partie statistique du chapitre consacré aux offres d'accueil extrafamilial débute par ce titre: «La statistique éprouve bien des difficultés à cerner toute la palette des offres d'accueil extrafamilial» (Rapport sur les familles 2004, p. 54).

Actualisation

L'Office fédéral de la statistique (OFS) a actualisé la partie statistique du Rapport sur les familles 2004 et publié en novembre 2008 «Les familles en Suisse – Rapport statistique 2008». Cette publication donne une idée de la situation actuelle des familles et s'appuie sur les sources statistiques existantes de l'OFS et des autres offices fédéraux; aucune nouvelle enquête n'a été réalisée.

3.4 Difficultés à collecter des données

La collecte d'informations sur l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants s'avère particulièrement complexe, ce qui explique largement le manque de données statistiques en la matière. Comme le montrent les points 2.1 et 2.2 ci-dessus, les difficultés sont de deux ordres:

- 1) Il n'y a pas de définition uniforme des différentes offres d'accueil (crèches et garderies, unités d'accueil pour écoliers, parents de jour, écoles à horaire continu, accueil de midi, horaires blocs, prestations particulières durant les vacances scolaires, etc.).
- 2) Compte tenu de la structure fédéraliste du pays, il existe de nombreuses différences entre les cantons, les communes et les régions linguistiques en ce qui concerne les réglementations légales et les modes de financement.

Lorsque des chiffres existent, ils sont donc difficilement comparables, que ce soit au niveau des cantons ou des communes.

3.5 Perspectives

D'après les informations obtenues auprès de l'OFS, la situation ne devrait pas beaucoup changer dans un proche avenir en ce qui concerne le relevé de données sur l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Néanmoins, suite à la modernisation du recensement de la population, les registres des habitants des communes et des cantons feront l'objet d'une analyse annuelle qui permettra d'améliorer la qualité des données disponibles. Il sera notamment possible de savoir combien d'enfants de quel âge vivent à tel endroit et, partant, de mieux cerner les besoins en places d'accueil extrafamilial et parascolaire. Cette exploitation sera complétée et approfondie par une enquête structurelle réalisée chaque année auprès d'un échantillon de 200 000 personnes. De plus, des questions sur la thématique «Familles et générations» seront posées à 10 000 ménages en 2013. Effectué lui aussi dans le cadre du recensement, ce sondage devrait fournir des indications supplémentaires sur les offres d'accueil nécessaires. Ces améliorations ne permettront toutefois pas de combler le manque de statistique systématique dans le domaine de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. L'introduction d'un tel instrument répondrait pourtant aux vœux des spécialistes et aux recommandations de l'OCDE. Une enquête exhaustive de ce type est une condition indispensable si l'on veut procéder à une «extension de l'offre publique de garde et d'éducation extrafamiliales efficiente, conforme aux besoins et compatible avec la vie professionnelle» (Viernickel, Simoni 2008, p. 30).

3.6 Utilisation des structures d'accueil extra-familial et parascolaire: offre et demande

Si les données de l'ESPA ne permettent pas de déterminer avec précision la demande de places d'accueil, il est cependant possible d'en tirer une bonne estimation, qui peut ensuite être extrapolée.

En 2005, une étude systématique menée dans le cadre du programme national de recherche PNR 52 a porté sur le besoin potentiel de places d'accueil dans le domaine préscolaire (Stern, Banfi, Tassinari 2006). Jusqu'alors, la demande à l'échelle nationale était estimée sur la base du nombre de mères exerçant une activité lucrative, ce qui ne donnait qu'un aperçu sommaire de la situation. Ainsi, dans son rapport du 22 février 2002 consacré au programme d'incitation financière à la création de places d'accueil pour enfants (programme d'impulsion), la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national évaluait à 856 000 le nombre d'enfants dont les mères travaillaient à temps plein ou partiel et qui, partant, étaient susceptibles d'avoir besoin d'une place d'accueil. Or, selon les auteurs de l'étude PNR 52, des estimations de ce type permettent uniquement de dégager quelques tendances générales – telles que la hausse de la demande pour un accueil à temps partiel ou pour des nourrissons (Stern, Banfi, Tassinari 2006, p. 24), mais pas de savoir, en particulier, combien d'enfants de quel âge ont besoin d'une place, ni quel type de prise en charge les parents souhaitent.

Se fondant sur les conditions de base existantes, les auteurs de l'étude PNR 52 ont calculé «les potentiels de demande actuels et futurs» en matière d'accueil extrafamilial pour les enfants d'âge préscolaire. Il ressort de l'enquête que s'ils avaient la possibilité de choisir, près de la moitié des ménages ayant des enfants âgés de 0 à 4 ans opteraient pour une prise en charge dans des structures d'accueil collectif de jour ou chez des parents de jour. Pour 2004, cela représente un nombre de 84 000 places d'accueil pour 168 000 enfants pris en charge deux jours par semaine. Sur la base des données de l'ESPA, l'offre existante a été estimée à quelque 30 000 places occupées par environ 50 000 enfants. La demande potentielle supposée est donc couverte à moins de 50%, ce qui revient à dire qu'il manque près de 50 000 places d'accueil, équivalant à la prise en charge d'environ 120 000 enfants.

3.7 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants

En mars 2000, la conseillère nationale Jacqueline Fehr a déposé une initiative parlementaire demandant à la Confédération, au vu du manque généralement admis de possibilités d'accueil extrafamilial, de mettre en place un programme d'impulsion destiné à encourager la création de places d'accueil pour enfants. Le Parlement a approuvé cette initiative ainsi que la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, en vigueur depuis le 1^{er} février 2003. Le programme d'impulsion, limité à huit ans – soit jusqu'au 31 janvier 2011 –,

visé à promouvoir la mise sur pied de structures pour les enfants afin de permettre aux parents de mieux concilier travail ou formation et vie de famille. En décembre 2008, le Conseil fédéral a décidé (en réponse à la motion de la CSEC-N) de prolonger ce programme d'impulsion.

Les aides financières sont accordées – pendant trois ans au maximum – aux structures d'accueil collectif de jour, aux structures d'accueil parascolaire et aux structures coordonnant l'accueil familial de jour. Seules les offres nouvellement créées peuvent en bénéficier¹⁰.

Au 1^{er} octobre 2008, 1597 demandes avaient été déposées et 1103 approuvées. Si la totalité des requêtes dont l'évaluation n'est pas encore achevée sont elles aussi acceptées, plus de 22 500 nouvelles places verront le jour grâce aux aides financières de la Confédération, ce qui représentera un engagement total de 136 millions de francs. Depuis le lancement du programme d'impulsion, le nombre de places d'accueil a augmenté de plus de 40%. Si tout porte à croire que la majorité de ces places subsisteront une fois que les aides financières ne seront plus versées, une enquête est toutefois déjà en cours afin d'évaluer la question de leur pérennité. Les premiers résultats sont attendus pour fin avril 2009.

¹⁰ Pour plus de détails sur la Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants: RS 861, <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=fr>.

4 Positions des partis nationaux sur l'accueil extrafamilial et parascolaire

4.1 Initiatives parlementaires

En septembre-octobre 2005, cinq conseillères nationales – représentantes des quatre partis gouvernementaux et du parti écologiste suisse – ont déposé au Parlement des initiatives au contenu quasiment identique demandant de compléter la Constitution fédérale comme suit: «*Les cantons veillent à ce que les communes proposent, en collaboration avec le secteur privé, un accueil extrafamilial et extrascolaire adéquat pour les enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. La Confédération peut les soutenir dans cette tâche*»¹¹.

Si les arguments avancés par les députées varient, elles se rejoignent sur un point: toutes les cinq dénoncent l'insuffisance de l'offre en matière d'accueil extrafamilial et parascolaire. Elles soulignent l'importance de son extension pour améliorer la formation et l'intégration, concilier famille et vie professionnelle et renforcer la place économique suisse qui, à l'avenir, dépendra encore davantage de la participation des femmes. Deux d'entre elles font en outre remarquer que la Suisse a besoin de spécialistes venant de l'étranger et que «très souvent, ceux-ci n'acceptent un emploi que s'ils trouvent de bonnes conditions de formation pour leurs enfants». Il est également relevé qu'un nombre croissant de parents «sont tenus, y compris dans la classe moyenne, de travailler tous deux pour subvenir aux besoins de leur famille».

Il est intéressant de constater que, bien qu'issues de partis différents, les parlementaires sont d'accord entre elles. En d'autres termes, la situation est telle que les positions idéologiques passent au second plan, chez les femmes en tout cas.

La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) a examiné le rapport rédigé par sa sous-commission sur ces cinq initiatives parlementaires qui, rappelons-le, demandent d'élaborer une nouvelle disposition pour ancrer dans la Constitution fédérale la création de structures d'accueil extrafamilial et parascolaire. La majorité de la sous-commission a proposé à la CSEC-N de ne pas mettre en œuvre ces initiatives, arguant du fait que leurs objectifs seront de toute manière atteints avec l'entrée en vigueur de l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS).

La CSEC-N s'est ralliée à ce point de vue, mais elle a adressé au Conseil fédéral une motion lui demandant de proroger la Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial. Elle a en outre invité la CDAS à élaborer un concordat dans le domaine des structures d'accueil extrafamilial pour les enfants d'âge préscolaire¹².

4.2 Postulat: «Faire en sorte que les familles puissent payer les crèches et les écoles de jour»

En mars 2007, le groupe socialiste a déposé un postulat (07.3102) chargeant le Conseil fédéral «de préparer un modèle de financement durable des structures extrascolaires et extrafamiliales d'accueil des enfants». Ce modèle doit reposer sur les principes suivants: chaque enfant dont les parents ne peuvent s'occuper entièrement eux-mêmes parce qu'ils exercent une activité rémunérée, travaillent comme bénévoles ou suivent une formation a droit à un «bonus éducatif» (c.-à-d. à un bon de garde) et la Confédération versera 25 centimes pour chaque franc que les cantons consacreront au financement des bons. Le groupe demande en outre que soit précisé comment le modèle sera mis en place au niveau de la loi et que les travaux avancent de manière à ce que le nouveau modèle de financement puisse prendre le relais de la loi actuelle, limitée à 2011.

Dans sa réponse du 15 juin 2007, le Conseil fédéral confirme qu'il est globalement favorable au système des bons de garde, convaincu qu'une réforme renforçant la concurrence peut amener une nouvelle dynamique dans le système de l'accueil extrafamilial. Il rappelle que le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a publié en 2005 déjà un document de travail établi par l'Institut de science politique Interface («Kinderbetreuungsgutscheine, Diskussionspapier zu Handen der Zentralstelle für Familienfragen») ¹³, qui contient des réflexions de base sur les bons de garde et une appréciation des expériences réalisées à l'étranger. Il ressort notamment de cette étude que la mise sur pied d'un tel système est complexe et qu'il conviendrait dès lors de pouvoir se faire une première idée grâce à des projets pilotes. Comme pour le programme d'impulsion visant à encourager l'accueil extrafamilial des enfants, le Conseil fédéral est disposé, dans la limite de ses possibilités, à apporter son soutien à leur réalisation, à condition que les cantons et les communes en assument la responsabilité, conformément à la répartition des compétences en vigueur. Il faut donc, selon lui, commencer par lancer un ou plusieurs projets pilotes et les soumettre à une évaluation pour savoir si un modèle de bons de garde atteint les objectifs visés¹⁴.

¹³ <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01778/index.html?lang=fr>.

¹⁴ http://www.parlament.ch/F/Suche/Pages/geschaefte.aspx?gesch_id=20073102.

¹¹ Cf. à ce sujet 05.429 Christine Egerszegi-Obrist PRD, 05.430 Ruth Gerner PES, 05.431 Jacqueline Fehr PS, 05.432 Kathy Ricklin PDC, 05.440 Ursula Haller UDC.

¹² <http://www.parlament.ch/F/mm/archiv/2008/Pages/mm-wbkn-2008-08-25.aspx>.

4.3 Du financement de l'offre au financement des personnes

En règle générale, les pouvoirs publics octroient aujourd'hui les subventions à l'accueil extrafamilial pour enfants directement aux prestataires de service (financement de l'offre). Avec l'introduction des bons de garde, celles-ci seraient allouées directement aux parents (financement des personnes), qui seraient ainsi libres d'acheter les prestations de leur choix. Le passage du financement de l'offre au financement des personnes favoriserait la concurrence entre prestataires et amènerait une nouvelle dynamique dans le système de l'accueil extrafamilial pour enfants d'âge préscolaire, ce qui conduirait à une augmentation du nombre de places et aurait une influence positive sur la qualité et sur les prix.

Le document de travail mentionné ci-dessus avait pour but d'analyser le système du financement des personnes, encore inconnu en Suisse et appliqué dans quelques pays de manière isolée seulement. Selon les auteurs de cette étude, il s'agit tout d'abord de définir – au niveau politique – les objectifs visés par le changement de système, car ceux-ci sont déterminants pour le choix du modèle. Les différents objectifs entrant en ligne de compte sont les suivants:

- la conciliation entre vie de famille et activité professionnelle;
- le développement d'offres de structures d'accueil adaptées aux besoins des parents;
- l'amélioration de l'égalité des chances pour les enfants par une prise en charge de qualité et la mixité sociale au sein des groupes;
- l'intériorisation des effets positifs de la prise en charge au niveau de l'éducation et de la socialisation des enfants;
- la réduction des coûts des structures d'accueil – prétendument élevés – grâce à un système de financement adapté au marché (Balthasar, Binder 2005, p. 32).

Il s'agit de clarifier au préalable les objectifs visés pour pouvoir se déterminer, ensuite seulement, sur le modèle approprié, étant entendu que les effets escomptés ne peuvent pas tous être totalement atteints en même temps.

Les auteurs de l'étude soulignent en outre qu'il est très important de fixer des normes de qualité, car elles influent de manière non négligeable sur les coûts. Selon eux, l'introduction de bons de garde entraînerait sans aucun doute une augmentation et une différenciation de l'offre de places. Par contre, une réduction des coûts aurait inévitablement pour conséquence une baisse de la qualité. Des expériences avec les bons de garde ont été menées, par exemple en Angleterre et en Allemagne (Mannheim, Hambourg).

Les projets pilotes qui vont être menés en Suisse – dans le domaine préscolaire uniquement – permettront de récolter des expériences concrètes dont les résultats seront rendus publics. La Confédération peut contribuer aux coûts pendant trois ans au plus

jusqu'à hauteur de 30%¹⁵. Le premier projet à bénéficier de ce soutien sera celui de la ville de Lucerne.

4.4 Bons de garde: projet pilote de la ville de Lucerne

Le 20 août 2008, le Conseil municipal de la ville de Lucerne a décidé de réaliser un projet pilote en vue de l'introduction de bons de garde qui démarra probablement le 1^{er} avril 2009. Première ville de Suisse à lancer un tel projet, Lucerne fera œuvre de pionnière pour d'autres communes et cantons.

Le principe consiste à délivrer un bon de garde à tous les parents qui exercent une activité lucrative, sont domiciliés à Lucerne et ont des d'enfants d'âge préscolaire déjà pris en charge dans une structure d'accueil¹⁶.

En échange de ce bon, les parents pourront acheter une place auprès du prestataire de leur choix – structure d'accueil collectif de jour ou maman de jour – à Lucerne ou dans une commune avoisinante, pour autant qu'il soit agréé par la ville de Lucerne. Le montant du soutien financier accordé aux parents est déterminé par deux facteurs: le taux d'activité professionnelle déterminant le nombre de jours de prise en charge par semaine et le revenu, en fonction duquel est définie la somme allouée par jour. Celle-ci est majorée de 30 francs pour les parents d'enfants âgés de 0 à 18 mois. Quel que soit le cas de figure, les parents versent toujours une contribution aux frais de garde. Ce mode de financement a pour but de permettre à tous les parents exerçant une activité professionnelle à côté de leurs obligations éducatives de bénéficier équitablement du soutien des pouvoirs publics.

Le projet pilote de la ville de Lucerne fera l'objet d'une évaluation suivie qui consistera notamment à analyser les changements dans la qualité des structures d'accueil. La direction du projet et le Conseil municipal seront donc informés en permanence de l'évolution du projet et pourront, si nécessaire, corriger le tir. Les résultats de l'évaluation seront publiés afin que d'autres communes et cantons puissent mettre à profit les expériences enregistrées.

Le projet est soutenu par la Confédération dans le cadre du programme d'impulsion à hauteur de 2,5 millions de francs environ.

4.5 Positions des partis

Le présent chapitre expose les positions exprimées par les différents partis politiques sur le principe des bons de garde en général, et non pas uniquement par rapport au projet pilote de la ville de Lucerne.

Parti socialiste (PS)

Des quatre partis gouvernementaux, le PS est celui qui revendique le plus activement l'introduction des bons de garde et, partant, le passage du financement de l'offre (subventions octroyées aux structures d'accueil) au financement des personnes (subventions profitant directement à l'enfant, par l'intermédiaire de ses parents). Pour preuve le postulat susmentionné déposé en 2007, qui propose même

un modèle concret. Le PS préconise de réduire les coûts des structures d'accueil pour les familles à revenu moyen, d'en améliorer la qualité (en les dotant de suffisamment de personnel qualifié, en assurant à ce dernier de bonnes conditions de travail et en intégrant l'accueil extrafamilial dans le système éducatif) et de veiller à augmenter rapidement le nombre de places. Le postulat du PS contient une partie des objectifs d'investissement qui, selon lui, doivent être mis en œuvre pour développer une offre de meilleure qualité, à l'image de celle des pays scandinaves. Le passage au financement des personnes reste cependant un sujet controversé au sein du parti.

Parti radical-démocratique suisse (PRD)

Le PRD est lui aussi favorable au système des bons de garde, de même qu'à la poursuite du programme d'impulsion. À son avis, un financement axé sur la demande renforcerait la concurrence entre les structures et accroîtrait la diversité de l'offre, deux avantages dont les parents profiteraient, car ils pourraient choisir librement entre différentes solutions. S'agissant de l'accueil extrafamilial et parascolaire – son cheval de bataille –, le parti préconise d'instaurer les horaires blocs dans les écoles et d'axer l'offre de structures de jour sur la demande. Il estime par ailleurs que le financement de ces prestations d'accueil doit être assumé par les particuliers et les entreprises, sans toutefois exclure totalement une participation des cantons et des communes. Le PRD pense aussi que le nombre de places d'accueil doit être augmenté et précise que ces dernières doivent être «financièrement abordables». Considérant que «la surréglementation en matière d'aménagement, de construction et de gestion des garderies» constitue un obstacle au développement de l'offre, il recommande d'élaborer des lignes directrices plus souples et «d'abolir les obstacles inutiles», ce qui contribuerait à réduire les coûts. Selon le PRD, la qualité de la prise en charge «serait garantie» avec l'introduction des bons de garde. Vu qu'il recommande que les conditions d'autorisation pour l'ouverture et la gestion de lieux d'accueil «soient plus flexibles et plus souples» et que soient proposées des «possibilités de formation raccourcies voire modulables pour les personnels de la petite enfance et des écoles», cette affirmation semble toutefois douteuse¹⁷.

Parti démocrate-chrétien (PDC)

Le PDC souscrit également au principe des bons de garde, mais n'entre pas dans les détails des changements ainsi impliqués. Soucieux que les parents puissent «concilier famille et activité professionnelle», il recommande l'introduction des bons de garde afin que les structures d'accueil extrafamilial soient conformes aux besoins du marché et des clients. Il soutient également la réalisation de projets pilotes destinés à tester le nouveau système grâce à l'aide de la Confédération¹⁸.

Union démocratique du centre (UDC)

L'UDC n'a pas pris formellement position sur les bons de garde. Le parti est d'avis que l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants ne doit pas incomber à l'État et s'oppose donc à toutes les démarches entreprises en vue de l'investissement de fonds publics dans ce domaine.

15 Cf. la feuille d'information pour les projets pilotes à l'adresse www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01778/index.html?lang=fr.

16 Cf. communiqués de presse des 20.5. et 4.9.2008 sur le site de la ville de Lucerne (<http://www.stadtluern.ch/default.aspx?pageid=2522>).

17 Papier de position du PRD Suisse du 31.3.2007: «Nouvelle société de 4 générations - Vivre et gagner ensemble»; papier de position du PRD Suisse du 18.8.2001: «Pour une politique familiale libérale, porteuse de chances et favorisant la croissance».

18 Position du parti PDC Suisse du 31.8.2002, Programme du parti PDC Suisse du 18.9.2004.

5 Comparaison internationale: les exemples de la Suède et de la France

Selon les estimations de la Commission suisse pour l'UNESCO, la Suisse se situe à peine dans la moyenne européenne pour ce qui est de l'accueil extrafamilial et parascolaire. Elle fait partie des quelques pays dans lesquels il n'existe pas de modèle général pour l'éducation et l'accueil des enfants de moins de 6 ans. De plus, elle consacre à l'éducation de la petite enfance 0,2% de son produit intérieur brut (PIB), ce qui la place loin derrière d'autres pays européens. L'Allemagne, les Pays-Bas et l'Angleterre sont certes aussi en dessous de la barre du 0,5%, mais ils dépensent le double pour l'éducation précoce. L'Autriche, la Hongrie et la France consacrent pour leur part entre 0,5 et 1% de leur PIB respectif à ce domaine, et les pays scandinaves entre 1,4 et 2% (OCDE 2007, p. 117).

5.1 L'accueil extrafamilial et parascolaire en Suède

Les pays scandinaves appliquent un modèle d'accueil extrafamilial des enfants qualifié d'exemplaire. C'est notamment le cas de la Suède, dont le système présente des différences notables par rapport à celui que connaît la Suisse. Depuis les années 1970, la Suède – alors gouvernée par une majorité socio-démocrate – a investi dans le développement de l'accueil extrafamilial. Comme l'a indiqué en 2006 la Secrétaire d'État au Ministère de l'éducation A. Karlsson, l'offre a passé de 70 000 places dans les années 1970 à 700 000 actuellement, toutes de qualité (Kahl 2006, p. 49). En 1996, le domaine préscolaire a été transféré du ministère de la santé et des affaires sociales à celui de l'éducation et de la recherche. Selon A. Karlsson, il est désormais considéré comme la première des étapes d'apprentissage qui jalonnent la vie.

Un des piliers du modèle suédois est le congé parental. De six mois en 1974, il a passé à neuf mois en 1978, puis à douze en 1984. Depuis 1995, il peut être partagé pour moitié entre le père et la mère qui bénéficient, depuis le 1^{er} janvier 2002, d'un total de 480 jours. Après avoir été pris en charge par leurs parents pendant une année, la majorité des enfants suédois sont ensuite placés – en règle générale à partir de 18 ou 24 mois – dans une structure d'accueil publique pendant 30 heures par semaine en moyenne. Les personnes qui s'en occupent ont le même statut que les enseignants, elles ont suivi comme ces derniers une formation supérieure de sept semestres et elles bénéficient de salaires indexés (Beckmann 2007, p. 391 s.).

Les structures, pour la plupart ouvertes de 7h30 à 18 heures, accueillent les enfants dès l'âge de 12 mois dans des groupes multi-âges (de 1 à 3 ans, de 3 à 5 ans ou de 1 à 5 ans [«sibling groups»]).

Depuis 2003, une loi fixe la contribution maximale des parents, de telle manière que tous les enfants suédois aient les mêmes droits en termes d'éducation et de prise en charge quel que soit le revenu des parents et dans chaque commune. La fréquentation d'un lieu d'accueil préscolaire est gratuite

pour les enfants qui y sont placés moins de 15 heures par semaine. Au-delà, la contribution des parents ne doit pas dépasser 1% de leur revenu mensuel pour le premier enfant (2% pour 2 enfants, 3% pour 3 enfants). Les structures d'accueil préscolaire sont ouvertes toute l'année (à l'exception des jours fériés usuels). En 2005, 77,3% des enfants âgés de 1 à 5 ans ont fréquenté une institution de ce type et 6,1% étaient pris en charge par des parents de jour (2007, p. 2)¹⁹. La Suède consacre actuellement 2% de son PIB à l'accueil extrafamilial et parascolaire.

La Secrétaire d'État ne le cache pas: l'État-providence suédois étant basé sur un modèle des couples à deux salaires, les offres d'accueil extrafamilial ont pendant longtemps été mises sur pied et étoffées essentiellement pour répondre aux besoins du marché du travail. Ces dernières années, toutefois, la qualité de l'éducation et de la prise en charge ainsi que le développement de la pédagogie préscolaire ont de plus en plus gagné en importance. Les principes et les objectifs d'enseignement pour les enfants de 1 à 5 ans sont désormais définis dans un programme national que les communes et les écoles concrétisent en pratique. Comme l'indique A. Karlsson, ce programme impose aux institutions de concilier prise en charge et éducation, étant entendu que l'éducation préscolaire doit être ludique et sécurisante tout en offrant aux enfants une multitude de possibilités d'apprentissage (ibidem).

La Suède mène des études sur l'éducation de la petite enfance depuis le début des années 1990. Selon la pédagogue P. Samuelsson (2007), spécialiste de ce domaine, il en ressort que les enfants en bas âge sont bien plus compétents et aptes à communiquer et à interagir avec les autres enfants et les adultes qu'on ne le supposait il y a 20 ans. Se fondant sur l'analyse d'enregistrements vidéo de plusieurs de ces études, elle constate qu'il conviendrait d'inciter les enseignants à mieux percevoir cette aptitude. Leur capacité à s'aligner sur le monde d'expérience des enfants et à avoir confiance en leur volonté d'apprendre se révèle être un facteur de réussite clé de leur travail.

5.2 L'accueil extrafamilial et parascolaire en France

La France a le taux de natalité le plus élevé d'Europe après l'Islande, avec 1,94 contre 2,05 (Eurostat 2008, p. 46). Ce résultat est probablement dû au fait qu'elle dispose d'une offre d'accueil comparative bien développée – y compris pour les enfants de moins de 3 ans – et de nombreuses prestations familiales, ce qui permet aux parents de bien concilier vie familiale et activité professionnelle. Les parents ont droit à un congé parental jusqu'au troisième anniversaire de leur enfant avec l'assurance de conserver leur emploi.

Chargée par l'*österreichisches Institut für Familienforschung* (institut autrichien de recherche dans le domaine de la famille) de comparer les structures d'accueil préscolaire en Autriche, en Allemagne,

en France et en Suède, Sonja Dörfler (2007) révèle qu'en France, l'offre existante pour les moins de 3 ans est essentiellement proposée par des particuliers. En effet, depuis que les parents ont été encouragés à prendre des initiatives dans ce domaine, une nouvelle ère s'est ouverte pour l'accueil extrafamilial, dont la qualité est en outre garantie par la législation depuis les années 1990. Les parents qui créent des places de travail en engageant des personnes pour assurer la prise en charge de leurs enfants à domicile se voient accorder un crédit d'impôt. Ce système est toutefois au détriment des familles qui recourent à une autre forme de prestation pour faire garder leurs enfants, car elles ne peuvent pas faire valoir ces coûts. Les parents ne bénéficient donc pas tous d'une réduction d'impôts et ne peuvent de ce fait pas choisir librement entre les différents modèles existants. À relever cependant que seule l'éducation de la petite enfance est visée par cette législation, dont le but est d'encourager le non-recours aux structures d'accueil collectif (Dörfler 2007, p. 36).

Selon S. Dörfler, l'accueil préscolaire est caractérisé, en France, par une multitude de mesures des pouvoirs publics visant à favoriser les offres tant étatiques que privées. Parmi celles-ci figurent l'exonération fiscale accordée pour les frais résultant de la prise en charge d'enfants par des mamans de jour ou pour leur garde à domicile, ainsi que l'allocation versée aux familles faisant appel à une maman de jour, solutions adoptées surtout pour les moins de 3 ans.

La loi française reconnaît en outre, pour les parents d'enfants de plus de 3 ans, le droit à une prise en charge extrafamiliale. Résultat: la quasi-totalité des 3 à 6 ans fréquentent l'«école maternelle» sur une base volontaire. Celle-ci, gratuite toute la journée (à l'exception des repas, payés par les parents), est considérée comme un lieu pédagogique (Dörfler 2007). Les structures de ce type sont ouvertes de 8h30 à 16h30, sauf le mercredi après-midi. Le personnel, engagé par le ministère de l'éducation nationale et ayant en règle générale suivi une formation supérieure axée sur l'enseignement préscolaire et primaire, est épaulé par des auxiliaires titulaires, pour la plupart, d'un diplôme en pédagogie ou en pédagogie de la petite enfance, mais aussi par des personnes recrutées et rémunérées par les communes. La France se distingue également d'autres pays en ce qui concerne l'accueil des enfants en âge scolaire. En lieu et place des unités d'accueil pour écoliers, en effet, les élèves fréquentent des écoles à horaire continu et sont pris en charge avant et après les heures de cours, au sein de l'école ou à proximité, par des bénévoles ayant suivi une courte formation d'animateurs de loisirs.

19 http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/french/factsheets/SI/L_enseignement_scolaire_en_Suede_FD38a.pdf.



III. Utilité, coûts et qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire

1 L'accueil extrafamilial et parascolaire: les intérêts des uns et des autres

1.1 L'exigence de réduire les coûts

Les offres d'accueil extrafamilial et parascolaire doivent couvrir une vaste palette de besoins et d'intérêts et servir plusieurs objectifs. À défaut de disposer d'une vue d'ensemble du rapport entre l'utilité, les coûts et la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire en Suisse, il convient, pour analyser ce domaine aussi vaste que complexe, d'en examiner plusieurs aspects en tenant compte tout à la fois du contexte global actuel dans lequel il s'inscrit et de son évolution dans le temps. Ce faisant, il s'agit de s'interroger notamment sur les objectifs de l'accueil extrafamilial et parascolaire au regard des besoins et des intérêts auxquels il doit satisfaire à un moment donné et dans quelle mesure ces objectifs visés sont atteints.

Aussi, le rapport coûts-utilité est fortement empreint de considérations subjectives qui révèlent avant tout la perception que chacun a de l'accueil extrafamilial et parascolaire ou de la répartition des rôles entre l'État et la famille, suivant sa conception des valeurs familiales.

Les coûts et les bénéfices de l'accueil extrafamilial et parascolaire sont de fait multiples et difficilement mesurables, d'autant plus qu'il faut prendre en compte les effets à court et long terme. Il est cependant indispensable, tant pour les adultes qui plani-

fient, décident ou assurent la prise en charge, que pour les enfants qui en bénéficient, que l'accueil extrafamilial et parascolaire s'inscrive dans une perspective globale et durable.

Que ce soit au sein de la population ou au niveau politique, le débat en la matière est souvent axé uniquement sur les coûts. On omet trop souvent que la valeur de l'accueil extrafamilial et parascolaire est intrinsèquement liée à la qualité de ce dernier et que, partant, les coûts et les bénéfices peuvent être mis en parallèle uniquement si les analyses prennent en compte la qualité des offres. Il est en effet indubitable que le fait d'axer ces dernières sur des considérations pédagogiques et sur les besoins en accroît certes les coûts, mais qu'il augmente aussi la plus-value des investissements et évite les coûts secondaires pouvant résulter d'une qualité insuffisante de l'accueil.

Malheureusement, le débat sur l'accueil extrafamilial et parascolaire porte exclusivement ou presque sur les coûts, et la question de la qualité n'a été que peu abordée en dehors des cercles spécialisés, jusqu'à très récemment tout au moins: elle commence en effet à être évoquée à plus large échelle, ce qui est réjouissant. Pour preuve, le Syndicat des services publics (SSP) a organisé une conférence consacrée à la qualité et aux conditions de travail des structures

d'accueil collectif de jour en juin 2008²⁰, tandis que l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH) a mis sur pied un colloque intitulé «L'encadrement, l'éducation et la formation d'enfants en complément aux familles – un projet de générations de responsabilité privée et étatique» qui s'est tenu en novembre 2008²¹.

1.2 Les mutations sociales et leurs indicateurs

Si les coûts ont été jusqu'ici le principal sujet de préoccupation, cela est dû notamment au fait que la nécessité de créer des places d'accueil pour les enfants d'âge préscolaire ou scolaire a été longtemps – et est encore majoritairement – dictée par le marché du travail. Pendant quelques décennies, la Suisse a mis sur pied des structures d'accueil pour prendre en charge en premier lieu les enfants dont les parents avaient immigré de leur propre chef, ou avaient été recrutés pour répondre à son besoin de main-d'œuvre, et qui étaient éloignés du monde de la formation. Depuis quelques années, la demande de places d'accueil émane cependant de plus en plus de couples issus des couches moyenne ou supérieure, dans lesquels le père et la mère exercent une activité lucrative, que ce soit parce qu'un seul revenu ne leur suffit pas, à eux non plus, pour subvenir aux besoins de la famille ou parce que les deux conjoints souhaitent travailler. Les intérêts économiques l'ont donc emporté sur le bien de l'enfant, ce qui explique pourquoi l'accueil des enfants d'âge scolaire est nettement moins développé que celui des petits. Et même ce dernier n'est pas optimal, faute de coordination possible entre les heures de prise en charge au sein de la famille et à l'extérieur. Résultat: le bien-être des enfants en bas âge est doublement touché, d'un côté parce que nombre de familles n'ont pas assez de temps pour s'en occuper, de l'autre parce que la question de la qualité de la prise en charge institutionnelle n'est que peu prise en compte. C'est dire qu'il est urgent d'ouvrir le débat de manière à offrir des conditions de base favorables aux familles et à leurs enfants, en particulier aux plus petits.

Selon le Rapport sur les familles 2004, les mutations sociales jouant un rôle déterminant pour l'organisation et la mission de l'accueil extrafamilial et parascolaire sont les suivantes:

- même si l'on a observé récemment une petite tendance à la hausse, l'indice conjoncturel de fécondité reste faible: entre 1970 et 2005, il a chuté de 2,1 à 1,42 enfant(s) par femme, ce qui place la Suisse en dessous de la moyenne OCDE qui est de 1,63 (OCDE 2007). En 2006 et 2007, ce taux était respectivement de 1,44 et de 1,46 par femme (Suissesses: 1,33; étrangères: 1,86).
- La croissance démographique n'est que légèrement positive. La plus grande part – à savoir 4,7% sur un total de de 6,5% – est imputable à l'immigration.
- L'âge au mariage est élevé. En 2006, les Suissesses étaient en moyenne âgées de plus de 31 ans à la naissance de leur premier enfant.
- Le taux de divorce est important. En 2006, il atteignait environ 52%.

- La proportion de ménages sans enfant a fortement augmenté, passant de 50% en 1970 à 66% en 2000.
- Le nombre de ménages monoparentaux est lui aussi en hausse. En 2000, 12% des enfants vivaient avec un seul des parents.
- Un enfant sur cinq est un enfant unique.
- De plus en plus de femmes renoncent à avoir des enfants. En Suisse, 40% des femmes universitaires n'en ont pas. Quel que soit le statut des femmes, leur désir d'enfant est plus élevé que le nombre de naissances.
- Les femmes sont de plus en plus nombreuses à exercer une activité lucrative. Dans la plupart des cas, il s'agit de mères d'enfants en bas âge, qui travaillent à temps partiel.
- Comme dans nombre de pays d'Europe occidentale, le «modèle familial bourgeois modernisé» prédomine: le père travaille à plein temps et la mère à temps partiel.
- Le risque de pauvreté augmente, en particulier pour les familles monoparentales, les jeunes parents et les familles nombreuses.

1.3 L'accueil extrafamilial: une affaire privée?

La question de la responsabilité de la société à l'égard des enfants n'est que peu abordée dans les débats sur l'accueil extrafamilial et parascolaire. Si l'importance de leur prise en charge n'est pas fondamentalement contestée, le rôle social et économique qu'elle représente – qu'elle soit assurée au sein de la famille ou à l'extérieur – n'est pas perçu ni apprécié à sa juste valeur. La prise en charge des enfants reste pour une grande majorité une affaire relevant des particuliers et des femmes, et dont les coûts ne peuvent (ni ne doivent) être quantifiés. Ceci explique pourquoi la question des coûts est le plus souvent traitée de manière très superficielle. Au point d'omettre le fait que la prise en charge d'enfants, tant dans le cadre familial que dans une structure d'accueil, génère obligatoirement des frais, mais aussi que sa valeur sociétale et individuelle dépend toujours essentiellement de la qualité – quelles que soient les compétences et la forme d'organisation – et que la société a également sa part de responsabilité, même subsidiaire, vis-à-vis des enfants.

Si en Suisse, contrairement à ce qui se passe dans d'autres pays, l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants n'est encore que rarement considéré comme partie intégrante de l'éducation, le domaine préscolaire commence à faire davantage débat sous le nom d'«éducation de la petite enfance» (cf. Institut Marie Meierhofer pour l'enfant [MMI] 2002, 2008). C'est le cas par exemple du Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz²², qui a organisé en octobre 2008 un premier atelier consacré aux «plans de formation pour la petite enfance». Les projets fondés sur une conception de l'éducation au sens large sont

20 www.vpod.ch/fileadmin/vpod_zentrale_files/Interessengruppen/PDFs/vpod_Tagung_Kinderbetreuung_web.pdf.

21 <http://www.sagw.ch/fr/sagw/veranstaltungen/agenda-sagw-2008/html-08.html>.

22 <http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch> (en allemand).

également peu nombreux au niveau de la scolarité obligatoire. Le canton de Bâle-Ville a certes mis sur pied dans cinq écoles pilotes des structures de jour à orientation pédagogique (Département de l'instruction publique: «*Tagesstrukturen für Schülerinnen und Schüler, Projektbeschreibung*», cf. également: NZZ du 26 juillet 2007). Les recherches effectuées dans le domaine de l'éducation l'attestent: il faut améliorer la concordance entre les processus d'éducation des différentes structures (accueil collectif de jour, école et famille) et le passage d'une phase de formation à la suivante. Pareil modèle global fait pour l'heure défaut en Suisse.

Un pas important a cependant été franchi par la Commission suisse pour l'UNESCO, qui a mandaté début avril 2008 une étude sur l'éducation de la petite enfance dans le but de dresser un état des lieux national et de se pencher, dans les trois régions linguistiques, sur les questions suivantes (Stamm 2007, p. 5):

- Qu'est-ce que l'éducation de la petite enfance (par rapport à la prise en charge des enfants)?
- Selon les études les plus récentes, que peut apporter l'éducation de la petite enfance?
- Quelle est la place de l'éducation de la petite enfance dans le projet prévu par la CDIP pour le cycle élémentaire?
- Dans quelles universités et hautes écoles spécialisées le thème fait-il l'objet de recherches?
- Où le principe de l'éducation de la petite enfance est-il mis en œuvre et comment?
- En quoi l'éducation de la petite enfance peut-elle contribuer à l'intégration des enfants issus de la migration?
- Quelle place tient le sujet dans le débat politique et sociétal? Comment se présente la situation dans les différentes régions du pays?
- Où se situe la Suisse en comparaison internationale?
- Dans quels domaines faut-il agir et comment?

Vu sous l'angle de la politique familiale, il importe de prendre des mesures supplémentaires pour améliorer la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire, à commencer par l'introduction d'un congé parental payé et par l'extension des possibilités de travail à temps partiel, en particulier pour les pères.

1.4 L'accueil extrafamilial et parascolaire: besoins et objectifs

Il s'agit notamment:

- de permettre aux enfants d'acquérir des expériences qu'ils ne peuvent (plus) vivre dans leur famille et leur environnement quotidien;
- d'encourager le processus d'éducation des enfants dès leur naissance;
- de favoriser l'intégration des enfants, en particulier ceux qui sont issus de familles défavorisées ou connaissant des problèmes sociaux;
- de permettre aux familles – en particulier aux mères – de mieux concilier vie familiale et activité professionnelle;

- de décharger les familles d'une partie de leurs tâches de prise en charge et de stimuler durablement leur capacité productive en faveur de la société;
- de réduire les pressions pesant sur les familles (p. ex. le stress) et, ce faisant, de contribuer à la prévention en matière de santé;
- de faire bénéficier l'économie du potentiel de travail que représentent les femmes afin de combler le manque de main-d'œuvre qualifiée présent et à venir.

Ces objectifs étant interdépendants, il n'est pas possible de les évaluer séparément ni de fixer un ordre de priorité. Toutefois, vu qu'ils peuvent être en opposition, il faut impérativement s'entendre sur un certain nombre de principes. Il s'agit avant toute chose, conformément aux prescriptions du droit national et international – en particulier celles de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant –, de toujours donner la primauté au bien-être et aux intérêts de l'enfant en cas de conflits d'objectifs.

Les besoins des enfants pour s'épanouir et déployer pleinement leur potentiel sont connus grâce à la recherche empirique. Les résultats des études sur le développement du cerveau et du système nerveux ainsi que sur le rôle des liens sociaux et la construction de la résilience permettent en outre une autre approche, car ils mettent en évidence l'importance qu'ont tout au long de la vie les processus de développement et d'apprentissage assimilés durant la prime enfance. Ces constats ont aussi des conséquences pour l'accueil extrafamilial et parascolaire.

2 Analyse de l'utilité

2.1 L'accueil extrafamilial et parascolaire est-il nuisible ou utile pour les enfants?

Au sein de la population suisse, les discussions sur l'accueil extrafamilial et parascolaire se sont longtemps résumées à la question de savoir si la prise en charge des enfants dans un contexte institutionnel leur était nuisible. À l'heure actuelle, seule une minorité estime encore qu'il incombe «naturellement» aux mères de s'occuper de leurs enfants et que leur prise en charge en dehors de la famille leur est préjudiciable. En Suisse aussi, on s'accorde aujourd'hui largement à penser que l'accueil extrafamilial des enfants est une nécessité pour les parents qui travaillent et qu'il peut être enrichissant et stimulant pour les enfants. Ce point de vue vaut également pour l'accueil parascolaire, qui commence à être considéré et organisé comme un système global de prise en charge et d'éducation. Le débat autour de l'âge à partir duquel un accueil extrafamilial est approprié reste controversé. En Suisse, cette question est tout à fait d'actualité, sachant que le «congé» maternité payé n'est que de 14 semaines. Un autre sujet sur lequel il n'est pas possible, même pour les professionnels, de se prononcer de manière catégorique est celui du type de prise en charge le mieux adapté jusqu'à 18 mois, mais il a fait l'objet de réflexions et de recommandations fondées sur des données probantes (Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich 2006, p. 8 ss; Nay, Grubenmann, Larcher Klee 2008, p. 69 ss et 115 ss).

Des enquêtes internationales – parmi lesquelles les études longitudinales de grande envergure menées depuis 1991 aux États-Unis par le National Institute for Child Care and Human Development (NICHD) – ont analysé en détail les avantages et les inconvénients potentiels de l'accueil extrafamilial (cf. Belsky 2007 ou, pour un résumé, Textor 2007). Les résultats montrent qu'il n'est pas possible de répondre à cette question sans prendre en compte la qualité de l'accueil, les conditions familiales et la coordination dans le temps des différents contextes de garde. La qualité de la prise en charge et les relations au sein de la famille jouent en effet un rôle déterminant pour le bien-être des enfants. De plus, l'accueil extrafamilial peut contribuer, à titre additionnel ou compensatoire, au bon déroulement de leur développement. Autre constat ressortant de ces études: une prise en charge institutionnelle est bénéfique pour tous les enfants si elle est de bonne qualité, mais dans le cas contraire, l'impact sera plus négatif pour les enfants issus de familles connaissant des problèmes sociaux. En d'autres termes, un accueil extrafamilial de mauvaise qualité porte plus fortement préjudice aux enfants qui sont déjà défavorisés par leur situation familiale.

L'enquête du NICHD, qui porte sur quelque 1400 enfants, met également en évidence l'importance de la coordination temporelle entre la prise en charge par la famille et celle assurée à l'extérieur. La solution dépend essentiellement des besoins – variables en fonction de l'âge – et de la structure relationnelle

au sein de la famille, mais aussi du fait que l'enfant soit pris en charge seul ou dans un groupe. Dans la perspective du bien de l'enfant, il semble y avoir une limite supérieure critique pour ce qui est de la durée de son placement hors de la famille, mais il n'est pas possible de la chiffrer en heures. Selon l'enquête, plus les enfants ont passé de temps dans des structures d'accueil extrafamilial depuis leur naissance, plus ils ont tendance à avoir un comportement problématique lorsqu'ils entrent à l'école enfantine à 4½ ans. Les corrélations trouvées sont faibles, mais elles sont aussi observées si l'on prend en compte d'une part la qualité des institutions – stabilité de la prise en charge incluse – et, d'autre part, le milieu familial et les capacités éducatives de la mère (NICHD 2003; Lanfranchi 2004). Même si, de par sa conception, l'étude laisse quelques questions ouvertes en ce qui concerne l'interaction complexe de différents facteurs, les résultats sont cependant dignes d'attention et concordent avec ce qu'observe le sens commun: pour développer des relations sûres et solides, parents et enfants ont besoin, en particulier pendant la première année, de passer suffisamment de temps ensemble (Largo 2007, p. 48 ss). Corollaire de ce constat: les parents doivent bénéficier d'un congé qui leur permette de créer des liens avec leur enfant durant cette première phase de sa vie afin de pouvoir ensuite l'accompagner avec assurance et disponibilité tout au long de son enfance.

En résumé, à la question de savoir si l'accueil extrafamilial est utile ou nuisible aux enfants, on retiendra que celui-ci doit être un complément à la prise en charge par la famille et non la remplacer. Il est en outre capital de tenir compte en priorité des besoins des enfants, car les bénéfices de l'accueil extrafamilial dépendent principalement de la qualité de la prise en charge et de la coordination entre ses différentes formes.

2.2 Bénéfices d'une intégration de l'accueil extrafamilial et parascolaire au système éducatif

Comme l'indique l'étude PISA de l'OCDE, la Suisse connaît, avec l'Allemagne et la Belgique, le système d'éducation le plus injuste de tous les pays examinés. Le succès scolaire y est conditionné non pas par l'intelligence, les aptitudes ou les résultats de l'enfant, mais par son origine sociale (cf. Commission suisse pour l'UNESCO, communiqué de presse du 4 avril 2008). Or, comme la prise en charge à proprement parler éducative débute tard, il n'est plus possible de compenser de mauvaises conditions de départ et de favoriser l'égalité des chances. D'après M. Stamm (2007, p. 2), plusieurs enquêtes suisses confirment empiriquement ce constat, relevant des écarts de compétences considérables entre les enfants lorsqu'ils entrent à l'école enfantine ou commencent leur scolarité obligatoire selon qu'ils sont issus de milieux proches ou éloignés de la formation.

Des études longitudinales internationales attestent le rôle important que jouent les structures d'accueil collectif de jour pour favoriser les processus d'éducation et de développement des enfants (cf. ECCE-Study Group 1997, 1999; Melhuish et al. 2006; Peisner-Feinberg et al. 2001; Rossbach 2005; Sammons et al. 2007; Sylva et al. 2004; The NICHD Early Child Care Research Network 2005; Tietze 1998; Tietze, Rossbach & Grenner 2005). Toutes démontrent qu'un accueil extrafamilial de bonne qualité a une influence positive sur le développement social et cognitif des enfants et, de ce fait, contribue à long terme à un plus grand succès scolaire (pour un aperçu des résultats de ces études, cf. Rossbach 2005 et Rossbach, Kluczniok, Isenmann 2008). Les structures d'accueil de qualité sont tout particulièrement bénéfiques pour les enfants issus de milieux éloignés de la formation, car ils y trouvent des stimulations et y vivent des expériences que leurs parents ne seraient pas en mesure de leur offrir. D'après l'enquête menée par W. Tietze (1998), la mauvaise qualité d'une structure d'accueil peut entraîner chez les enfants des différences de développement allant, dans le pire des cas, jusqu'à une année. En d'autres termes, un enfant fréquentant une institution dont la qualité pédagogique est très bonne aura déjà le même niveau de développement qu'un enfant d'un an plus âgé pris en charge dans une structure de très mauvaise qualité (cf. Rossbach 2004, p. 277).

Les résultats des études d'efficacité menées à l'échelle internationale montrent donc que l'accueil extrafamilial et parascolaire peut être très utile pour les enfants, mais ils sont en même temps source d'inquiétude, car plusieurs études de grande envergure révèlent que la majorité des institutions examinées sont de qualité moyenne, voire mauvaise (cf. p. ex. Tietze 1998; ECCE-Study Group 1997; NICHD 2005).

Mandaté par la Fondation Bertelsmann, le bureau bernois BASS a réalisé en Allemagne une étude dont les résultats, publiés récemment, ont rencontré un large écho en Suisse aussi. Les auteurs ont notamment analysé les effets de la fréquentation d'une structure d'accueil collectif de jour sur le parcours scolaire des enfants afin de calculer l'utilité économique de ladite fréquentation. Il en ressort que la trajectoire scolaire est avant tout fonction de la formation des parents, mais qu'indépendamment de ce facteur, la probabilité d'aller au gymnase pour les enfants ayant bénéficié d'une prise en charge extrafamiliale (avant l'entrée à l'école enfantine) passe de 36 à 50% (+14%), la proportion étant nettement plus élevée chez les enfants issus de familles défavorisées. En effet, la probabilité qu'ils empruntent ensuite une filière gymnasiale augmente environ des deux tiers par rapport à ceux dont la trajectoire éducative débute à l'école enfantine (Fondation Bertelsmann 2008, p. 12ss). Même si l'étude Bertelsmann ne peut pas être transposée à cent pour cent aux conditions suisses, les résultats confortent les efforts entrepris par les spécialistes suisses pour faire des structures d'accueil ex-

trafamilial des lieux pédagogiques centrés sur l'enfant. À ce jour, une seule étude portant sur les effets éducatifs de l'accueil extrafamilial a été réalisée en Suisse. Il s'agit d'une enquête menée dans le cadre du Programme national de recherche, consacré à la migration (PNR39) qui a examiné le mode de prise en charge d'environ 900 enfants âgés de 4 ans et 6 ans. L'analyse montre que ceux qui ont été accueillis dès leur troisième année dans des crèches ou des groupes de jeu, à l'école enfantine ou chez des parents de jour présentent, de l'avis des enseignants, de meilleures aptitudes cognitives, linguistiques et sociales que ceux qui ont grandi exclusivement dans le cercle familial. Les enfants de familles immigrées, en particulier, surmontent nettement mieux le passage à l'école que ceux qui doivent s'affirmer sans autre intermédiaire dans un milieu scolaire jusqu'à l'inconnu (Lanfranchi 2002, p. 12).

Le PNR 39 fait actuellement l'objet d'une étude de suivi (2006-2008) – avec un échantillon de quelque 400 enfants du panel initial – afin d'examiner si les effets positifs sur le succès scolaire relevés en 1999 à l'entrée à l'école perdurent huit ans plus tard. Selon le rapport intermédiaire, ce n'est pas le cas, car des facteurs plus importants ont pris le pas au fil des ans (Lanfranchi, sous presse). On apprend également dans ce document que les structures d'accueil extrafamilial puis parascolaire influent à hauteur de 10% seulement sur le succès scolaire et que le soutien des parents avant et pendant la scolarité joue un rôle nettement plus important. Le niveau d'études auquel ils aspirent pour leurs enfants est à cet égard un facteur essentiel. A. Lanfranchi précise qu'il ne faut pas en déduire que les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire ont des effets négatifs: les résultats plaident au contraire en leur faveur, à condition toutefois qu'elles soient de qualité et que les offres soient bien adaptées aux besoins des enfants. Il s'est en effet aperçu que la qualité de la prise en charge – tant préscolaire que parascolaire – des enfants faisant l'objet de l'étude de suivi laisse souvent à désirer.

Il convient donc de définir des critères de qualité pour les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire, car telles qu'elles sont conçues et organisées actuellement dans les différentes régions linguistiques du pays, elles ne permettent pas d'améliorer les chances de formation ni de garantir des effets durables sur l'éducation des enfants (cf. chap. III, 4).

2.3 Bénéfices de l'accueil extrafamilial et parascolaire pour les parents

L'OCDE a mené une étude comparative intitulée «Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille» et, dans ce contexte, a analysé la situation de l'accueil extrafamilial et parascolaire en Suisse en 2003, puis dans 13 autres États membres jusqu'en 2005. Sachant que les changements démographiques, sociaux et économiques ont un impact sur l'évaluation de l'accueil extrafamilial et parascolaire, elle s'est fondée sur l'évolution démographique des dernières décennies qui, dans de nombreux pays, est marquée par un fort recul de la natalité. La nouvelle comparaison entre pays à laquelle a procédé l'OCDE en 2007 fait clairement ressortir

- que les parents n'ayant aucune difficulté à concilier vie de famille, prise en charge des enfants et travail sont largement minoritaires;
- que de nombreux parents fondent une famille plus tard et ont moins d'enfants qu'ils ne le souhaiteraient, ou que les mères – surtout – renoncent à une carrière professionnelle;
- que les pays qui, en 2005, affichaient le plus haut taux de femmes actives avaient aussi le taux de natalité le plus élevé: il s'agit, en l'occurrence, des États-Unis, de la Nouvelle-Zélande, de la Grande-Bretagne, de l'Islande, de la Norvège, de la Finlande, du Danemark et de la Suède, où le taux de natalité est supérieur à 1,6 et le taux de femmes actives dépasse 65%.

Le sociologue G. Esping-Andersen a également observé une corrélation positive entre les taux de natalité et de femmes actives: plus les femmes sont intégrées sur le marché du travail, plus elles ont d'enfants. Il est donc justifié d'investir dans des structures favorables à la famille (Esping-Andersen, Pallier 2008).

En Suisse, la proportion de femmes actives est élevée: sur l'ensemble du pays, elle a passé de 68% en 1991 à 74% en 2002, ce qui la place au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE (60%). Toutefois, si la majorité des hommes travaillent à plein temps, moins de la moitié des femmes exercent à 100%. Les femmes avec enfants sont même près de 75% à travailler à temps partiel, ce qui a inévitablement des conséquences à long terme: comme indiqué dans la version abrégée de l'étude comparative de l'OCDE, «l'emploi à temps partiel est une option durable pour les femmes ayant des enfants» (Seco, OFAS 2004, p. 14).

S'agissant de la Suisse, la conclusion de l'étude de l'OCDE est la suivante: la politique et l'économie étant peu favorables pour nombre de parents – en règle générale pour les mères –, il leur est difficile de concilier de manière satisfaisante vie de famille et activité professionnelle, et ce d'autant plus vu l'absence d'horaires blocs à l'école ainsi que le manque de possibilités de prise en charge extrafamiliale et, plus encore, de places disponibles dans des structures d'accueil collectif de jour. L'OCDE recommande à la Suisse de mettre sur pied des mesures familiales et financières et, dans ce contexte, d'augmenter

sans tarder le montant des dépenses pour l'accueil extrafamilial et parascolaire (OCDE, communiqué de presse 2004; cf. également Eichhorst et al. 2007). En résumé, dans les conditions actuelles (système fiscal, coûts de l'accueil extrafamilial pour les parents, transferts sociaux), les incitations financières qui permettraient aux ménages d'augmenter leur revenu sont quasi inexistantes. D'un point de vue strictement financier, les conjoints n'ont le plus souvent guère intérêt – voire pas du tout pour les couples aux revenus moyens – à exercer tous deux une activité lucrative (Knupfer, Knöpfel 2005, p. II). Les coûts de prise en charge sont particulièrement importants pour les familles de la classe moyenne, ce qui, comme le relève une étude de l'Université de St-Gall, va totalement à l'encontre de l'objectif visant une participation plus élevée des mères au marché du travail. Vu le potentiel économique que représente l'accueil extrafamilial et parascolaire, il y aurait lieu d'étudier, de manière approfondie, la question des éventuelles incitations financières négatives empêchant les mères d'entamer une activité lucrative ou d'augmenter leur temps de travail, mais aussi d'envisager une réforme du système fiscal, afin d'alléger la charge des familles ayant des enfants et de s'attaquer aux problèmes de façon plus résolue.

2.4 Utilité économique de l'accueil extrafamilial et parascolaire

Pendant longtemps, le débat sur l'accueil extrafamilial et parascolaire n'a jamais porté sur son utilité économique, mais uniquement sur les coûts qu'il engendre pour les pouvoirs publics et les ménages. Ces dernières années, eu égard à la précarité des finances, les communes doivent le plus souvent se justifier dès lors qu'il s'agit d'allouer des ressources dans le domaine social. La méthode de l'analyse coûts-utilité permet, en l'occurrence, de déterminer les effets des dépenses publiques sur l'économie, en appliquant la même démarche que pour évaluer des projets ou des programmes consacrés à la politique économique. Pour ce qui est de l'accueil extrafamilial, il s'agit de mettre en parallèle les coûts sociaux qu'il engendre et l'utilité sociale qu'il représente.

En 2001, le bureau BASS a mené, sur mandat du département des affaires sociales de la ville de Zurich, une enquête pionnière dont il ressort que chaque franc investi dans le domaine de l'accueil extrafamilial rapporte trois à quatre fois plus à la société (Müller Kucera, Bauer 2001). Concrètement, des dépenses annuelles de 39 millions de francs engagées pour la prise en charge d'environ 3500 enfants placés dans 102 institutions ont généré au total entre 137 et 158 millions de francs.

Les auteurs de l'étude sont arrivés à ce résultat en prenant en compte les paramètres suivants:

- les recettes fiscales supplémentaires provenant du salaire des quelque 1000 employés des structures d'accueil collectif de jour. En 1999, la ville de Zurich a dépensé près de 18 millions de francs pour soutenir ces institutions, mais a encaissé entre 21 et 24 millions de francs de recettes fiscales supplémentaires et enregistré une diminution des dé-

penses publiques d'environ 7 millions de francs. Déduction faite de la part revenant au canton et à la Confédération, les coûts engagés en faveur des structures d'accueil collectif de jour se sont montés à 4 millions de francs.

- Le revenu lucratif supplémentaire que peuvent réaliser les parents en recourant à l'accueil extrafamilial, ainsi que les possibilités de carrière qui leur restent ouvertes sachant qu'ils n'ont pas besoin d'arrêter de travailler.
- La baisse des dépenses d'aide sociale due au fait que les parents gagnent davantage et peuvent donc subvenir dans une plus grande mesure aux besoins de leur famille.
- Les cotisations plus élevées versées aux assurances sociales.

À ces éléments chiffrables viennent s'en ajouter d'autres qui ne peuvent pas être quantifiés, tels que l'amélioration des prestations scolaires et une meilleure intégration à l'école des enfants issus de la migration, sans oublier les avantages économiques qu'en retirent les communes, plus attractives pour la main-d'œuvre qualifiée dès lors qu'elles disposent de structures d'accueil.

Sur la base de la méthodologie développée par le bureau BASS, une étude a également été menée en Suisse romande sous le titre «La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte» (Mackenzie Oth 2002). Elle confirme les conclusions de l'étude zurichoise, à savoir la grande utilité économique des structures d'accueil extrafamilial pour la société.

En 2007, le bureau BASS a effectué une étude analogue dans la région de Berne, et les résultats sont les mêmes. Il a aussi analysé l'utilité directe que retirent les communes lorsqu'elles exploitent elles-mêmes les structures d'accueil ou qu'elles contribuent à leur financement: les effets bénéfiques se situent entre 89,3 et 122 millions de francs pour des coûts se montant à 34,5 millions de francs. Il estime qu'à long terme, les pouvoirs publics encaisseront des recettes jusqu'à 40% supérieures aux coûts. Si l'on considère le bilan coûts-utilité pour les communes, il s'avère que le taux de refinancement n'atteint que 60 à 90% au maximum (bureau BASS 2007), ce que l'étude zurichoise avait aussi mis en évidence. Selon les experts de l'OCDE, «l'investissement dans la prise en charge des enfants est faiblement rentable pour les municipalités suisses si on se réfère aux surplus de recettes fiscales qu'il suscite; cela explique en partie le manque d'efforts en ce domaine.» (La Vie économique 11-2004, p. 8).

Outre l'étude Bertelsmann consacrée aux effets de l'accueil extrafamilial et parascolaire sur le parcours éducatif des enfants (cf. ci-dessus), le bureau BASS en a effectué une autre, également sur mandat de la Fondation Bertelsmann, dont il a publié récemment quelques résultats. Il s'agissait cette fois de calculer les effets sur le revenu des parents et le futur salaire potentiel des enfants ayant été pris en charge, ainsi que les économies réalisables dans le système de formation et l'impact sur la politique financière. Pour ne prendre que le rapport coûts-utilité mis en

parallèle avec le revenu futur d'un enfant (étant entendu que ses chances de formation sont plus grandes) et comparé aux coûts de prise en charge, il a été estimé à 1:2,7. Concrètement, pour des coûts d'environ 8 milliards d'euros, le rendement brut dépasse 21 milliards d'euros (Fondation Bertelsmann 2008, p. 6ss). Même si les études consacrées à l'utilité économique sont basées sur des calculs théoriques et qu'en pratique le bénéfice n'est pas aussi élevé, elles n'en démontrent pas moins que l'accueil extrafamilial et parascolaire ne saurait être considéré uniquement sous l'angle des coûts. Les dépenses engagées constituent un investissement pour la société, au même titre que celles consenties dans d'autres domaines d'infrastructure.

3 Analyse des coûts

3.1 Que coûte aux parents et à l'Etat l'accueil extrafamilial et parascolaire?

La participation financière des pouvoirs publics à l'accueil extrafamilial et parascolaire fait l'objet d'une vive controverse au plan politique. L'éventail des opinions s'étend de la prise en charge globale des enfants avec un coût minimal pour les parents (comme en Suède par exemple) au rejet catégorique de tout subventionnement étatique pour ce type de prestations. Comme nous l'avons mentionné au point 2.5, les experts de l'OCDE constatent, dans leur rapport «Petite enfance, grands défis II» consacré à la période préscolaire (OCDE 2007), que la Suisse figure parmi les pays membres de l'OCDE les moins avancés en matière de prise en charge des enfants jusqu'à l'âge de 4 ans. Ce fait est corroboré par le faible montant que notre pays consacre à ce domaine, puisque qu'il ne dépasse pas 0,2% du produit intérieur brut, le taux étant trois fois plus élevé en Autriche et dix fois plus au Danemark.

A l'heure actuelle, les parents paient une part considérable des coûts de l'accueil extrafamilial. En revanche, la fréquentation de l'école enfantine – en règle générale dès l'âge de 5 ou 6 ans selon les cantons (3 ans au Tessin) – est gratuite, mais en termes d'horaires, elle ne couvre une partie des besoins de prise en charge qu'au Tessin. Les cantons et les communes participent à l'accueil extrafamilial et parascolaire par le biais du subventionnement de places ou par l'octroi de tarifs sociaux aux familles à revenu modeste (OFAS, «Umfrage bei den Kantonen 2007», p. 3). Ajoutons que, comme précisé au chapitre II, les employeurs du canton de Vaud contribuent à ces prestations à hauteur de 0,8% de la masse salariale. Étant donné la diversité des modèles de calcul appliqués dans les cantons, les coûts des places sont très difficiles à comparer. Ils peuvent en effet aller de 11 000 à 28 000 francs par année et par place dans les structures d'accueil collectif et de 5 000 à 25 000 francs pour une prise en charge parascolaire (cantines, UAPE, écoles à horaire continu). Quant au prix de l'accueil par des parents de jour, il varie entre 2 100 et 26 000 francs par année et par place (ibidem p. 2s.). Selon d'autres chercheurs, qui se fondent sur leurs propres conclusions et sur plusieurs études menées à l'échelle internationale, le prix de ces prestations influe fortement sur la demande – pour autant toutefois que l'offre soit suffisante. Si, comme en Suisse, tel n'est de loin pas le cas, ce facteur entre moins en ligne de compte (Stern, Banfi, Tassinari 2006, p. 36). En d'autres termes, les parents qui, pour quelque raison que ce soit, ne souhaitent pas laisser leurs enfants livrés à eux-mêmes et doivent ou veulent leur offrir une prise en charge, se voient contraints, bon gré mal gré, de payer le prix fort. Vu le mode de subvention étatique adopté en Suisse et son volume, la garde des enfants représente un poste très lourd dans le budget, surtout pour les ménages à revenu moyen. Conséquence: les parents – plus particulièrement les mères – ont du mal à concilier vie familiale et vie professionnelle, de nombreuses fa-

milles ou femmes ont moins d'enfants que souhaité, diminuent leur taux d'occupation ou renoncent à des perspectives professionnelles.

3.2 Corrélation entre coûts et qualité

Selon une étude canadienne qui vient d'être publiée en allemand (Fondation Bertelsmann 2008), le ratio personnel spécialisé/enfants, ainsi que le niveau salarial, déterminent dans une large mesure les coûts annuels de la prise en charge. Ces deux facteurs (ratio d'encadrement et niveau de formation – lequel est généralement en étroite corrélation avec le salaire) sont en outre considérés comme les principaux indicateurs structurels d'une haute qualité pédagogique (cf. chap. III, 4). La recherche en éducation de la petite enfance montre également sans équivoque que le niveau de professionnalisme du personnel pédagogique est un élément décisif pour le soutien des processus d'éducation des jeunes enfants.

La recherche internationale de ces dernières décennies a clairement mis en évidence le fait qu'outre les facteurs structurels susmentionnés, une faible fluctuation du personnel des lieux d'accueil associée à de hauts pourcentages d'occupation contribuent, de façon sensible, à améliorer la qualité de la prise en charge.

Dans un domaine comme celui de la prise en charge d'enfants, où l'aspect relationnel occupe une place prépondérante, il convient de mettre à disposition des moyens suffisants, en particulier en termes de personnel. Vouloir résoudre le problème des coûts par une réduction des exigences de qualité – autrement dit accepter sciemment une baisse de la qualité en adoptant certaines mesures étatiques – peut être taxé de vision à court terme, pour ne pas dire de négligence. Dans ce même ordre d'idées, il s'agit de mener une réflexion approfondie sur les mesures d'accompagnement nécessaires pour assurer la qualité (voir à ce sujet le chap. II, 4.3).

4 Analyse de la qualité

4.1 Corrélation entre qualité et utilité

L'étude «Offres d'accueil extrafamilial en Suisse: potentiels de demande actuels et futurs» renvoie aux résultats de l'étude «Bébés et employeurs», qui révèle une étroite corrélation entre la décision de confier son enfant en dehors de la famille et la qualité des offres proposées. Font partie des critères déterminants: les conditions de la prise en charge, la taille des groupes d'enfants et celle de l'institution ainsi que la qualification, les salaires et le taux de fluctuation du personnel (Stern, Banfi, Tassinari 2006, p. 36).

Le fait qu'une mauvaise prise en charge est dommageable pour l'enfant a déjà été prouvé par des expériences comme celles qu'avait ordonnées l'empereur Frédéric II de Hohenstaufen (1212–1250): pour découvrir quelle langue les enfants apprendraient par eux-mêmes, il avait interdit aux nourrices de leur parler. Ces enfants en sont morts. Comme démontré au chapitre relatif à l'utilité de l'accueil extrafamilial et parascolaire pour les enfants, les critères de qualité et de coordination de la prise en charge au sein de la famille et en dehors revêtent une importance capitale. Plusieurs études internationales majeures parviennent unanimement à une conclusion inquiétante: le niveau de qualité de la grande majorité des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire est insuffisant, quand il n'est pas franchement mauvais (Tietze, Roszbach, Genner 2005).

L'analyse des dimensions et du développement de la qualité des structures d'accueil a supplanté la question, restée longtemps d'actualité, de leur caractère nuisible. Aujourd'hui les spécialistes s'attachent, d'une part, à élaborer des critères de qualité et des procédures d'évaluation internes et externes (cf. p. ex. Hellmann 2004; Tietze 2004; Tietze, Viernickel 2003) et, d'autre part, à examiner les effets d'une bonne qualité pédagogique des structures d'accueil collectif.

L'étude de l'OCDE «Petite enfance, grands défis II» constate que «les services de la petite enfance sont particulièrement importants pour les enfants ayant des besoins pédagogiques divers», que l'intégration des programmes destinés à ces enfants dans des programmes universels «pourrait être l'approche la plus efficace» et «qu'une intégration réussie demande plus de fonds, un personnel nombreux et spécialisé et des pédagogies bien pensées» (OCDE 2007, p. 18). De même, pour garantir la qualité des facteurs les plus importants en la matière, l'Etat doit fixer des conditions cadres appropriées dont le succès sera d'autant plus assuré que la nécessité et l'importance des normes de qualité adoptées s'appuieront sur un large consensus. L'étude conclut sans ambiguïté qu'il serait naïf de croire que la concurrence sur le marché aurait pour effet d'améliorer la qualité des offres (ibidem, p. 142).

Les spécialistes du domaine et certains politiciens demandent des normes de qualité et des plans d'études cadres contraignants pour le domaine de l'édu-

cation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE). S. Viernickel et H. Simoni (2008, p. 31) écrivent à ce sujet que pour garantir et renforcer la qualité des structures d'accueil collectif, il convient d'introduire des systèmes de gestion de la qualité. A moyen terme, précisent-elles, les autorisations d'exploiter et le financement de ces structures devraient être subordonnés au fait que les lieux d'accueil – autrement dit leurs responsables – procèdent à un contrôle de la qualité. Par ailleurs, les auteures soulignent qu'il serait bon que des plans de formation dans le domaine de l'éducation précoce soient élaborés et coordonnés à l'échelle intercantonale (ibidem, p. 31). C. Galladé, conseillère nationale socialiste et présidente de la sous-commission chargée des structures de jour au sein de la CSEC-N, écrit dans la NZZ qu'il conviendrait d'exiger un mandat de formation pour la période préscolaire qui ne devrait pas rester dans le giron du domaine social, comme le prévoit le concordat HarmoS, mais être intégré dans les débats sur la formation (NZZ, 17 mars 2008).

4.2 La qualité au sein de la famille et à l'extérieur

Les débats sur la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire doivent englober la prise en charge offerte par la famille, cette dernière jouant un rôle unique et central pour le bien-être de l'enfant. Les caractéristiques familiales et parentales et les processus qui, au sein de la famille, sont de nature à favoriser ou, au contraire, à freiner le développement de l'enfant sont aujourd'hui scientifiquement bien explorés.

Jusqu'ici, la Suisse ne disposait que de peu d'éléments chiffrés sur la qualité de l'encadrement familial, sauf ponctuellement en relation avec le domaine de la protection de l'enfance ou celui des châtiments corporels infligés aux enfants par les parents (Perrez, Schöbi 2004). Dernièrement toutefois, des conclusions intéressantes ont été publiées à ce sujet dans le cadre du PNR52 consacré à l'enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation (Schultheis, Perrig-Chiello, Egger 2008). Elles éclairent d'un jour nouveau les relations entre les caractéristiques familiales et parentales et le développement de l'enfant.

Les données à disposition montrent qu'il existe un nombre considérable d'enfants qui ne bénéficient pas d'une prise en charge suffisante dans leur cercle familial et que beaucoup d'autres encore y sont l'objet de négligence, voire de maltraitances. Selon le chercheur en sciences de l'éducation W. Fthenakis, un enfant sur cinq en Allemagne vit dans des conditions familiales pesantes qui génèrent un niveau de stress tel qu'il influe sur le bien-être et le comportement des parents et des enfants. S'il est avéré que l'éducation et la stimulation par les familles sont de qualité insuffisante pour de nombreux enfants, ce problème reste pourtant largement tabou dans les débats publics (Kahl 2006, DVD 2).

Étant donné le manque global de structures d'accueil, l'absence ou l'insuffisance de prise en charge des enfants et des adolescents sont des questions qui se posent avec une grande acuité. Selon les données de l'ESPA 2001, presque 10% des ménages dans lesquels la personne chargée au premier chef de l'éducation exerçait une activité professionnelle et où le plus jeune enfant avait moins de 6 ans n'avaient mis sur pied aucune solution de garde. Les répercussions précises de cette absence d'encadrement ne sont pas connues, mais on peut s'imaginer que les enfants concernés grandissent dans des conditions de prise en charge pouvant être qualifiées de précaires (cf. Lanfranchi, Schrottmann 2004, p. 34 s.). Au cours de ces dernières années, le nombre d'enfants de moins de 6 ans laissés à eux-mêmes une partie de la journée a reculé. Cette amélioration est sans doute liée à l'augmentation du soutien public aux offres d'accueil extrafamilial et parascolaire. D'après les données de l'ESPA 2006, le pourcentage de familles n'ayant mis en place aucune solution de garde pour leurs enfants de moins de 6 ans était certes moins élevé qu'en 2001, mais il restait encore de 6,5%. Pour les ménages où l'enfant le plus jeune a entre 7 et 14 ans et où la personne chargée au premier chef de l'éducation exerce une activité professionnelle, cette proportion est passée de 46,9% en 2001 à 39,3% en 2006, selon les mêmes enquêtes.

Si les enfants plus âgés nécessitent une prise en charge moins intensive, la question se pose tout de même de savoir ce qu'ils font de leur temps libre après l'école et ce que leurs activités peuvent avoir comme répercussions. Selon le pédiatre et chercheur zurichois R. Largo, la plupart des parents aimeraient sincèrement s'occuper eux-mêmes de leurs enfants, mais la réalité ne le leur permet souvent pas: 75% des mères d'enfants scolarisés exercent une activité professionnelle et 40% des enfants concernés ne sont confiés à personne durant l'absence de leurs parents. Dès lors, il convient de se demander si nous voulons faire de la télévision un succédané de socialisation (Das Magazin, 02/08). Le nombre élevé d'enfants scolarisés laissés à eux-mêmes jusqu'au retour de leurs parents met en évidence la nécessité d'une discussion globale sur l'accueil parascolaire quelque peu négligé et peu traité jusqu'alors.

La responsabilité d'une éducation ou d'une stimulation insuffisantes dans le cadre familial ne doit donc pas être imputée aux seules familles. Loin de minimiser le rôle de ces dernières – qui restera toujours essentiel dans l'éveil et l'épanouissement des enfants –, ce fait souligne surtout l'importance de créer des conditions cadres qui leur soient favorables, à elles comme aux enfants. Il s'agit notamment de mettre à leur disposition une offre suffisante d'accueil extrafamilial et parascolaire de bonne qualité, qui soit en outre conciliable avec leurs possibilités. Les hommes et femmes politiques doivent avoir à cœur, tant dans leurs débats que dans la mise en œuvre des projets, de resserrer la collaboration préconisée par les milieux spécialisés sous les termes de «partenariat éducatif» et de «partage des responsabilités» entre les familles et les structures d'accueil,

entre l'enseignement scolaire et la prise en charge extrascolaire, ainsi qu'entre éducateurs, enseignants et parents (cf. Textor 2006, Bauer, Brunner 2006).

4.3 Conception et dimensions de la qualité

La qualité des offres d'accueil extrafamilial et parascolaire fait aujourd'hui l'objet d'un débat au plan international. On en reconnaît plusieurs dimensions, brièvement présentées selon la subdivision adoptée par l'étude «Petite enfance, grands défis II» (OCDE 2007, p. 143ss). Celle-ci se concentre sur le domaine de la petite enfance et sur le rôle de l'Etat, mais d'une façon générale, sa définition des aspects qualitatifs peut être transposée au domaine parascolaire. Les spécialistes du développement des organisations et de l'amélioration de la qualité fondent leur travail sur des notions similaires, même s'ils placent l'accent sur le secteur institutionnel et non étatique (cf. p.ex. Hellmann 2004; Tietze 2004; Tietze, Viernickel 2003).

La *qualité des orientations* concerne l'évaluation qu'un gouvernement fait du domaine EAJE et l'importance qu'il lui accorde, par exemple dans les lois et les réglementations qu'il édicte. Elle est étroitement liée au caractère professionnel du domaine, à ses stratégies pédagogiques et à ses objectifs, ainsi qu'à la valeur attribuée par la société à l'éducation de la petite enfance.

La *qualité structurelle* porte sur les instruments de régulation dont le rôle est de garantir la qualité des institutions du domaine EAJE. En font partie l'équipement matériel des institutions, le niveau de formation du personnel, le ratio enfants/personnel (ratio d'encadrement) et, d'une façon générale, les conditions de travail dans les structures d'accueil collectif.

La *qualité des interactions ou du processus* englobe la qualité des relations et des interactions entre enfants et adultes, entre enfants et au sein de l'équipe de prise en charge. Des décennies de recherche ont révélé que la relation tissée entre les enfants ainsi qu'entre eux et le personnel s'avérait un facteur clé de leur développement. Quant à la qualité pédagogique, elle comprend aussi bien l'observation et la documentation du développement des enfants que la réflexion sur ce sujet.

La *qualité opérationnelle* concerne la qualité de la gestion, qui se définit par une direction motivante, un travail d'équipe efficace, un flux d'informations transparent, des offres de perfectionnement et une planification de carrière régulières, sans oublier du temps en suffisance pour la réflexion sur le travail. S'y ajoutent les facteurs tels que les heures d'ouverture de la structure d'accueil ainsi que la mise à disposition de prestations associées, telles que conseils ou services médicaux.

Les *normes de qualité ou de performances concernant les résultats des enfants* permettent de saisir le développement et l'épanouissement des enfants à court et à long terme. Atteindre un niveau élevé dans ce domaine reste le but principal de toutes les structures EAJE. On constate cependant que, d'un pays à l'autre, la situation diffère passablement quant à la description de ce niveau, à l'existence d'objec-

tifs bien définis en la matière et, le cas échéant, à la manière de les atteindre. Avec l'élaboration de plans de formation pour le domaine de la petite enfance, la promotion de l'éducation est passée unanimement au rang d'objectif prioritaire dans de nombreux pays d'Europe au cours de ces dernières années. La formulation des objectifs, de même que les voies pour les réaliser, sont toutefois très différentes d'un endroit à l'autre. Les deux orientations qui prédominent se distinguent par la marge de manœuvre – large ou au contraire étroite – qu'auto-risent les objectifs supérieurs relatifs au travail pédagogique fixés dans les plans d'études cadres (cf. Oberhuemer 2003).

Dans les milieux spécialisés, le terme de *qualité pédagogique* est utilisé aussi bien comme notion générique que pour désigner un aspect de la question, qui serait synonyme de *qualité du processus pédagogique*. Selon les études, les dimensions de la qualité pédagogique relatives aux processus, autrement dit l'interaction entre l'adulte et l'enfant, se révèlent particulièrement importantes pour le développement de ce dernier (cf. Siraj-Blatchford et al. 2003, 2006; Sylva et al. 2004). Le meilleur indicateur est en particulier l'intensité de la relation émotionnelle et interactive entre éducateurs et enfants. La qualité de la prise en charge institutionnelle devant se mesurer au bien-être ressenti par l'enfant, sa gestion doit s'intéresser de près aux processus pédagogiques, c'est-à-dire à ce que l'enfant vit concrètement tous les jours. Mais elle ne doit pas pour autant limiter son terrain d'investigation à ce seul paramètre, les divers aspects qualitatifs étant étroitement liés et devant bénéficier d'une égale attention.

Si, pour les professionnels, il est relativement aisé d'évaluer la qualité des processus pédagogiques, les contrôles de qualité au niveau étatique ou législatif doivent par contre se faire par le biais de consignes structurelles. Les prescriptions légales en la matière – lorsqu'elles existent – mettent d'ailleurs l'accent en premier lieu sur la qualité des structures, à savoir sur le respect des données architecturales ou des dispositions relatives à l'hygiène ou à la protection contre l'incendie (voir à ce sujet les directives du 5 juin 2008 du canton de Zurich concernant l'autorisation d'exploiter des crèches). Selon les études, ce processus est judicieux pour autant toutefois que la qualité structurelle soit posée comme condition de base et qu'elle ne soit pas confondue avec la qualité des processus pédagogiques eux-mêmes. Ainsi, les études démontrent que les enfants accueillis dans des structures disposant d'un bon ratio d'encadrement sont plus éveillés et moins stressés que s'ils le sont dans des lieux insuffisamment dotés en personnel. Lorsque le ratio est approprié, on constate aussi que l'énergie dépensée par le personnel pour la gestion du groupe est moins importante, ce qui libère du temps pour offrir un encadrement stimulant. De plus, lorsque le personnel est bien formé, il se comporte de façon plus responsable et moins restrictive et les activités des enfants s'avèrent de meilleure qualité (Lowe Vandell, Wolfe 2000, p. ii).

Le personnel des crèches de Suisse romande se bat depuis quelques années pour faire admettre l'importance d'une formation professionnelle en vue de garantir la qualité des structures, des interactions et des processus. Dans le cadre d'une journée d'action menée en 2007, l'Association Romande de Directeurs(trices) d'Institutions de la Petite Enfance (Adipe) a fait entendre sa voix pour obtenir des politiques qu'ils reconnaissent la nécessité de disposer, pour exercer la profession, de compétences et de connaissances spécifiques ne pouvant être acquises que par une formation de trois ans au minimum («Ce n'est pas parce que je sais taper une lettre que je suis secrétaire», 27 mars 2007²³).

En Suisse alémanique, le Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz s'engage pour une haute qualité des offres d'accueil extrafamilial et parascolaire et organise régulièrement des manifestations. Sa charte a été signée par de nombreux spécialistes, institutions et associations professionnelles²⁴.

4.4 Normes de qualité en Suisse

Les normes les plus répandues dans notre pays sont les lignes directrices de l'ASSAE, qui compte environ 600 membres. Dans quelques cantons alémaniques, elles constituent une condition sine qua non pour l'octroi d'une autorisation d'exploiter (AG, GR, SG, TG). Dans d'autres, les exigences minimales sont d'un niveau équivalent, sauf en Suisse romande où elles sont plus élevées en de nombreux endroits, en particulier pour ce qui est de la formation du personnel (OFAS, «Umfrage bei den Kantonen 2007», p. 34 ss).

Les lignes directrices de l'ASSAE, adoptées par l'Assemblée des délégués en 2008 dans une version remaniée, définissent des normes minimales et placent l'accent sur la qualité structurelle. Le respect de ces normes est l'une des conditions d'admission au sein de l'association. La définition et la documentation de la qualité des processus pédagogiques sont du ressort des institutions²⁵.

Depuis plusieurs décennies, l'Institut Marie Meierhofer pour l'enfant (MMI) s'investit pour améliorer la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire²⁶. Ses recommandations ont aujourd'hui valeur de normes informelles (Hellmann 2002; Hellmann et al. 2003; Hellmann 2004). En se fondant sur les besoins de développement des enfants ainsi que sur le quotidien dans les lieux d'accueil, le MMI définit les critères de qualité pédagogiques essentiels pour les groupes constitués dans ces structures: taille du groupe, mélange des âges, ratio d'encadrement, continuité de la présence du personnel et des autres

23 www.ardipe.ch/docs_pdf/lettre_professionalisation.pdf.

24 <http://netzwerk-kinderbetreuung.ch>.

25 <http://www.assae.ch>.

26 <http://www.mmizuerich.ch/>.

enfants, qualification et expérience du personnel. Ces recommandations se situent à un niveau comparable à celui des directives des cantons et aux lignes directrices de l'ASSAE, tout en mettant plus explicitement l'accent sur la qualité des processus pédagogiques et en plaçant clairement l'enfant au cœur des préoccupations.

Peuvent être considérés comme critères de la qualité structurelle, outre les directives d'ordre architectural ou environnemental, la taille du groupe (qui diffère selon l'âge des enfants), le ratio d'encadrement, le mélange des âges et le niveau de formation du personnel.

Taille du groupe: selon l'âge, un groupe multi-âges de six à dix enfants est considéré comme pédagogiquement approprié. Certaines directives liées à l'autorisation d'exploiter ou à l'admission au sein de l'ASSAE admettent des groupes allant jusqu'à douze enfants. Dans la perspective du bien-être de l'enfant, il est essentiel de déterminer si ce paramètre se rapporte à la prise en charge quotidienne effective ou s'il résulte d'une moyenne hebdomadaire, voire mensuelle.

Personnel et ratio d'encadrement: tant les recommandations du MMI que les lignes directrices de l'ASSAE exigent la présence d'au moins deux personnes par groupe d'enfants, dont une doit justifier d'une formation spécialisée.

Le ratio d'encadrement dépend de l'âge des enfants. Selon les recommandations du MMI, il faut 0,4 adulte par enfant de 0 à 18 mois, 0,25 par enfant de 18 à 36 mois (1 personne pour 4 enfants) et 0,2 par enfant de 3 à 5 ans (1 personne pour 5 enfants). L'ASSAE utilise des facteurs pour établir une pondération selon l'âge des enfants, à savoir: facteur 1,5 pour les enfants jusqu'à 18 mois, facteur 1 jusqu'à 4 ans, puis facteur 0,75 au-delà. Outre la taille du groupe, les cantons fixent, pour définir le ratio d'encadrement, soit des chiffres explicites concernant les plus petits (p. ex. 1 adulte pour 2,5 enfants jusqu'à 18 mois), soit une proportion globale (p. ex. JU, VD, VS: 5 enfants par adulte).

4.5 Qualifications professionnelles requises dans le domaine de l'accueil extrafamilial

Étant donné la valeur accordée à la qualification du personnel comme critère de qualité (pédagogique) de l'accueil extrafamilial et parascolaire – et de l'éducation dans son ensemble –, la formation de personnel spécialisé revêt une importance primordiale. Les considérations ci-après portent uniquement sur la question des personnes travaillant dans le domaine préscolaire, soit avant l'entrée à l'école infantine.

Les formations du personnel dans l'accueil collectif ont évolué de façon très différente entre la Suisse alémanique et la Suisse romande, ce qui pose évidemment un problème aussi bien pour évaluer la qualité des structures d'accueil que pour adopter une stratégie commune relative à l'éducation des jeunes enfants.

En Suisse alémanique, jusque dans les années 1970, les employées des crèches – exclusivement des femmes à l'époque – étaient formées dans les institutions mêmes où elles travaillaient. Des directives existaient depuis 1960 et ce qui était alors l'Association suisse des crèches (ASC; aujourd'hui ASSAE) décernait un diplôme aux personnes qui avaient suivi une formation les respectant. C'est sur cette base qu'est né l'apprentissage en deux ans d'éducatrice de la petite enfance, avec un enseignement théorique proposé depuis 1972 par l'ASC. Il obéissait à des réglementations cantonales. En 1989, l'apprentissage a été prolongé à trois ans et la formation théorique d'une journée hebdomadaire complétant l'enseignement fourni par les crèches était offerte par plusieurs écoles. Les candidates pouvaient entamer leur formation dès l'âge de 18 ans, à l'issue d'un stage de 6 mois. Au début des années 1970 également est apparu un perfectionnement en cours d'emploi pour responsables de crèches. Il s'étend aujourd'hui sur deux ans. Depuis une vingtaine d'années bientôt, le MMI propose un perfectionnement pour la direction de structures d'accueil collectif, qui place un accent particulier sur les contenus et sur la qualification nécessaire pour exercer cette fonction pédagogique.

En Suisse romande, la formation du personnel des structures d'accueil extrafamilial des enfants entre 0 et 6 ans a suivi des voies diverses d'un canton à l'autre. Les premières formations de jardinières d'enfants (dont le contenu était très différent de ce qu'il était en Suisse alémanique) sont nées dans les années 1960 – précisément en 1961 à Genève – et certaines étaient déjà établies au niveau tertiaire. En 1975, l'École d'études sociales et pédagogiques (EESP) de Lausanne a créé le titre d'éducateur de la petite enfance. Malgré la reconnaissance généralement cantonale dont bénéficiaient la plupart des titres dans ce domaine, la CDIP a accordé en 1997 le statut de diplôme d'une École supérieure en travail social au titre d'éducateur de l'enfance décerné par deux écoles (EESP à Lausanne et Centre de formation pédagogique et sociale à Sion). Dans les années 1990, cinq autres écoles formaient du personnel pour la prise en charge des jeunes enfants, trois au niveau tertiaire et deux au niveau secondaire II, avec reconnaissance cantonale des titres.

Suite au transfert des compétences réglementaires, à l'origine cantonales ou intercantionales, au niveau fédéral et à la création du CFC d'assistant socio-éducatif (ASE) et du diplôme ES d'éducateur de l'enfance – tous deux reconnus par la Confédération –, la formation dans ce secteur a connu au cours de ces dernières années une évolution majeure qui touche deux domaines importants: l'accueil extrafamilial et la formation professionnelle.

Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle en 2004, la profession d'éducateur de la petite enfance accédait pour la première fois au statut de profession à part entière avec formation duale classique. Cela a pour conséquence qu'au plan fédéral, l'accès à cette profession passe désormais par un apprentissage.

L'apprentissage d'ASE avec orientation «accompagnement des enfants» existe depuis 2006 et remplace en Suisse alémanique la formation antérieure d'éducateur de la petite enfance. En Suisse romande, c'est un niveau de formation supplémentaire pour le domaine de la petite enfance qui est né à cette occasion. Contrairement à ce qui se passait auparavant en Suisse alémanique, l'accès à l'apprentissage de trois ans n'est plus subordonné à l'accomplissement d'un stage, mais peut directement suivre la scolarité obligatoire. Désormais, la formation prépare à la prise en charge d'enfants de tous âges et vaut donc tant pour la période préscolaire que pour l'encadrement parascolaire (Ordonnance du 16 juin 2005 sur la formation professionnelle initiale d'assistante socio-éducative/assistant socio-éducatif).

Pour l'ASE, l'enseignement théorique est dispensé par des écoles professionnelles. Dans certaines conditions, la formation peut aussi être accomplie en deux ans, notamment pour les apprentis de 22 ans et plus. La Suisse romande et le Tessin offrent, à côté du système dual (pratique et théorie), la possibilité d'un apprentissage en école professionnelle. Comme jusqu'ici, les personnes formées pour travailler dans les structures d'accueil (aujourd'hui les ASE) peuvent suivre un perfectionnement en cours d'emploi de deux ans les préparant à la direction de crèches. Il existe également une offre de perfectionnement pour l'acquisition de compétences spécifiques, par exemple la prise en charge des nourrissons dans des crèches.

Tandis qu'en Suisse alémanique, la formation par l'apprentissage est bien implantée, les milieux spécialisés de Suisse romande luttent pour que les formations d'éducateur de la petite enfance soient situées au niveau des HES. Dans les débats qui ont entouré la nouvelle réglementation professionnelle et la création des hautes écoles spécialisées (HES) au début du millénaire, il n'a toutefois pas été possible d'obtenir ce positionnement. L'introduction de l'apprentissage d'éducateur de la petite enfance a contraint les écoles supérieures de Suisse romande, qui formaient depuis longtemps des spécialistes à un niveau plus élevé, à différencier leurs filières par rapport à l'apprentissage professionnel en transmettant d'autres compétences, afin de conserver cette différence de niveau. En 2004, le Comité stratégique de la Haute école spécialisée santé-social de Suisse romande (HES-S2) a complété le profil de l'ancien éducateur spécialisé en y intégrant le secteur de la petite enfance pour créer la filière d'éducateur social HES. C'est donc avec un tel titre que des éducateurs de l'enfance occupent aujourd'hui en Suisse romande des postes dans l'accueil extrafamilial. Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du Département fédéral de l'économie (DFE) du 11 mars 2005 concernant les conditions minimales de reconnaissance des filières de formation et des études postdiplômes des écoles supérieures – et de l'annexe consacrée aux écoles supérieures du social et de la formation des adultes –, le titre d'éducateur de l'enfance ES est reconnu au niveau fédé-

ral. Mais à l'heure actuelle, seule la Suisse romande a des écoles qui le délivrent. La Suisse alémanique lui emboîtera toutefois le pas dès l'été 2009.

Pour les éducateurs de la petite enfance, dont le titre est d'un degré inférieur en Suisse alémanique, la nouvelle réglementation offre des passerelles vers d'autres formations grâce à son intégration dans le paysage suisse de la formation. Mais la création de l'apprentissage professionnel recèle aussi le risque d'un nivellement par le bas. Une étude de l'Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISFPF) démontre que ce phénomène est lié au fait que les jeunes en formation remplissent de manière assez largement autonome des tâches pour lesquelles il conviendrait, en leur absence, d'engager du personnel mieux formé aux prétentions salariales supérieures (Balmer, Schweri, 2006).

L'établissement au niveau HES de la formation du personnel pédagogique œuvrant dans les structures d'accueil collectif a également échoué en raison du surcroît de dépenses qu'il aurait entraîné, tant au plan de la formation que des coûts d'exploitation de ces lieux. Selon l'ASSAE cependant, le secteur a manqué l'occasion que lui offrait la nouvelle réglementation de placer la formation des éducateurs et le travail dans les lieux d'accueil sous l'égide de l'instruction publique. L'attribution de la formation d'ASE avec ses trois orientations – accompagnement des enfants, des personnes handicapées et des personnes âgées – au secteur social a entériné le découpage de la prise en charge des enfants entre la période préscolaire (accompagnement) et l'âge scolaire (éducation). On retrouve cette scission dans la déclaration commune de la CDIP et de la CDAS, qui fixe la frontière politico-administrative des compétences à cette étape précise²⁷.

A l'exception de l'étude citée plus haut, il n'en existe pour l'heure aucune autre sur la mise en œuvre de la nouvelle formation ni sur ses répercussions. Seul le bilan du programme d'impulsion visant à encourager l'accueil extrafamilial, dressé après cinq ans d'activité, livre quelques enseignements. Dans les lieux d'accueil ayant déposé une demande, une proportion élevée des postes – presque un tiers – sont occupés par des personnes en formation ou des stagiaires: au total, «41% des employés ne disposent pas d'une formation spécifique» (OFAS, «Aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants» 2008, p. 2).

Selon l'étude «La formation d'éducatrices de la petite enfance dans les haltes-garderies – une analyse sous l'angle de l'économie et de la psychologie du travail», les directrices de crèches et/ou les responsables de formation dans les 34 lieux d'accueil considérés sont généralement très jeunes et n'ont pas terminé leur formation ou leur perfectionnement de direction depuis longtemps lorsqu'elles prennent en main la formation des apprentis. Cet élément pourrait induire une double charge, car dans une crèche, où la journée est rythmée par les activités des groupes d'enfants, il est plus difficile que dans toute autre entreprise de trouver le temps nécessaire pour les tâches de formation (ISFPF 2006, p. 50 ss).

Il conviendrait de mener des études plus détaillées sur les exigences du travail dans une crèche et dans les lieux d'accueil parascolaire, ainsi que sur les aptitudes pratiques et les connaissances spécialisées transmises au fil de la formation. On peut supposer qu'une revalorisation des processus d'éducation dans les premières années de vie impliquerait pour le personnel de ces structures de nouvelles tâches pour lesquelles il n'est pas encore suffisamment préparé ni formé.

4.6 Qualifications professionnelles requises dans le domaine de l'accueil parascolaire

Dans le domaine de l'accueil parascolaire, à savoir dans les structures d'accueil collectif orientées sur la pédagogie et conçues de façon globale pour la prise en charge au niveau de l'école enfantine et de l'école obligatoire, la qualité de l'offre dépend là aussi de la formation et de l'expérience du personnel, enseignants comme éducateurs. Dans le contexte des écoles à horaire continu, unités d'accueil pour écoliers, «clubs d'élèves» ou structures fondées sur le principe de l'école comme lieu de vie, l'aspect de la prise en charge est aujourd'hui de plus en plus souvent lié à l'éducation et considéré sous l'angle de l'égalité des chances, c'est-à-dire de l'augmentation des chances pour les enfants issus de milieux sociaux défavorisés. Selon Lanfranchi «il faut mettre en place un système global de collaboration entre corps enseignant et personnel socio-pédagogique, et non des modèles additionnels comme l'«enseignement unique» complété par des unités d'accueil sous forme d'offres facultatives utilisées occasionnellement ou pas du tout. Les structures d'accueil ne doivent en aucun cas être des institutions où l'on «parque» les enfants socialement défavorisés. Elles doivent obéir à un modèle intégratif, dans une culture d'enseignement et d'apprentissage favorisant le développement et assortie d'un travail socio-éducatif» (Lanfranchi 2007, p. 73).

La prise en charge ne se résume donc pas à la simple surveillance des enfants durant les heures où ils ne sont pas à l'école. Comme le constate le conseil scientifique du ministère allemand de la famille dans une expertise, l'accueil comprend l'établissement et la garantie de relations et de liens personnalisés et une stimulation individuelle de chacun des enfants et des adolescents pris en charge (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2006, p. 6). Ce même conseil souligne également qu'une école à horaire continu est en mesure de remplir ses tâches pour autant qu'elle dispose de l'équipement requis en termes d'espace et de matériel et qu'elle assure la présence de professionnels bien formés toute la journée (ibidem, p. 7). La Suisse manque de données sur les coûts de personnel liés à l'exploitation d'écoles fonctionnant selon des stratégies globales d'éducation et de prise en charge. La comptabilité analytique des coûts d'exploitation (salaires, repas, loyer et entretien, administration) des quatre premières écoles pilotes de Bâle-Ville offrant des horaires continus montre que le poste des salaires (sociopédagogues, assistants socio-éducatifs et personnes ayant de l'expérience dans le travail avec les enfants – il arrive aussi que des enseignants assument des tâches de prise en charge) représente presque 70% des dépenses (Erziehungsdepartement: Tagesstrukturen für Schülerinnen und Schüler, p. 8 et 13). Même en l'absence d'autres chiffres, il paraît évident que les salaires dans les écoles à horaire continu constituent la majeure partie des frais, ce qui confirme une fois de plus l'étroite corrélation entre qualité et coûts. Réduire ces coûts entraînerait automatiquement une baisse de la qualité, ce qui va diamétralement à l'opposé des objectifs d'une école à horaire continu ou d'une structure d'accueil collectif orientée sur la pédagogie et sur une stratégie de prise en charge globale.

27 [http://www.sodk.ch/fr/aktuell/einzelansicht/archive/2008/maerz/article/kinderbetreuung-familienergaenzende-tagesstrukturen.html?tx_tnews\[day\]=13&cHash=dfad3a5ccd](http://www.sodk.ch/fr/aktuell/einzelansicht/archive/2008/maerz/article/kinderbetreuung-familienergaenzende-tagesstrukturen.html?tx_tnews[day]=13&cHash=dfad3a5ccd).

5 Changement de perspective en faveur de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants (EAJE)

La prise en compte des aspects tels que la stimulation et l'éducation des enfants dans la période préscolaire sous la notion d'«éducation de la petite enfance» ne date que de quelques années et elle est même très récente en Suisse. Comme aux Etats-Unis, au Canada, en Nouvelle-Zélande et en Australie, on assiste en Europe à un changement de perspective dans le sens où l'accueil extrafamilial et parascolaire n'est plus censé répondre uniquement à des besoins liés à la famille, à l'égalité des chances ou à des nécessités économiques, mais vise en priorité la stimulation de tous les enfants. Les nouvelles approches d'une éducation globale et d'un partenariat éducatif entre parents, famille et école franchis-

sent encore une étape supplémentaire dans la mesure où elles considèrent que la trajectoire éducative de l'enfant s'étend de sa naissance au terme (provisoire) de sa formation.

La notion résumée en Allemagne et en Suisse allemande par le terme de «Frühbildung», autrement dit «éducation précoce» ou «éducation et accueil des jeunes enfants (EAJE)», repose sur le constat que les premières années de vie se caractérisent par un immense potentiel d'éveil et de formation, par une forte réceptivité à l'apprentissage et par une grande soif de découverte. L'idée que les jalons essentiels du parcours éducatif individuel sont posés durant ces premières années de vie s'impose de plus

en plus. L'accueil extrafamilial et parascolaire doit être conçu pour accompagner et soutenir les processus de formation chez l'enfant et permettre un épanouissement optimal de ses potentiels naturels. Placé dans un contexte social qui le sécurise, l'enfant doit développer par lui-même ses compétences et sa personnalité; car lorsqu'il arrive à l'école obligatoire à l'âge de 6 ans, les grandes lignes de son parcours éducatif sont déjà tracées. L'éducation des jeunes enfants a pour but d'encourager leur aptitude à apprendre par des expériences positives et motivantes et par la mise à disposition d'espaces d'expérimentation et de découverte, et ne vise pas la transmission directe de savoirs, comme c'est le cas de l'enseignement scolaire traditionnel (cf. p. ex. Viernickel, Simoni 2008; Fthenakis 2007).

En Suisse romande, la notion de «Frühbildung» au sens où elle est comprise en Suisse alémanique, qui pourrait être rendue par l'expression «éducation ou formation précoce», a peu fait l'objet de discussions jusqu'ici; il y a davantage été question d'âge de la scolarisation. En revanche, on évoque depuis longtemps, dans les débats politiques, les tâches, qualités et profils professionnels des éducateurs de la petite enfance, ainsi que les exigences pédagogiques posées aux crèches. L'obligation qui leur est faite d'élaborer des projets pédagogiques et la reconnaissance de l'importance que revêtent une stimulation précoce et le jeu dans l'éveil de l'enfant recouvrent l'approche de l'éducation des jeunes enfants.

Cette vision de l'éducation précoce amène un double changement de perspective: d'une part, la prise en charge des enfants n'est plus motivée uniquement par des besoins économiques ou émancipatoires, mais se focalise davantage sur le bien-être des enfants; d'autre part, elle passe de la «simple garde» de l'enfant à l'encouragement global de son épanouissement. Comme le disait l'expert irlandais de l'OCDE J. Bennett lors d'un congrès sur la découverte des jeunes années, l'accueil extrafamilial et parascolaire dans les pays de l'OCDE a obéi au cours des vingt dernières années aux diktats du marché de l'emploi. A la question de savoir pour quelle raison l'enfant occupe désormais une place de plus en plus centrale, il a tout simplement répondu qu'en Europe, nous n'avions pas d'autre solution que de stimuler d'une façon globale les rares enfants que nous avons (Kahl 2006, DVD 2, p. 39).

Les débats sur l'éducation de la petite enfance – notion encore un peu diffuse – sont relativement récents en Suisse et se situent encore sur le plan émotionnel, tout en suscitant de vives controverses tant dans les médias que sur la scène politique. Beaucoup craignent en effet une mainmise de l'Etat sur l'éducation ou la scolarisation trop précoce de jeunes enfants. Or il ne s'agit nullement d'étendre à la prime enfance l'enseignement scolaire tel qu'il est pratiqué plus tard, à savoir par la transmission directe de savoirs. Selon M. Stamm (2008), qui dirige sur mandat de la Commission suisse pour l'UNESCO l'étude nationale susmentionnée sur l'éducation de la petite enfance en Suisse, l'EAJE comporte cinq

dimensions: le développement physique et sanitaire, le bien-être émotionnel, l'accès positif à l'apprentissage, les facultés de communication et, enfin, le savoir cognitif et général. L'éducation et l'accueil des jeunes enfants s'orientent sur les processus pédagogiques qui leur sont spécifiques. Selon les spécialistes H. Simoni et C. Wustmann, la reconnaissance et le soutien des activités formatrices des jeunes enfants dans leur environnement de vie naturel sont placés au centre. Comme l'apprentissage dans l'enfance est lié aux gestes quotidiens, l'éducation précoce se fonde sur l'aptitude des enfants à être eux-mêmes actifs. Durant leurs premières années de vie, ils n'apprennent pas uniquement avec leur tête, mais en sollicitant tous leurs sens. Leur éveil passe donc par la formation de leur capacité de perception et de leur pensée symbolique et langagière, par la différenciation d'un répertoire de sentiments, ainsi que par la représentation intellectuelle d'interrelations et de vécus.

Le changement de perspective de la «simple» prise en charge à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants est aussi bien l'expression que la conséquence des mutations démographiques que connaissent nos sociétés occidentales de services, ainsi que de l'importance croissante que revêt la formation pour le parcours professionnel et la vie de tous les jours dans des sociétés technologiquement complexes.

Comme l'écrit R. Largo dans la NZZ du 17 mars 2008, pour qu'ils développent leurs compétences intellectuelles, sociales et langagières par l'apprentissage social, les enfants doivent accumuler des expériences interrelationnelles étendues. Dans de nombreux pays, ils vivent encore au sein de communautés élargies, ce qui leur permet de faire chaque jour une grande quantité de découvertes tant avec des adultes qu'avec des enfants. Ils apprennent les usages sociaux et religieux au contact de leurs proches par un vécu commun et un apprentissage social. Dans nos sociétés occidentales, ils sont largement exclus des activités des adultes – cela vaut en particulier pour les nourrissons et les enfants en bas âge. Ils ont souvent peu de frères et sœurs et les contacts avec d'autres enfants se raréfient. Ceux qui grandissent dans des familles peu nombreuses n'ont donc pas l'occasion de faire les expériences nécessaires avec leurs personnes de référence, adultes ou enfants. C'est pourquoi une prise en charge extrafamiliale remplit souvent un rôle bien plus large que leur seule surveillance. Elle doit leur permettre de faire les multiples expérimentations dont ils ont besoin pour évoluer aux plans intellectuel, social et langagier et qu'ils ne peuvent plus faire au sein de leur famille. Il n'est nullement question de «pousser» les nourrissons et les jeunes enfants dans un apprentissage, mais de leur offrir au sein de leur propre famille et aussi en dehors, les espaces d'exploration qui soient les plus adaptés à leur épanouissement. S'agissant des enfants provenant de milieux éloignés de la formation, souvent issus de familles parlant une autre langue que celle du pays de résidence, les espaces d'expériences mentionnés par R. Largo en dehors de la famille sont la voie même de

l'intégration sociale. C'est pourquoi il conviendrait, selon A. Lanfranchi (2008), d'ajouter à l'abréviation EAJE adoptée dans le discours scientifique, l'initiale I pour intégration: intégration, éducation et accueil des jeunes enfants – IEAJE.

En lançant l'étude «Petite enfance, grands défis» en 1998, le Comité de l'éducation de l'OCDE a souligné qu'il convenait d'accorder la priorité à l'amélioration de l'accès aux structures de l'EAJE ainsi qu'au renforcement de leur qualité. Cette étude s'est déroulée entre 1998 et 2000 dans douze pays, et ses résultats ont été publiés en 2001. Une deuxième étude menée sur le même thème de 2002 à 2004 a englobé huit pays supplémentaires. Le rapport qui en est issu («Petite enfance, grands défis II»), publié en 2007, montre que les priorités des investissements dans le domaine EAJE se sont modifiées, passant de préoccupations d'économie publique pure (augmentation du pourcentage de femmes sur le marché du travail) à des visées plus générales: «L'idée que l'éducation des jeunes enfants devrait être considérée comme un *bien public* a de plus en plus de partisans et sa promotion a été fortement encouragée par les recherches de spécialistes de l'économie de l'éducation.» (OCDE 2007, p. 13).

Si la Suisse a participé à l'étude de l'OCDE «Bébés et employeurs», elle n'a pas été englobée dans «Petite enfance, grands défis», consacrée à l'éducation et à l'accueil des jeunes enfants. On sait cependant que, d'une façon générale, elle accuse de grands déficits en matière d'éducation précoce, en ce qui concerne tant la recherche et la prise de conscience du problème que l'offre en structures d'accueil et le degré de professionnalisme du personnel, comme le soulignent les scientifiques S. Viernickel et H. Simoni. Elles précisent en effet que l'on possède suffisamment de connaissances sur les processus dictant le développement et l'éducation précoces – le fait notamment que la trajectoire éducative d'un enfant débute à sa naissance est aujourd'hui un élément connu – pour en tirer des conséquences pour la pédagogie précoce. Étant donné les mutations de la société, la famille et les offres institutionnelles doivent porter ensemble la responsabilité de l'accueil, de l'éducation et de la formation des jeunes enfants.

L'étude «Petite enfance, grands défis II» formule des exigences et des conditions cadres qui sont de nature à favoriser une éducation précoce donnant toutes ses chances à l'enfant et qui, dans leurs grandes lignes, devraient trouver leur application en Suisse aussi. La coordination des mesures en matière de politique de l'éducation qui fait largement défaut dans notre pays à l'échelle nationale, même pour le domaine scolaire, figure ici en tête de liste de ces recommandations. Il est vrai que, malgré l'avance considérable prise par certains pays de l'OCDE dans le domaine de l'éducation précoce, bon nombre d'entre eux ont structuré leurs offres d'éducation de la petite enfance de façon décentralisée, ce qui présente certes l'avantage que les lieux d'EAJE sont localement bien ancrés et peuvent être adaptés aux besoins régionaux. Il n'en reste pas moins qu'une centrale nationale forte reste une nécessité: pour qu'un proces-

sus de décentralisation soit efficace, «il semble important de veiller à ce que les services de la petite enfance s'inscrivent dans le cadre d'une politique nationale bien pensée», qui définisse notamment les objectifs, les dispositions légales, la réglementation et le financement (OCDE 2007, p. 13).

Pour faire avancer le domaine EAJE, toutes les parties concernées doivent élaborer des stratégies globales de développement de la qualité, comme le précise l'étude de l'OCDE. Ce précepte vaut également pour les plans d'études pédagogiques qui doivent cerner l'orientation pédagogique générale. Pour être mises sur pied, ces mesures nécessitent des investissements publics. Or, selon l'OCDE, «ses membres – à l'exception des pays nordiques – consacrent des sommes insuffisantes aux services d'EAJE» (OCDE 2007, p. 14). De plus, l'investissement doit permettre d'atteindre des objectifs pédagogiques de qualité et non simplement créer des places supplémentaires (ibidem, p. 18).

IV Conclusions et recommandations de la COFF

Sur la base des réflexions émises au chapitre I et de l'analyse de la situation actuelle, la COFF formule les conclusions et recommandations suivantes:

1. **Besoin élevé en structures d'accueil supplémentaires**

Au cours de ces dernières décennies, *l'accueil extra-familial et parascolaire institutionnel des enfants a pris une importance grandissante* dans toutes les sociétés de services occidentales, en raison des changements démographiques et économiques que celles-ci ont connus. En Suisse, cette évolution a entraîné une forte pénurie de places d'accueil extra-familial et parascolaire. Près de trois quarts des parents sont tributaires, pour la prise en charge de leurs enfants de moins de 12 ans, du soutien privé des grands-parents, d'autres membres de la parenté ou de voisins. Selon les estimations, 26% seulement des ménages ayant au moins un enfant de moins de 15 ans recourent aux crèches ou aux UAPE et 15% font appel à l'accueil familial de jour. En raison du manque d'offres, de nombreux enfants et adolescents ne sont pas pris en charge, le sont insuffisamment, ou le poids qui pèse sur les parents pour concilier vie professionnelle et vie familiale est particulièrement lourd. Environ 6,5% des ménages dans lesquels le plus jeune enfant a moins de 6 ans ne prévoient aucune solution de garde et près de 40% des enfants entre 7 et 14 ans sont laissés à eux-mêmes lorsque leurs parents sont au travail.

Comme le relève l'étude menée en 2004 par l'OCDE, la Suisse fait partie des *très mauvais élèves parmi les pays de l'OCDE* en ce qui concerne la prise en charge des enfants de 0 à 4 ans. Elle ne dépense en effet que 0,2% de son produit intérieur brut pour les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire, tandis que l'Autriche en consacre trois fois plus et le Danemark dix fois plus. Les femmes – les couples? – renoncent-elles/ils à avoir des enfants en raison des difficultés qu'elles/ils ont à concilier famille et profession? A n'en pas douter, c'est notamment le cas, en Suisse, des femmes titulaires d'un diplôme universitaire, dont 40% sont sans enfant.

Recommandations de la COFF

Si, au cours de ces dernières années, le nombre de structures d'accueil collectif s'est fortement accru puisqu'il est passé de 478 en 1985 à 1084 en 2001, il reste cependant largement inférieur aux besoins. En effet, selon des estimations tirées des données ESPA, *il manque en Suisse des places d'accueil extrafamilial et parascolaire pour environ 120000 enfants*. A noter que l'offre varie beaucoup d'une région à l'autre et qu'elle est nettement plus élevée en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. La COFF demande donc que l'augmentation des places d'accueil (et en particulier des structures de jour) se poursuive dans les années à venir. Dans cette optique, elle souligne l'importance de maintenir le programme d'impulsion de la Confédération visant à encourager l'accueil extrafamilial des enfants.

2. Vue d'ensemble et coordination

Les facteurs sociaux, démographiques, pédagogiques, économiques et culturels, ainsi que les enjeux qui sous-tendent la politique familiale et l'égalité entre femmes et hommes, conditionnent fortement l'accueil extrafamilial et parascolaire. Cela étant et compte tenu des intérêts parfois contradictoires, il est d'autant plus nécessaire de disposer d'une vue d'ensemble de l'état actuel de l'accueil de jour extrafamilial et parascolaire qui fait néanmoins malheureusement défaut à ce jour en Suisse. Cela peut s'expliquer partiellement par nos *structures fédéralisées* et par le principe de subsidiarité. Ajoutons qu'il nous manque également une statistique unifiée tout comme un aperçu de l'ensemble des législations cantonales en la matière ou des normes de qualité ancrées dans les lois cantonales. Ce problème se reflète aussi dans le *concordat HarmoS*. Bien que la COFF en approuve fondamentalement le contenu, elle regrette la scission de la coordination intercantonale, selon laquelle la responsabilité de l'accueil extrafamilial incombe à la CDAS jusqu'à l'âge de 4 ans et à la CDIP au-delà, d'où une coupure entre la période préscolaire et l'école dans la trajectoire éducative de l'enfant.

Recommandations de la COFF

La COFF plaide pour la réalisation de relevés statistiques réguliers et unifiés à l'échelle nationale sur les aspects suivants des structures d'accueil: offre, demande, utilité, qualité, équipement et personnel. Les données récoltées permettront de prendre le problème en considération d'une façon globale et *d'améliorer le pilotage et la coordination politiques* entre la Confédération, les cantons et les communes. En outre, il conviendrait que la Confédération édicte des dispositions légales contraignantes, en particulier sur les normes de qualité. Enfin, il serait bon de réexaminer la répartition des responsabilités entre la CDAS et la CDIP dans le concordat HarmoS.

3. Double changement de perspective

Pendant longtemps, la question des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire a été envisagée dans la perspective de concilier vie professionnelle et vie familiale. C'est assez récemment que les aspects de *la stimulation et de l'éducation des enfants d'âge préscolaire* sont passés au premier plan. En Suisse, ce point de vue reste d'ailleurs peu répandu à ce jour, où l'accueil des enfants est encore et toujours considéré comme une affaire privée, voire une affaire de femmes. Rares sont ceux qui défendent la vision plus contemporaine de l'éducation précoce et se rendent compte que des jalons essentiels du développement intellectuel et socio-émotionnel de l'enfant se posent dans les trois premières années de sa vie. Dans ce domaine, il va de soi que les parents jouent le premier rôle.

Un double changement de perspective s'impose dans le domaine de l'accueil extrafamilial et parascolaire: d'une part, les considérations économiques devraient céder le pas à une approche axée en priorité sur le *bien-être de l'enfant*. D'autre part, la prise en charge devrait tenir compte des découvertes sur la psychologie en matière d'éducation de la petite enfance et aller dans le sens d'une *stimulation du développement global de l'enfant*, tout en laissant suffisamment de temps et d'espace à la famille. Ce changement de perspective serait en outre la méthode la plus efficace pour compenser les inégalités sociales que comporte le système éducatif. Comme le montre l'étude PISA, la Suisse possède en effet, en comparaison internationale, un système d'éducation très inégalitaire où la réussite scolaire n'est pas tant déterminée par l'intelligence, les aptitudes ou les résultats de l'enfant, que par son origine sociale.

Recommandations de la COFF

La COFF est d'avis que les débats sur l'accueil extrafamilial et parascolaire doivent placer le bien des enfants et leur développement au centre des préoccupations. C'est la raison pour laquelle elle préconise *une approche globale de l'éducation*, qui débute à la naissance. Il s'agit de traduire au niveau de la pédagogie de la petite enfance les connaissances concernant les processus précoces de développement et d'éducation. Les structures d'accueil collectif doivent devenir des *institutions éducatives*, avec les implications que cela comporte au niveau de la formation de leur personnel. Il serait souhaitable que chaque région linguistique propose une offre différenciée et adaptée de formations professionnelles d'éducateurs de la petite enfance.

4. Haute qualité et professionnalisme

Les coûts occupent également une place centrale dans les débats sur l'accueil extrafamilial et parascolaire. Si une réduction des dépenses est exigée de toutes parts, il est beaucoup moins souvent question de qualité et d'utilité. Or, toutes les études démontrent une *étroite corrélation entre qualité et coûts*, ces derniers consistant pour une large part en frais de personnel qui représentent entre 56% et 95% des dépenses selon les cantons. Les facteurs d'influence dans ce domaine sont le *ratio d'encadrement, le degré de formation et le niveau salarial des éducateurs de la petite enfance*. S'ils pèsent d'un grand poids dans la facture, ces éléments sont également ceux qui améliorent la qualité pédagogique des structures d'accueil. Un faible taux de fluctuation du personnel est également essentiel au bien des enfants, qui peuvent alors plus facilement tisser des relations de confiance et se sentent davantage en sécurité. A cet égard, la Suisse ne figure pas non plus parmi les meilleurs élèves: en comparaison internationale, ses structures d'accueil affichent un taux de fluctuation supérieur à la moyenne. Diverses études montrent qu'une haute qualification et le professionnalisme du personnel s'occupant des jeunes enfants influent positivement sur l'éveil des enfants et qu'à l'inverse, un manque de qualité a des effets néfastes, particulièrement sur les enfants déjà défavorisés de par leur origine sociale.

Par rapport à d'autres pays, le prix des lieux d'accueil extrafamilial et parascolaire est très élevé en Suisse, ce qui pose des problèmes surtout aux familles à revenu moyen. Une réduction des coûts passerait cependant inévitablement par une diminution de la qualité, car elle impliquerait une modification du ratio d'encadrement et une baisse du niveau de formation, évolution allant à l'encontre des exigences actuelles qui visent à promouvoir l'éveil de l'enfant.

Recommandations de la COFF

La COFF s'oppose à une diminution de la qualité des structures d'accueil collectif. Elle prône au contraire l'adoption de *dispositions légales contraignantes relatives aux normes de qualité applicables à tous les lieux d'accueil*, ainsi que des réductions de prix pour les familles à revenu moyen grâce à un *renforcement du financement public* du domaine EAJE. Par contre, elle se montre sceptique à l'idée de passer – comme beaucoup le demandent – du financement de l'offre au financement des personnes, par exemple par le biais de bons de garde. Comme l'ont montré diverses études, un tel changement de système pourrait, s'il n'est pas assorti de moyens financiers supplémentaires et de standards de qualité, induire une baisse de la qualité. Le cas échéant, les conséquences seraient néfastes, en particulier pour les enfants issus des milieux sociaux défavorisés.

5. Investissements dans l'avenir

Les débats sur l'accueil extrafamilial et parascolaire négligent souvent de mentionner que les coûts consentis dans ce domaine, outre leur *bénéfice social*, ont une *utilité directe pour l'économie publique*. Une étude du bureau BASS réalisée pour la ville de Zurich a montré que chaque franc investi dans ce domaine en rapportait trois à quatre à la société: les investissements dans les lieux d'accueil des enfants créent des recettes fiscales supérieures, augmentent les revenus des ménages et améliorent les possibilités de carrière, en particulier pour les femmes. Ils réduisent par ailleurs les dépenses pour l'aide sociale et accroissent les cotisations versées aux assurances sociales. Mais surtout, ces dépenses sont des investissements dans l'avenir, plus concrètement dans le capital humain de la société. La qualité des structures d'accueil *renforce les possibilités de formation des enfants et leurs chances dans la vie*, contribue à une meilleure intégration sociale et atténue ainsi les coûts que la société devrait supporter pour pallier les conséquences d'une intégration déficiente.

Recommandations de la COFF

De l'avis de la COFF, la discussion sur les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire tourne trop autour des coûts et n'évoque pas suffisamment l'utilité de ces dépenses sur un plan social et économique. Les contributions des pouvoirs publics au financement des structures d'accueil ne doivent pas être vues uniquement dans la colonne des passifs, mais aussi dans celle des actifs: il s'agit d'investissements dans l'avenir auxquels on devrait accorder la priorité dans un pays dépourvu de matières premières tel que la Suisse. Ainsi, outre l'extension des offres d'accueil, d'autres mesures s'avèrent indispensables: il est temps, par exemple, de parler concrètement d'un *allongement conséquent du congé maternité* dans le sens d'un *congé éducatif*, comme il existe dans les pays scandinaves ainsi qu'en France, en Autriche et, depuis peu, en Allemagne. Seule l'introduction d'un tel congé permettrait réellement aux parents professionnellement actifs de s'occuper eux-mêmes de leurs enfants durant les premiers mois de vie, phase cruciale pour l'établissement des relations. Dans cette optique, il conviendrait aussi d'offrir aux *pères* davantage de *possibilités de travailler à temps partiel*.

Bibliographie

- Amt für Jugend und Berufsberatung Kanton Zürich: Betreuung von bis 18 Monate alten Kindern in Krippen. Aspekte einer angemessenen Betreuung von Kleinstkindern, Zürich, Januar 2006.
- Balthasar, A.; Binder, H.-M. (Interface): Kinderbetreuungsgutscheine. Diskussionspapier zu Händen der Zentralstelle für Familienfragen, Luzern, Mai 2005.
- Beckmann, S.: Die geteilte Arbeit? Möglichkeiten einer sozialpolitischen Steuerung des Careverhaltens von Männern, in: Zeitschrift für Familienforschung, 3/2007, p. 371-392.
- Belsky, J.; Vandell, D.L.; Burchinal, M.; Clarke-Stewart, K. A.; McCartney, K.; Owen, M. T.: Are there long-term effects of early child care?, in: Child Development 2007, 78, p. 681-701.
- Beobachter Familienmonitor: Hohe Erwartungen an Familien - Sorge, nicht bestehen zu können. Schlussbericht zum Beobachter-Familienmonitor, erstellt durch das Forschungsinstitut gfs.Bern, Bern, 2008.
- Bertelsmann Stiftung: Frühkindliche Bildung und Betreuung in Kanada. Eine ökonomische Perspektive auf die aktuelle und zukünftige Rolle gemeinnütziger Einrichtungen. Diskussionspapier, 2008. www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_24388_24389_2.pdf.
- Bertelsmann Stiftung: Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern (Autoren: T. Fritschi, T. Oesch, Büro Bass), 2008. www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F14-8FDD9BC9/bst/hs.xsl/nachrichten_85558.htm.
- Bildungs- und Lernprozesse in früher Kindheit beobachten - dokumentieren - evaluieren: Zweiter Internationaler Kongress an der Freien Universität Bozen, 22.-24. Juni 2006, Pressemitteilung 2006.
- Bildungs- und Lernprozesse in früher Kindheit beobachten - dokumentieren - evaluieren: Zweiter Internationaler Kongress an der Freien Universität Bozen, 22.-24. Juni 2006, Abstracts. <http://www.unibz.it/web4archiv/objects/pdf/press/060622kongressabstracts.pdf>.
- Binswanger, D.: Kinder statt Küche, in: Das Magazin, 10/08.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend: Ganztageschule - eine Chance für Familien. Kurzfassung des Gutachtens des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin, September 2006.
- Büro Bass (T. Fritschi; S. Strub; H. Stutz): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern (im Auftrag des Vereins Region Bern VRB). Schlussbericht, Bern, 2007.
- Chaves, G.: Etude sur l'accueil extrascolaire en Suisse romande, Lausanne, 2004.
- Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF), Structures d'accueil pour les enfants (1ère partie: Faits et recommandations; 2ème partie: Arrière-plans), Berne, 1992.
- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF): Position de la COFF sur la qualité des lieux d'accueil extrafamilial pour enfants. Compte rendu du colloque « Qualité des lieux d'accueil extrafamilial pour enfants: entre responsabilités privée et publique, Berne, 2002.
- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF): Lüscher, K.: La politique familiale, pourquoi? Arguments et thèses, Berne, 2003.
- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF): Du temps pour les familles ou comment concilier vie familiale et vie professionnelle: le problème vu sous l'angle de la politique familiale, Berne, 2004.
- Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF): Familles - Education - Formation, Berne, 2008.
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP); Département fédéral de l'intérieur (DFI); Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER): Vorschulbereich - Kapitel 3 des Schweizer Beitrags für die Datenbank «Eurybase - The database on education systems in europe» (EDK/IDES), Etat 5.11.2007 (en allemand).
- Crockenberg, S. C.: Rescuing the Baby From the Bathwater: How Gender and Temperament (May) Influence How Child Care Affects Child Development, in: Child Development, Vol. 74/4, 2003, p. 1034-1038.
- Die Volkswirtschaft, Magazin für Wirtschaftspolitik, 11/2004: Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Bern, 2004.
- Dörfner, S.: Kinderbetreuungskulturen in Europa. Ein Vergleich vorschulischer Kinderbetreuung in Österreich, Deutschland, Frankreich und Schweden. Working Paper Nr. 57, Universität Wien, Österreichisches Institut für Familienforschung, 2007.
- Eichhorst, W.; Kaiser L. C.; Thode E.; Tobsch, V.: Vereinbarkeit von Familie und Beruf im internationalen Vergleich, Gütersloh, 2007.
- Ermert Kaufmann, C.: Familienexterne Kinderbetreuung für Kinder zwischen 0 und 7 Jahren in Stadt und Kanton Luzern. Expertise unter Mitarbeit von Stephan Immoos und Peter Kobel, Universität Freiburg, 1995.
- Ermert Kaufmann, C.: Familienexterne Kinderbetreuung für Kinder im Kleinkind-, Vorschul- und Schulalter in der Stadt Winterthur. Expertise unter Mitarbeit von diversen MitarbeiterInnen, Universität Freiburg, 1996.
- Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt: Tagesstrukturen für Schülerinnen und Schüler, Projektbeschreibung, undatiert.
- Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt: Tagesbetreuungsangebote für Schülerinnen und Schüler des Kindergartens und der Primarschule. Informationsbroschüre, Januar 2007.
- Esping-Andersen, G.; Pallier, B.: Trois leçons sur l'état providence, Paris, 2008.
- European Child Care and Education (ECCE) - Study Group: European Child Care and Education Study. Cross national analyses of the quality and effects of early childhood programmes on children's development. Berlin: Freie Universität Berlin, Fachbereich Erziehungswissenschaft, Psychologie und Sportwissenschaft, Institut für Sozial- und Kleinkindpädagogik, 1997.
- European Child Care and Education (ECCE) - Study Group: School-age assessment of child development: Long-term impact of pre-school experience on school success, and family-school relationships. Report written by W. Tietze; J. Hundertmark-Mayer; H.-G. Rossbach. Report submitted to: European Union DG XII: Science, Research and Development, 1999.
- Fix, B.: Familienpolitik im internationalen Vergleich: von Europa lernen. Das Online-Familienhandbuch des Staatsinstituts für Frühpädagogik (IFP). http://www.familienhandbuch.de/cmmain/f_Programme/a_Familienpolitik/s_877.html. (ohne Jahreszahl; Gem. Telefonat mit der Autorin vom September 08 datieren die Angaben von 2002/2003).
- Fthenakis, W. F.: Neukonzeptionalisierung von Bildung und Kohärenz im Bildungsverlauf. Beitrag an der Tagung: Kinderbetreuung hat Zukunft, 100 Jahre Verband Kindertagesstätten der Schweiz KiTaS, 2007.
- Hellmann, J.: Qualität in Krippen. Referat vom 28. Juni 2001, Fachtext des Marie Meierhofer Instituts für das Kind, Zürich 2001. www.mmizuerich.ch/index.cfm?mm=5&sm=5.
- Hellman, J.; Nufer, H.; Schälén, J.; Simoni, H.: Entwicklungsbedürfnisse von Kindern und die Gruppenstruktur in Krippen. Fachtext des Marie Meierhofer Instituts für das Kind, Zürich 2003. www.mmizuerich.ch/index.cfm?mm=5&sm=5.
- Hellmann, J.: Zur Entwicklung von Instrumenten für die interne und externe Qualitätsentwicklung von Tageseinrichtungen für kleine Kinder, in: Peterander, F.; Speck, O. (Hrsg.), Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen, München, Basel, 2004, p. 252-268.
- Hilgers, A.; Kastner, J.; Strehmel, P.: Die Lage in den Kitas im Jahr 2006. Endbericht für die Max-Traeger-Stiftung, Hamburg, 2007.
- Institut der Deutschen Wirtschaft: Renditen der Bildung - Investitionen in den frühkindlichen Bereich. Studie im Auftrag der Wissensfabrik - Unternehmen für Deutschland e.V. Köln, 2008.
- Istituto di Microeconomia ed Economia Publica (MeCoP), Università della Svizzera italiana; INFRAS, Forschung und Beratung, Zürich: Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. Wissenschaftlicher Schlussbericht, in: SECO, Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 3, Bern, 2006.
- Kahl, R.: Die Entdeckung der frühen Jahre. Die Initiative «McKinsey bildet.» zur frühkindlichen Bildung, Dokumentation, DVD 1, 2, Hamburg, 2006.
- Knupfer, C.; Knöpfel, C.: Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? Studie erarbeitet von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zu Händen des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) und des Staatssekretariats für Wirtschaft, Bern, 2005.
- Lanfranchi, A.: Schulerfolg von Migrationskindern. Die Bedeutung familienergänzender Betreuung im Vorschulalter, Opladen, 2002.
- Lanfranchi, A.; Gruber, J.; Gay, D.: Schulerfolg von Migrationskindern dank transitorischer Räume im Vorschulbereich, in: Wicker, H.-R.; Fibbi, R.; Haug W. (Hg.), Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Migration und interkulturelle Beziehungen», Zürich, 2003.

- Lanfranchi, A.; Schrottmann R. E.: Kinderbetreuung ausser Haus – eine Entwicklungschance, Bern, 2004.
- Lanfranchi, A.: Ein gutes Betreuungsangebot ist der halbe Schulerfolg, in: Bollier, C.; Sigrist, M. (Hrsg.), Auf dem Weg zu einer integrativen Basisstufe. Integration, Prävention, frühe heilpädagogische Förderung als Auftrag der Basis- und Grundstufe, Luzern, 2007, p. 73-87.
- Lanfranchi, A.: Zürcher Equity Interventionsstudie 0 bis 6. Frühe Förderung, Integration, Betreuung, Bildung, und Erziehung bei Kindern aus bildungsfernen, oft fremdsprachigen Familien als sonderpädagogische Prävention (ZEI-FIBBE 0-6). Hochschule für Heilpädagogik, unveröff. Forschungsskizze, Zürich, 2008.
- Lanfranchi, A. (in press). Der Einfluss familien- und schulergänzender Betreuung auf den Schulerfolg. Follow-up der NFP39-Studie «Schulerfolg von Migrationskindern – Auswirkungen transitorischer Räume». Vierteljahresschrift für Heilpädagogik und ihre Nachbargebiete (VHN).
- Lanfranchi, A.; Sempert, W.: Familienergänzende Kinderbetreuung und Schulerfolg. Eine Follow-up-Studie zur Bedeutung transitorischer Räume bei Kindern aus bildungsfernen Familien. Bad Heilbrunn, 2009 (im Erscheinen).
- Largo, R.: Babyjahre. Entwicklung und Erziehung von Kindern in den ersten vier Jahren, vollständig überarbeitete Neuauflage, München, Zürich, 2007.
- Liegler, L.: Bildung und Erziehung in früher Kindheit, Stuttgart, 2006.
- Lowe Vandell, D.; Wolfe, B.: Child Care Quality. Does it matter and does it need to be improved? Institute for research on Poverty, Special Report no. 78, University of Wisconsin-Madison, 2000.
- Mackenzie Oth, L.: La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte. Conférence latine des délégués à l'égalité, Lausanne, 2002.
- Marie Meierhofer Institut für das Kind (MMI) (Hrsg.): Krippenkinder. undKinder, 24/25, 1985.
- Marie Meierhofer Institut für das Kind (MMI) (Hrsg.): Vorschulkinder in der Schweiz. Bildungspolitische Rahmenbedingungen für die Erziehung und Betreuung von Kindern. undKinder, 68, 2002.
- Melhuish, E.; Romaniuk, H.; Sammons, P.; Sylva, K.; Siraj-Blatchford, I.; Taggart, B.: The Effective Pre-School and Primary Education 3-11 Project (EPPE 3-11). The effectiveness of primary schools in England in key stage 2 for 2002, 2003 and 2004. London: DfES / Institute of Education, University of London, 2006.
- Meyer, G.; Spack, A.; Schenk, S.: Politique de l'éducation préscolaire et de l'accueil socio-éducatif de la petite enfance en Suisse, cahier de l'EESP, 33, 2002.
- Müller Kucera, K.; Bauer, T.: Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Zürich, 2001.
- Müller Kucera, K.; Bauer, T.: Costs and Benefits of Child Care in Switzerland. Empirical Results for Zurich, in: Bradshaw, J. (ed), Children and Social Security. International Studies in Social Security, Volume 8, FISS, Aldershot, 2003, p. 237-251.
- National Institute of Child Health and Human Development; Early Child Care Research Network: Does Amount of Time Spent in Child Care Predict Socioemotional Adjustment During the Transition to Kindergarten?, in: Child Development, Vol. 74/4, 2003, p. 976-1005.
- National Institute of Child Health and Human Development; Early Child Care Research Network: Family and Childcare Predictors of Mother-child Interaction and Children's Development Outcomes. Symposium presented at 18th Biennial Conference on Human Development, Washington, 2004.
- Nay, E.; Grubenmann, B.; Larcher Klee, S.: Kleinstkindbetreuung in Kindertagesstätten, Bern, Stuttgart, Wien, 2008.
- NICHD Early Child Care Research Network: Child Care and Child Development. Results from the NICHD Study of Early Child Care and Youth Development, New York, 2005.
- Oberhuemer, P.: Bildungsprogrammatische für die Vorschuljahre. Ein internationaler Vergleich, in: Fthenakis, W. E. (Hrsg.), Elementarpädagogik nach PISA: Wie aus Kindertageseinrichtungen Bildungseinrichtungen werden können, Freiburg i. Br., 2003, p. 38-56.
- OCDE: Bébés et employeurs - Comment réconcilier travail et vie de famille: synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE, Paris, 2007
- OCDE: Bébés et employeurs - Comment réconcilier travail et vie de famille, vol. 3, Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse, Paris, 2004.
- OECD: Ein guter Start ins Leben II. Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung. Zusammenfassung in Deutsch. www.oecd.org.
- OCDE: Petite enfance, grands défis I: Education et structures d'accueil, Paris, 2001.
- OCDE: Petite enfance, grands défis II: Education et structures d'accueil, Paris, 2007.
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS): Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich, Forschungsbericht Nr. 10/04, Juin 2004.
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS): Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants: bilan après cinq années, 2008.
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS): Aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants: Feuille d'information pour les projets pilotes pour l'introduction de bons de garde (art. 14a de l'ordonnance sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants).
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS): Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: Evaluation des Vollzugs, 2005.
- Office fédéral des assurances sociales (OFAS): Umfrage bei den Kantonen betreffend familienergänzende Kinderbetreuung. Im Auftrag der Subkommission Tagesstrukturen der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur des Nationalrates. Bern, 2007. Cette enquête n'a pas été publiée mais a pu être consultée en vue de la présente publication de la COFF et avec l'autorisation de la sous-commission (présidée par C. Galladé) de la CSEC-N.
- Office fédéral de la statistique (OFS): Portrait démographique de la Suisse, Neuchâtel 2007.
- Office fédéral de la statistique (OFS): La pauvreté des personnes en âge de travailler, Actualité OFS 20, Neuchâtel, mars 2007.
- Papousek, M.; Schieche M.; Wurmser H. (Hg.): Regulationsstörungen der frühen Kindheit, frühe Risiken und Hilfen im Entwicklungskontext der Eltern-Kind-Beziehungen, Bern, 2004.
- Peisner-Feinberg, E. S.; Burchinal, M.; Clifford, R. M.; Culkin, M.; Howes, C.; Kagan, S. L.; Yazejian, N.: The relation of preschool child care quality to children's cognitive and social developmental trajectories through second grade, in: Child Development, 72(5), 2001, p. 1534-1553.
- Perrez, M.; Schöbi, D.: Bestrafungsverhalten von Erziehungsberechtigten in der Schweiz. Eine vergleichende Analyse des Bestrafungsverhaltens von Erziehungsberechtigten 1990 und 2004, Universität Fribourg, 2004.
- Schultheis, F.; Perrig-Chiello, P.; Egger, St. (Hrsg.): Enfance et jeunesse en Suisse, Berne, paraître en français en 2009.
- Pramling Samuelsson, I.: ECE for under three - policy and research. Sweden as a case study. <http://www.zukunftkinderbetreuung.ch/Dokumente/index.htm>.
- Rapport sur les familles 2004: Département fédéral de l'intérieur (DFI), Structures nécessaires pour une politique familiale que réponde aux besoins, Berne, 2004.
- Roszbach, H.-G.: Qualitätssicherung im Kindergarten, in Peterander, F.; Speck, O. (Hrsg.), Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen, München, Basel, 2004, p. 269-281.
- Roszbach, H.-G.: Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren. Materialien zum Zwölften Kinder- und Jugendbericht. Band 1. München, 2005, p. 55-174.
- Roszbach, H.-G.; Klucznik, K.; Isenmann, D.: Erfahrungen aus internationalen Längsschnittuntersuchungen, in Roszbach, H.-G.; Weinert, S. (Hrsg.), Kindliche Kompetenzen im Elementarbereich: Förderbarkeit, Bedeutung und Messung, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2008, p. 7-88.
- Sammons, P.; Sylva, K.; Melhuish, E.; Siraj-Blatchford, I.; Taggart, B.; Grabbe, Y.; Barreau, S.: The Effective Pre-School and Primary Education 3-11 Project (EPPE 3-11). Influences on children's attainment and progress in key Stage 2: Cognitive outcomes in year 5, London: DfES/Institute of Education, University of London, 2007.
- Schwedisches Institut (Hrsg.): Die schwedische Ausbildung, Schweden 2007. http://www.sweden.se/upload/Sweden_se/german/factsheets/SI/Die_schwedische_Ausbildung_TS38a.pdf.
- Siraj-Blatchford, I. et al.: The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project (1997-2003). Technical Paper 10 - Intensive case studies of practice across the foundation stage. London: DfES / Institute of Education, University of London, 2003.
- Siraj-Blatchford, I. et al.: Was kennzeichnet qualitative gute Vorschulbildung? Ergebnisse von Einzelfallstudien in britischen Vorschuleinrichtungen, in: Steinhardt, K.; Büttner, C.; Müller, B. (Hrsg.), Kinder zwischen drei und sechs. Bildungsprozesse und psychoanalytische Pädagogik im Vorschulalter, Giessen, 2006, p. 127-138.

- Sozialdepartement der Stadt Zürich: Kindertagesstätten zahlen sich aus. Jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück. Edition Soziothek, Nr. 5a, Zürich, 2001.
- Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO); Office fédéral des assurances sociales (OFAS): Kinder und Karriere - Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Kurzfassung des OECD-Ländervergleichs zu Neuseeland, Portugal und der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Teile zur Schweiz, Bern, 2004.
- Stamm M.: Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie zur nachhaltigen Etablierung der Thematik in Gesellschaft, Politik und Wissenschaft, Freiburg 2007. http://perso.unifr.ch/margrit.stamm/forschung/fo_downloads/fo_dl_proj/FKB_071221.pdf.
- Stamm, M.: Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Referat anlässlich der Medienkonferenz der Schweizerischen Unesco-Kommission zur Grundlagenstudie zur frühkindlichen Bildung in der Schweiz vom 4.4.2008.
- Stern, S.; Banfi, S.; Tassinari, S.: Krippen und Tagesfamilien in der Schweiz. Aktuelle und zukünftige Nachfragepotentiale, Bern, 2006.
- Sylva, K.; Melhuish, E. C.; Sammons, P.; Siraj-Blatchford, I.; Taggart, B.: The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project. Technical Paper 12 - The final report: Effective pre-school education, London: DfES/Institute of Education, University of London, 2004.
- Textor, M. R.: Die «NICHD Study of Early Child Care» - ein Überblick, in: Kindergartenpädagogik, Online-Handbuch, 2007. www.kindergartenpaedagogik.de/1602.html.
- Textor, M. R.: Forschungsergebnisse zur Effektivität frühkindlicher Bildung: EPPE, REPEY und SPEEL, in: Kindergartenpädagogik, Online-Handbuch, 2006. www.kindergartenpaedagogik.de/1615.html.
- Tietze, W. (Hrsg.): Wie gut sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten, Neuwied, 1998.
- Tietze, W., Rossbach, H.-G.; Grenner, K.: Kinder von 4 bis 8 Jahren: Zur Qualität der Erziehung und Bildung in Kindergarten, Grundschule und Familie, Weinheim, 2005.
- Tietze, W.; Viernickel, S. (Hrsg.): Pädagogische Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder. Ein nationaler Kriterienkatalog (2., unveränd. Aufl.), Weinheim, 2003.
- Tietze, W.; Bolz, M.; Grenner, K.; Schlecht, D.; Wellner, B.: Krippen-Skala. Revidierte Fassung (KRIPS-R). Feststellung und Unterstützung pädagogischer Qualität in Krippen. Deutsche Fassung der Infant/Toddler Environment Rating Scale - Revised Edition v. Harms, T.; Cryer, D.; Clifford, R. M., Weinheim, Basel, 2005.
- Universität Bremen, PiK-Newsletter 7/06: Anlage zum 2. Internationalen Kongress Juni 2006 an der Freien Universität Bozen: Bildungs- und Lernprozesse in früher Kindheit beobachten - dokumentieren - evaluieren.
- Viernickel, S; Simoni, H.: Frühkindliche Erziehung und Bildung, in: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) (Hrsg.): Familien - Erziehung - Bildung, Bern, 2008.
- World Vision Deutschland e.V. (Hg.): Kinder in Deutschland 2007. Erste World Vision Kinderstudie, Frankfurt am Main, 2007.

Impressum

© 2008 Commission fédérale de coordination
pour les questions familiales (COFF), Berne

Reproduction autorisée avec mention de la source;
copie à la COFF

Réalisation

Secrétariat scientifique de la COFF, Berne
Viviane Dubath, Viviane Marti

Rédaction

Viviane Marti

Auteur-e-s

Claudia Ermert Kaufmann
Caroline Knupfer
Jürg Krummenacher
Viviane Marti
Heidi Simoni
Kathrin Barbara Zatti

Comité de rédaction

Groupe de travail de la Commission

Mise en pages

Gisela Burkhalter, VischerVettiger,
Kommunikation und Design AG, Bâle

Diffusion

OFCL, Diffusion publications, CH-3003 Berne
Tél. ++41 (0)31 325 50 50
Fax ++41 (0)31 325 50 58
verkauf.zivil@bbl.admin.ch
Numéro de commande: 301.609 f

Informations

Commission fédérale de coordination
pour les questions familiales (COFF)
Office fédéral des assurances sociales
Effingerstrasse 20, 3003 Berne
Tél. 031 324 06 56
Fax 031 324 06 75
www.coff-ekff.admin.ch

