

Politique de la petite enfance – état des lieux et perspectives

Michelle Jenni, Office fédéral des assurances sociales

Le Conseil fédéral a, pour la première fois, procédé à un état des lieux des mesures prises par la Confédération, les cantons et les communes et a présenté les possibilités de développement au niveau fédéral. La politique de la petite enfance a pour objectif d'offrir aux enfants la possibilité de se développer en toute sécurité, de grandir sainement et de bénéficier de l'égalité des chances.

En Suisse, les acteurs publics et privés ont adopté un grand nombre de mesures visant à proposer à tous les enfants d'âge préscolaire et à leurs personnes de référence des offres pour la petite enfance de grande qualité. Le 3 février 2021, le Conseil fédéral a adopté un rapport dressant pour la première fois un état des lieux des mesures étatiques prises dans ce domaine. Il a ainsi répondu à deux postulats (19.3417 de la Commission de la Science, de l'éducation et de la culture du Conseil national et 19.3262 Gugger), qui l'avaient chargé de faire le point sur l'encouragement précoce et la politique de la petite enfance ainsi que d'identifier d'éventuelles lacunes et des potentiels d'amélioration à l'échelle fédérale. Étant

donné que ce champ politique se caractérise par une répartition des compétences et des tâches entre la Confédération,

C'est dans la petite enfance que sont posées les bases du développement ultérieur des enfants.

les cantons et les communes propre au fédéralisme, il s'est appuyé sur un groupe de travail composé de représentants des trois niveaux de l'État.

UNE LARGE ASSISE POUR UN DÉVELOPPEMENT DANS LE RESPECT DE L'ÉQUITÉ DES CHANCES C'est dans la petite enfance que sont posées les bases du développement ultérieur des enfants. C'est pourquoi la politique de la petite enfance vise à mettre en place des conditions aussi optimales que possible, pour que chaque enfant puisse exploiter tout son potentiel au cours de son développement. Elle englobe des mesures d'encouragement et de soutien des enfants en âge préscolaire et de leurs personnes de référence, ainsi que des mesures de protection. Les prestations sont fournies par des organismes tant publics que privés, qui n'entendent pas remplacer les familles, mais les soutenir.

Du point de vue thématique, la politique de la petite enfance se situe à l'interface entre la politique sociale, la politique de la santé, la politique de l'intégration et la politique de la formation. Elle est donc portée par différents offices et services. La majorité des cantons et des grandes villes, ainsi qu'un nombre croissant de villes et communes de taille plus petite, disposent aujourd'hui d'une stratégie de développement de ce champ politique transversal.

COMPÉTENCES ET TÂCHES DE LA CONFÉDÉRATION La politique suisse de l'enfance et de la jeunesse et, par conséquent, la politique de la petite enfance – en tant que composante spécifique de la politique de l'enfance et de la jeunesse – se fondent sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE ; RS 0.107) ainsi que sur la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101). Elles se caractérisent par une répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes propre au fédéralisme et par des liens étroits avec les activités d'organisations non gouvernementales et d'initiatives privées.

De son côté, la Confédération fournit des informations statistiques et encourage la recherche. En outre, en collaboration avec des acteurs issus de tous les niveaux de l'État et de la société civile, elle met sur pied des programmes d'impulsion nationaux qui permettent d'améliorer les conditions générales des enfants en bas âge et de leurs personnes de référence. Il s'agit, à titre d'exemple, du Programme natio-

nal de prévention et de lutte contre la pauvreté (2014-2018 ; Sécurité sociale CHSS 2018), des programmes d'intégration cantonaux (PIC 1, 2014-2017, et PIC 2, 2018-2021 ; SEM 2021) et de la stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (stratégie MNT ; OFSP 2021). La Confédération octroie en outre des aides financières à des organisations privées ainsi qu'à des acteurs étatiques, comme les cantons et les communes, qui sont actifs dans le domaine de la petite enfance. Par ailleurs, elle encadre l'approbation ou la reconnaissance des prescriptions sur la formation et des plans d'études cadres pour la formation professionnelle qui relèvent de la petite enfance (Conseil fédéral 2021).

Depuis 2003, la Confédération contribue également indirectement, au moyen de son programme d'impulsion visant à encourager la création de places d'accueil extrafamilial, à la réalisation des objectifs fixés en matière de politique de la petite enfance. Avec les aides financières limitées jusqu'en 2023, elle a soutenu, à hauteur de 408 millions de francs, la création de 65 329 places d'accueil jusqu'à fin janvier 2021 (Conseil fédéral 2021, p. 10).

Politique de la petite enfance

La politique de la petite enfance au sens strict tient compte des besoins des enfants à naître (en gestation) et des enfants d'âge préscolaire (nourrissons et enfants en bas âge jusqu'à leur entrée à l'école obligatoire). Elle englobe en particulier les activités et les mesures visant à protéger les enfants d'âge préscolaire contre les menaces pesant sur leur bien-être, à favoriser par l'accompagnement le développement et l'égalité des chances en éducation des jeunes enfants, à permettre une participation adéquate des enfants d'âge préscolaire ainsi qu'à encourager leur sens de la cohérence.

La politique de la petite enfance au sens large fait prendre en compte les besoins des enfants à naître (en gestation) et des enfants d'âge préscolaire (nourrissons et enfants en bas âge jusqu'à leur entrée à l'école infantile ou dans le cycle élémentaire) ainsi que des personnes chargées de leur éducation par les domaines politiques les concernant, créant ainsi les conditions-cadres qui soutiennent les processus d'apprentissage et de développement des enfants d'âge préscolaire et leur permettent de grandir dans un environnement sûr et sain.

DÉFINITION DE LA NOTION « POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE » Afin de simplifier les échanges et la communication entre les différents acteurs étatiques, le groupe de travail s'est penché sur une clarification du terme « politique de la petite enfance » et en a proposé une définition en s'appuyant sur le rapport intitulé *Pour une politique suisse de l'en-*

fance et de la jeunesse (Conseil fédéral 2008) et sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (Conseil fédéral 2021, p. 7 ss).

CATALOGUE DES PRESTATIONS Pour faciliter davantage la communication, le groupe de travail a présenté de manière structurée les prestations proposées aux échelles cantonale et communale dans le domaine de la petite enfance. Les prestations relevant d'une politique globale de la petite enfance portent tant sur l'encouragement général dans le domaine de la petite enfance et les prestations de conseil et de soutien pour faire face aux défis de la vie quotidienne et aux situations de vie particulières que sur les aides complémentaires à l'éducation. Pour la plupart, les offres sont demandées par les personnes concernées elles-mêmes, mais elles peuvent également être ordonnées par des autorités (APEA ou tribunaux) sur la base de dispositions de droit civil (Conseil fédéral 2021, p. 24 ss).

- L'encouragement général englobe notamment l'accueil extrafamilial des enfants, les Messages aux parents et d'autres offres relatives à la formation des parents ainsi que l'encouragement précoce du langage et la promotion précoce de la santé. Les places de jeux publiques, les centres d'accueil et de rencontre pour les familles ou les environnements résidentiels adaptés aux enfants en bas âge, tels que les espaces verts dans les quartiers et les places de village, constituent également des lieux de rencontre et d'apprentissage importants.
- Différentes offres de soutien sont destinées aux familles se trouvant dans des situations de vie particulières, qu'il s'agisse du conseil aux personnes chargées de l'éducation, de l'encouragement du langage pour l'acquisition de la langue locale ou de prestations de pédagogie spécialisée, comme l'éducation précoce spécialisée ou la logopédie. Les soins pédiatriques à domicile et les thérapies parents-enfants entrent également dans cette catégorie.
- Les aides complémentaires à l'éducation recouvrent l'encadrement socio-pédagogique des familles ainsi que le placement des enfants hors du foyer familial en famille d'accueil ou dans une institution.

Le recours ciblé à ces mesures et offres contribue de manière décisive à la réalisation des objectifs primordiaux des

diverses politiques qui sont liées à la politique de la petite enfance. Ces objectifs étant essentiels notamment pour la prévention de la pauvreté, la promotion de l'intégration ou de la santé, ils feront l'objet d'un examen plus approfondi ci-après.

L'ÉQUITÉ DES CHANCES REPOSE SUR LA PRÉVENTION DE LA PAUVRETÉ ET LA PROMOTION DE L'INTÉGRATION

Le potentiel d'apprentissage est particulièrement grand durant la petite enfance, raison pour laquelle les premières années de vie sont décisives pour le parcours scolaire dans les années ultérieures. Si les enfants grandissent dans un environnement qui ne favorise pas ou pas suffisamment leur développement, le retard accumulé ne peut souvent pas être rattrapé et ce pour le reste de leur parcours de vie et leur carrière professionnelle. Les familles socio-économiquement défavorisées ou peu formées, issues ou non de la migration, disposent souvent de moins de ressources pour offrir à leurs enfants un environnement stimulant. Les enfants concernés sont ainsi davantage exposés au risque de pauvreté que leurs camarades, et il en sera de même à l'âge adulte, raison pour laquelle la prévention de la pauvreté et la promotion de l'intégration sont d'une importance capitale dans le cadre de la politique de la petite enfance.

Ces mesures de soutien et d'encouragement permettent de réduire les inégalités au moment où les enfants démarrent dans la vie. Il a été démontré que les enfants en bas âge dont les conditions de base ont été améliorées

Des mesures de soutien et d'encouragement ciblées permettent de réduire les inégalités au moment où les enfants démarrent dans la vie.

grâce aux offres à disposition disposent de facultés cognitives plus développées ainsi que de meilleures compétences sociales et linguistiques. Leur entrée à l'école enfantine s'en trouvera ainsi facilitée, ce qui leur permettra de mieux réussir leur scolarité et, par la suite, de s'intégrer avec succès au marché du travail. Pour les enfants dont la première langue n'est pas la langue locale, l'encouragement précoce du langage au sein de la famille et dans les structures d'accueil extrafamilial, les familles de jour et les groupes de jeu sont d'une importance capitale. Afin d'augmenter l'équité des chances au moment de l'entrée à l'école enfantine, il est également essentiel de permettre aux parents récemment arrivés en Suisse d'assumer eux-mêmes les tâches et les obligations qui leur incombent en tant que parents.

Pour que les familles socio-économiquement défavorisées puissent effectivement bénéficier des offres, les seuils d'accès doivent être réduits. En effet, bien que les enfants de ces familles en soient les principaux bénéficiaires, ils y ont en moyenne moins recours que les autres (OFAS/ACS 2018, p. 11). C'est souvent le prix des offres qui se révèle rédhibitoire. De même, on constate bien souvent l'absence de réseau de soutien institutionnalisé, mettant en relation les diverses offres, ce qui faciliterait considérablement l'accès aux offres (Conseil fédéral 2018, p. 10 ss ; Conférence tripartite 2017, p. 26 s.).

Le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté a contribué à améliorer la mise en réseau et l'accessibilité des offres. À l'heure actuelle, les cantons, notamment dans le cadre de leurs programmes d'intégration (PIC ; SEM 2021), mettent en œuvre des mesures en collaboration avec le Secrétariat d'État aux migrations qui sont destinées à faciliter l'accès des familles arrivées récemment en Suisse aux offres des structures ordinaires tant cantonales que communales : à cet égard, une attention particulière est accordée au conseil des personnes chargées de l'éducation et à l'encouragement précoce du langage. En outre, la coordination des acteurs est améliorée, et le développement de la qualité des offres s'en trouve renforcé. Par ailleurs, la Confédération et les cantons se sont accordés sur l'objectif qui veut que 80 % des enfants relevant du domaine de l'asile soient en mesure de se faire comprendre dans la langue locale dès le début de la scolarité obligatoire (Conseil fédéral 2021, p. 16, 21).

IMPORTANCE DE LA PROMOTION DE LA SANTÉ EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE

Les offres et les mesures de promotion de la santé jouent également un rôle crucial dans la politique de la petite enfance. Le comportement en matière de santé des personnes chargées de l'éducation, et tout particulièrement de la mère durant la grossesse, ainsi que les facteurs environnementaux (p. ex. polluants, stress, activité physique et alimentation) peuvent avoir des conséquences sanitaires importantes sur la suite de l'existence. Des offres telles que l'accompagnement de la grossesse et de l'accouchement, la prise en charge pédiatrique ainsi que le matériel d'information pour développer les compétences en matière de santé permettent d'assurer un bon suivi médical depuis la grossesse jusqu'à la fin de la petite enfance, tout en renforçant la promotion de la santé et la prévention (Conseil fédéral 2021, p. 27).

Dans sa stratégie *Promotion de la santé et prévention durant la petite enfance* (OFSP 2018), l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a formulé une série de mesures concrètes. Plusieurs aspects, comme l'alimentation, l'activité physique et l'existence de contacts sociaux satisfaisants, jouent un rôle de premier plan et constituent la base de la résilience d'une personne en matière de santé. Ces aspects devraient permettre à toutes les familles de veiller à avoir une alimentation équilibrée ainsi qu'une activité physique suffisante et de s'assurer du bien-être psychique de leurs enfants en bas âge, même lorsque les conditions sont souvent défavorables en raison de budgets limités, de logements trop petits et de barrières linguistiques. Dans cette optique, les mesures de l'OFSP contribuent fortement à renforcer la résilience des enfants en bas âge en matière de santé. Les programmes d'action cantonaux (PAC 2021) visent également à promouvoir la santé psychique ainsi qu'une alimentation saine et l'activité physique des enfants en bas âge. Ils sont financés par la fondation Promotion Santé Suisse, qui encourage également le projet Miapas, visant à mettre en réseau les spécialistes actifs dans la promotion de la santé des enfants en bas âge (Miapas 2021).

Afin que les mesures de promotion de la santé et de prévention dans le domaine de la petite enfance puissent continuer d'être développées de manière ciblée, il est important de disposer de bases de décision étayées par des données. Les données relatives à l'état de santé des enfants d'âge préscolaire se sont améliorées ces dernières années, même si l'Ob-

servatoire suisse de la santé (Obsan), dans son *Rapport national sur la santé 2020* consacré à la santé des enfants, des adolescents et des jeunes adultes, a mis en évidence de nombreuses lacunes (Obsan 2020). La Confédération et les cantons sont en train d'examiner différents moyens d'y remédier (Conseil fédéral 2021, p. 49).

ENGAGEMENT CIBLÉ DE LA CONFÉDÉRATION COMPTE TENU DU DROIT EN VIGUEUR ET DES CONDITIONS FINANCIÈRES EXISTANTES

L'état des lieux dressé dans le rapport du Conseil fédéral montre que la Confédération s'implique non seulement dans la politique de la petite enfance au moyen d'aides financières conséquentes, mais qu'elle coordonne aussi régulièrement des programmes nationaux destinés essentiellement à favoriser l'équité des chances dès le plus jeune âge. Il n'en reste pas moins que la planification et la mise en œuvre de la politique de la petite enfance est essentiellement du ressort des cantons et des communes. Une grande partie de la coordination est effectuée par le biais de structures intercantionales sous la direction de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

Dans le cadre des bases constitutionnelles et légales existantes et compte tenu du cadre financier actuel, la Confédération dispose d'une marge de manœuvre réduite pour développer la politique de la petite enfance. Sur les neuf possibilités d'action qu'il a identifiées dans son rapport, le Conseil fédéral considère que certaines pourraient être mises en œuvre dans les conditions indiquées (Conseil fédéral 2021, p. 55 s.). En bref, ces possibilités d'action visent à améliorer les bases de données, l'équité des chances ainsi que la collaboration entre les offices fédéraux.

De concert avec les cantons, la Confédération entend améliorer les bases de données selon trois axes. Premièrement, il souhaite examiner, suivant ainsi les recommandations de l'Obsan, dans quelle mesure il pourrait disposer d'une meilleure vue d'ensemble sur l'état de santé des enfants jusqu'à l'âge de 10 ans. En effet, l'Obsan recommande en particulier de recueillir à intervalles réguliers et à l'échelle de la Suisse des données épidémiologiques (facteurs de risques, état de santé). Le bien-être et la santé psychique devraient également être étudiés de plus près. Deuxièmement, il s'agit d'examiner dans quelle mesure il serait possible d'en savoir

plus sur l'intégration des enfants d'âge préscolaire issus de la migration (surtout en ce qui concerne l'accès aux offres et les compétences linguistiques). Troisièmement, après avoir échangé avec les conférences intercantionales compétentes, la Confédération entend vérifier si les données collectées par les cantons concernant l'accueil extrafamilial des enfants remplissent les exigences en termes d'étendue et de qualité afin de disposer d'une statistique à l'échelle fédérale.

D'une part, lorsque des demandes d'aide financière sont introduites, davantage de projets en faveur de la promotion de l'équité des chances pour les enfants en situation de handicap peuvent bénéficier d'un soutien de la Confédération. D'autre part, la Confédération examine les possibilités visant à garantir un accès facilité aux offres de soutien destinées aux enfants issus de la migration, de telle façon que les familles qui en ont le plus besoin puissent également en profiter.

Le rapport du Conseil fédéral a nettement contribué à améliorer la coordination entre les acteurs étatiques. En consolidant la coordination et l'échange des connaissances entre les acteurs étatiques concernés, la Confédération garantit l'échange continu d'informations et d'expériences entre les offices fédéraux impliqués dans la politique de la petite enfance (Conseil fédéral 2021, p. 56).

Améliorations en cours d'examen dans le domaine de la petite enfance

Parallèlement aux mesures planifiées dans le cadre de son rapport, la Confédération est en train de procéder à des clarifications dans trois autres domaines. Ainsi, elle examine dans quelle mesure l'ordonnance sur les langues pourrait venir en soutien de l'acquisition du langage par les enfants en bas âge. En outre, elle s'interroge, dans le cadre de sa réponse à deux interventions parlementaires antérieures, sur la marge de manœuvre et les éventuelles mesures d'encouragement précoce du langage (Mo. Eymann 18.3834) ainsi que pour la promotion du sport et de l'activité physique durant la petite enfance (Po. Lohr 18.3846).

Dans le cadre de son programme d'impulsion concernant l'accueil extrafamilial, la Confédération contribue, depuis plus de 18 ans, à créer des places d'accueil extrafamilial, veillant ainsi à ce que les cantons encouragent, de leur côté, la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

En mettant en place ces mesures, la Confédération peut contribuer au développement ciblé de la politique de la petite enfance en Suisse. Une amélioration des bases de données

permettra à tous les acteurs de mener à bien leurs projets en fonction des besoins. Son objectif de favoriser l'équité des chances pour les enfants d'âge préscolaire répond précisément aux buts sociaux définis dans la Constitution fédérale et contribue ainsi à la cohésion sociale du pays. Cela implique que la Confédération encourage notamment l'équité des chances pour les enfants en situation de handicap et, en concertation avec les cantons, examine dans quelle mesure les enfants d'âge préscolaire issus de la migration pourraient bénéficier d'un meilleur accès aux offres. Enfin, en améliorant le dialogue entre les offices fédéraux, elle propose une politique de la petite enfance, qui sera appelée à évoluer de concert avec les conférences intercantionales et en fonction des besoins de chaque canton et de chaque commune, dans le respect du fédéralisme. À l'heure actuelle, le Conseil fédéral ne voit donc pas la nécessité d'élargir nettement les activités au niveau fédéral.

BIBLIOGRAPHIE

Miapas (2021) : Promotion Santé Suisse (source en ligne) : www.promotionsante.ch > Programmes d'action cantonaux (PAC) > Alimentation et activité physique chez les enfants et les adolescents > Thèmes clés > Encouragement précoce > Miapas.

Office fédéral de la santé publique (OFSP 2021) : Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles, stratégie MNT (source en ligne) : www.ofsp.admin.ch > Stratégie & politique > Stratégies nationales en matière de santé > Maladies non transmissibles > Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles.

Programmes d'action cantonaux (PAC 2021) : Promotion Santé Suisse (source en ligne) : www.promotionsante.ch > Programmes d'action cantonaux (PAC).

Secrétariat d'État aux migrations (SEM 2021) : Programmes d'intégration cantonaux (source en ligne) : www.sem.admin.ch > Intégration & naturalisation > Encouragement de l'intégration > Programmes d'intégration cantonaux et Agenda Intégration > Programmes d'intégration cantonaux 2018-2021 (PIC 2) et > Programmes d'intégration cantonaux 2014-2017 (PIC 1).

Conseil fédéral (2021) : *Politique de la petite enfance. État des lieux et possibilités de développement au niveau fédéral*. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 19.3417 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national du 12 avril 2019 et 19.3262 Gugger du 21 mars 2019 ; [Berne : OFAS] : www.ofas.admin.ch > Publications & Services > Rapports du Conseil fédéral > 2021 > PDF.

Observatoire suisse de la santé (Obsan 2020) : *La santé en Suisse – Enfants, adolescents et jeunes adultes. Rapport national sur la santé 2020* ; Berne : Obsan/Hogrefe : www.obsan.admin.ch > Publications > Rapports sur la santé > PDF/ISBN 978-3-45686104-3.

Conseil fédéral (2018). *Résultats du programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018*. Rapport du Conseil fédéral sur le programme national en réponse à la motion 14.3890 du groupe socialiste du 25.09.2014 ; [Berne : OFAS] : www.ofas.admin.ch > Publications & Services > Rapports du Conseil fédéral > 2018 > PDF.

Office fédéral des assurances sociales : Programme national contre la pauvreté (NAP), Association des communes suisses (OFAS/ACS 2018) : *Encouragement précoce. Guide à l'intention des petites et moyennes communes* ; [Berne : NAP] : www.contre-la-pauvrete.ch > Études > 2018 > PDF.

Office fédéral de la santé publique (OFSP 2018). *Promotion de la santé et prévention durant la petite enfance* ; [Berne : OFSP] : www.ofsp.admin.ch > Vivre en bonne santé > Promotion de la santé et prévention > Promotion de la santé et prévention auprès des enfants et des adolescents > Petite enfance > PDF.

Sécurité sociale CHSS (2018) : Dossier : Programme national contre la pauvreté : bilan, dans CHSS, n° 4, 2018, pp. 8-39 : www.securite-sociale-chss.ch > Éditions & Dossiers > CHSS n° 4 / décembre 2018 – Programme national contre la pauvreté : bilan.

Conférence tripartite (2017) : *Dialogue CT sur l'intégration 2012-2017. Observations, conclusions, recommandations* ; [lieu non indiqué : 2017] : www.conferencetripartite.ch > Communiqués de presse > Dialogue sur l'intégration 2012-2017 (6.11.2017) > Downloads > Conclusions Recommandations (PDF).

RS 0.107 Convention relative aux droits de l'enfant (conclue à New York le 20 novembre 1989 ; approuvée par l'Assemblée fédérale le 13 décembre 1996 ; instrument de ratification déposé par la Suisse le 24 février 1997 ; entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997) : www.fedlex.admin.ch > Recueil systématique.

Conseil fédéral (2008) : *Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse*. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Janiak (00.3469) du 27 septembre 2000, Wyss (00.3400) du 23 juin 2000 et Wyss (01.3350) du 21 juin 2001 ; [Berne : OFAS] : www.ofas.admin.ch > Publications & Services > Rapports du Conseil fédéral > 2008 > PDF.



Michelle Jenni

MA, collaboratrice scientifique, Questions de l'enfance et de la jeunesse, domaine Famille, générations et société, Office fédéral des assurances sociales (OFAS). michelle.jenni@bsv.admin.ch