

Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler,
Carlo Knöpfel, Pascal Maeder
et Ueli Tecklenburg (dir.)



Publié avec le soutien des organisations suivantes : Académie suisse des sciences humaines et sociales ; Association suisse de politique sociale ; Domaine du travail social de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale ; Fonds de la loterie suisse des cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville et Soleure ; fondation anonyme à Genève ; Haute école de travail social de la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse ; Loterie romande ; Pôle de recherche national LIVES/Centre LIVES ; Société suisse d'utilité publique ; VPS Verlag Personalvorsorge & Sozialversicherung. Nous remercions le Fonds national suisse de la recherche scientifique pour le soutien de cette publication.

Titre de l'édition allemande

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Publié par

Éditions Seismo, Sciences sociales et questions de société SA, Zurich et Genève
www.editions-seismo.ch
info@editions-seismo.ch

Texte © les auteur-e-s 2020

ISBN 978-2-88351-088-3 (Print)

ISBN 978-2-88351-729-5 (PDF)

<https://doi.org/10.33058/seismo.20729>

Couverture : Vincent Freccia, COBRA Communication & Branding, Lausanne



Cet ouvrage est couvert par une licence Creative Commons
Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification
4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

Accueil extrafamilial et extrascolaire des enfants

En Suisse, l'accueil extrafamilial et extrascolaire des enfants se voit à tous les niveaux, politiques, économiques, privés, prioritairement posé autour de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, et ce dans un contexte de pénurie de l'offre, en dépit d'efforts considérables consentis en la matière. En effet, le nombre de mères qui doivent ou qui souhaitent se maintenir sur le marché de l'emploi après la naissance de leur enfant est en constante progression.

L'établissement d'une typologie des modes d'accueil constitue un exercice délicat, tant ceux-ci présentent des dénominations et des contours variables. Globalement, outre la prise en charge informelle assurée par l'entourage des parents, on distingue trois types d'offres réglementées, parfois privées, le plus souvent subventionnées, voire publiques. Il s'agit d'une part de l'accueil familial de jour, d'autre part de l'accueil en collectivité, lequel comprend les équipements parascolaires (avant et après l'école, repas de midi) et les institutions préscolaires. Ces dernières se différencient selon leurs prestations : celles qui ont un horaire d'ouverture restreint (jardins d'enfants, groupes de jeux), celles dont l'horaire d'ouverture élargi, sur la journée, sur la semaine, sur l'année, correspond, en théorie, à l'horaire de travail des parents (crèches-garderies).

L'accroissement du nombre de familles d'accueil reconnues est indéniable. Comme toute offre publique d'accueil, cette prise en charge est régie par une ordonnance fédérale, dont les modalités d'octroi d'agrément varient selon les cantons. Ces dernières années ont été marquées par la mise en place dans certains cantons plusieurs réseaux de coordination, afin d'encourager l'amélioration des conditions de placement.

Le développement du secteur parascolaire s'inscrit au sein d'un programme plus vaste, l'accord intercantonal sur l'harmonisation de

la scolarité obligatoire, incluant notamment l'idée d'école à journée continue, accepté par votation en 2006, et qui a donné lieu à un concordat (HarmoS). Pour qu'il soit mis en œuvre, dix cantons au moins devaient l'approuver, ce qui fut le cas. En termes de prestations, ce concordat n'oblige cependant pas à l'adoption d'un modèle unique pour toute la Suisse. Il existe par exemple une forte variabilité des horaires, des tarifs et de leurs formes de calcul (liées au revenu familial, à la situation financière de la commune, etc.).

Sans que des données à l'échelon national soient précisément documentées, mais avec des variations sensibles entre cantons, ces deux dernières décennies ont vu une forte augmentation du nombre de crèches-garderies. La Confédération n'est pas étrangère à cette augmentation. Entrée en vigueur en 2003 pour une durée initialement limitée, régulièrement reconduite, une loi fédérale vise à encourager le développement de places d'accueil. En complément de ce programme d'impulsion, afin de soutenir le maintien des femmes qualifiées dans le marché du travail, les Chambres fédérales ont débloqué, en 2017, une aide substantielle destinée aux familles avec, également en perspective, un relèvement de la déduction fiscale pour frais de garde.

Il n'en demeure pas moins un décalage important entre l'offre et les demandes de placement. Outre une pénurie éprouvée directement par les familles, en particulier pour ce qui touche à la réception des tout-petits, qui demande un ratio adulte/enfants plus exigeant, subsiste la question, négligée, de l'intensification des horaires de travail atypiques.

Accueillir un petit enfant en de bonnes conditions présente un coût certain, qui donne lieu à des débats vives. Le financement et, partant, le coût direct pour les usager·ère·s de crèches-garderies font l'objet d'une grande diversité en Suisse. Le principe fédéral de subsidiarité trouve ici sa pleine expression. Depuis quelques années, en particulier en

Suisse romande, un nouveau modèle de financement, dit tripartite, est mis en œuvre. Plusieurs cantons expérimentent un engagement des entreprises, qui participent à un fonds commun en complément de la participation du canton et/ou de la commune ainsi que de celle des parents, pour lesquels les tarifs appliqués dépendent, le plus souvent, de la capacité contributive du ménage.

Tous les cantons se sont dotés de lois qui définissent les conditions nécessaires pour l'accueil de jour des enfants. Les instances compétentes en la matière sont tenues d'élaborer un certain nombre de recommandations et de normes afin de garantir la sécurité, l'hygiène et la bonne tenue de la prise en charge des enfants au sein des structures collectives. Ainsi, la qualification du personnel, le nombre d'enfants accueillis au sein de l'institution en fonction du nombre de professionnel-le-s, l'espace à disposition, font l'objet d'un octroi d'autorisation puis d'une surveillance impliquant les services concernés.

En comparaison internationale, par exemple à l'examen des données produites par l'OCDE, l'effort consenti par les politiques publiques en Suisse demeure insatisfaisant quant à l'accueil extrafamilial et extrascolaire. À quoi s'ajoute le fait qu'il n'existe guère, sur le plan national, de directives relatives à la formation des personnes en charge de cet accueil (familial, parascolaire, mais aussi en crèche-garderie), ni davantage de directives permettant d'établir ce que seraient des standards de qualité. Concernant les crèches-garderies, plusieurs niveaux de formation du personnel coexistent, hiérarchisés, reconnus pour la plupart par la Confédération. Le recrutement selon le niveau de formation est contrasté, au gré des cantons, des communes, voire des institutions. De surcroît, ce qui favorise certes une marge de liberté mais ne garantit guère l'universalité des principes éducatifs et des moyens engagés à cet effet, ce sont le plus souvent les institutions elles-mêmes qui définissent leur ligne pédagogique.

Il est une autre spécificité, qui ne tient pas au caractère plurilingue du pays. Les noms donnés aux différentes formes d'accueil recouvrant une même modalité de prestation ne sont pas sanctuarisés par une terminologie uniforme qui permettrait, notamment aux usagers et usagères, d'y voir un peu plus clair. La difficulté d'adopter une dénomination consensuelle des lieux d'accueil ne contribue pas à leur reconnaissance, qui demeure fragile dans le discours social.

L'accueil extrafamilial et extrascolaire figure désormais à l'agenda politique, en maints aspects. De multiples défis se profilent. Parmi eux figurent la tension entre l'offre et la demande, les coûts tant pour les collectivités que pour les usager-ère-s, la formation du personnel éducatif. Concernant les crèches-garderies, quand bien même prévaut l'objectif de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, la question de l'universalité de l'accès est aujourd'hui posée. Le recours à ces institutions ne serait-il pas un droit, pour tous les enfants et pour toutes les familles, notamment à des fins de meilleure intégration sociale des plus vulnérables ?

La thématique de la qualité de l'accueil est également à l'ordre du jour. Il n'est pas insignifiant à ce propos de relever que la Commission suisse pour l'UNESCO se soit penchée sur le sujet. Elle a contribué à l'élaboration d'un Cadre d'orientation actuellement débattu avec les multiples protagonistes intervenant dans le champ de la petite enfance. Un « changement de paradigme » émerge : il est impératif de reconnaître qu'au-delà de leur traditionnelle fonction de garde, ces structures remplissent une fonction d'éducation, capitale, tant pour les enfants que pour leurs parents. Elles constituent un microcosme reflétant la diversité des situations familiales. Leur mission socioéducative se voit affirmée. La qualification profes-

sionnelle du personnel éducatif constitue ici un enjeu majeur.

Annelise Spack & Gil Meyer

Références

- Meyer, G., Spack, A., Perrenoud, D. & Dumont, P. (2009). *Familles singulières, accueil collectif*. Lausanne : Éditions ÉESP.
- Stamm, M. (2009). *Éducation de la petite enfance en Suisse*. Étude de base élaborée à la demande de la Commission suisse pour l'UNESCO. Fribourg : Université de Fribourg.
- Wustmann Seiler, C. & Simoni, H. (2016). *Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse* (3^e éd. rev. et augm.). Berne : Commission suisse pour l'UNESCO.

Action sociale (système d')*

Le système d'action sociale englobe l'ensemble des institutions, établissements et organisations qui fournissent des prestations matérielles et des prestations de service sociale. C'est aussi le lieu du travail social et de l'innovation sociale. Il est façonné par la politique sociale et est essentiellement régi par le droit social. De là découlent les valeurs telles que la solidarité ou le sentiment d'appartenance, mais aussi le principe de responsabilité personnelle et d'entraide, qui caractérisent encore aujourd'hui le système d'action sociale. Les points de contact avec d'autres sphères sociales, telles que l'éducation et la santé, sont nombreux. Le système d'action sociale peut être décrit et analysé par organismes responsables, types de prestations, groupes cibles et critères régionaux.

Il est ici compris comme un lieu organisé de l'État social. De là résulte une démarcation avec l'aide informelle, que ce soit dans le cadre de la solidarité familiale, des cercles d'amis-e-s ou de l'aide entre voisins-e-s. Néanmoins, ce sont précisément ces prestations sociales qui contribuent de manière significative à la sécu-

rité sociale et à la bonne prise en charge des citoyen-ne-s.

Suivant le concept du *welfare mix*, trois secteurs peuvent être distingués dans le système d'action sociale : l'État, l'économie privée et un « tiers secteur ». Ce tiers secteur, souvent appelé société civile, réunit un groupe extrêmement hétérogène d'acteur-trice-s sociaux-ales comme les œuvres d'entraide, les fondations philanthropiques à vocation sociale, les groupes d'entraide ou les organisations d'intervention bénévole. Par conséquent, vu les attentes des citoyen-ne-s d'un pays vis-à-vis du système d'action sociale, on peut distinguer entre les droits vis-à-vis de l'État social, les offres d'entreprises sociales organisées selon les principes de l'économie privée et les demandes à des organisations caritatives à vocation sociale. Cette distinction conduit également à la poursuite d'objectifs différents. Les droits résultent du droit social, les offres des entreprises sociales découlent de la demande axée sur le pouvoir d'achat, les appels aux organismes caritatifs dérivent de leur orientation sur les situations sociales problématiques qui ne sont pas couvertes par des droits utilisables ni par des offres abordables. Les fondations, elles, jouent un rôle particulier dans le sens de l'engagement philanthropique. Elles font parfois pression sur l'État social lorsqu'elles se mettent à disposition pour des financements d'impulsion et s'attendent par conséquent à ce que l'État social reprenne ultérieurement les innovations sociales réussies.

Le système d'action sociale moderne est né en Europe lors du passage du XIX^e au XX^e siècle. Dans un premier temps, les organisations caritatives dominent le système d'action sociale, comme la diaconie des églises ou les sociétés de secours privées de citoyen-ne-s aisé-e-s, mais dès le début du XX^e siècle, l'État-providence se développe et le système d'action sociale est de plus en plus façonné par le secteur public. Les organismes de bienfaisance qui, comme par exemple en Allemagne, ne se transforment pas

- Schief, Sebastian, Maître d'enseignement et de recherche, domaine sociologie, politique sociale, travail social, Université de Fribourg
- Schilliger, Sarah, Docteure en sociologie, chargée de cours, Centre études genre, Université de Bâle et Master Social Work, Berlin
- Schmid, Peter A., Philosophe, professeur et responsable de filière du Master en travail social, Haute école de Lucerne, Travail social
- Schmid, Walter, Avocat, professeur et ancien directeur de la Haute école de Lucerne, Travail social, ancien président de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)
- Schnurr, Stefan, Pédagogue, professeur et directeur de l'Institut Aide à l'enfance et à la jeunesse, Haute école de travail social, FHNW
- Schnyder, Albert, Historien, professeur, Haute école de Lucerne, Economie (auparavant cadre auprès de Caritas Suisse)
- Schulz, Kristina, Professeure en histoire contemporaine, Université de Neuchâtel
- Seifert, Kurt, Journaliste indépendant
- Slavik, Eva, Docteure en droit, professeure en droit social, Centre de droit social, ZHAW School of Management and Law et juge suppléante au Tribunal des assurances sociales du Canton de Zurich
- Soguel, Nils, Professeur, titulaire de la chaire de finances publiques, Institut de hautes études en administration publique, Université de Lausanne
- Sommerfeld, Peter, Professeur de travail social, Institut de travail social et de santé, Haute école de travail social, FHNW
- Spack, Annelise, Professeure, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Spini, Dario, Professeur en psychologie sociale, directeur du Pôle de recherche national LIVES, Université de Lausanne
- Sprumont, Dominique, Professeur, titulaire de la chaire de droit de la santé, Université de Neuchâtel
- Stadelmann-Steffen, Isabelle, Professeure de politique comparée, Institut de sciences politiques, Université de Berne
- Steiger-Sackmann, Sabine, Avocate, docteure en droit, professeure en droit du travail et des assurances sociales, Centre de droit social, ZHAW School of Management and Law
- Steiner, Olivier, Doctorat en sociologie, professeur, Institut Aide à l'enfance et à la jeunesse, Haute école de travail social, FHNW
- Stirnimann, Charles, Historien, ancien chef de l'Office des contributions à l'éducation Bâle-Ville, président de la Conférence intercantonale des bourses d'études 2001-2016 (Concordat des bourses d'études)
- Stoecklin, Daniel, Sociologue, professeur, Centre interfacultaire en droits de l'enfant, Université de Genève
- Strahm, Rudolf, Dr. h.c., ancien contrôleur fédéral des prix, ancien conseiller national, chargé de cours, Universités de Berne et de Fribourg

- Lucas, Barbara, Professeure, Haute école de travail social Genève, HES-SO
- Mach, André, Professeur, Institut d'études politiques, historiques et internationales, Université de Lausanne
- Mäder, Ueli, Professeur de sociologie émérite, Université de Bâle, Haute école de travail social, FHNW
- Maeder, Pascal, Responsable de projet scientifique, HES-SO, domaine travail social, responsable du transfert des connaissances au Pôle de recherche national LIVES
- Maggiore, Christian, Professeur, Haute école de travail social Fribourg, HES-SO
- Magnin, Chantal, Chercheuse-enseignante et cheffe de projets, Institut d'économie d'entreprise et régionale, Haute école de Lucerne, Economie
- Mainardi, Michele, Docteur en pédagogie spéciale et inclusive, professeur et responsable du Centre de compétences besoins éducatifs, école et société, SUPSI
- Malatesta, Dominique, Professeure, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Manzoni, Patrik, Docteur en sociologie, professeur pour l'étude de la délinquance et de la prévention de la criminalité, ZHAW Travail social
- Marazzi, Christian, Professeur, Centre de compétence travail, welfare et société, SUPSI
- Martin, Hélène, Professeure, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Martinoni, Mauro, Docteur, expert en éducation spécialisée en Suisse
- Massoudi, Koorosh, Maître d'enseignement et de recherche, Institut de psychologie, Université de Lausanne
- Mattig, Thomas, Directeur, Promotion Santé Suisse, professeur titulaire, Faculté de médecine, Université de Genève
- Messmer, Heinz, Professeur habilité, Institut Aide à l'enfance et à la jeunesse, Haute école de travail social, FHNW
- Meuwly, Olivier, Juriste et historien, chef de projet, Statistique Vaud
- Meyer, Gil, Professeur honoraire, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Meyer, Matthias, Professeur, responsable du MAS NPPM, Institut de gestion publique et non-profit, Haute école d'économie, FHNW
- Meyer, Thomas, Docteur en sociologie, codirecteur de l'étude TREE (Transition de la formation initiale à la vie active), Université de Berne
- Modak, Marianne, Professeure honoraire, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Mösch Payot, Peter, Professeur de droit social, Haute école de Lucerne, Travail social
- Muders, Sebastian, Collaborateur scientifique, Centre de recherche sur l'éthique, Université de Zurich