Débats récents autour de la politique d'accueil de la [petite] enfance

Par Annelyse Spack et Gil Meyer
Professeure associée et professeur honoraire, éésp Lausanne

Revenons sur ce constat, la Suisse est considérée comme mauvais élève parmi les pays de l'OCDE, avec une politique d'accueil du jeune enfant taxée de «patchwork peu efficace»[1]. Souhaitant renforcer une prise de conscience de cet état de fait, de récentes actions et manifestations soutenues par des organisations nationales, ou encore, la mise en œuvre de nouveaux dispositifs voient le jour et participent, ainsi, inlassablement, à poursuivre une mobilisation collective pour la petite enfance et à tenter de renforcer une cohérence de la politique en sa faveur.

C'est ainsi qu'une manifestation nationale qui s'est déroulée sous la forme d'une exposition, *Découvrir le monde*, a rassemblé professionnels, chercheurs, politiques et familles. Ce projet a été porté par l'association «La voix pour la Qualité» et soutenu matériellement par les villes[2]. Cet événement aura certainement renforcé des collaborations sur le plan national.

Itinérante, tout en étant insérée dans des projets locaux, la manifestation a permis de rendre visibles des projets éducatifs réalisés pour et avec les enfants, de promouvoir des actions singulières et innovantes que les équipes ont pris soin de développer pour l'occasion. Les crèches-garderies s'exposent au monde, comme en témoignent les nombreuses réalisations offertes au public. Prenons quelques exemples. Des réalisations photographiques relatent des interactions sociales entre enfants; des conférences animées par des chercheurs et des professionnels ont suscité le débat autour de comment les enfants perçoivent leur futur métier, autour de l'importance des moments intermédiaires en crèche-garderie, ou encore autour des liens entre la philosophie et l'enfant.

Une ouverture au monde que les équipes éducatives revendiquent – c'était très sensible tout au long de cette manifestation. Pourront-elles toutefois toujours bénéficier des conditions nécessaires pour porter, hors des quatre murs de l'institution, la dimension professionnelle de l'accueil? Professionnaliser l'accueil collectif, c'est aussi faire valoir son travail à l'extérieur.

Nous avons commencé par évoquer cette manifestation nationale dans le sens où elle nous paraît emblématique de l'attention vouée aujourd'hui à l'accueil de la petite enfance, aux pacifiques mais incessants combats qu'elle suppose. Avant d'inventorier, sans la moindre prétention à l'exhaustivité, quelques éléments qui nous ont paru significatifs de cette problématique, il convient de s'arrêter brièvement sur la notion de *conciliation entre vie familiale et vie professionnelle*. A dessein, ces sept mots figurent en italique. Car cette expression est maintenant sur toutes les lèvres. Elle résonne à la façon d'un slogan. Elle tend même à se voir réduite à son premier mot, *conciliation*. Il est ainsi amusant de constater qu'elle peut constituer une catégorie administrative. Pour la Ville de Lausanne, trois critères formels ont été établis afin d'attribuer une place. Le principal, très fortement prioritaire, s'intitule «en conciliation»[3].

Un fait est certain, dans la perspective socioéconomique de l'indispensable permanence des femmes[4] sur le marché du travail, les lieux pour la petite enfance tiennent leur rang. Un autre fait est avéré, toutefois. Aussi fondamentale soit-elle, cette thématique tend à se focaliser sur un aspect quantitatif: comment traiter au mieux le rapport entre l'offre d'accueil et la demande de placement. Cela revient à considérer les crèches-garderies, les enfants, leurs familles, comme un tout indistinct. Ce qui est loin d'être le cas, comme l'ont posé nombre d'études que nous n'avons pas le loisir de mentionner ici[5], sans compter la fonction éducative des institutions.

Venons-en à des épisodes marquants de l'évolution du champ de l'accueil professionnel de la petite enfance.

Des initiatives récentes

Le propre de l'UNESCO est de s'occuper d'éducation et de culture. Il est remarquable de signaler

1-«Petite enfance: la Suisse se fait taper sur les doigts», *24 Heures*, 26 juin 2019.
2-Cette exposition, qui s'est déroulée entre 2017 et 2019, a débuté à Bellinzone, elle a fait halte à Carouge et à Lausanne pour ensuite se déplacer à Liestal et à Saint-Gall.
3-Les deux autres sont «en prévention» et «en socialisation». Trois critères disjoints, mais ne polémiquons pas.
4-Nous parlons ici des mères de jeunes enfants. Qu'elles soient diplômées – la formation constitue un lourd investissement – ou qu'elles ne le soient que peu ou pas – il est des métiers qui ne subiront jamais de délocalisation.
5-Pour un trop rapide aperçu, voir Spack et Meyer (2017).

que, depuis 2006, la Commission suisse pour l'UNESCO s'est penchée spécifiquement sur la thématique de l'éducation et de l'accueil des jeunes enfants. Au fil des ans, une série de colloques et de prises de position publiques ont été organisés dans toute la Suisse.

En s'associant au Réseau d'accueil extrafamilial[6], la Commission suisse pour l'UNESCO, en 2012, a produit un document, plusieurs fois réactualisé, qui eut un retentissement certain. Il s'agit du *Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance* (Wustmann, Seiler et Simoni, 2012), au titre tout ce qu'il y a de plus explicite. Ce document a fait l'objet de plusieurs présentations et débats. Il a été prolongé par la publication de nombreuses brochures thématiques, portant sur des sujets tels que l'éducation à l'environnement, la lutte contre la précarité, la diversité des usagers. En parallèle, ces deux partenaires éditeront un petit livre rouge (*Manifeste*, 2015) plaidant avec énergie en faveur d'une authentique éducation pour la petite enfance.

La Commission suisse pour l'UNESCO ira encore plus loin en 2019 avec une publication intitulée *Instaurer une politique de la petite enfance. Un investissement pour l'avenir* (Stern *et al.*, 2019). Y sont dénoncés, encore une fois, le retard que la Suisse a pris par rapport à d'autres pays européens mais également le fait que les conditions-cadres ne sont toujours pas réunies pour permettre un travail pédagogique de qualité (trop variables selon les régions), et que les coûts pour les familles restent importants. Ce rapport nous rappelle qu'une politique de la petite enfance nécessite de développer un accueil cohérent, engageant les communes, les cantons et la Confédération.

D'autres actions méritent d'être mentionnées. La première émane de Pro Familia suisse. Pour mémoire, cette association faîtière, vieille de trois quarts de siècle, a pour fondements la promotion d'une politique familiale sous ses multiples aspects. Or, très récemment, cette association s'est emparée de la question de la facilitation de l'accès aux lieux pour la petite enfance et a mené une recherche en collaboration avec diverses instances universitaires et syndicales (Pro Familia suisse, 2019).

Cette recherche interdisciplinaire met en évidence deux aspects décisifs de la politique familiale. Le premier a trait aux interruptions

6-Le Réseau d'accueil extrafamilial (RAE) rassemble des associations professionnelles, des communes, des cantons, des institutions d'enseignement et de recherche, des fédérations d'employeurs et des entreprises.

Lourdeur 2 – Collectif CrrC

d'activité professionnelle des femmes après la naissance d'un enfant: quelles sont leur fréquence et leur durée, quelles sont les conséquences en termes de revenu disponible? Le second aspect concerne l'accès à une place en crèche-garderie, son coût, ainsi que les effets quant au maintien des mères sur le marché de l'emploi.

Un autre groupe de pression a vu le jour voici cinq ans. Il s'agit de *pro enfance – plateforme romande pour l'accueil de l'enfance*. Cette association, soutenue par l'OFAS, a pour mission de regrouper les divers protagonistes du champ de la petite enfance en Suisse romande et de les représenter sur le plan national. Cette plateforme réaffirme le rôle éducatif des structures d'accueil, revendique la nécessité de favoriser le développement de compétences professionnelles, les formations initiales et continues, ainsi que les processus de professionnalisation du secteur. Relevons que *pro enfance* vient de publier (2018) une brochure qui appelle au développement d'une politique publique cohérente impliquant l'ensemble des acteurs, y compris la Confédération, les cantons et les communes avec leurs rôles respectifs.

De surcroît, *pro enfance* participe à l'organisation d'une campagne[7], «*Les enfants dessinent l'avenir*», demandant plus d'investissements dans l'encouragement et l'accueil des enfants dès la naissance. Cette campagne vise à renforcer les initiatives locales et à les appuyer au travers d'une base constitutionnelle fédérale.

Afin de compléter ce catalogue d'actions collectives qui font valoir les intérêts de l'enfant et de la famille, signalons l'existence d'un comité, «*Alliance Enfance*», qui réunit plusieurs organisations des trois grandes régions linguistiques[8] et affiche la nécessité de créer une coalition dans le but de s'engager pour une politique nationale, au nom de la qualité de vie des enfants. Ce comité part du constat que la Suisse compte plus d'un million d'enfants de 0 à 12 ans, lesquels ne disposent d'aucun droit politique, ne peuvent compter sur un groupe de pression qui ferait entendre leurs voix de manière coordonnée dans l'espace public.

La mission d'«*Alliance Enfance*» se veut la suivante: défendre l'égalité des chances pour tous les enfants; renforcer l'aménagement des transitions entre famille, structure d'accueil extrafamilial et école; disposer d'un cadre légal garantissant la qualité des offres d'encouragement précoce et d'accueil et d'éducation pré- et parascolaire, ainsi que celle de la formation du personnel spécialisé.

7-Celle-ci sera ponctuée par une journée d'action en novembre 2019.

8-Ce comité regroupera des associations et des instituts de recherche. Aujourd'hui, le comité de lancement comprend Pro Enfance; Piattaforma prima infanzia, Svizzera italiana; Le Réseau suisse d'accueil extrafamilial; Stimme Q – La voix pour la qualité, Commission suisse pour l'UNESCO. Ce comité a élargi le domaine de la petite enfance aux structures d'accueil parascolaire.

Des dispositifs pour favoriser un bon accueil professionnel

Durant longtemps, l'intervention directe de la Confédération en matière de politique de la petite enfance était confinée à l'édiction en 1977 d'une Ordonnance, complétée en 2008, «réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien». Cela ne suffisait plus. C'est ainsi que la Confédération a empoigné le sérieux problème du manque de places d'accueil et cela sur l'ensemble de la Suisse. Si le décalage entre l'offre et la demande n'est pas identique selon les cantons, ou selon les centres et les périphéries, il n'en demeure pas moins que la préoccupation est récurrente. Après un vote du Parlement, un programme d'impulsion[9] a été mis en œuvre en 2003, initialement limité à huit ans, soit jusqu'en 2011. En raison d'un besoin important en places d'accueil supplémentaires, il a été prolongé de quatre ans une première fois en automne 2010, une seconde fois en automne 2014 et une troisième fois en automne 2018[10].

La question du prolongement de ce programme d'impulsion a suscité de nombreux débats, sur la raison d'être de l'intervention de la Confédération, sur les sommes allouées, sur la durée du financement.

Abordons la question sous l'angle cantonal, en prenant pour exemple la situation du canton de Vaud. Voilà plus de dix ans que la Loi sur l'accueil de jour des enfants (LAJE) a été adoptée par le Grand Conseil[11]. Plus de dix ans que le Conseil d'Etat nommait les membres du conseil de Fondation pour l'accueil des jeunes enfants

9-La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants concerne ce programme d'impulsion. La Confédération encourage ainsi de nouvelles places d'accueil afin que les parents puissent mieux concilier famille et travail.

10-Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale, et au 1er janvier 2019, seize ans plus tard, la Confédération a soutenu 3311 demandes pour un montant de 373,4 millions de francs avec la création de 60 100 nouvelles places d'accueil. Pour les détails concernant la répartition de cette somme selon les cantons, voir https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/finanzhilfen/kinderbetreuung.html.

11-La LAJE pose des principes de base: l'accueil de jour est organisé sous la forme de réseaux. Un réseau regroupe un ensemble de collectivités publiques, de partenaires privés, de structures d'accueil collectif, de structures de coordination de l'accueil familial. Actuellement, il existe 29 réseaux sur le canton. L'accueil se fait sous la forme de trois types de prise en charge: accueil collectif préscolaire; accueil collectif parascolaire; accueil familial de jour.

(FAJE[12]). Après un toilettage entré en vigueur au 1er janvier 2018, la LAJE venait concrétiser la journée continue des écoliers. Suite à cette révision, le Conseil d'Etat a adopté en 2019 la refonte du dispositif réglementaire en profondeur avec notamment la volonté de clarifier les responsabilités des instances concernées. Ajoutons que la FAJE, par souci d'anticipation des besoins et afin de définir sa stratégie, a commandé une étude[13] d'où ressortent, à l'horizon 2025-2030, plusieurs scénarios d'augmentation du taux de couverture des besoins, qui iront en s'amplifiant.

Toujours dans le canton de Vaud, afin de réguler un développement du secteur aux contours toujours plus vastes, une instance a été créée en 2012, l'Office de l'accueil de jour des enfants (OAJE). Reprenant une partie des prérogatives du Service de protection de la jeunesse, celui-ci est responsable de la délivrance des autorisations d'exploiter ainsi que de la surveillance des structures d'accueil collectif. Par ailleurs, lui reviennent l'élaboration des référentiels de compétence et des cadres de référence à appliquer. La première version de ces documents date de 1998, ils ont été régulièrement – et non sans polémiques – actualisés, la dernière mise à jour entrant en vigueur en août 2019.

Ces démarches successives permettent certes aux autorités compétentes de faire face à la croissance de l'offre tout en assurant sa qualité, mais là encore nous nous retrouvons devant de nouvelles directives, de nouvelles normes d'encadrement, voire de nouvelles appellations. C'est ainsi que, pour désigner les personnes n'étant pas au bénéfice d'un titre professionnel admis par l'OAJE dans le domaine de l'enfance, est apparue la figure de l'APE, à savoir «autre personnel encadrant».

Nous nous sommes attardés sur le cas du canton de Vaud. Il va sans dire que d'autres dispositifs sont mis en œuvre dans d'autres cantons, animés de préoccupations similaires. Il importe de relever qu'une revendication plus globale tend à se faire jour, celle de dissocier l'octroi d'une place de la stricte problématique de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle (voir Zogmal, 2019). A cet égard, signalons la récente pétition lancée par les Femmes Socialistes suisses, qui exige «des places de crèche gratuites pour chaque enfant» par le biais d'une inscription dans la Constitution du droit à une place.

12-Parmi ses attributions, la FAJE se charge de subventionner le préscolaire et le parascolaire ainsi que l'accueil familial de jour; elle a la responsabilité de fixer les conditions de reconnaissance des réseaux; elle a la responsabilité de veiller à la coordination et au développement de l'offre d'accueil; de veiller à l'adéquation entre l'offre et la demande de places d'accueil. Aujourd'hui, ce sont 83 millions (chiffre de 2018) qui sont distribués provenant à 45% des employeurs, à 48% de l'Etat et, dans une moindre mesure, des communes (5%) qui contribuent à hauteur de 5 francs par habitant.

13-Réalisée par la société MicroGIS SA et le Bureau evaluanda (2018).

Un nouveau venu dans le débat

L'introduction, en 2009, du concordat intercantonal HarmoS sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire et sur l'aménagement de la journée scolaire a notamment eu pour conséquence l'irruption d'une nouvelle problématique, celle de l'accueil parascolaire. Comment faire face à une obligation voulue par ce concordat, comment répondre à une demande croissante, comment garantir un encadrement de qualité auquel se seraient déjà «habitués» les parents utilisateurs de crèche-garderie, comment, aussi, penser la transition entre le préscolaire et le scolaire?

Autant de sujets qui mobilisent désormais tant les parents que les enfants[14], tant les décideurs que les professionnels. Revoici le hamster dans sa roue, évoqué dans un autre article paru dans cette livraison de la *Revue*. Revoici, objet de controverses et d'interpellations[15], la définition de ce que doit être un accueil de qualité, avec ce qui le caractérise au premier chef, les normes d'encadrement et la qualification du personnel[16].

Suite à HarmoS et à ses effets, un engouement pour le secteur parascolaire se profile, souvent dans les mêmes termes que ce qui avait prévalu lorsqu'est apparu l'impératif (d'abord socioéconomique) de développer les lieux pour la petite enfance. Il est à souhaiter que le légitime intérêt porté au secteur parascolaire ne vienne phagocyter l'indispensable engagement public que le secteur préscolaire continue d'exiger. ■

Annelyse Spack et Gil Meyer

14-Signalons à ce propos une étude menée à Genève auprès de plus de 700 enfants de 4 à 13 ans fréquentant le parascolaire: *Les enfants évaluent la pause de midi* (Poretti *et al.*, 2018).

15-Pour mémoire, fin 2018 une imposante manifestation s'était déroulée dans les rues de Lausanne, rassemblait professionnels et parents venus de tout le canton; ils protestaient contre un ratio adulte/enfant par trop laxiste. Les protagonistes ont en partie obtenu gain de cause.

16-Deux actions sont à relever. Le groupement intercommunal pour l'accueil parascolaire de Genève propose une formation obligatoire de 90 heures (*sic*!) pour les auxiliaires du parascolaire. En mars 2019, un postulat a été déposé au Grand Conseil vaudois visant à «faciliter la formation du personnel encadrant local pour l'accueil parascolaire». Reste à voir quelles modalités concrètes en résulteront.