

ÉDUCATION DE LA PETITE ENFANCE EN SUISSE

Étude de base élaborée à la demande
de la Commission suisse pour l'UNESCO

Prof. Dr. Margrit Stamm

En collaboration avec

Dr. Vanessa Reinwand

Kaspar Burger, lic. phil.

Karin Schmid, lic. phil.

Martin Viehhauser Mag.

Verena Muheim cand. MA

Université de Fribourg-CH



Résumé

Dès sa naissance, l'enfant a droit à l'éducation, à la formation et à une prise en charge adaptée à ses besoins. Ce droit à l'éducation est explicitement prévu dans la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Il est reconnu au niveau international que les États considèrent aujourd'hui l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) comme un bien public et comme un devoir démocratique, et qu'il faut donc systématiquement développer et améliorer la prise en charge des tout-petits. À cet égard, la Suède, la Finlande, la Nouvelle-Zélande et l'Italie mettent en œuvre des politiques exemplaires en matière d'EAJE. Quant à la Suisse, elle fait un score tout juste moyen en comparaison internationale. Elle fait partie des pays qui n'ont pas encore de concept général de formation et d'éducation pour les enfants de moins de six ans. C'est ce qui ressort de l'étude sur "l'éducation de la petite enfance en Suisse" que nous

avons élaborée sur la base du vaste état de la situation que nous avons dressé et en nous référant au rapport de l'OCDE "Petite enfance, grands défis" (2006), qui propose une analyse comparative des systèmes d'EAJE mis en place dans douze pays. L'étude réalisée détaille les différentes conceptions de l'EAJE et les preuves de l'intérêt économique considérable qu'elle représente; la Suisse en comparaison internationale; l'état actuel de la recherche; l'organisation, les offres, la formation initiale et la formation continue, ainsi que les conditions d'emploi du personnel; les jeunes enfants défavorisés en Suisse; le rôle des parents et la situation intrafamiliale; le nouveau modèle pour le début de la scolarité obligatoire et ses liens avec l'EAJE ainsi que le discours politique et social sur l'EAJE. Le tableau ci-dessous visualise les points forts et les points faibles qui ont été mis au jour :

Domaine	État de développement*				
	1	2	3	4	5
La Suisse et sa compatibilité internationale	●				
Recherche en EAJE			●		
Pilotage et stratégie		●			
Pratique: qualification du personnel		●			
Pratique: garantie de la qualité pédagogique	●				
Pratique: offres				●	
Enfants défavorisés ou ayant des besoins particuliers	●				
Les parents, leur rôle et leur participation			●		

Cycle élémentaire et implications EAJE				●	
Discours politique, social et économique		●			
* 1=à développer complètement; 2=premiers rudiments disponibles; 3=différents éléments sont disponibles, mais restent dispersés; 4=divers développements sont en cours; 5=haut niveau de développement.					

Trois domaines révèlent des faiblesses et un net besoin d'intervention: la compatibilité internationale, l'action en faveur des enfants défavorisés ou qui ont des besoins particuliers, ainsi que la garantie de la qualité pédagogique des offres d'accueil extrafamilial. Les offres et le cycle élémentaire, et ce que cela implique pour l'EAJE, apparaissent comme des forces susceptibles d'être développées. Pour qu'un paysage EAJE qualitativement performant puisse être édifié en Suisse, trois autres domaines doivent faire l'objet d'une attention plus soutenue: le pilotage et la stratégie, la qualification du personnel et le discours politique, social et économique. On observe la présence de bonnes initiatives dans les domaines de la recherche et du rôle des parents, mais elles sont peu développées et restent isolées.

Pourquoi investir dans l'éducation de la petite enfance?

Il y a actuellement en Suisse une opposition assez forte à la nécessité d'ancrer "l'éducation" dans la petite enfance. Il n'est pas rare qu'on la considère même comme un obstacle à une enfance heureuse. La raison de ce rejet tient essentiellement au fait que l'éducation de la petite enfance est comprise comme l'introduction anticipée de contenus scolaires dans un espace préscolaire jusqu'à maintenant dépourvu de programme pédagogique. Or, l'éducation de la petite enfance est quelque chose de différent. Le but est que les adultes stimulent délibérément la capacité d'assimilation de l'enfant. Cette démarche répond au désir inné du tout-petit d'acquérir de nouvelles connaissances et de se faire une représentation du monde qui l'entoure. Il faut pour cela un environnement dynamisant, aimant et sécurisant. Cette tâche incombe à l'accueil de la petite enfance. Elle consiste à donner à l'enfant de l'attention et des soins en fonction de son âge, pour satisfaire à ses besoins physiques et psychiques élémentaires.

L'éducation, la formation et l'accueil des jeunes enfants doivent devenir une préoccupation centrale de la politique de l'éducation et de la politique sociale de la Suisse. Pour quatre raisons:

1. En Suisse, les possibilités d'éducation sont fortement déterminées par l'origine sociale. À leur entrée en classe enfantine, les enfants de milieux moins privilégiés ou peu instruits n'ont déjà pas les mêmes possibilités que les enfants des milieux privilégiés et cultivés. La stimulation doit donc commencer dès les premières années de la vie du petit enfant.
2. Il demeure très difficile de concilier vie familiale et vie professionnelle, dans de bonnes conditions économiques et qualitatives.
3. Les jeunes enfants possèdent de remarquables capacités d'apprentissage et de développement. Il faut donc leur prodiguer davantage d'encouragements et de soutien.
4. C'est pendant les premières années de la vie que se situe la phase la plus critique du développement de l'enfant, sur le plan social, émotionnel et intellectuel. La capacité d'apprendre et de réussir dans la vie se façonne pendant la petite enfance. Ce qui ne se fait pas à ce moment-là, ne sera

récupéré plus tard qu'au prix de grands efforts. Au cours des premières années, la prise en charge, mais aussi l'éducation sont donc des processus d'une importance fondamentale.

Qu'apporte l'éducation de la petite enfance?

Les pays qui ont des systèmes EAJE suffisamment développés nous montrent trois directions dans lesquelles les bonnes pratiques obtiennent de bons résultats. Premièrement, les enfants des milieux moins privilégiés ou peu instruits sont particulièrement soutenus, de sorte qu'à l'entrée à l'école, ils sont pratiquement à égalité de chances avec les autres; Deuxièmement, s'il est possible de concilier famille et travail, il y a davantage de jeunes couples qui pourront décider d'avoir des enfants, ce qui conduira à une hausse du taux des naissances. Et, troisième dimension, le bilan économique est clair: un bon système EAJE amène les enfants à effectuer de meilleurs parcours scolaires et les parents ayant une activité professionnelle plus intense voient leurs revenus augmenter. Vu l'efficacité particulière de l'éducation qui leur est donnée à l'école enfantine, les enfants défavorisés ont besoin de moins de mesures de soutien pédagogique particulier, ils répètent moins souvent les classes et adoptent moins un comportement délinquant. Ce qui se traduit par des économies pour l'État et des rentrées d'impôts plus élevées. Le rendement de l'éducation est donc élevé, grâce aux investissements consentis dans le secteur préscolaire. Un franc investi dans l'EAJE peut rapporter de deux à quatre francs à l'économie. Les investissements dans l'EAJE sont donc rentables – contrairement à la non-intervention, qui est coûteuse pour la société.

Où se situe la Suisse en comparaison internationale?

La Suisse se situe actuellement à un niveau très moyen en matière d'EAJE. Le fait est particulièrement manifeste dans une comparaison internationale des dépenses consenties pour l'éducation préscolaire. Les investissements suisses représentent 0.2% du produit intérieur brut (PIB), montant nettement en deçà des recommandations de l'OCDE (1.0%) et qui correspond au quart des investissements norvégiens et à moins de la moitié de ce que dépense l'Allemagne pour ce poste (0.59%). Le problème est que les données statistiques dont nous disposons ne sont pas toutes toujours exactement comparables en termes internationaux. Par suite, il n'existe pas de monitoring de l'EAJE. Cela tient pour une bonne part au fait que – en matière d'éducation – les traditions sont très hétérogènes dans les trois régions linguistiques et le système fédéraliste complique la saisie des données statistiques au niveau national et fait obstacle à une réglementation législative et à des conditions générales communes à toute la Suisse.

Où en est la recherche dans le domaine de l'EAJE?

L'état de la situation que nous avons dressé le montre: il existe certes de nombreuses évaluations de projets de mise en pratique, qui permettent de

recueillir des renseignements sur l'efficacité des mesures mises en place. De temps en temps, elles sont utilisables pour les projets de recherche fondamentale ou appliquée, mais il s'agit toujours d'efforts parcellaires, insuffisants pour établir une base de connaissances plus générale. Cela explique aussi le fait qu'il n'existe pas de chaire universitaire consacrée à l'EAJE, qui n'est présente que sous forme de sujets d'étude annotés.

Comment se présente aujourd'hui la pratique de l'EAJE en Suisse?

En Suisse, 90% environ des enfants de cinq ans fréquentent une institution préscolaire, mais à peine 25% des trois à quatre ans, principalement au Tessin. Ces différences en fonction de l'âge résultent des différentes structures existant au niveau national pour le préscolaire (concernant les 4 à 6 ans) et pour la petite enfance (de 0 à 4 ans). Les Kindergarten, l'école enfantine et la scuola dell'infanzia relèvent du système de l'instruction publique et sont gratuits. Au contraire, les structures d'accueil extrafamilial (Kindertagesstätten, institutions de la petite enfance, asili nidi) sont payantes – les montants variant selon les cantons. Bon nombre de ces structures sont trop coûteuses pour les parents et ne répondent pas suffisamment aux besoins individuels (horaires d'ouverture, proximité du domicile, crèches pour nourrissons).

En outre, il n'existe pas de contrôle de la qualité. Le manque que l'on constate actuellement concerne moins le déficit des offres que l'adaptation de l'offre à la demande. Le nombre des places est insuffisant dans les établissements subventionnés, mais les places non subventionnées sont en surnombre.

Comme, dans l'ensemble, la disponibilité des places d'accueil pour les enfants de 0 à 4 ans n'est prévue dans aucun texte réglementaire, on estime qu'environ 50% des enfants d'âge préscolaire sont accueillis chez les grands-parents ou chez de proches parents.

La situation est également déficitaire en ce qui concerne le personnel d'accueil: les salaires et les conditions d'emploi diffèrent fortement selon les cantons et les organismes responsables. La formation du personnel EAJE peut aussi être considérée comme mal adaptée. Toutefois, il convient de reconnaître une tendance à la professionnalisation, grâce à des offres de formation et de perfectionnement sanctionnés par un certificat fédéral. Il manque cependant jusqu'à présent une discussion de fond sur le contenu pédagogique de la formation. À cela s'ajoute le fait que, tout en étant très populaires auprès du personnel en formation, les professions de l'EAJE jouissent de peu de prestige social. Le personnel est presque exclusivement féminin (plus de 90%), avec absence presque totale de personnel issu de l'immigration.

Que fait la Suisse dans le domaine de l'EAJE pour les enfants défavorisés?

Des groupes spécialement défavorisés – enfants vivant au-dessous du seuil de pauvreté, ayant un statut socio-économique faible, issus de l'immigration, ayant besoin d'une pédagogie curative - et les enfants particulièrement

doués auraient tout avantage à profiter d'un système EAJE intégratif équilibré. Cependant, la situation est aujourd'hui totalement insatisfaisante, sauf au Tessin qui offre le bilan le plus favorable. Malgré certains exemples qui attestent qu'une pratique remarquable est en voie de construction ou est déjà bien établie, il manque une systématisation et une mise en réseau cantonales voire nationales. En outre, le personnel pédagogique des établissements d'EAJE est insuffisamment préparé aux difficultés particulières que présente le travail avec les groupes d'enfants marqués par leur diversité culturelle et intellectuelle et par une certaine complexité sociale.

Quel rôle incombe aux parents dans le processus de l'EAJE?

En comparaison internationale, les mères et les pères ont de la peine en Suisse à concilier vie professionnelle et vie familiale. Le cadre législatif et institutionnel ainsi que les mesures infrastructurelles de soutien (congé maternité, allocations familiales, allègements fiscaux, dispositifs "family friendly" mis en place par les employeurs, flexibilité et coûts de la prise en charge EAJE extrafamiliale) ne favorisent que partiellement l'activité professionnelle des deux parents. Cette situation est surprenante, surtout que la recherche donne des signaux clairs et positifs: elle prouve qu'une prise en charge extrafamiliale limitée dans le temps n'a pas plus d'effets négatifs sur le développement émotionnel et cognitif des petits enfants que la prise en charge par la mère ou par le père. La controverse porte uniquement sur l'effet d'un accueil intensif en crèche au cours de la première année de la vie de l'enfant. C'est avant tout la qualité de la relation mère-enfant au cours de la première année, qui est déterminante pour l'aptitude ultérieure de l'enfant à la socialisation. La prise en charge extrafamiliale a peu d'influence à ce propos. Mais, un accueil de mauvaise qualité dans une crèche influe profondément sur la relation mère-enfant. Pour que les enfants accueillis dans les crèches ne subissent aucun dommage, certaines conditions doivent être remplies.

Mais la recherche souligne également le rôle clé joué par les parents: les caractéristiques de la famille, y compris la qualité des relations et de la stimulation du milieu familial sont primordiales pour le développement futur de l'enfant. Un accueil extrafamilial peut donc toujours être considéré uniquement comme un complément positif à la famille nucléaire de l'enfant, mais jamais comme son substitut. En conséquence, un bon système EAJE doit tout mettre en oeuvre pour renforcer les ressources internes de la famille.

Quels sont les liens entre le cycle élémentaire et l'EAJE?

Le cycle élémentaire est une réforme bienvenue de l'entrée au premier cycle primaire. Il a réussi en peu de temps à développer un nouveau concept de l'apprentissage qui se fonde sur une conception holistique de la formation. Tous les enfants, en particulier ceux qui ont des compétences de base très développées, ont jusqu'à présent été bien soutenus et encouragés. Cette réforme a cependant son "talon d'Achille": les enfants dont le développement est retardé ne peuvent pas le compenser mieux que les enfants ayant un re-

tard comparable et qui sont accueillis dans les jardins d'enfants traditionnels. Il s'agit presque toujours d'enfants issus de familles défavorisées, moins privilégiées. Deux conséquences découlent de cette constatation, qui toutes les deux soulignent la nécessité de l'éducation de la petite enfance: d'une part, il faut élaborer un concept d'apprentissage compensatoire à appliquer avant l'entrée dans le cycle élémentaire. D'où l'importance de la transition lors de l'entrée dans le premier degré. D'autre part, il faut mettre en place une formation continue ciblée, montrant aux enseignants comment il est possible de mieux soutenir les enfants défavorisés. Cette formation devrait être inter-degrés, et inclure également le personnel de l'EAJE.

Comment se présente le discours politique et social sur l'EAJE?

Malgré les résultats non ambigus de la recherche, soulignant l'importance de l'éducation, de la formation et de la prise en charge des tout-petits, la situation suscite de forts remous sociaux. La gauche est globalement favorable aux crèches et à l'offre de structures d'accueil préscolaires, alors que la droite préconise le renforcement de la famille et sa compétence souveraine en matière d'éducation, la mère restant à la maison pour se consacrer entièrement à l'enfant. Les mots d'ordre idéologiques prédominent aussi dans le récent débat autour du concordat intercantonal HarmoS. Des expressions choc, étayées par des arguments idéologiques, telles que "scolarisation précoce" et "étatisation de l'éducation" ont attisé les peurs et, de surcroît, elles ont fermé la voie à un discours impartial et fondé sur la science. Le bien-être et les besoins de l'enfant passent après ceux des partis politiques et des groupes d'intérêts.

Mesures recommandées

Les mesures recommandées reposent sur les connaissances acquises en trouvant des réponses aux questions qui se posent. Elles constituent le socle sur lequel pourrait se construire un système EAJE Suisse internationalement compatible.

1. *Changement de paradigme*: La construction d'un système EAJE demande que la Suisse opère un changement de paradigme et passe de l'accueil à l'éducation. "L'éducation de la petite enfance" doit se comprendre comme un concept holistique et pluridimensionnel. Elle n'est pas synonyme de "scolarisation précoce".
2. *Compatibilité internationale*: Pour que le système demeure internationalement compatible, il est recommandé d'augmenter les investissements dans l'EAJE, de recueillir des données statistiquement comparables et d'optimiser les qualifications et le prestige du personnel de l'EAJE.
3. *Infrastructure de la recherche*: il est recommandé que la Confédération soutienne durablement les programmes de recherche sur les principaux objectifs pertinents de la politique EAJE et que, parallèlement, le développement de stratégies soit relié à la communication aux milieux intéres-

sés des résultats de la recherche ("transfert de connaissances"). La recherche devrait mettre l'accent sur une perspective interdisciplinaire.

4. *Unification des secteurs de l'éducation et de l'accueil*: il est recommandé que s'instaure une étroite coopération entre toutes les institutions participantes et que disparaisse la séparation des attributions entre la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) en charge du domaine préscolaire et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) en charge de la scolarité obligatoire.
5. *Responsabilités et stratégie à long terme*: Pour trouver un juste équilibre entre les prescriptions centrales et la diversité propre à la décentralisation, il est recommandé de renforcer le pouvoir fédéral, ce qui comporterait une amélioration du cadre légal. Il s'instaurera ainsi des responsabilités qui seront communes à la Confédération, aux cantons et aux communes, et les responsabilités seront clairement définies.
6. *Revalorisation du personnel*: Il est recommandé de faire avancer la question de la professionnalisation du personnel. Le débat devrait porter davantage sur le contenu des exigences que sur le seul niveau de la formation. Une attention plus grande devrait être portée aux offres de formations en cours d'emploi sanctionnées par des certificats.
Même remarque pour la diversité du personnel (personnel masculin, appartenant à des minorités sociales). Les salaires et les conditions d'emploi sont à régler conformément aux prescriptions fédérales.
7. *Garantie de la qualité pédagogique*: Il est recommandé d'introduire un système de garantie de la qualité et de standards minimaux. À long terme, il faudrait développer des plans de formation; à plus court terme, il faudrait créer un label de qualité national, couvrant les responsabilités et les concepts, et informant sur le niveau de la qualité.
8. *Système global de l'EAJE répondant aux besoins*: Il faudrait coordonner les offres existantes, très parcellaires dans le domaine de l'accueil extra-familial, afin qu'elles répondent aux besoins effectifs des familles.
9. *Soutien des enfants défavorisés et des enfants ayant des besoins particuliers*: Il est recommandé que l'EAJE donne la priorité à ces enfants. Les mesures devraient être mises en place assez tôt, elles devraient être intégratives et veiller à l'acquisition de la langue et des dispositions générales à l'apprentissage, ainsi qu'à la coopération avec les parents. Elles devraient être profondément ancrées dans le réseau social de la famille.
10. *Renforcement de l'implication des parents*: Les ressources internes de la famille sont à renforcer davantage. C'est pourquoi il est recommandé d'étendre le congé maternité au congé parental et d'investir davantage dans les campagnes d'information sur l'EAJE et dans les offres de formation continue pour les parents. Le passage du financement de l'objet au financement du sujet renforcerait ce postulat dans le sens de la liberté de choix des parents.