
Jacobs Foundation en partenariat avec l'Office fédéral des assurances sociales
(Programme national contre la pauvreté) et le Secrétariat d'Etat aux migrations

Stratégies cantonales et coordination dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance

Un état des lieux dans les cantons

Rapport final, version modifiée
Zurich, le 9 mars 2017

Susanne Stern, Stephanie Schwab Cammarano et Ariane De Rocchi; INFRAS

Table des matières

Avant-propos	3
1. Mandat et objectif	6
2. Méthode de recherche	9
2.1. Objets et questions de recherche	9
2.2. Méthodologie	9
3. Conclusions de l'état des lieux	13
3.1. Stratégies cantonales d'accueil et d'éducation de la petite enfance	13
3.1.1. Aperçu général	13
3.1.2. Acteurs et domaines de responsabilité	19
3.1.3. Détail des stratégies cantonales	19
3.2. Coordination dans les cantons	21
3.2.1. Coordination interne dans les administrations cantonales	21
3.2.2. Coordination avec les communes	23
3.2.3. Coordination avec les acteurs externes aux instances cantonales	26
3.2.4. Coordination intercantonale et nationale	28
3.2.5. Moyens alloués à la coordination	32
3.2.6. Facteurs de réussite et obstacles	33
4. Bilan et recommandations	35
Ouvrages de référence	38

Avant-propos

Chère lectrice, cher lecteur,

Nous constatons avec plaisir que la question de la petite enfance fait l'objet d'une attention accrue depuis quelques années en Suisse, dans les débats de société comme dans les milieux politiques et administratifs. Mais cette nouvelle attention fait aussi ressortir toute la diversité des conceptions concernant les étapes à franchir lors de la petite enfance, ainsi que les approches à adopter en la matière. La répartition des compétences est complexe, tant entre les trois niveaux fédéraux qu'entre les secteurs de l'éducation, des affaires sociales et de la santé. Cela constitue un véritable défi, tout comme la question de savoir comment leur permettre d'interagir de manière constructive. En outre, les avis divergent quant aux responsabilités qui doivent incomber aux pouvoirs publics ou qui peuvent être assumées par les acteurs et institutions privées. Jusqu'ici, l'accueil et l'éducation de la petite enfance ne sont pas institutionnalisés de manière systématique dans notre pays, et la Suisse ne propose pas de cadre clair ni de conditions structurelles favorables.

La Fondation Jacobs souhaite contribuer à faire émerger une notion commune de l'importance que revêtent l'accueil et l'éducation de la petite enfance, et à améliorer les conditions structurelles qu'offre la Suisse en la matière. Nous en sommes convaincus: une politique globale de la petite enfance se révèle nécessaire si l'on veut garantir l'égalité des chances et aspirer à une vraie plus-value éducative.

Par «politique de la petite enfance», nous entendons une politique destinée avant tout à assurer le bien de l'enfant et son développement optimal; une politique qui bénéficie donc également à l'ensemble de la famille. La petite enfance relève de la compétence conjointe des secteurs de l'éducation, des affaires sociales et de la santé. Ceux-là ont non seulement la responsabilité de constituer un environnement structurel favorable aux enfants et à leurs familles, mais aussi d'assurer la protection de chaque enfant, ce qui inclut de manière indispensable les politiques de la famille et de l'intégration, toutes deux transversales. De la même manière, une politique de la petite enfance devrait représenter aussi un atout pour le marché du travail, dans la mesure, où les parents pourront s'y engager, grâce à une flexibilité des formes d'emploi et à la présence d'offres d'accueil de jour à la fois abordables et de qualité. L'économie et la société ont aussi à y gagner, car des enfants qui ont été accompagnés et encouragés de manière positive, deviennent des adultes mieux qualifiés, qui sont de meilleurs contribuables et manifestent moins de comportements à risque.

Ces prochaines années, nous travaillerons à contribuer à la problématique de la petite enfance en apportant de nouvelles perspectives, favorables à de futurs débats. Afin de pouvoir établir une coopération systématique entre les niveaux d'administration et les diverses parties prenantes du domaine de la petite enfance, il faut savoir qui est impliqué, de quelle manière, et comment ces activités sont coordonnées — ou comment elles pourraient l'être.

C'est la raison pour laquelle la présente étude a vu le jour, à notre initiative partagée avec l'Office fédéral des assurances sociales et le Secrétariat d'Etat aux migrations. Nous souhaitons rendre compte des stratégies ou des concepts, dont disposent les cantons en matière de petite enfance, sous quelle forme le cas échéant, et comprendre comment la mise en œuvre de ces stratégies cantonales est coordonnée entre les niveaux d'administration fédéraux, cantonaux et communaux.

Notre étude montre que les cantons sont nombreux à s'être saisis de la question de la petite enfance, soit de manière explicite, soit de manière implicite dans le cadre d'autres programmes politiques. Il existe également diverses formes de coordination horizontale entre les secteurs concernés, éducation, affaires sociales, santé ou autres, ainsi que de coordination verticale entre la Confédération, le canton et les communes. Mais cette étude révèle également que la coordination est rarement systématisée et qu'il convient de poursuivre les efforts en vue de susciter une vision commune de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance et, en dernière ligne, une politique globale de la petite enfance.

Nous vous souhaitons une lecture agréable et stimulante, et nous réjouissons de poursuivre avec vous un dialogue à la fois critique et constructif.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'S' followed by a more complex, cursive flourish that ends in a sharp point.

Sandro Giuliani

Directeur et délégué du Conseil Fondation Jacobs

1.

Mandat et objectif

1. MANDAT ET OBJECTIF

L'encouragement précoce, l'accueil et l'éducation de la petite enfance vise à soutenir tous les enfants dans leurs processus d'apprentissage et de développement, au sein de leur famille comme à l'extérieur, depuis le premier âge jusqu'à leur entrée à l'école. Le concept d'accueil et d'éducation (ou «formation, accueil et éducation») de la petite enfance est très large: il englobe des prestations d'accueil et d'encouragement destinées aux enfants d'âge préscolaire, incluant un appui social, préventif ou pédagogique aux familles ainsi que le développement de la qualité dans les institutions concernées. L'accueil et l'éducation de la petite enfance relèvent de la compétence des autorités publiques en charge de l'éducation, des affaires sociales et de la santé ainsi que de nombreux autres acteurs. Le domaine constitue une interface au croisement de plusieurs domaines d'action politique, comme la politique d'intégration.

En Suisse, de nombreuses initiatives pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance émergent. Dans les villes et les grandes agglomérations notamment, de nombreux services destinés aux tout-petits et à leurs parents ont vu le jour et de nombreuses communes ont mis sur pied leur propre stratégie en la matière. L'accueil et l'éducation de la petite enfance font également partie des domaines d'encouragement prévus dans le cadre des Programmes d'intégration cantonaux (PIC). Mais il manque encore un tableau national recensant les avancées en matière d'éducation et d'accueil de la petite enfance dans chaque canton. Dans ce contexte, la Jacobs Foundation (JF), en partenariat avec l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)/Programme national contre la pauvreté et le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), a commandité auprès du bureau d'étude et de conseil IFRAS une étude sur les stratégies cantonales et la coordination dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Cette étude s'attache aux trois objectifs suivants :

1. Offrir un tableau synoptique des stratégies et concepts cantonaux existant en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance et de la forme qu'ils revêtent.
2. Étudier comment la mise en œuvre des stratégies cantonales est coordonnée avec la Confédération et les communes et fournir des exemples de coordination systématique tirés de la pratique.
3. Évaluer dans quelle mesure une coordination nationale en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance se révèle nécessaire.

Le présent rapport propose tout d'abord une vue d'ensemble des questions de recherche ainsi que de la méthodologie adoptée (chapitre 2). Le chapitre 3 présente l'inventaire des stratégies (3.1) et des mesures de coordination (3.2) adoptées dans les cantons. Le chapitre 4 dresse un bilan et formule des recommandations à l'attention de la Confédération et des cantons. Les concepts centraux abordés dans cette étude sont définis brièvement dans les encadrés ci-dessous.

1. MANDAT ET OBJECTIF

Éducation et accueil de la petite enfance, encouragement précoce et politique de la petite enfance

«L'encouragement précoce, l'accueil et éducation de la petite enfance» (ou «formation, accueil et éducation de la petite enfance») renvoient souvent dans la pratique au concept d'«encouragement précoce» ou de «politique de la petite enfance». Ces trois formulations recouvrent en principe une même signification et peuvent être interchangeables. Le présent rapport, dans sa version en français, recourt cependant au terme «accueil et éducation de la petite enfance». Celui-ci est actuellement utilisé en Suisse et fait référence à l'approche internationale de ECEC: *Early Childhood Education and Care*, parfois traduit EAJE (Éducation et accueil des jeunes enfants).

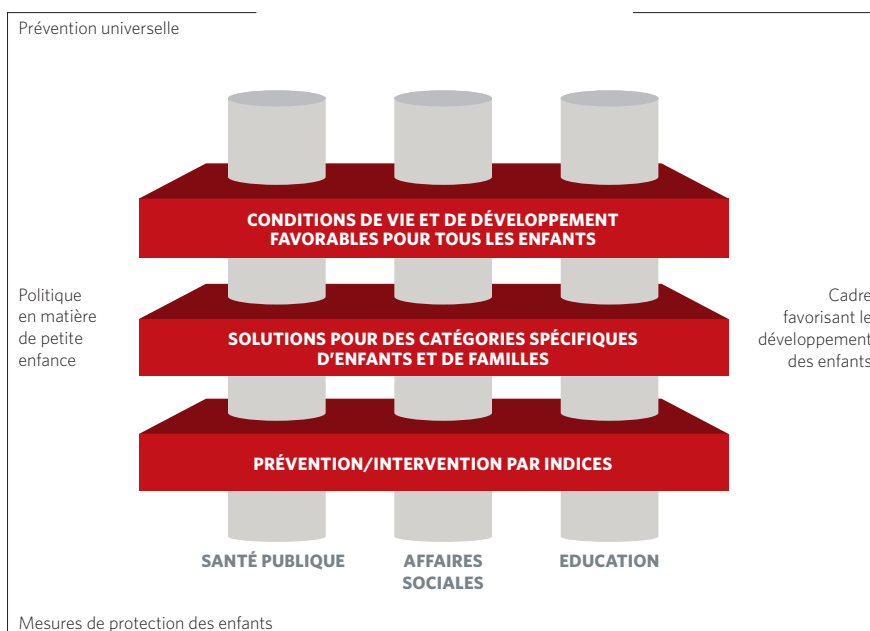
Programmes cantonaux d'intégration (PIC) et encouragement précoce

Depuis le 1er janvier 2014, chaque canton dispose d'un programme cantonal d'intégration (PIC) regroupant l'ensemble des mesures liées à l'encouragement spécifique de l'intégration. Les objectifs stratégiques sont fixés dans le cadre de conventions de programme passées entre le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) et les cantons pour la période 2014–2017. L'encouragement précoce fait partie des huit domaines d'encouragement définis dans le cadre de l'encouragement spécifique de l'intégration, et tous les PIC prévoient ainsi des mesures en la matière, selon une stratégie commune établie par la Confédération et les cantons. Les populations migrantes sont le principal groupe cible de ce PIC.

Le modèle Primokiz

Dans le cadre du programme Primokiz, lancé par la Jacobs Foundation, l'Institut Marie Meierhofer pour l'enfance (MMI) a élaboré un modèle de politique globale et cohérente de la petite enfance. Le «Modèle Primokiz» (Jacobs Foundation 2012) repose, selon le concept développé par le MMI, sur trois piliers: l'éducation, la santé et le social. Le présent rapport accorde en outre une attention particulière à la «politique de l'intégration». La politique de l'intégration se trouve à la croisée de la politique de l'éducation, de la politique sociale et de la santé publique. Elle repose elle-même sur la prévention universelle (des conditions de vie et prestations favorables pour tous les enfants), la prévention sélective (offres destinées à des groupes spécifiques) et la prévention indiquée (services proposés de manière individualisée à tels ou tels enfants et familles) (voir figure 1) :

Figure 1: Le modèle Primokiz





2.

Méthode de
recherche

2. MÉTHODE DE RECHERCHE

2.1 Objets et questions de recherche

La présente étude porte sur les stratégies cantonales dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance et sur les formes de coordination horizontales et verticales autour de cette question. Concernant la coordination horizontale, l'objectif est de faire le point de ce qui existe en matière de stratégies globales d'accueil et d'éducation de la petite enfance dans les cantons englobant les divers secteurs politiques (santé, éducation, affaires sociales), les divers niveaux de prévention et d'intervention, et impliquant les acteurs concernés au sein et en dehors de l'administration. Concernant la coordination verticale, il s'agit principalement de faire le point de la coordination entre les cantons et la Confédération ou les organes intercantonaux, d'une part, et d'autre part à l'intérieur des cantons entre ceux-ci et les communes. Le tableau synoptique ci-dessous présente les principales questions de recherche.

Table 1: Tableau synoptique des principales questions de recherche

DOMAINE	QUESTION DE RECHERCHE
Stratégies cantonales	Quels concepts ou stratégies cantonales existent dans le domaine de l'accueil de l'éducation de la petite enfance? Quelles instances sont responsables de la mise en œuvre des stratégies et quels autres acteurs sont impliqués? Comment se présentent les stratégies? Quels secteurs (santé publique, affaires sociales, éducation etc.) et quels niveaux d'intervention (mesures destinées à toutes les familles, à certaines familles, ou à des cas individuels) sont prévus par les stratégies? Quels sont les points communs et les différences entre les stratégies cantonales dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance?
Coordination	Comment est organisée la coordination verticale? Existe-t-il des démarches systématiques et institutionnalisées? Quels moyens sont alloués à la coordination verticale? La coordination verticale est-elle fructueuse? Comment est organisée la coordination horizontale? Existe-t-il des démarches systématiques et institutionnalisées? Quels moyens sont alloués à la coordination horizontale? La coordination horizontale est-elle fructueuse?
Autres mesures de coordination nécessaires	Les cantons ont-ils besoin d'autres mesures de coordination verticale ou horizontale? Des mesures de coordination au niveau national sont-elles nécessaires?

Tableau INFRAS.

Pour les besoins du présent rapport, en premier lieu, toutes les stratégies et tous les concepts mis en place par les cantons en rapport explicite avec l'accueil et l'éducation de la petite enfance, l'encouragement précoce ou la politique de la petite enfance ont fait l'objet d'une analyse. Dans le cas d'une absence de stratégie de ce type, les analyses reposent soit sur un document disponible en matière de politique de la famille, de l'enfance et de la jeunesse, soit sur le Programme cantonal d'intégration (PIC).

2.2 Méthodologie

L'état des lieux présenté ici a été réalisé en quatre étapes:

- Dans un premier temps, un premier panorama des stratégies cantonales disponibles en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance a été compilé à partir de recherches en ligne et d'enquêtes ponctuelles.
- Dans un second temps, les documents disponibles (stratégies cantonales spécifiques en matière de petite enfance ou PIC 2014–2017) ont été soumis à une brève analyse de contenu, dont les résultats ont été compilés dans un fichier Excel.
- Dans un troisième temps, un entretien téléphonique guidé a été mené avec l'instance principale responsable de la mise en œuvre des mesures liées à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance dans chaque canton, afin de recueillir des informations sur les mécanismes de coordination verticale et horizontale.
- Dans un quatrième et dernier temps, les résultats de l'analyse des documents et des entretiens ont été synthétisés et compilés dans le présent rapport.

2. MÉTHODE DE RECHERCHE

Le tableau ci-dessous présente l'ensemble des documents étudiés et des instances cantonales interrogées:

Table 2: Présentation des documents analysés et des instances interrogées

CANTON	DOCUMENT ANALYSÉ	ANNÉE	INSTANCE INTERROGÉE
AG	PIC 2014 – 2017	2013	Service Famille et égalité, Département de la santé et des affaires sociales
AI	PIC 2014 – 2017	2013	Bureau des étrangers, service Intégration, Département Justice, police et affaires militaires
AR	Concept pour la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, les familles et l'intégration des migrantes et migrants	2013	Division Égalité des chances, Office des affaires sociales, Département de la santé et des affaires sociales
BE	Concept pour l'encouragement précoce dans le Canton de Berne	2012	Office des affaires sociales, Division Famille, Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du Canton de Berne
BL	Encouragement linguistique précoce dans la région de Bâle-Campagne	2013	Division Familles, intégration et services, Direction de la sécurité
BS	Mesures et projets pour l'encouragement précoce	2014 (2008)	Coordination Encouragement précoce, Département de l'Éducation
FR	PIC 2014 – 2017	2013	Service de l'enfance et de la jeunesse, Direction de la santé et des affaires sociales
GE	PIC 2014 – 2017	2013	Bureau de l'intégration des étrangers, Département de la sécurité et de l'économie
GL	Rapport de base «Une politique de la famille efficace dans le Canton de Glaris»	2014	Division Famille, Département de l'éducation et de la culture
GR	PIC 2014 – 2017	2013	Office des migrations et du droit civil, Service spécialisé pour l'intégration, Département de la justice, de la sécurité et de la santé. Office du service social, Service de la famille, des enfants et de la jeunesse, Département de l'économie publique et de la société.
JU	PIC 2014 – 2017	2013	Bureau de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme, Service de la population, Département de l'intérieur
LU	Concept Encouragement précoce du Canton de Lucerne	2014	Service des affaires sociales et de la société, département de la santé et des questions sociales
NE	PIC 2014 – 2017	2013	Service de la cohésion multiculturelle, Département de l'économie et de l'action sociale
NW	Stratégie Encouragement précoce du Canton de Nidwald 2014 – 2024	2016	Service de la promotion de la santé et de l'intégration (GFI), Direction de la santé et des affaires sociales
OW	PIC 2014 – 2017 ¹	2015; 2013	Service des questions de société, Office cantonal des affaires sociales, Département de la sécurité et de la justice
SG	Stratégie Encouragement précoce du Canton de Saint-Gall	2015	Office des affaires sociales, Département de l'intérieur
SH	Principes directeurs pour l'encouragement précoce: recommandations d'action pour une politique familiale efficace en matière de petite enfance dans le Canton de Schaffhouse	2011	Service de médiation et de coordination Encouragement précoce, Division Pédagogie spécialisée, Département de l'éducation
SO	Modèle directeur et concept Famille et générations	2009	Service de l'intégration, Office de la sécurité sociale, Département de l'intérieur
SZ	Modèle directeur Enfance et jeunesse du Canton de Schwyz	2016	Office de la santé et des affaires sociales, Département de l'intérieur
TG	Concept Encouragement précoce du Canton de Thurgovie	2015	Service des questions de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, Département de l'éducation et de la culture
TI	PIC 2014 – 2017	2013	Bureau du soutien aux organismes et activités pour les familles et la jeunesse (UFAG), Département santé et société

¹ Nous n'avons eu accès au programme périodique du Service des questions de société 2016 – 2019, y compris son chapitre 2 «Encouragement précoce», qu'après l'entretien.

2. MÉTHODE DE RECHERCHE

CANTON	DOCUMENT ANALYSÉ	ANNÉE	INSTANCE INTERROGÉE
UR	Encouragement précoce dans le Canton d'Uri: concept	2015	Service de la promotion de la santé d'Uri (organisation privée)
VD	Programme cantonal de promotion de la santé et de prévention primaire enfants (0 – 6 ans)-parents	2006	Prévention primaire petite enfance, Service de protection de la jeunesse, Département de la formation et de la jeunesse
VS	PIC 2014 – 2017	2013	Service de la population et des migrations, section intégration, Département de la formation et de la sécurité
ZG	Concept pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance dans le Canton de Zoug	2013	Office cantonal des affaires sociales, Direction de l'intérieur
ZH	Stratégie Encouragement précoce	2012	Unité Planification de l'éducation, Secrétariat Encouragement précoce, Direction de l'éducation du Canton de Zurich. Office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle, Direction de l'éducation du Canton de Zurich.

Tableau INFRAS.

Dans le cadre de ce projet-ci, un seul entretien a pu être réalisé par canton. Les évaluations présentées ici représentent donc principalement le point de vue de l'instance contactée. Le présent rapport ne prétend pas offrir une analyse de situation exhaustive dans chaque canton.

Dans certains cantons, des stratégies en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance sont en cours d'élaboration: Elles n'étaient par conséquent pas disponibles lors de l'analyse des documents et n'ont pas pu y être incluses.

3.

Conclusions de
l'état des lieux

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Ce chapitre expose les résultats saillants de l'analyse de documents et des entretiens. Le présent inventaire répertorie les stratégies cantonales et les mécanismes de coordination opérationnels dans le domaine de la petite enfance en mai/juin 2016.

Tout d'abord, le sous-chapitre 3.1 brosse un tableau des stratégies cantonales en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance (3.1.1), puis précise quelles sont les instances cantonales responsables de leur mise en œuvre et quels acteurs supplémentaires sont impliqués (3.1.2). La partie 3.1.3 fournit un aperçu plus détaillé de ces stratégies.

Le sous-chapitre 3.2 entre dans le détail des mécanismes de coordination au niveau cantonal, en opérant une distinction entre coordination administrative interne (3.2.1), coordination avec les communes (3.2.2), avec des acteurs tiers (3.2.3) et au niveau intercantonal et national (3.2.4). Les moyens mis à disposition dans les cantons pour la coordination sont recensés au point 3.2.5 et la partie 3.2.6 énumère les facteurs décrits par les cantons comme favorables ou posant obstacle à une coordination efficace.

3.1 Stratégies cantonales d'accueil et d'éducation de la petite enfance

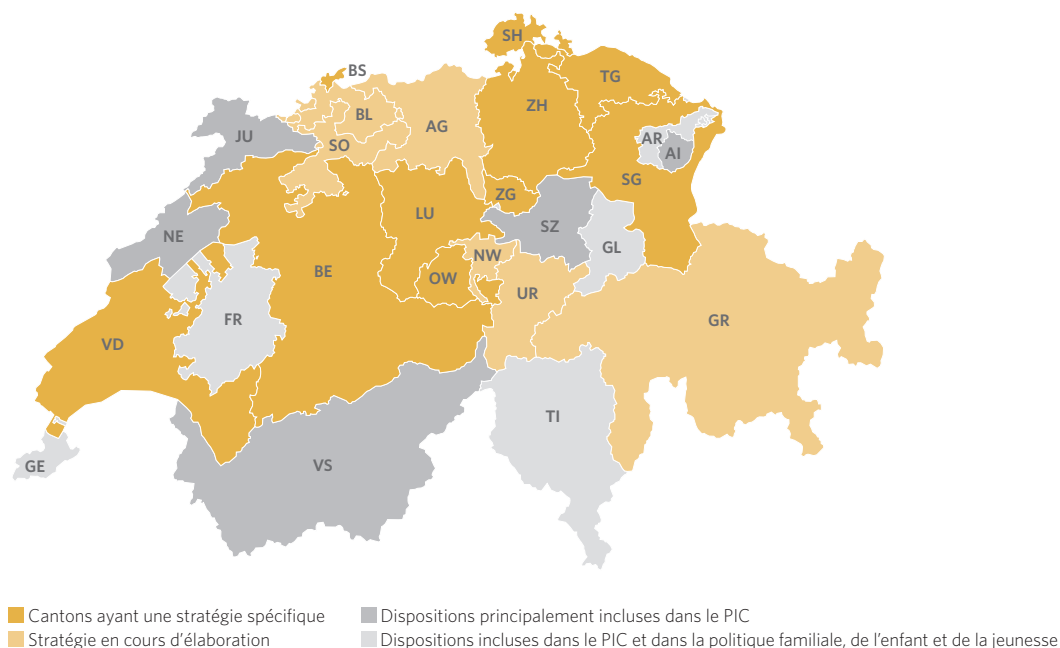
3.1.1 Aperçu général

L'illustration ci-dessous offre un panorama des stratégies cantonales d'accueil et d'éducation de la petite enfance, en mettant en relief quatre groupes de cantons:

- 1. Les cantons disposant d'une stratégie spécifique dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance** (10 cantons: BE, BS, LU, OW, SG, SH, TG, VD, ZG, ZH): ces cantons ont élaboré un concept, un programme ou un document stratégique définissant les grandes orientations et les domaines d'action en matière de petite enfance, généralement sous une forme officielle, publiée, à l'exception d'un seul canton dans lequel cette stratégie est reflétée par un document interne.
- 2. Les cantons dans lesquels une stratégie en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance est en cours d'élaboration** (6 cantons: AG, BL, GR, NW, SO, UR): au sein de ce groupe, le niveau d'avancement des travaux varie d'un canton à l'autre. Dans l'un des cantons, le processus a tout juste commencé (GR). Il se poursuit dans certains autres (BL, SO) et d'autres encore ont déjà à leur disposition une stratégie prête, mais qui n'a pas encore fait l'objet d'une consultation et/ou d'un vote au Conseil d'Etat (AG, NW, UR).
- 3. Les cantons dans lesquels les mesures en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance s'appuient principalement sur le PIC** (5 cantons: AI, JU, NE, SZ, VS): depuis le 1er janvier 2014, chaque canton a mis en place un PIC qui intègre toutes les mesures liées à la promotion spécifique de l'intégration. L'encouragement précoce y figure au titre d'un des huit domaines d'intégration. Le PIC établit de manière contraignante les objectifs stratégiques qui doivent avoir été réalisés à la fin de la période de programme dans le domaine de l'encouragement précoce. Le PIC s'adresse au groupe-cible des personnes migrantes.
- 4. Les cantons qui s'appuient en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance sur le PIC et sur d'autres bases, notamment des lois et des stratégies dans le domaine de la politique de l'enfance et de la famille** (5 cantons: AR, GE, GL, FR, TI): plusieurs cantons ont établi, outre le PIC, une politique expresse de la famille ou de l'enfance et de la jeunesse qui comporte également des dispositions relatives à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Figure 2: Aperçu général des stratégies cantonales en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance



Graphique INFRAS.

Les cantons disposant d'une stratégie spécifique dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance constituent le plus grand groupe (10 cantons). Outre ceux-ci, 6 cantons élaborent actuellement une stratégie spécifique en la matière. Si l'on observe ces deux groupes pris ensemble (cantons comptant une stratégie spécifique en place ou en cours d'élaboration) pris ensemble, on remarque qu'il s'agit de cantons alémaniques à l'exception du canton de Vaud. Dix cantons ne disposent d'aucune stratégie spécifique: l'accueil et l'éducation de la petite enfance sont traités dans le cadre du PIC et/ou d'une autre stratégie cantonale relevant par exemple de la politique de la famille, de l'enfance et de la jeunesse. Ces deux derniers groupes sont constitués en majeure partie de cantons romands (6 cantons sur 10). Il n'y a pas de lien direct entre l'existence ou non d'une stratégie spécifique dans un canton et l'état d'avancement de ce dernier en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance. De fait, les cantons latins sont parfois parmi les plus avancés dans ce domaine, même si tous ne disposent pas tous d'une stratégie.

D'autre part, on peut constater une certaine dichotomie ville/campagne entre les deux grands groupes ainsi obtenus de cantons avec et de cantons sans stratégie spécifique. Le canton urbain de Bâle-Ville ou les cantons comptant de grandes agglomérations (BE, LU, VD, ZH) ont tendance à tomber dans la première catégorie – celles des cantons dotés d'une stratégie spécifique en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance, tandis que dans la seconde catégorie – des cantons sans stratégie de ce type – les cantons ruraux occupent une place prépondérante (AI, AR, GL, JU, FR, SZ). Toutefois, des exceptions sont à noter: ainsi, des cantons ruraux plus petits tels NW, OW et UR ont, quant à eux, mis sur pied une stratégie d'accueil et d'éducation des tout-petits (sachant qu'elle est en attente d'approbation en NW et UR).

Le tableau suivant donne une description des stratégies cantonales disponibles, des organes responsables de leur mise en œuvre et de l'avancement de leur application.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Table 3: Aperçu général des stratégies cantonales en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance, des organes responsables et de l'avancement de leur mise en œuvre (mai/juin 2016)

CANTON	DÉNOMINATION DE LA STRATÉGIE	SERVICE/ORGANE COMPÉTENT	AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE
AG	Stratégie en cours d'élaboration	Service Famille et Égalité	Le Service Famille et Égalité a mis sur pied un concept pour l'encouragement précoce, en collaboration avec d'autres départements et avec une assistance externe. Décision du Conseil d'Etat prochainement attendue (état au moins de juin 2016).
AI	Accueil et éducation de la petite enfance traités principalement dans le cadre du PIC 2014–2017.	Bureau des étrangers, service Intégration	Le PIC comporte notamment une mesure centrale dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance (encouragement linguistique pour les enfants dont les connaissances en allemand sont insuffisantes un an avant l'entrée à l'école enfantine). Cette mesure est appliquée.
AR	La diversité comme chance: Concept pour la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, les familles et l'intégration des migrantes et migrants	Office des affaires sociales, Division Égalité des chances	La stratégie «La diversité comme chance» comporte au titre du domaine d'action «des familles fortes» plusieurs mesures pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance, qui sont actuellement appliquées.
BE	Concept pour l'encouragement précoce dans le Canton de Berne (complété par le rapport social 2015)	Office des affaires sociales, Division Famille	Le concept est mis en œuvre. Il est valable pour la période 2012–2016. Des mesures supplémentaires prévues à partir de 2016 ont été intégrées dans le rapport social 2015.
BL	Stratégie en cours d'élaboration	Office de l'enfance, de la jeunesse et des services aux personnes handicapées (Direction de l'éducation, de la culture et des sports)	Un concept pour l'encouragement précoce est en cours d'élaboration. Une première rencontre avec des parties prenantes est prévue à l'automne à cette fin. Ce concept a pour vocation d'améliorer les dispositions existantes et de les diffuser, non de créer de nouvelles structures. Il existe déjà un concept pour l'encouragement linguistique des enfants issus de la migration («Encouragement linguistique précoce dans la région de Bâle-Campagne»).
BS	Mesures et projets pour l'encouragement précoce	Coordination Encouragement précoce, Département de l'Éducation	Il existe déjà depuis 2008 un concept pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance à Bâle, qui est constamment développé et dont la mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.
FR	Pas de stratégie explicite. La politique de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance se fonde notamment sur la Loi cantonale sur l'enfance et la jeunesse (2006).	Service de l'enfance et de la jeunesse, Direction de la santé et des affaires sociales	À l'heure actuelle, la politique de l'enfance et de la jeunesse fait l'objet d'un développement dans le cadre d'un processus participatif (je participe/i mache mit (2015–2017)). Les autres sources sur lesquelles les mesures s'appuient sont le rapport pour une politique familiale globale dans le canton de Fribourg (2004) et le PIC 2014–17.
GE	Accueil et éducation de la petite enfance principalement intégrés dans le PIC 2014–2017	Office de l'enfance et de la jeunesse, Département de l'instruction publique, de la culture et du sport Bureau de l'intégration des étrangers, Département de la sécurité et de l'économie	De nombreuses mesures d'accueil et d'éducation de la petite enfance sont définies et mises en œuvre dans le cadre du PIC en faveur des familles issues de l'immigration. De plus, la Constitution cantonale et la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance représentent la base de diverses activités cantonales en matière de petite enfance (surveillance, information, recherche). Étant donné que l'accueil et l'éducation de la petite enfance sont principalement du ressort des communes, celles-ci assument également quantité d'autres activités et tâches de coordination.
GL	Les mesures dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance se fondent sur le rapport de base «Une politique familiale efficace dans le canton de Glaris» ainsi que sur le PIC 2014–17	Division Famille, Office de la scolarité et du sport	Dans la mesure où la Division Famille est pour l'heure en cours d'établissement, le domaine de l'accueil et de l'éducation fait l'objet principalement de trois mesures dans le cadre du PIC, qui sont mises en œuvre sous la direction de la Division Intégration.
GR	Stratégie en cours d'élaboration.	Office des affaires sociales, Service de la famille, des enfants et de la jeunesse	Un concept de base pour l'encouragement précoce est en cours d'élaboration. Il comportera des recommandations à l'usage des communes en vue d'une action en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance.
JU	Accueil et éducation de la petite enfance abordés principalement dans le cadre du PIC 2014–2017.	Service de la population, Bureau de l'intégration des étrangers et de la lutte contre le racisme	Le PIC est un document fondamental pour le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Il existe plusieurs projets et mesures, y compris en collaboration avec les secteurs des affaires sociales et de la santé.
LU	Concept Encouragement précoce du Canton de Lucerne	Division des Questions sociales, Service Affaires sociales et Société	Le concept est implémenté sur la période 2014–2017 mais se poursuivra aussi au-delà de ce délai.
NE	Programme «Réussir l'intégration dès l'enfance» (2010–2013), ce programme a été intégré au PIC 2014–17.	Service de la cohésion multiculturelle COSM (service dédié à l'intégration)	Le service cantonal dédié à l'intégration a déjà coordonné en 2010–2013 le programme «Réussir l'intégration dès l'enfance». Celui-ci est désormais incorporé dans le PIC. La mise en œuvre des diverses mesures a lieu en étroite collaboration avec d'autres départements et acteurs.
NW	Un concept pour l'encouragement précoce dans le canton de Nidwald a été établi, mais pas encore adopté.	Division Promotion de la santé et Intégration	Le Conseil d'Etat doit statuer à l'été 2016 (état au mois de juin 2016).
OW	Programme périodique du Service des questions de société 2016–2019, chapitre 2 «Encouragement précoce».	Office des affaires sociales, service des questions de société	L'encouragement précoce constitue l'une des grandes orientations du Service des Affaires sociales pour la période 2016–2019. Notamment, un état des lieux de la question a déjà été effectué. Il existe en outre un Programme pour l'encouragement linguistique 2009–2011 et 2012–2013 ainsi qu'un Rapport sur la famille 2013.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

CANTON	DÉNOMINATION DE LA STRATÉGIE	SERVICE/ORGANE COMPÉTENT	AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE
SG	Stratégie Encouragement précoce du Canton de Saint-Gall	Département de l'intérieur, Département de l'éducation, Département de la santé (sous la direction de l'Office des affaires sociales, Département de l'intérieur)	Le canton se trouve en pleine phase de mise en œuvre de la stratégie. Plusieurs mesures ont été établies et sont mises en œuvre par les trois départements concernés, soit individuellement soit ensemble.
SH	Principes directeurs pour l'encouragement précoce: recommandations d'action pour une politique familiale efficace en matière de petite enfance dans le Canton de Schaffhouse	Service de médiation et de coordination Encouragement précoce, Département de l'éducation	Les principes directeurs du canton sont mis en œuvre par étapes. Dans certains domaines, la mise en œuvre est déjà relativement avancée, dans d'autres, elle n'a pas encore été lancée.
SO	Principes directeurs en cours d'élaboration	Office de la sécurité sociale, Service Familles	Le Canton établit à l'heure actuelle des principes directeurs pour l'encouragement précoce. Aucun état des lieux n'est prévu. Il existe déjà un document de base concernant la promotion de l'intégration dans le domaine de la petite enfance et un guide concernant la qualité pour l'encouragement linguistique dans les groupes de jeu et les structures d'accueil de jour.
SZ	Accueil et éducation de la petite enfance traités principalement dans le cadre du PIC 2014 – 2017.	Office de la santé et des affaires sociales, Division des questions sociales	Plusieurs mesures en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance sont mises en œuvre dans le cadre du PIC. Une conférence sur le sujet: «Encouragement précoce, entre responsabilité individuelle et sociale – grandir dans le Canton de Schwyz» a eu lieu en novembre 2015. Le modèle directeur Enfance et jeunesse n'aborde pas l'accueil et l'éducation de la petite enfance comme un domaine distinct.
TG	Concept Encouragement précoce du Canton de Thurgovie	Service des questions de l'enfance, de la jeunesse et de la famille	Le concept, publié en novembre 2015 court jusqu'en 2019. À l'heure actuelle, ce concept est diffusé et diverses mesures sont en cours de lancement. Une coordination très étroite a lieu avec le PIC. De plus, il existe aussi un Concept pour la coordination des processus dans le cadre de la politique de l'enfance, de la jeunesse et de la famille 2014 – 2018.
TI	Pas de stratégie spécifique, mais diverses mesures de soutien dans le domaine de la petite enfance.	Bureau du soutien aux organismes et activités pour les familles et la jeunesse	Plusieurs mesures d'assistance aux familles, y compris précisément dans le domaine de la petite enfance, ont été mises en place, sur la base des lois cantonales correspondantes (Loi sur les familles et Loi sur les soutiens aux familles). La politique de la famille est en cours de refonte dans le cadre des Principes directeurs du Conseil d'Etat 2015 – 2019 en vigueur. Ceux-ci prévoient entre autres de développer les offres d'accueil pour les tout-petits et d'en améliorer la qualité et la coordination. En outre, le PIC contient également des mesures touchant à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance.
UR	Un Concept pour l'encouragement précoce dans le Canton d'Uri a déjà été rédigé, mais il n'a pas encore été adopté.	Service de la promotion de la santé d'Uri	La date à laquelle le Conseil d'Etat statuera sur ce concept n'est pas encore connue. À l'heure actuelle, aucun financement n'a été alloué aux fins d'application des mesures envisagées.
VD	Programme cantonal de promotion de la santé et de prévention primaire enfants (0 – 6 ans)-parents	Service de la santé publique et Service de protection de la jeunesse	Plusieurs mesures en faveur des tout-petits et de leurs familles sont mises en œuvre depuis 2006 dans le cadre du Programme de prévention. De manière générale, il existe de nombreuses initiatives dans le domaine de la petite enfance, y compris en dehors du Programme. Le PIC prévoit des dispositions spécifiques pour les familles issues de la migration.
VS	PIC 2014 – 2017	Section Intégration	Accueil et éducation de la petite enfance abordés principalement dans le cadre du PIC 2014 – 2017.
ZG	Concept pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance dans le Canton de Zoug	Office des affaires sociales, Division générations et société	Une note de mise en œuvre comportant des mesures concrètes et orientée autour de plusieurs grands axes a été rédigée début 2016. Néanmoins, il n'est pas possible de travailler à la fois sur tous les domaines d'action prévus, par manque de ressources.
ZH	Stratégie Encouragement précoce	Unité planification de l'éducation et Office de la jeunesse et de l'orientation professionnelle	La stratégie Encouragement précoce a été adoptée au cours de la période de législature 2011 – 2015 et sa mise en œuvre se poursuit. Un mécanisme de contrôle permet de rendre compte du degré de réalisation des diverses mesures.

Tableau INFRAS. Source : Analyse de documents et entretiens (mai/juin 2016).

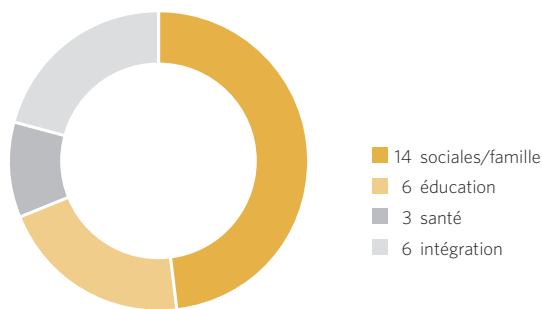
3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

3.1.2 Acteurs et domaines de responsabilité

Principal organe responsable de la mise en œuvre de la stratégie d'accueil et d'éducation de la petite enfance

De manière générale, une seule instance est désignée comme responsable principale de la mise en œuvre. Deux cantons ont quant à eux cité deux organes responsables. Comme l'indique l'illustration suivante, ce sont le plus souvent les services compétents en matière d'affaires sociales/familiales qui sont responsables de l'application de les stratégies et mesures dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance (14 cantons). Dans moins d'un quart des cantons (6 cantons), les services de l'intégration sont à la manœuvre. Dans six cantons, les principales instances responsables relèvent du domaine de l'éducation, et dans trois autres, de la santé.

Figure 2: Principal organe administratif responsable de la mise en œuvre de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance.



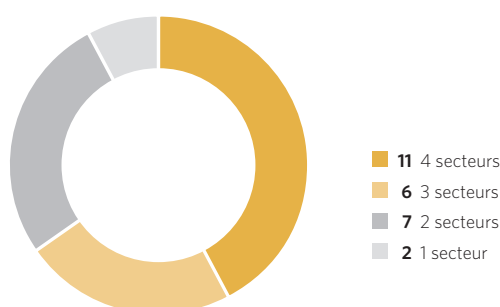
Graphique: INFRAS. Sources: entretiens et analyse de documents, mai/juin 2016. n=26. (x2)

Légende: Domaine dont relève l'organe responsable: affaires sociales/famille, éducation, santé, ou intégration, d'après les indications fournies par les documents et entretiens. (Plusieurs réponses sont possibles; 29 organes responsables nommés au total).

Autres organes impliqués dans l'application des stratégies au sein de l'administration cantonale

En général, outre l'organe compétent au premier chef, d'autres instances ou services sont aussi chargés de la mise en œuvre des stratégies en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Selon le modèle Primokiz, il est souhaitable que les trois «piliers» de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance – à savoir les secteurs des affaires sociales, de l'éducation et de la santé – assurent conjointement la mise en œuvre de la stratégie pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance. Nous avons donc évalué dans quelle mesure ces trois secteurs, ainsi que le domaine de la politique de l'intégration, qui représente une tâche transversale, sont impliqués dans l'élaboration ou la mise en œuvre des stratégies (voir illustration):

Figure 3: Implication des secteurs affaires sociales, éducation, santé et intégration dans la mise en œuvre de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance



Graphique: INFRAS. Sources: entretiens et analyse de documents, mai/juin 2016. n=26. (x2)

Légende: Organes chargés de l'élaboration/de l'application de la stratégie d'accueil et d'éducation de la petite enfance et leur appartenance aux secteurs Affaires sociales/famille, éducation, santé ou intégration. Évaluation selon le nombre de secteurs impliqués dans chaque canton.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

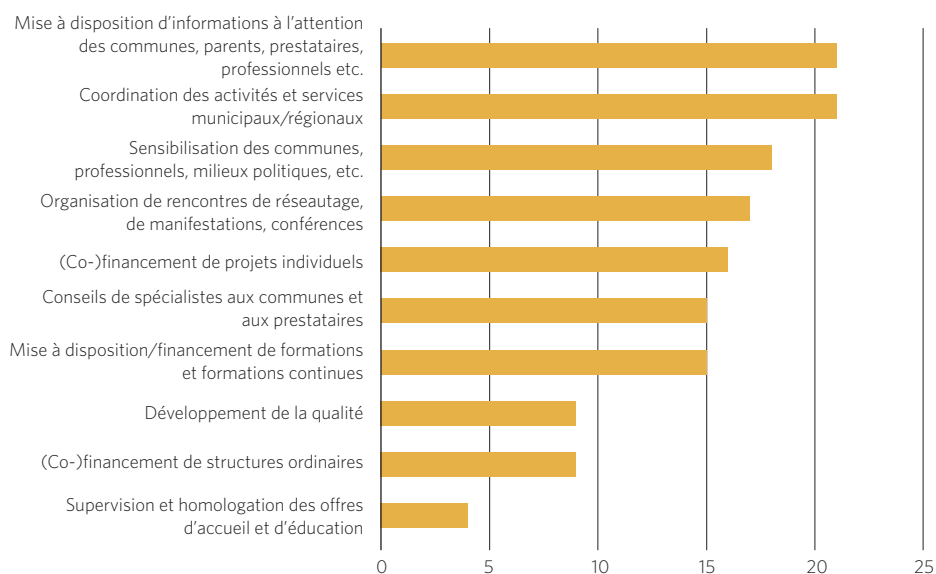
L'évaluation fait ressortir le constat suivant: dans 11 cantons, les quatre secteurs sont impliqués. Trois secteurs sont impliqués dans 6 cantons et deux dans 6 autres. Dans 3 cantons seulement, le secteur principalement compétent est aussi le seul impliqué.

Comme le montre plus loin l'étude approfondie des systèmes de coordination administrative, intégrer les divers secteurs dans la mise en œuvre des stratégies ne va pas sans certaines difficultés pour le principal organe responsable. Ces difficultés sont exposées au point 3.2.1.

Rôle du canton

Dans le cadre de l'analyse de documents, nous avons étudié la manière dont le rôle du canton est décrit. Les tâches les plus fréquemment mentionnées – à 21 reprises – sont celle de mettre à disposition les informations auprès des divers acteurs et celle de coordonner les offres et activités communales et/ou régionales. De même, celles de sensibiliser à la question et d'organiser des rencontres de mise en contact et d'autres événements autour de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance reviennent souvent.

Figure 4: Rôle des instances cantonales dans la mise en œuvre de la stratégie et des mesures en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance



Graphique: INFRAS. Sources: analyse de documents. n=22.

Légende: Indications concernant le rôle du canton dans les documents analysés. n=22 (quatre documents ne contiennent pas d'indications quant au rôle du canton). Certaines indications peuvent revenir plusieurs fois.

De manière générale, le canton revêt diverses fonctions ou rôles parmi ceux qui sont illustrés ici. Dans quatre cas, les documents étudiés n'ont permis de tirer aucune information sur le rôle du canton.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Le rôle du canton a également été abordé lors des entretiens. À partir des réponses données, on peut distinguer trois groupes de cantons:

1. Les cantons qui assument **principalement une fonction de conseil/de soutien/de coordination**. Dans ces cas, ce sont les communes ou les régions qui sont responsables au premier chef de la réalisation des mesures prises dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Avec 12 cantons, ce groupe est le plus important.
2. Les cantons qui ont une fonction de **supervision** de la mise en œuvre des stratégies et mesures prises (8 cantons). Celles-ci sont donc appliquées principalement de manière centrale, au niveau cantonal, les communes jouant plutôt un rôle subordonné ou étant moins actives.
3. Les cantons qui ont **à la fois le rôle de coordonner et celui de mettre en œuvre** les mesures (6 cantons).

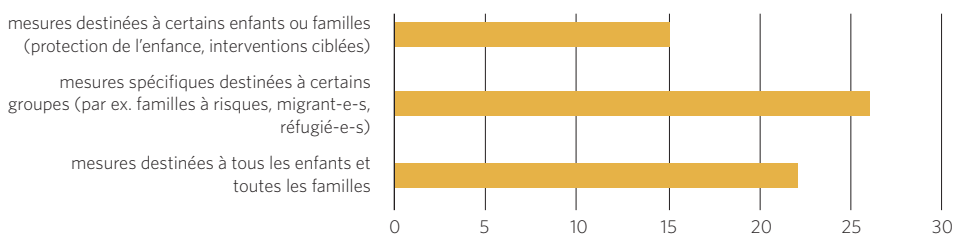
Dans leur majorité, les cantons assument donc un rôle actif, soit en tant que principaux responsables soit tout au moins en mettant eux-mêmes en œuvre certaines mesures.

3.1.3 Détail des stratégies cantonales

Classification des mesures selon les trois niveaux du modèle Primokiz

Selon le modèle Primokiz, une stratégie globale pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance doit idéalement couvrir tout un éventail de mesures: depuis les offres et mesures destinées à tous les enfants et toutes les familles jusqu'aux mesures destinées de manière individuelle à certains enfants ou familles (par ex. mesures de protection de l'enfance), en passant par des mesures spécifiques destinées à certains groupes (par ex. les familles à risques). L'analyse de documents fait ressortir si tel est aussi le cas dans les stratégies cantonales étudiées (voir illustration):

Figure 5: Types de mesures mentionnés dans le cadre des stratégies en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance



Graphique: INFRAS. Source: analyse de documents, n=26.

Légende: Analyse des types de mesures mentionnés dans les documents cantonaux étudiés.

L'analyse montre que tous les documents étudiés prévoient des mesures destinées à des groupes spécifiques. 22 documents mentionnent également des mesures ou des offres destinés à tous les enfants et toutes les familles. 15 prévoient des offres destinées précisément à certains enfants et familles:

En tout, 14 cantons se sont dotés de stratégies globales comportant les trois types de mesures. À l'exception de deux cas, tous les documents prévoient au moins deux types de mesures sur les trois. Il convient de noter que plusieurs cantons élaborent actuellement des stratégies globales d'accueil et d'éducation de la petite enfance qui n'ont de ce fait pas pu être prises en compte au moment de l'analyse (cf. point 3.1.1).

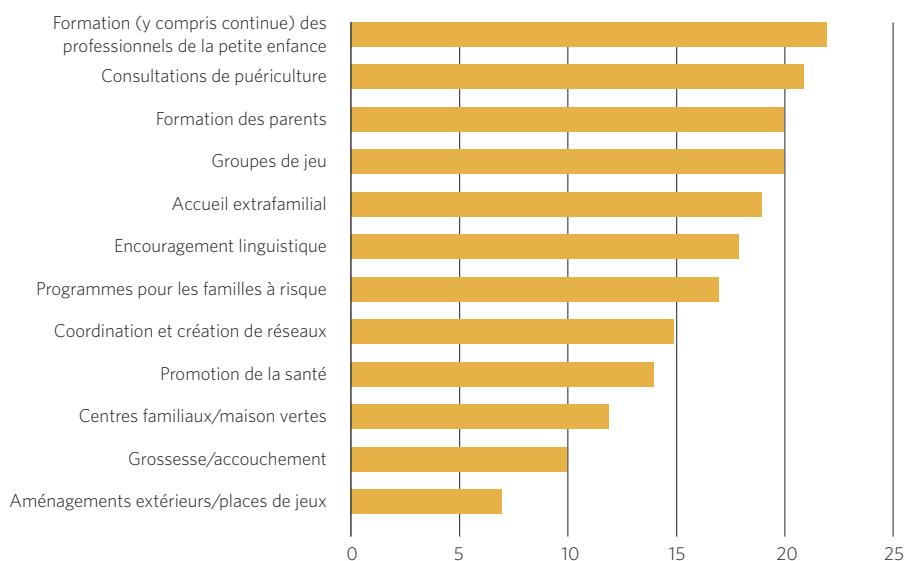
3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Y a-t-il des stratégies qui couvrent les trois niveaux tout en abordant aussi les trois piliers (santé, éducation, affaires sociales) dans leur application, conformément au modèle Primokiz pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance (voir chapitre 2)? Selon notre analyse des documents cantonaux disponibles et des déclarations supplémentaires recueillies lors des entretiens, c'est le cas dans huit cantons. À une exception près, il s'agit de cantons disposant d'une stratégie consacrée à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance. Trois cantons prennent en considération les trois niveaux, sans pour autant impliquer tous les piliers dans l'application de leur stratégie. Trois autres s'appuient quant à eux sur les trois piliers sans avoir défini des mesures touchant aux trois niveaux d'action.²

Thèmes/domaines d'action mentionnés dans les stratégies

Nous nous sommes également penchés sur les thèmes ou les domaines d'action abordés dans les documents explorés. L'illustration suivante reprend les offres et domaines d'action répertoriés dans ces documents, classés en fonction de la fréquence des occurrences (un même document peut mentionner plusieurs catégories):

Figure 6: Aperçu global des offres et des domaines d'actions mentionnés dans les documents



Graphique: INFRAS. Source: analyse de documents. n=26.

Légende: Analyse des offres et des champs thématiques mentionnés dans les documents analysés (nombre d'occurrences; plusieurs catégories peuvent être citées dans un même document).

Dans au moins 22 documents sur 26, la formation y compris continue des professionnels de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance figure au nombre des champs d'action. Dans 20, voire 21 documents, on retrouve les consultations parents-enfants et le sujet de la formation des parents. Les groupes de jeu occupent également une place non négligeable (ils apparaissent dans 19 documents) – et sont mêmes mentionnés plus fréquemment que les offres d'accueil extrafamilial (structures d'accueil de jour, familles de jour: mentionnées dans 18 documents). Toujours dans une majorité des documents analysés, apparaissent des mesures dans le domaine de l'encouragement linguistique, des programmes pour les familles à risques, des mesures de coordination et de mise en réseau ainsi que des offres et mesures de promotion de la santé. Comme on peut le voir, les documents analysés abordent donc un vaste éventail de sujets. Là encore, il convient de noter que plusieurs cantons sont actuellement en train d'élaborer une stratégie d'accueil et d'éducation de la petite enfance qui n'a de ce fait pas toujours pu être prise en compte dans la présente analyse.³

² Les cantons n'ayant pas encore entamé la mise en œuvre des mesures (AG, NW, UR) n'ont pas été pris en compte dans ce bilan.

³ Les groupes de jeu constituent une offre essentiellement spécifique à la Suisse alémanique. En Suisse romande, ceux-ci sont peu répandus – à l'exception des deux cantons bilingues de Fribourg et du Valais (où ils portent le nom de «Maternelles»). Les «haltes-garderies», «haltes-jeux» et «jardins d'enfants» proposés en Suisse romande correspondent plus ou moins à des structures d'accueil à la demi-journée. Au Tessin, près des trois quarts des enfants vont à l'école infantine (dite «scuola dell'infanzia») dès trois ans.

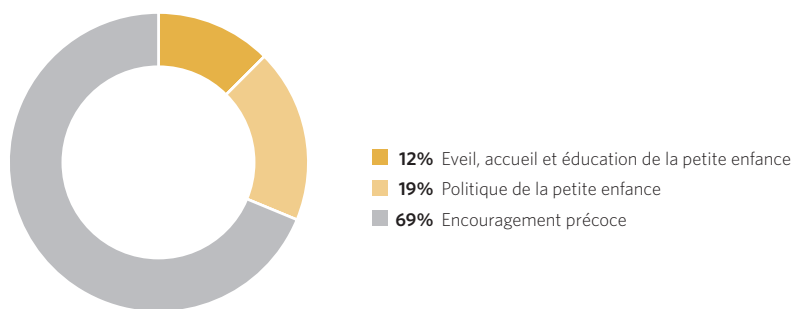
3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Les cantons disposant d'une stratégie spécifique en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance (cf. point 4.1.1., groupe 1) abordent, à deux exceptions près, une très grande variété de thématiques. Les cantons sans stratégie spécifique en la matière font en général état d'un éventail de thèmes plus réduit (5 cantons) ou limité (4 cantons).

Termes utilisés dans les documents étudiés

De manière générale, les cantons n'utilisent dans leurs documents qu'une seule dénomination pour désigner le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Dans une très large majorité, c'est le concept d'encouragement précoce (ou Frühe Förderung/Frühförderung) qui est utilisé (dans 22 documents). Six cantons utilisent aussi la formulation «Politique de la petite enfance» ou «Petite Enfance/Prima infanzia». Le concept d'«accueil et éducation de la petite enfance» (FBBE) n'est utilisé que dans quatre documents.

Figure 7: Termes utilisés dans les documents étudiés



Graphique: INFRAS. Source: analyse de documents. n=32 (plusieurs dénominations peuvent être utilisées).
Légende: Analyse des documents fournis par 26 cantons.

Six cantons utilisent dans leurs documents deux dénominations différentes. On trouve alors soit une combinaison des formulations «encouragement précoce» et «accueil et éducation de la petite enfance» ou bien des termes «encouragement précoce» et «politique de la petite enfance» (3 cantons).

3.2 Coordination dans les cantons

Selon les indications fournies lors des entretiens, il existe dans la moitié des cantons une coordination dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance pour chacun des trois niveaux étudiés: au sein de l'administration cantonale, avec les communes et avec d'autres acteurs (13 cantons). En outre, un canton sur cinq opère une coordination en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance pour deux des trois niveaux (5 cantons). Quatre cantons coordonnent leur action sur un seul des trois niveaux d'analyse. Un seul canton se passe entièrement de coordination dans ce domaine, tandis que des stratégies sont en cours d'élaboration dans trois cantons pour lesquels aucune indication plus précise n'est donc pas encore disponible. Les pages suivantes explorent en détail les mécanismes de coordination des cantons.

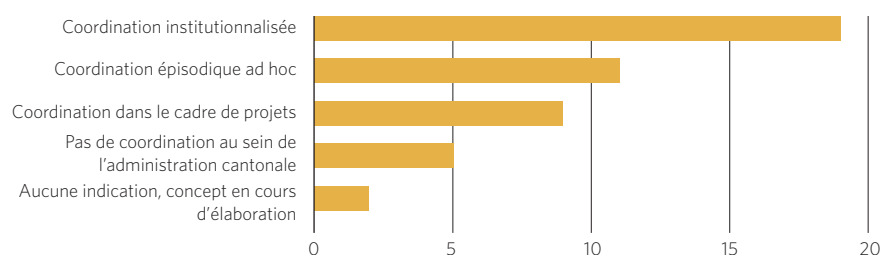
3.2.1 Coordination interne dans les administrations cantonales

Panorama des systèmes et structures de communication au sein de l'administration

Les cantons indiquent dans leurs réponses plusieurs systèmes de coordination en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance au sein de l'administration. Ils varient en intensité, de l'absence d'échanges systématiques entre les divisions ou départements en passant par des échanges ad hoc pour aller jusqu'à une coordination régulière. Dans un même canton, des formes de collaboration institutionnalisées, formelles, peuvent coexister avec d'autres, épisodiques et informelles. L'illustration ci-dessous présente les types de coordination cités:

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Figure 8: Type de coordination



Graphique: INFRAS. Source: entretiens mai/juin 2016. n=26, plusieurs réponses possibles.
Légende: Analyse des réponses données lors des entretiens, par nombre d'occurrences.

La majorité des cantons opère, sous une forme ou une autre, une coordination institutionnalisée au sein de l'administration dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance (16 cantons; en cours de mise en place pour 3 cantons). Les plateformes de coordinations institutionnalisées citées sont les suivantes:

- **Groupe de travail ou de coordination interdépartemental:** il s'agit dans ce cas d'un groupe de travail ou de coordination fixe dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance/encouragement précoce, qui coordonne la politique du canton de manière transversale entre les divisions et les départements (5 cantons; en cours d'approbation dans 1 canton, en cours de mise en place dans 2 cantons). Les projets sont proposés par ce groupe de coordination permanent.
- **Groupe ou commission de suivi ou de pilotage:** huit cantons disposent d'un groupe ou d'une commission de suivi ou de pilotage, qui supervise en arrière-plan la mise en œuvre de la politique d'accueil et d'éducation de la petite enfance (parfois aussi de la politique familiale ou de la jeunesse) ou sa coordination (8 cantons).
- **Organe de coordination pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance/responsables en encouragement précoce:** seule une petite minorité de cantons dispose d'un **organe cantonal de coordination** dans ce domaine. À l'heure actuelle, c'est le cas dans deux cantons. Dans deux autres, la stratégie pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance prévoit la mise en place d'un organe de coordination, mais cela n'a pas encore été approuvé. Dans un canton, trois instances administratives sont conjointement responsables de la coordination en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Dans deux cantons, des organes administratifs précis assurent cette coordination tout en étant également responsables d'autres domaines comme la famille ou la jeunesse. Deux cantons romands ont nommé des **responsables cantonaux pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance**. Les rôles et les compétences des organes de coordinations sont variables d'un canton à l'autre. L'existence d'un organe de coordination ou d'une personne responsable de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance implique avant tout qu'il existe au sein de l'administration un interlocuteur en la matière et qu'il est possible de coordonner les offres proposées, mais cela ne signifie pas forcément que les différentes unités administratives se coordonnent entre elles.

En outre, dans quatre cantons, s'il n'existe pas de groupe de coordination entre les départements administratifs, cela n'empêche pas qu'il y ait une collaboration régulière et institutionnalisée entre deux ou trois offices ou divisions relevant des secteurs de l'éducation, de la santé, des affaires sociales ou de l'intégration. Dans trois cantons, il n'y a certes pas d'échange au-delà du département chargé de la question, mais un dialogue institutionnalisé a lieu à l'intérieur du département ou de la division entre les divers services.

Dans neuf cantons, plusieurs services administratifs collaborent régulièrement entre eux sur la base de projets. La coordination se fait donc uniquement en fonction des projets, et l'on rejette l'idée d'une coordination pour elle-même. Onze cantons entretiennent quant à eux plutôt un dialogue épisodique, ad hoc, entre différents organes administratifs.

Seuls quatre cantons indiquent au cours de l'entretien ne pas avoir prévu de coordination au sein de l'administration dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Dans trois cantons, les stratégies en la matière sont en cours d'élaboration et ne permettent pas encore de dresser un constat.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Portée et ampleur de la coordination

Il est plus difficile de se faire une idée de l'objet précis ou de l'ampleur de la coordination (y a-t-il un véritable consensus ou l'information circule-t-elle dans une seule direction?). Dans l'ensemble, les réponses données au cours de l'entretien laissent supposer qu'il n'y a pas de grande différence, pour garantir un véritable consensus sur les questions abordées, entre une coordination institutionnalisée ou plutôt épisodique (par exemple sans structure ou groupe de projet prévu à cet effet). La bonne volonté et une certaine culture de la coopération semblent jouer un rôle davantage déterminant. À l'inverse, lorsque l'on constate un manque de volonté de coopérer ou un certain refus de la part d'une instance de perdre la mainmise sur un domaine dont elle est chargée, il est impossible de trouver un accord sur les questions traitées.

Autres mesures de coordination nécessaires

16 cantons indiquent que les mesures de coordinations prises ont dans une large mesure fait leurs preuves. Les cantons qui disposent d'une coordination administrative institutionnalisée ou d'une coordination ad hoc dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance se montrent particulièrement satisfaits. Quatre cantons estiment qu'il est encore trop tôt pour tirer des conclusions. Deux cantons ne se sont pas exprimés à ce sujet.

Dans le même temps, la plus grande partie des cantons estime utile ou nécessaire d'améliorer ou de renforcer les mesures de coordinations au niveau administratif. Des améliorations nécessaires sont identifiées par les personnes interrogées (1.) dans les cantons où la coopération se fait uniquement sur la base de projets sans autre coordination entre les départements administratifs ainsi que (2.) dans certains cantons où la coordination est institutionnalisée mais d'une portée insuffisante. Les problèmes soulevés sont les suivants:

- (1.):
 - La coordination ne répond pas à un mandat assez clair (mentionné 3 fois).
 - Manque de coopération systématique et indépendante des projets menés (mentionné 4 fois).
- (2.):
 - Contradictions entre la structure du groupe de projet et la hiérarchie des services administratifs: Le groupe de projet va à l'encontre de la structure hiérarchique des divers départements. Coordination difficile entre structures des projets et lignes décisionnelles, car les personnes travaillant pour le projet dépendent à la fois de celui-ci et de leurs supérieurs (mentionné une fois).
 - Transmission des informations encore insuffisante entre l'organe de coordination et les offices et départements concernés (mentionné 1 fois).
 - Manque de coordination entre les départements: la coordination n'est institutionnalisée qu'au sein de ceux-ci (mentionné 1 fois).
 - La coordination administrative ne dispose pas d'un mandat clair: l'organe de coordination pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance ne peut pas assurer la coordination au sein de l'administration en l'absence de mandat explicite et d'une culture de la coopération entre départements (mentionné 1 fois)

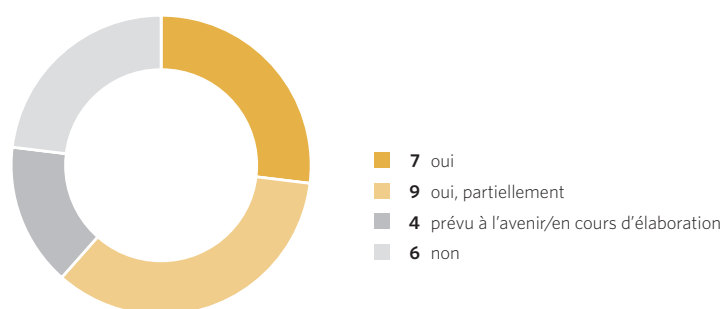
3.2.2 Coordination avec les communes

Panorama des activités et des offres proposées dans les communes

Comme le montre la figure 9, sept cantons déclarent disposer d'une vision d'ensemble des activités des communes dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance, et neuf cantons d'un tableau partiel. Quatre cantons envisagent de mettre en place un outil de ce type. Seuls 6 cantons n'ont aucune visibilité sur les activités et les offres proposées dans les communes en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Figure 9: Le canton a-t-il une visibilité sur les activités et les offres proposées dans les communes?



Graphique: INFRAS. Source: entretiens. n=26
Légende: Analyse des réponses données, nombre de cantons.

Sur les sept cantons qui déclarent posséder une **bonne vision d'ensemble** des activités des communes, deux ont mené une analyse de situation dans le cadre de leur participation au programme Primokiz. Un canton tient à jour une liste complète des coordonnées des acteurs et des offres dans le domaine. Les quatre cantons restants conservent un bon aperçu des offres d'accueil et d'éducation de la petite enfance dans les communes du fait de leur petite superficie (2 cantons) ou du petit nombre de communes (2 cantons).

Sur les neuf cantons possédant une **vision partielle** des activités des communes, quatre indiquent avoir connaissance des offres que le canton contribue à financer. Deux cantons ont à leur disposition des inventaires datant d'il y a déjà quelques années. D'autres cantons indiquent avoir connaissance des communes actives dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Tous présentent le point commun de posséder une certaine vision d'ensemble des activités des communes, notamment là où de telles activités existent, mais comptent également des zones d'ombre.

Mesures et structures de coordination avec les communes

Les systèmes de coordination entre les activités des cantons et celles des communes sont extrêmement variables. La moitié des cantons (13 cantons) dispose de plateformes de communication institutionnalisées avec les communes. Celles-ci concernent parfois exclusivement l'accueil et l'éducation de la petite enfance, et parfois des thématiques plus larges. Outre les structures institutionnalisées, il peut également exister dans les cantons des formes de collaboration épisodique ou dépendante de projets avec les communes (voir plus loin). Voici quelles sont les plateformes de coordination entre canton et communes les plus fréquemment citées:

- **Personne de référence** pour les communes en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance: six cantons ont une personne de référence en matière d'encouragement précoce ou d'intégration au niveau des communes et du canton. Suivant qu'une stratégie spécifique est en place en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance ou que l'encouragement précoce relève principalement du PIC, le domaine de compétence de la personne de référence concerne davantage l'accueil et l'éducation de la petite enfance ou l'intégration. Dans un canton, c'est l'organe de coordination de l'encouragement précoce qui fait fonction d'interlocuteur pour les communes.
- **Plateformes d'information et de dialogue:** plateforme d'information du PIC (1 occurrence), rencontres régionales de mise en contact (1 occurrence), séance d'information annuelle dans les régions (1 occurrence).
- **Plateformes de coordination stratégique:** conférence des communes (1 occurrence), groupe de suivi/conseil consultatif/observatoire (3 occurrences),
- **Plateformes de coordination opérationnelle:** Groupe de coordination des opérations (1 occurrence), forum des communes (1 occurrence).

Dans cinq cantons, parallèlement aux mécanismes de coopération institutionnalisés, il existe également des coopérations avec les communes sur la base de projets; deux cantons ne disposent pas de structures permanentes d'échange mais de collaborations en fonction des projets. Dans deux autres cantons, les échanges ont lieu en fonction des besoins, et un canton disposant de structures d'échange officielles assure également une

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

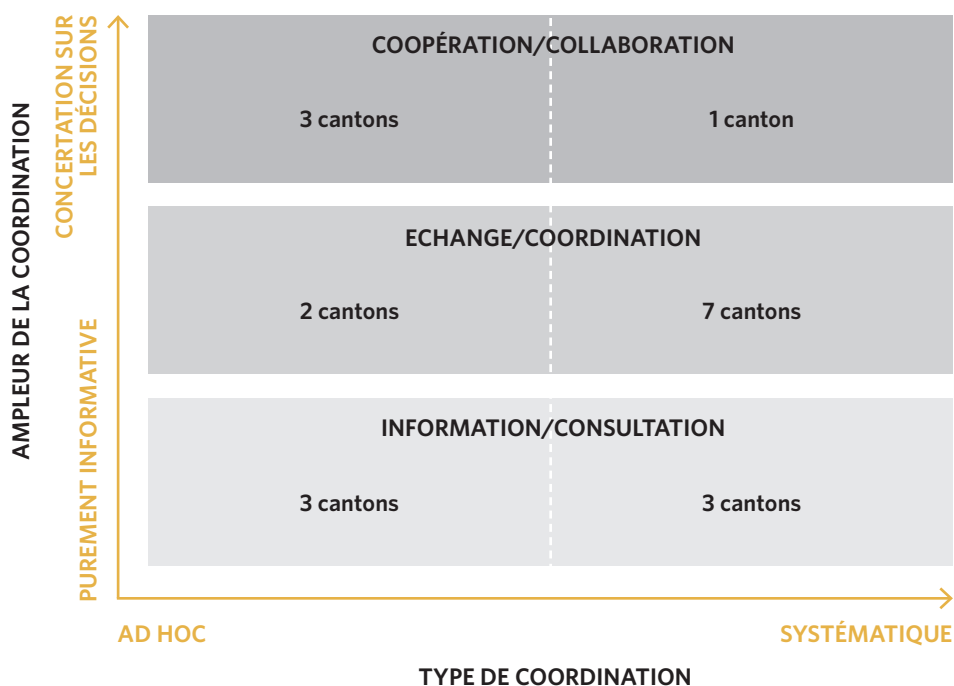
coordination ad hoc avec les communes. Dans six cantons seulement, les activités du canton et celles des communes en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance ne sont pas coordonnées. Dans les trois cantons qui travaillent encore à mettre en place une stratégie d'accueil et d'éducation de la petite enfance, il n'est pas encore possible de tirer des conclusions concernant le fonctionnement de la coordination avec les communes.

Selon les réponses obtenues, une majorité de cantons se passe de mécanisme explicite de coordination avec les communes dans ce domaine (15 cantons). Certains des canaux de coordination mentionnés ci-dessus ne reposent, par exemple, sur aucune base réglementaire écrite. En revanche, neuf cantons disposent quant à eux d'un règlement écrit, que ce soit dans le cadre du PIC, de la Loi sur la famille ou sur la santé, dans le cadre de l'accueil extrafamilial, ou dans un document stratégique interne (9 cantons). Dans deux cantons, ces informations ne sont pas disponibles car la stratégie est en cours d'élaboration.

Portée et ampleur de la coordination

La question a également été posée de savoir ce que recouvre la coordination entre les cantons et les communes dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Concrètement, la coordination avec les communes porte dans la plupart des cas sur l'assistance financière et technique, des consultations et divers types d'information. Parfois, la coordination a lieu en fonction de projets et a donc pour objet un domaine spécifique (p.ex. groupes de jeu, consultation parents-enfant). Selon les conceptions plus ou moins larges de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance, selon la mesure dans laquelle les activités dans ce domaine reposent sur le PIC ou sur une stratégie spécifique, selon qu'il existe un mandat de coordination spécifique en la matière, la coopération avec les communes revêt une portée thématique plus ou moins étendue. L'illustration suivante indique comment les cantons évaluent le type de coordination dont ils disposent (depuis des échanges ad hoc jusqu'à un système en place) ainsi que l'ampleur de celle-ci (depuis une fonction purement informative à un véritable consensus sur les activités).

Figure 10: Modalités et ampleur de la coordination entre le canton et les communes



Graphique: INFRAS. Source: entretiens, n = 21, données non disponibles pour 5 cantons: AG, AI, BL, GR, SZ.
Légende: Indications fournies par les cantons.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Les colonnes du graphique permettent de distinguer les cantons qui disposent d'une forme de coordination régulière avec les communes et ceux qui se coordonnent plutôt en fonction des besoins. Contrairement au dialogue au sein de l'administration, pour lequel une coordination régulière existe dans plus de la moitié des cantons, le dialogue avec les communes est mené sous une forme régulière dans seulement un tiers d'entre eux (8 cantons). La coordination entre canton et communes se fait principalement en fonction des besoins (13 cantons). Comme on le voit, la nomination d'une personne de référence en matière d'encouragement précoce ou d'intégration au niveau des communes ne s'accompagne pas nécessairement d'une coordination systématique (2 cantons), mais davantage d'une coordination ad hoc (4 cantons).

Les cases horizontales du graphique sont révélatrices de la qualité des échanges avec les communes. Un seul canton pratique des **concertations régulières** sur les questions abordées, trois autres le font au besoin. 7 cantons mènent un **dialogue et une coordination** systématiques, et 2 autres en fonction des besoins. La catégorie des **informations et consultations** ad hoc, en fonction des besoins, est la mieux représentée (8 cantons). En définitive, on ne retrouve nulle part de mécanismes d'information et de consultation systématiques.

D'autres mesures de coordination avec les communes seraient-elles nécessaires?

La majorité des cantons se dit satisfaite des mécanismes de coordination choisis. Dans deux cantons, les personnes interrogées estiment que la coordination se déroule bien avec certaines communes et moins avec d'autres; Dans 5 cantons, elles jugent nécessaire d'intensifier la coordination avec les communes. Dans trois cantons, la répartition des responsabilités entre le canton et les communes dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance devrait être plus claire. Un canton jugerait utile de disposer d'un panorama général des activités des communes en la matière. Un autre souhaiterait quant à lui investir davantage dans la sensibilisation auprès des communes. Deux personnes estiment qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions.

3.2.3 Coordination avec les acteurs externes aux instances cantonales

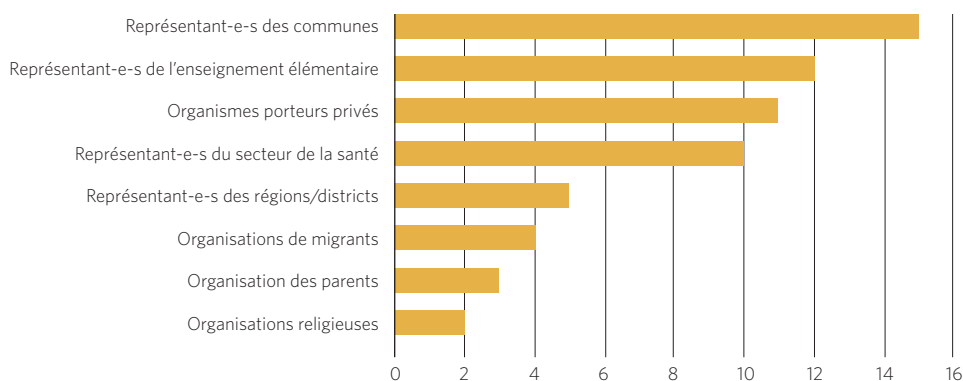
Implication d'acteurs externes aux administrations cantonales

Dans de nombreux cantons, la stratégie pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance est mise en œuvre non seulement par des instances cantonales mais également par des parties prenantes externes. Les documents étudiés mentionnent le plus souvent l'implication de représentants des communes et de l'enseignement élémentaire. L'illustration suivante relève les groupes d'acteurs impliqués dans les stratégies, par nombre d'occurrences au cours de l'analyse. Plusieurs peuvent être cités dans un même document. Il est à noter que 9 des documents étudiés ne comportent aucune indication concernant la manière dont la mise en œuvre est organisée. Les 17 cantons ayant précisé ces aspects ont tous cité au moins un groupe d'acteurs.⁴

⁴ Les documents fournis par les cantons disposant d'une stratégie spécifique d'accueil et d'éducation de la petite enfance ont tendance à faire état de davantage de parties prenantes que les autres (3 à 5 acteurs supplémentaires cités en moyenne). Toutefois dans certains cantons, la stratégie d'accueil et d'éducation de la petite enfance ne fournit aucune indication quant à l'organisation de la mise en œuvre (3 cantons disposant d'une stratégie spécifique). Un seul document cite l'ensemble des groupes d'acteurs mentionnés dans ce graphique ainsi que d'autres parties prenantes.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Figure 11: Acteurs externes aux instances cantonales participant à la mise en œuvre de la stratégie



Graphique: INFRAS. Source: Analyse de documents, mai 2016. n = 17.

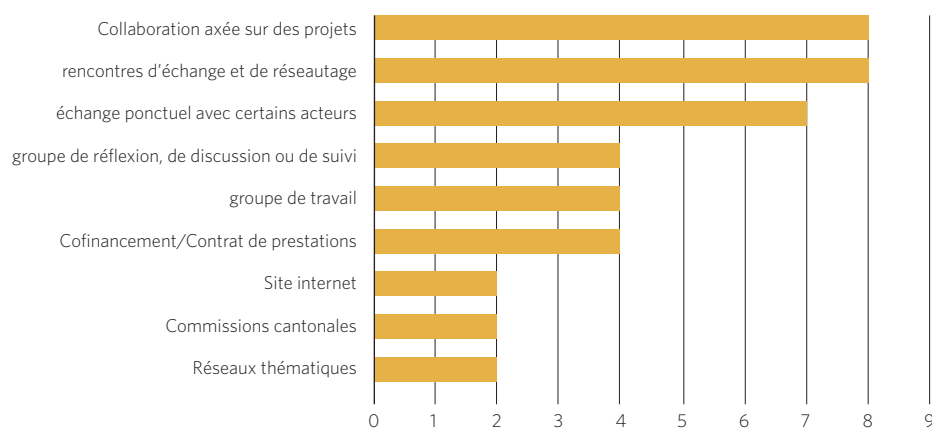
Estimation de l'implication d'acteurs externes aux instances cantonales dans l'application des stratégies d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Classement par nombre d'occurrences. Données non disponibles pour 9 cantons.

Les indications recueillies au cours des entretiens quant aux acteurs externes collaborant avec les cantons dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance reprennent dans une large mesure les mentions relevées ci-dessus. Toutefois, les réponses des personnes interrogées insistent particulièrement sur la coordination avec des organismes porteurs issus du secteur privé, d'une part (structures d'accueil de jour, organisations de familles de jour, groupes de jeu etc.), et d'autre part avec les acteurs issus du secteur de la santé (consultations parents-enfants, sages-femmes, pédiatres, psychomotricité, logopédistes, services de pédagogie spécialisée etc.). La collaboration avec les communes et les écoles est nettement moins mentionnée que dans les documents, vraisemblablement du fait de la structure de l'entretien (la question de la coordination avec les communes intervenant plus tôt au cours de celui-ci).

Mécanismes de coordination avec les acteurs externes

L'illustration suivante montre les approches les plus fréquemment adoptées en matière de coordination avec les acteurs externes à l'administration dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance.

Figure 12: Mécanismes de coordination avec les acteurs externes



Graphique: INFRAS. Source: entretiens mai/juin 2016. n = 26

Légende: nombre d'occurrences, plusieurs réponses possibles.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Comme il apparaît ici, les **collaborations axées sur des projets** (8 cantons) ainsi que les **rencontres de dialogues et de mise en contact** (8 cantons) sont les formes de coopération avec les acteurs externes privilégiées par les cantons dans le secteur. En outre, 7 cantons mènent un **dialogue ponctuel** avec certains acteurs. Dans quatre cantons, des **groupes de travail** sont chargés de la coordination entre le canton et les acteurs externes. Dans quatre cantons encore, des **groupes de réflexion, de discussion ou de suivi** sont en place pour chapeauter en arrière-plan les activités en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Trois cantons exercent une forme de coordination dans le cadre de leur **participation au financement** de certaines offres. Dans deux cantons, il existe des **réseaux thématiques** ainsi que des **commissions cantonales** auxquelles participent des acteurs externes. Un canton dispose d'un **site internet synoptique** permettant de dresser un panorama des activités, et un site semblable est prévu dans un second canton. Cinq cantons ont choisi de se passer de coordination avec les acteurs externes. Dans quatre autres, une éventuelle coordination avec des parties prenantes externes est en cours de discussion.

La moitié des cantons (13 cantons) ne dispose pas de réglementation explicite concernant la coordination avec les acteurs externes. À l'inverse, cinq cantons disposent d'un règlement écrit. Dans un canton, cela dépend des activités.

Satisfaction exprimée lors des entretiens et amélioration possible de la coordination avec les acteurs externes

Là encore, la moitié des cantons se déclare satisfaite de l'approche adoptée (13 cantons). Trois cantons estiment qu'il est trop tôt pour tirer des conclusions. Les améliorations possibles citées par les personnes interrogées sont les suivantes:

- Davantage de coordination stratégique, voire de coordination en général, serait nécessaire (mentionné 4 fois),
- Il conviendrait de clarifier les responsabilités cantonales et communales concernant les groupes de jeu et de nommer une personne de référence pour les groupes de jeu (mentionné une fois),
- Développer davantage les formations continues pour les professionnels (par ex. structures d'accueil de jour, groupes de jeu, consultations parents-enfants, sages-femmes) (mentionné une fois),
- Davantage de coordination par le biais de contrats de prestations (mentionné une fois)

3.2.4 Coordination intercantonale et nationale

Vue d'ensemble des acteurs et structures de coordination au niveau intercantonal

Il existe au niveau intercantonal des conférences des directeurs ainsi que des conférences spécialisées qui traitent de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. La liste ci-dessous – non exhaustive – répertorie les instances intercantionales et leurs activités dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance.

- **Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS):** parmi les conférences des directrices et directeurs cantonaux, c'est à la CDAS qu'incombe la responsabilité du domaine de la petite enfance (de 0 à 4 ans) et partant, de la question de l'accueil et de l'éducation des tout-petits. En 2007 déjà, cette compétence a été inscrite dans une déclaration commune de la CDAS et de la CDIP⁵. La CDAS représente à ce titre la Suisse au sein du réseau Early Childhood Education and Care (ECEC, «Éducation et accueil des jeunes enfants»⁶). C'est principalement dans le cadre de la politique familiale que la CDAS traite la question de la petite enfance (en plaçant l'accent sur l'accueil extrafamilial et l'encouragement précoce). En outre, les enfants de moins de quatre ans sont également pris en compte dans les activités de politique de l'enfance et de la jeunesse de la Conférence, protection et participation des enfants et des jeunes). La CDAS a publié deux séries de recommandations concernant l'accueil et l'éducation de la petite enfance: des «recommandations concernant l'accueil extrafamilial dans le domaine de la prime enfance» (CDAS, 24 juin 2011) et des «recommandations pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons» (CDAS, 19 mai 2016). Les recommandations concernant l'accueil extrafamilial

⁵ http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Stellungnahmen/SODK_EDK_Erklaerung_Kinderbetreuung_2008_3_13_f.pdf

⁶ Cf. Position CDAS sur la politique familiale 2013: http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Generationen/f_2013.06.28_SODK_Position_Familienpolitik.pdf

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

ont trait au rôle des cantons dans l'accueil des enfants d'âge préscolaire (moins de 4 ans) en structures d'accueil de jour et en familles de jour. Un rapport (Ecoplan 2014) comprenant un état des lieux et un suivi de la mise en œuvre de ces recommandations est paru en 2016. Les recommandations en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse ont pour objectif un développement harmonisé des politiques cantonales, afin notamment de garantir l'égalité de traitement des enfants et des jeunes vivant sur le territoire suisse. À ces fins, des normes minimales à respecter en matière de qualité, d'accès et de financement des offres destinées aux enfants et aux jeunes ont été établies. Les recommandations en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse ont été élaborées en collaboration avec les conférences techniques de la CDAS, la Conférence des délégué-e-s cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ) et la Conférence des responsables cantonaux pour la protection de l'enfance et l'aide à la jeunesse (CPEAJ).

- **Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP):** la CDIP est une conférence intercantonale compétente au premier chef pour les questions liées à la scolarité. L'accueil et l'éducation de la petite enfance ne fait donc pas partie de ses principales attributions. Cependant, le sujet de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance est mentionné dans diverses publications générales concernant l'enseignement en Suisse. Le rapport «Éducation en Suisse – rapport 2014», rédigé par le Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation CSRE, mandaté par la Confédération et les cantons, qui rassemble des informations statistiques, scientifiques et administratives sur l'ensemble du système éducatif en Suisse, aborde la question de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance dans plusieurs chapitres. Le rapport «Équité – discrimination et égalité des chances au sein du système éducatif» (Andrea Haenni Hoti Ed., 2015) consacre un chapitre entier à la question de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance: le chapitre 3, «Le renforcement de l'égalité des chances par l'encouragement de la petite enfance».
- **Activités conjointes CDAS/CPDIP:** dans le but de promouvoir le dialogue entre les responsables des secteurs affaires sociales et instruction publique, les deux Conférences ont organisé ensemble les 29 octobre et 27 novembre 2013 deux journées de colloque autour du thème «Accueil extrafamilial et éducation: qualité et interaction- structures de jour extrafamiliales et extrascolaires et encouragement de la petite enfance : état des lieux et perspectives dans les cantons». Ces rencontres ont permis de donner une vue d'ensemble des évolutions de ces dernières années, de présenter des exemples de pratiques concrètes dans les cantons, et de mener un échange de perspectives cantonales quant aux structures extrafamiliales et extrascolaires et à l'encouragement de la petite enfance. En outre, la CDAS et la CDPI ont contribué au rapport «Key Data on Early Childhood Education and Care (ECEC) in Europe – édition 2014»⁷. Celui-ci livre des données complètes sur l'accueil extrafamilial destiné à la petite enfance (de 0 à 4 ans, en structures d'accueil de jour et en familles de jour) et aux enfants d'âge préscolaire (4 à 6 ans) en Suisse, comparées au reste de l'Europe. Ce rapport a été établi dans le cadre du réseau Eurydice, à partir de données quantitatives (Eurostat) et des données structurelles que la CDIP et la CDAS ont livrées pour la Suisse. Celles-ci sont essentiellement tirées d'analyses des chiffres 2013 de la plate-forme d'information SECO/OFAS, www.workcarebalance.ch. Il contient notamment des comparaisons internationales concernant l'organisation (structures, responsabilités, personnel, normes qualitatives), la participation, le financement et certains éléments pédagogiques. En avril 2016, la CDAS et la CDIP ont organisé un deuxième colloque commun sur le thème «Qualité des structures de jour extrafamiliales et extrascolaires: état des lieux et perspectives dans les cantons». Les résultats de ces deux colloques (2013 et 2016) ont été compilés sous la forme de rapports; le premier a également conduit à un état des lieux de l'accueil de l'enfance dans les cantons.⁸

⁷ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Publications:Key_Data_on_Early_Childhood_Education_and_Care_in_Europe_-_2014_Edition

⁸ <http://www.sodk.ch/fr/domaines/familles-et-societe/accueil-extrafamilial-de-la-prime-enfance/>

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Toujours au sein des conférences spécialisées, l'accueil et l'éducation de la petite enfance fait également l'objet de réflexion dans les domaines de l'intégration et de la promotion de la santé:

- La question de l'intégration est traitée par deux autres instances intercantionales:
 - **La Conférence des délégués cantonaux à l'intégration (CDI):** les gouvernements cantonaux ont confié la coordination intercantonale en matière de politique des étrangers et d'intégration à la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) en 2003. Depuis 2006, le Secrétariat de la CdC gère sur mandat le secrétariat de la Conférence suisse des délégués cantonaux, communaux et régionaux à l'intégration (CDI), une conférence spécialisée. Ces instances traitent de la question de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance dans le cadre des PIC.
 - **La Conférence suisse des Services spécialisés dans l'intégration (CoSI):** La CoSI promeut l'échange de connaissances et la collaboration entre les organes communaux et cantonaux chargés de l'intégration. D'après son site internet, l'accueil et l'éducation de la petite enfance ne constitue pas un de ses domaines de travail à proprement parler. Toutefois, les services cantonaux de l'intégration sont responsables de l'application des Programmes d'intégration cantonaux PIC dont l'encouragement précoce constitue l'un des huit domaines d'encouragement.
- Dans le domaine de la santé, c'est **l'Association suisse des responsables cantonaux pour la promotion de la santé (ARPS)**, une conférence spécialisée de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS), qui traite de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. L'ARPS y a notamment consacré sa réunion d'automne 2014. Son site internet mentionne également les activités de la fondation RADIX en matière d'encouragement précoce, par exemple dans le cadre du programme «Communes en santé». RADIX est mandatée par la Confédération et les cantons ainsi que par des organisations et entreprises privées.

Vue d'ensemble des canaux de coordination, des activités et des acteurs au niveau national

Au niveau national, trois offices fédéraux sont concernés en première ligne par l'accueil et l'éducation de la petite enfance:

- **Office fédéral des assurances sociales OFAS:** l'OFAS est responsable de la politique familiale, sociale et sociétale ainsi que de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral. Il contribue à promouvoir l'accueil et l'éducation de la petite enfance dans le cadre de l'aide financière pour l'accueil extrafamilial ainsi que dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté (NAP) 2014–2018 et du programme de prévention «Jeunes et violence» 2011–2015, parvenu à échéance. Le Programme national contre la pauvreté, auquel participe la Confédération, les cantons, villes et les communes, les partenaires sociaux et des ONG, inclut «l'amélioration de l'égalité des chances et des chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes socialement défavorisés» au nombre de ses quatre domaines d'action. À l'heure actuelle, 15 projets-modèles et projets-pilotes consacrés à l'encouragement précoce d'enfants issus de familles défavorisées font l'objet d'un soutien. De plus, l'OFAS a mandaté un rapport de recherche et des principes directeurs pour des pratiques efficaces de l'encouragement précoce en collaboration avec la Haute École de travail social de Lucerne (HSLU). De la même manière, dans le programme de prévention conjoint «Jeunes et violence» de la Confédération, des cantons et des communes, la prévention au cours de la petite enfance constituait déjà un sujet phare.
- **Secrétariat d'Etat aux migrations SEM:** depuis 2014, chaque canton a mis en place un Programme cantonal d'intégration (PIC), qui regroupe toutes les mesures d'encouragement spécifique liées à l'intégration. Les objectifs stratégiques sont fixés dans le cadre de conventions de programme passées entre le Secrétariat d'Etat aux migrations et les cantons pour la période 2014–2017. La stratégie commune établie par la Confédération et les cantons fixe les domaines dans lesquels des mesures spécifiques d'intégration doivent être mises en œuvre dans toute la Suisse. L'encouragement précoce y constitue l'un des huit domaines d'encouragement prévus. Cependant, le SEM investit depuis 2008 déjà dans la petite enfance deux projets pilotes: «Encouragement de l'intégration dans le domaine préscolaire» 2008–2011 et «Qualification du personnel et études» 2012–2013. En 2009, la Commission fédérale des migrations (CFM) avait en outre publié un rapport détaillé sur l'encouragement précoce (CFM 2009).
- **Office fédéral de la santé publique:** plusieurs sections et programmes de l'OFSP concernent la santé infantile et juvénile. Bien que certaines mesures aient trait à la grossesse, d'autres sont destinées aux enfants et aux jeunes. Notamment, dans le cadre du programme national alimentation et activité physique et du programme national migration et santé, plusieurs projets soutenus traitaient de la petite enfance. Avec le programme éducation + santé Réseau Suisse (é + s), la prévention et la promotion de la santé touchent les écoles.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Ces trois Offices fédéraux sont aussi engagés dans le dialogue «Dès la naissance» de la CTA (voir paragraphe suivant).

Au niveau fédéral, une autre instance active dans les questions d'accueil et d'éducation de la petite enfance est la Commission suisse pour l'UNESCO⁹ (cf. <http://www.unesco.ch/fr/comment/education/education-de-la-petite-enfance/>). Ancrée auprès du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), elle a notamment publié, conjointement avec le Réseau suisse d'accueil extrafamilial, le premier document pédagogique de référence pour la petite enfance, le Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance, et elle entretient en collaboration avec le Réseau d'accueil extrafamilial et Formation des parents CH la plateforme de projet Encouragement précoce. Elle s'engage aussi pour la mise en œuvre de l'Agenda Éducation, qui fait partie intégrante de l'Agenda 2030 de développement durable des Nations Unies.

Conférence tripartite sur les agglomérations CTA

La CTA est la plate-forme politique de la Confédération, des cantons, des villes et des communes dédiée à la mise en place d'une politique commune des agglomérations en Suisse. Dans le cadre des travaux autour du développement de la politique suisse d'intégration, elle aspire à promouvoir le dialogue avec les acteurs non-étatiques et a créé à cet effet la structure du «Dialogue sur l'intégration». L'un des trois dialogues sur l'intégration – le dialogue «Dès la naissance» est expressément lié à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance. La CTA vise par ce biais à améliorer les conditions-cadre du développement physique, psychique et social des tout-petits. Ce dialogue vise également à contribuer à la réalisation de la stratégie «Santé 2020» adoptée par le Conseil fédéral, qui s'attache entre autres à l'égalité des chances. Le Dialogue sur l'intégration de la CTA a donné lieu, entre autres, à la publication de recommandations en matière d'encouragement précoce à l'usage des partenaires au dialogue.

La coordination intercantonale et nationale, vue par les personnes interrogées

Au cours des entretiens, les représentants des cantons ont indiqué qu'il n'existe pas de coordination intercantonale spécifique en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Un échange partiel a lieu dans le cadre de la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CPEJ, et ses équivalents pour les régions Est et Suisse centrale), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) ou de la Conférence suisse des délégués à l'intégration (CDI). Le PIC et les rencontres organisées dans ce cadre reviennent également à plusieurs reprises. Les personnes interrogées en Suisse romande ont également fait état d'un séminaire de formation continue à ce sujet, initiative particulièrement appréciée. Plusieurs personnes interrogées font également mention du programme national alimentation et santé physique dans le cadre duquel un groupe de travail interdisciplinaire traitant entre autres de la petite enfance a été mis en place dans cinq cantons. De même, les «tables rondes» de kibesuisse (Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant) ou d'autres associations telles que formation des parents CH ou le Réseau d'accueil extrafamilial et le programme Primokiz font partie des interfaces de dialogue citées. Lorsqu'ils préparent des stratégies en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance ou traitent de questions générales liées à cette thématique, les cantons se renseignent souvent auprès d'autres cantons ou de diverses villes. Cela donne lieu à de nombreux contacts bilatéraux entre cantons ou villes, qui peuvent être mis à profit au besoin et qui sont jugés utiles et précieux.

Il ressort des entretiens que la coordination avec la Confédération prend place principalement dans le cadre du PIC. La solidité de la coordination assurée par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) est soulignée et fait l'objet de nombreux éloges. Quelques-uns des sondés ont aussi précisé que la Confédération finance certains projets en-dehors du PIC. Une personne a également évoqué les aides financières à l'accueil extrafamilial octroyées par l'OFAS.

⁹ La Commission compte vingt membres, nommés par le Conseil fédéral, dont la mission première est de diffuser le message de l'UNESCO en Suisse. Les membres de la Commission s'engagent à favoriser l'interdisciplinarité, l'interculturalité et l'internationalité et à œuvrer, ensemble, en faveur de la promotion et de la diffusion des idéaux de l'UNESCO.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

Autres mesures de coordination nécessaires de l'avis des personnes interrogées

La position des cantons à propos d'éventuelles mesures de coordination supplémentaires au niveau fédéral est relativement réservée. La plupart des cantons estiment qu'il n'y a pas nécessairement besoin de coordination nationale de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Les cantons connaissant des niveaux d'avancement et des organisations très disparates dans ce domaine, ils estiment peu judicieux d'entrer tous en dialogue sur la question. Les dialogues bilatéraux entre cantons ou au sein d'une région (par ex. Suisse romande) fonctionnent relativement bien et leur semble suffire, les cantons s'étant déjà beaucoup inspiré ou ayant beaucoup appris de l'exemple des autres. Quelques cantons auraient jugé utile de disposer d'un aperçu des stratégies des autres cantons avant d'élaborer la leur.

Six personnes interrogées verraient une utilité à développer la coordination au niveau national, en citant les mécanismes possibles suivants:

- Organisation d'une conférence ou d'une réunion annuelle, au cours de laquelle les cantons et les communes peuvent s'informer mutuellement des tendances actuelles, des bonnes pratiques et des projets en cours.
- Renforcer la coordination entre les divers organes intercantonaux ainsi qu'entre les divers offices fédéraux traitant de la question de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance.
- Echange de retours d'expérience entre les délégués à l'intégration en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance avant le lancement du second PIC (2018–2022).

3.2.5 Moyens alloués à la coordination

Les personnes interrogées jugent très difficile de répondre à la question des ressources. Souvent, les ressources utilisables aux fins de coordination ne sont pas définies explicitement. De plus, le montant des dépenses dépend des activités entrant en ligne de compte en matière de coordination. Les indications suivantes sont donc basées sur les estimations approximatives des personnes interrogées.

Tableau 4: Pourcentage de poste attribué à la personne principale chargée de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance

POURCENTAGE DE POSTE ATTRIBUÉ À LA PERSONNE CHARGÉE DE LA COORDINATION	NOMBRE DE CANTONS
plus de 50%	3
de 20 à 50%	6
moins de 20%	9
0%	3

Tableau INFRAS. Source: Entretiens mai/juin 2016, n=21. Données non disponibles: 5 cantons: AG, BE, GL, GR, SO.

Il ressort de ce tableau que de nombreux cantons disposent de peu de moyens pour la coordination. Dans trois cantons, aucun pourcentage de poste n'est prévu pour la coordination. Dans neuf cantons, celle-ci occupe entre 2 et 20 pour cent d'un poste à temps plein. Dans six cantons, entre 20 et 50% de poste sont attribués à la coordination. Seuls trois cantons y consacrent plus de 50% de poste.

Les personnes interrogées doivent encore davantage estimer les ressources disponibles à des fins de coordination de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance pour les autres organes administratifs. Neuf cantons seulement peuvent fournir une indication. Parmi ceux-là, quatre ne disposent d'aucun moyen supplémentaire pour la coordination de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance, trois peuvent y consacrer, selon l'estimation des personnes interrogées, entre 10 et 20 pour cent de poste, un canton dispose de 50% de poste et un autre de 100%. Il convient de rappeler que certains cantons incluent davantage d'activités que d'autres dans leur définition de la coordination et que les indications données en sont aussi le reflet.

3. CONCLUSIONS DE L'ÉTAT DES LIEUX

D'autres prestations en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance disposant d'un budget (dépenses de personnel et autres) ont encore pu être mentionnées: Il s'agit par exemple de subventions destinées à des publications, conférences ou rencontres de mise en contact, dépenses de projets etc. Les sommes indiquées vont d'environ 5'000 CHF jusqu'à environ 100'000 CHF.

Dans l'ensemble, les ressources destinées à la coordination en matière d'accueil et d'éducation semblent relativement limitées. Ainsi, seuls cinq cantons estiment disposer de suffisamment de moyens pour assurer cette coordination. Inversement, onze cantons ont des ressources tellement restreintes (surtout en matière de personnel) qu'ils ne peuvent pas mener à bien toutes les activités qu'appellerait leur champ de compétence.

3.2.6 Facteurs de réussite et obstacles

Il règne une relative unanimité pour citer les facteurs indispensables à une bonne coordination et ceux qui constituent plutôt des obstacles. Pour l'essentiel, il s'agit des ressources, de l'environnement politique, de la clarté ou non des responsabilités et de la connaissance que les acteurs peuvent avoir les uns des autres. Le tableau suivant détaille les facteurs présentés par les représentants des cantons comme nécessaires à une coordination efficace.

Tableau 5: Facteurs contribuant à une coordination efficace

FACTEURS DE RÉUSSITE	NOMBRE D'OCCURRENCES
Compétences, responsabilités et rôles clairement définis	6
Appui politique, ancrage politique par ex. dans le programme de la législature	6
Connaître le système/les raccourcis	6
Participation/inclusion de toutes les parties prenantes	4
Fondements juridiques, réglementations	3
Moyens financiers et ressources en personnel suffisants	3
Dialogue régulier	3
Qualités personnelles/compétences	2
Petite superficie du canton	2
Organe de coordination/responsables auprès du Canton	2
Collaboration avec les hautes écoles dans le cadre de projets	2

Tableau INFRAS. Source: entretiens mai/juin 2016, n = 25. Données non disponibles: VS.
Légende: Réponses recueillies lors des entretiens, plusieurs réponses possibles.

D'après les réponses données, des responsabilités bien définies en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance, un appui politique ainsi qu'un accès rapide aux personnes responsables ont des effets particulièrement **positifs**. En outre, un processus participatif incluant toutes les parties prenantes est jugé particulièrement fructueux.

Les facteurs **négatifs** les plus cités sont le manque de moyens financiers et de ressources en personnel (mentionné 7 fois), suivi par le manque de clarté des responsabilités (mentionné 4 fois). Les autres obstacles cités sont les préjugés face à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance (mentionnés 3 fois), le manque de volonté politique (mentionné 3 fois) ainsi que l'absence d'un véritable mandat de coordination dans le domaine (3 mentions également). Enfin, deux cantons mentionnent le manque de collaboration au sein de l'administration parmi les facteurs susceptibles de nuire à une bonne coordination.

4.

Bilan et
recommandations

Bilan

Il existe à l'heure actuelle de très nombreuses initiatives au niveau cantonal pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance ...

L'inventaire des stratégies cantonales en la matière fait apparaître dans l'ensemble un tableau réjouissant. 10 cantons disposent d'une stratégie spécifiquement consacrée à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance et 7 travaillent actuellement à s'en doter. D'autres cantons ont mis sur pied dans le cadre d'autres domaines, relevant par exemple de la politique familiale ou de l'enfance et de la jeunesse, des stratégies et des mesures comportant des aspects liés à l'accueil et à l'éducation des tout-petits. Tous les cantons ont établi des mesures en ce sens dans leur PIC, bien que dans ce contexte les mesures s'adressent en premier lieu à la population issue de la migration. Ainsi, aucun canton n'est entièrement oisif s'agissant de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Il existe au demeurant quelques cantons ayant élaboré une stratégie dans ce domaine, mais dans lesquels la phase de mise en œuvre n'a pas encore été approuvée. Il est évident que le secteur de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance est très actif en ce moment. Dans plusieurs cantons, des stratégies sont en cours de conception et de nouvelles formes de coopération et de dialogue se développent. Certains cantons redéfinissent également les responsabilités ainsi que la répartition des tâches entre les cantons et les communes.

Les cantons adoptent des démarches très diverses pour asseoir dans leurs politiques l'accueil et l'éducation de la petite enfance

L'inventaire permet aussi de conclure que les conceptions de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance sont plus ou moins larges, de même donc que la coordination en la matière au sein des cantons. Cela étant, la plupart des stratégies cantonales portent sur un large répertoire de thèmes, de mesures et de groupes cibles. Les cantons disposant d'une stratégie spécifique pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance, notamment, se penchent sur de nombreux champs thématiques et prévoient des mesures sur trois niveaux (pour toutes les familles, pour des groupes précis et pour des familles identifiées de manière individualisée). Les stratégies cantonales uniquement ou largement inspirées du PIC concernent en général un champ d'action plus restreint. Mais il y a tout de même deux cantons dont le PIC agit à tous les niveaux et inclut un assez grand nombre de champs d'action. L'état des lieux réalisé montre donc qu'il existe plusieurs possibilités d'établir une politique de la petite enfance au niveau cantonal: cela peut passer par une stratégie de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance à proprement parler, par des mesures en la matière au sein d'autres stratégies (politique de la famille ou bien de l'enfance et de la jeunesse) ou encore par le PIC même si ce dernier ne concerne que la population migrante.

Il existe une grande variété de mécanismes et de structures de coordination au sein de l'administration

Les cantons organisent leur action en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance d'une manière transversale impliquant plusieurs offices et/ou services, ce qui est à saluer. Dans 17 cantons, trois au moins des quatre «piliers» ou volets d'une politique globale de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance (affaires sociales, éducation, santé, intégration) sont impliqués dans la conception ou la mise en œuvre de la stratégie. Cela requiert de grands efforts de coordination au sein des instances cantonales, et les cantons utilisent à cette fin divers types de plateformes: cinq cantons ont mis en place des groupes de travail ou de coordination transversaux, huit disposent d'un groupe de suivi ou de pilotage qui supervise en arrière-plan la politique d'accueil et d'éducation de la petite enfance, et deux cantons ont créé un organe cantonal de coordination en la matière. De plus, dans certains cantons, bien qu'il n'existe pas de structure de coordination institutionnalisée, la coopération entre les divers offices concernés se déroule de manière systématique. Dans d'autres cantons, par contre, les instances se coordonnent principalement dans le cadre de projets ou dialoguent épisodiquement. Seuls quatre cantons se passent entièrement de coordination au sein de l'administration. Pour trois cantons, il est encore impossible de faire le point sur la coordination interne dans la mesure où la stratégie est en cours de conception et ne permet pas encore de dresser un constat.

4. BILAN ET RECOMMANDATIONS

La majorité des cantons joue un rôle actif dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance et s'engage dans une coopération avec les communes

Le rôle des cantons dans la mise en œuvre des stratégies varie du tout au tout. Dans leur majorité, les cantons s'impliquent activement, voire assument la responsabilité de l'application des mesures prises, sans pour autant outrepasser les prérogatives des communes ou des professionnels concernés. Dans 12 cantons, l'accueil et l'éducation de la petite enfance relève au premier chef de la compétence des communes et le canton assume principalement une fonction de coordination et de soutien.

Certains ont adopté une démarche participative pour la mise en place de projets liés à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance, qui s'est révélée très fructueuse d'après les propos recueillis. Dans l'ensemble, les petits et les plus grands cantons n'affichent pas de différence systématique dans leur conception des rôles: tant parmi les uns que les autres, certains estiment devoir assumer une fonction davantage active dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. De même, à l'heure actuelle, on ne constate pas de différences fondamentales entre les régions du point de vue de la coordination. Au bout du compte, sept cantons estiment avoir une bonne vision d'ensemble, et neuf autres une vision partielle des activités des communes en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance.

Plateformes de coordination efficaces et exemples de bonne pratique

A des fins de **coordination cantonale interne**, certaines structures fixes tels des groupes de travail ou de coordination interdépartementale ont fait leurs preuves dans plusieurs cantons. Dans d'autres cantons, la coordination et la coopération internes sont favorisées, notamment lorsque plusieurs domaines concernés par l'accueil et l'éducation de la petite enfance (par exemple les affaires sociales et l'intégration) sont régis par un même service administratif tel un organe spécialisé pour les questions sociales, l'égalité des chances, ou les questions de génération et de société. Dans d'autres, en revanche, la collaboration interdépartementale est intensive et donne naissance à une culture de la coopération et de la transparence qui s'applique aussi en matière d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Par contre, les cantons font preuve de réticence à mettre en place des instances de coordination pour l'accueil et l'éducation de la petite enfance (seules deux instances de coordinations ont été créées et deux sont prévues). D'après les résultats, les organes de coordination, internes comme ceux avec les communes, sont plus efficaces lorsqu'ils sont dotés de suffisamment de compétences et de ressources. Pour optimiser la coordination dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance, il apparaît utile de clarifier les responsabilités au sein de l'administration cantonale et de les faire apparaître sur son site internet ou dans un organigramme.

Nommer une personne de référence du côté du canton et des communes afin d'assurer la **coordination avec les communes** permet certes, selon les conclusions de l'analyse, de favoriser les échanges réciproques, mais ne suffit pas à garantir une coordination efficace. Les réponses données indiquent que les collaboration institutionnalisées, au sein de groupes de coordination ou de projet, sont davantage performantes. Concernant des sujets précis, comme le repérage précoce ou la protection de l'enfance, un canton a utilisé avec profit un système de tables rondes.

Concernant la **coordination avec d'autres acteurs**, l'organisation de conférences pour les professionnels et de rencontres de réseautage ont, elles aussi, porté leurs fruits. Les avis sont également positifs quant aux contrats de prestations en matière d'assurance qualité passés avec les différentes institutions, ou à la mise en place de groupes de suivi, de réflexion et de pilotage. L'utilité des forums de discussion des parents ainsi que celle des annuaires répertoriant les institutions et les acteurs impliqués sont également évoquées. Cinq cantons citent les processus participatifs en matière de coordination avec les communes ou les autres parties prenantes comme des exemples à suivre.

Au **niveau intercantonal**, c'est à la CDAS que revient la responsabilité de la petite enfance et donc de l'accueil et de l'éducation des tout-petits. Cela étant, cette question est également traitée dans d'autres organes intercantonaux du domaine de l'éducation, de l'intégration et de la santé. La petite enfance y est un thème parmi d'autres et n'y est donc vraisemblablement pas approfondie de la même manière. Au niveau fédéral aussi, plusieurs offices et divisions administratives traitent de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance ou de certains de ses aspects.

Recommandations

Les conclusions de cet état des lieux permettent de tirer quatre recommandations principales:

- **Préserver et poursuivre les progrès réalisés:** comme le montre cet inventaire, il s'est développé dans la plupart des cantons une conscience de l'importance de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. De nombreux cantons ont terminé d'élaborer leur stratégie et s'emploient à présent à consolider et perfectionner les avancées réalisées. Maintenir une coordination continue au sein de l'administration, avec les communes et d'autres parties prenantes, reste une nécessité constante qui continuera notamment de solliciter les instances responsables au sein des cantons. D'autres cantons, quant à eux, sont au début de leur démarche, et n'ont pas encore commencé à appliquer leur stratégie. Du fait de moyens financiers et de ressources en personnel limité, le développement de la mise en œuvre de ces mesures constitue un défi pour de nombreux cantons. Bien que le présent état des lieux ait permis de relever nombre d'initiatives et d'exemples positifs, l'impression qui s'en dégage suggère qu'il reste encore beaucoup à faire dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance.
- **Concevoir des mesures d'accueil et d'éducation de la petite enfance pour l'ensemble de la population et les soutenir largement au sein de l'administration:** Dans beaucoup de cantons, les PIC ont considérablement contribué à lancer ou à développer des initiatives dans ce domaine. Mais si les cantons s'appuient uniquement ou principalement sur un PIC, il y a des risques que les mesures ne se concentrent que sur la population migrante et que les mesures destinées à tous les enfants et toutes les familles soient insuffisantes. Les auteurs de ce rapport recommandent par conséquent que tous les cantons adoptent une approche la plus large possible de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance, impliquant l'ensemble des secteurs administratifs pertinents (affaires sociales, éducation, santé et intégration) dans la mise en œuvre des mesures, comme le préconise d'ailleurs le modèle Primokiz.
- **Institutionnaliser de manière pérenne la réflexion au niveau national sur l'accueil et l'éducation de la petite enfance:** il existe actuellement quelques programmes (Programme national contre la pauvreté, dialogue «Dès la naissance» de la CTA), dans le cadre desquels des représentantes de la Confédération, des cantons et des communes peuvent échanger leurs vues à ce sujet. Il serait souhaitable de réfléchir à la manière de poursuivre ce dialogue à l'issue de ces programmes et d'institutionnaliser à long terme l'accueil et l'éducation de la petite enfance indépendamment de tout programme ou projet.
- **Renforcer le dialogue entre la Confédération et les cantons:** outre les échanges réalisés dans le cadre des projets cités plus haut (CTA, Programme national contre la pauvreté), il existe aussi au sein de plusieurs conférences des directeurs et conférences spécialisées (CDAS, CDIP, CPEAJ, CPEJ, CDI, ARPS) au minimum un débat ponctuel sur l'accueil et l'éducation de la petite enfance. La CDIP et la CDAS entretiennent quant à elles un dialogue régulier sur la question. À l'heure actuelle, aucun dialogue à ce sujet n'a été formalisé avec les autres conférences spécialisées (CDI, ARPS) qui traitent de la question. Des échanges substantiels et systématiques entre ces divers organes de discussion, permettant de faire circuler les informations, ainsi qu'avec les trois Offices fédéraux principalement chargés de cette thématique (OFAS, SEM, OFSP) contribuerait à coordonner de manière efficace les mesures prises et d'éviter le cas échéant les redondances inutiles. Cela permettrait en outre de garantir que la Confédération et tous les cantons disposent des mêmes informations, partagent leurs retours d'expérience et en tirent des enseignements mutuels.

Ouvrages de référence

CDAS 2011: Recommandations CDAS pour l'accueil extrafamilial de la prime enfance (CDAS, 24. Juni 2011).

Ecoplan 2014: Normes de qualité des structures d'accueil pour enfants dans les cantons, état au 31 août 2014. Rapport mandaté par la CDAS.

CSRE 2015: Education en Suisse – rapport 2014, rédigé par le Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation CSRE.

Haenni Hoti Andrea (Ed.) 2015: Rapport Equité – discrimination et égalité des chances au sein du système éducatif Berne 2015

CTA: Dialogue CTA sur l'intégration «Dès la naissance – Entrer dans la vie en pleine santé» Recommandations des partenaires du Dialogue, adoptées le 27 juin 2014.

Tiresia/INFRAS 2015: Bisogni e necessità delle famiglie ticinesi con almeno un bambino fra 0 e 4 anni. Rapporto di analisi generale. Etude sur mandat du Dipartimento della sanità e della socialità (DSS), http://www4.ti.ch/fileadmin/DSS/DASF/Cosa_facciamo/Rapporto_Sondaggio_Neo_Mamme_Versione_Def.pdf

CFM 2009: Développement précoce. Recherche, état de la pratique et du débat politique dans le domaine de l'encouragement précoce: situation initiale et champs d'action.

Impressum**Stratégies cantonales et coordination dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance**

Un état des lieux dans les cantons

Zurich, le 27 octobre 2016

Commanditaire

Jacobs Foundation en partenariat avec l'Office fédéral des assurances sociales (Programme national contre la pauvreté) et le Secrétariat d'Etat aux migrations

Direction de projet

Philine Zimmerli, Jacobs Foundation

Auteur-e-s

Susanne Stern

Stephanie Schwab Cammarano

Ariane De Rocchi

INFRAS

Binzstrasse 23

8045 Zurich

Mise en page et design

BLYSS Brand Identity, Zürich

Jacobs Foundation

Seefeldquai 17

Case postale

CH-8034 Zurich

www.jacobsfoundation.org