

ANALYSE DE L'EMERGENCE DE LA COMMISSION SUISSE POUR L'UNESCO COMME ACTRICE CENTRALE DANS L'ELABORATION D'UNE POLITIQUE DE LA PETITE ENFANCE EN SUISSE

Kathrine Maleq
Université de Genève

RESUME

Nous assistons actuellement à la montée en puissance de l'éducation de la petite enfance comme une priorité pour les systèmes éducatifs. Les organisations internationales telle que l'UNESCO ont également contribué à populariser et vulgariser l'idée que l'éducation de la petite enfance est rentable et nécessaire pour une éducation inclusive et équitable. Ainsi, la Suisse, comme le reste du monde, a intégré les travaux scientifiques mettant en évidence l'étape cruciale que constitue la petite enfance pour le développement cognitif et la préparation des enfants aux apprentissages scolaires et non scolaires. Néanmoins, la Suisse peine à étendre son offre d'éducation à la petite enfance et à élaborer une politique claire, les mesures prises étant décrites comme un patchwork par la Commission suisse pour l'UNESCO. Dans ce contexte, cette dernière s'est donnée comme mission d'orienter la politique nationale en faveur de l'éducation et l'accueil du jeune enfant (EAJE). Cet article rend compte de l'évolution des moyens d'action de la Commission Suisse pour l'UNESCO en faveur de l'EAJE tout en apportant un regard rétrospectif sur le contexte et les dynamiques politiques dans lesquels ils s'inscrivent.

ABSTRACT

We are currently witnessing the rise of early childhood education as a priority for education systems. International organizations such as UNESCO have also contributed to promoting the idea that early childhood education is cost-effective and necessary for inclusive and equitable education. Thus, Switzerland, like the rest of the world, has acknowledged the scientific evidence, recognizing the early years as critical to cognitive development and later school achievement. Nevertheless, Switzerland is struggling to expand its early childhood education provision and develop a clear policy, the current measures taken are described as a patchwork. The Swiss Commission for UNESCO has therefore undertaken the mission to guide national policy in favor of early childhood education. This article attempts to show how the means of action of the Swiss Commission for UNESCO have evolved regarding early childhood education and to provide a retrospective perspective on the context and political dynamics in which they are embedded.



L'éducation en débats: analyse comparée est mis à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 4.0 International](#).

Education in debate: comparative analysis is made available under the terms of the [Creative Commons license - Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International](#).

Etayée par de nombreuses études démontrant un impact positif de la préscolarisation sur le développement cognitif (Burger, 2010) et sur la réussite scolaire future des enfants issus de milieux défavorisés (Crahay & Dutrévis, 2012 ; Rouse, Brooks-Gunn & McLanahan, 2005), l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) fait l'objet d'une attention croissante de la part des politiques éducatives et devient une orientation centrale dans la promotion de l'équité et de l'inclusion (OCDE, 2015 ; UNESCO, 2017). La recherche scientifique et les organisations internationales ont en effet contribué à diffuser l'idée que l'EAJE constitue l'un des investissements les plus utiles et rentables qu'un pays puisse faire. Les effets les mieux documentés sont ceux en lien avec la rentabilité économique de l'investissement dans la petite enfance (Heckman, 2011).

Une recherche suisse menée par Hafen (2015) corrobore cette idée et démontre que chaque franc investi en faveur de l'encouragement des enfants socialement défavorisés peut générer des économies de l'ordre de 8 à 16 francs¹. Ainsi, au-delà du gain économique lié à l'accès des femmes au marché du travail, l'EAJE contribue de surcroît à soutenir l'égalité des chances et à faciliter l'intégration des enfants issus de la migration (Stern, Schwab Cammarano, Gschwend & Sigrist, 2018).

Cependant, la gouvernance de l'EAJE en Suisse pose des problématiques complexes puisqu'elle relève des autorités cantonales et communales, et qu'elle n'est pas chapeautée par une instance fédérale unique. De plus, son caractère transversal aux secteurs de l'éducation, du social, de la santé et de l'intégration constitue un défi en termes de coordination stratégique.

Face à cette situation, la Commission Suisse pour l'UNESCO se profile, depuis 2006, comme une actrice majeure dans le secteur de l'EAJE en mal d'unité politique et de direction. En premier lieu, elle s'est employée à diffuser les fondements scientifiques qui soutiennent l'importance d'une politique d'EAJE, à formuler un certain nombre de recommandations et à élaborer un cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance. Sa dernière publication, sortie en 2019, se caractérise par un engagement politique fort et souligne l'urgence de mettre en place une politique cohérente de la petite enfance en Suisse.

En définitive, cet article se donne pour objectif de rendre compte de l'évolution des moyens d'action de la Commission Suisse pour l'UNESCO en faveur de l'EAJE tout en apportant un regard rétrospectif sur le contexte et les dynamiques politiques dans lesquels ils s'inscrivent.

1. CONTEXTE DE L'ETUDE

Afin de mieux comprendre les enjeux liés à la problématique de l'EAJE en Suisse, il est essentiel d'en dépendre quelques éléments de contexte.

¹ 1 franc suisse = environ 1 dollar américain

1.1. Le secteur de l'EAJE en Suisse

Historiquement, les structures d'accueil de la petite enfance étaient des lieux destinés aux familles socialement défavorisées. Cependant, les changements sociétaux qui se sont opérés depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle ont remodelé les modèles familiaux, entraînant un accroissement de la demande pour des structures d'accueil extra-familiaux.

Longtemps considéré comme de simples modes de garde, une vaste littérature scientifique atteste à présent les bienfaits de l'EAJE tant au niveau du développement de l'enfant que de sa socialisation (Kovacs, 2008) :

Cette vision de l'éducation précoce amène un double changement de perspective : d'une part, la prise en charge des enfants n'est plus motivée uniquement par des besoins économiques ou émancipatoires, mais se focalise davantage sur le bien-être des enfants ; d'autre part, elle passe de la « simple garde » de l'enfant à l'encouragement global de son épanouissement. (Kaufmann, *et al.*, 2008, p. 40)

En effet, un nombre non négligeable d'études démontrent qu'une éducation de qualité pendant les premières années de vie est susceptible d'améliorer le parcours éducatif futur, représentant ainsi un levier pour favoriser l'égalité des chances scolaire (Arnold, Zeljo, Doctoroff & Ortiz, 2008 ; Blok, Fukkink, Gebhardt & Leseman, 2005 ; Peters, *et al.*, 2010). Il est toutefois important de noter que les structures de la petite enfance ne dispensent pas une éducation formelle aux enfants comme par exemple l'apprentissage de la lecture ou de l'arithmétique.

En Suisse, le secteur de l'EAJE propose un large éventail de prestations destinées aux enfants d'âge préscolaire (de 0 à 4 ans) et à leurs familles. Parmi cette offre, nous distinguons le soutien précoce général (les crèches, les garderies, l'accueil familiale de jour, l'accueil parent-enfant, les haltes-jeux) et le soutien précoce spécifique proposée aux familles dites « vulnérables » ou « socialement défavorisées » (des programmes d'encouragement précoce de la langue pour les familles allophones, des programmes de soutien à la parentalité, des programmes pour accompagner les familles dans l'entrée à l'école, des programmes de prévention précoce à domicile, des mesures d'accompagnement socio-pédagogiques, etc.) (SKBF/CSRE, 2018 ; Stern, Schwab Cammarano, Gschwend & Sigrist, 2018).

En effet, en réponse à une intensification des flux migratoires et l'augmentation des élèves allophones dans les classes, ces dernières années ont été marquées par une multiplication des programmes d'encouragement précoces spécialisés destinés aux familles migrantes soutenues notamment par l'Office fédérale de migrations (ODM), la Commission fédérale pour la question des migration (CFM) et les bureaux cantonaux de l'intégration des étrangers.

Ainsi, en raison des multiples missions et les bénéfices de l'EAJE qui traversent les secteurs des politiques éducatives, sociales, économiques, de la santé et de l'intégration et d'une demande croissante de la part des familles, les cantons Suisses se sont efforcés ces dernières années d'élargir l'offre de places d'accueil dans les institutions de la petite enfance. Cependant, cette offre reste largement en dessous de la demande (Stamm, 2009).

Il importe de relever que dans le contexte suisse, l'offre institutionnelle en matière d'EAJE n'est pas considérée comme un droit tel que c'est le cas pour la scolarité obligatoire. Par ailleurs, malgré des subventions étatiques, la charge financière qui pèse sur les familles est importante en comparaison avec ses pays voisins (Burger, Neumann & Brandenburg, 2017). Par conséquent, cette orientation politique de promotion de l'équité se confronte à une inégalité d'accès et à un coût financier important pour les familles.

1.2. La Commission suisse pour l'UNESCO

L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, les sciences et la culture (UNESCO), fondée en 1945, compte 195 États membres et poursuit la mission de « contribuer à la paix et à la sécurité par la collaboration entre les États membres dans les domaines de l'éducation, des sciences, de la culture et de la communication » (Commission suisse pour l'UNESCO, 2019b).

Conformément à l'Acte constitutif de l'UNESCO, chaque État membre doit mettre en place une commission nationale. La Commission suisse pour l'UNESCO a ainsi été créée suite à l'adhésion de la Suisse à l'Organisation en 1949 et souscrit au rôle de lien entre l'UNESCO et la Suisse. Ses missions principales sont de conseiller la Confédération en fournissant des recommandations et des avis sur les questions relatives à l'UNESCO, ainsi qu'à diffuser les connaissances sur le travail de l'organisation (Commission suisse pour l'UNESCO, 2019b).

Dans le domaine de l'éducation, la Commission suisse pour l'UNESCO a pour ambition de contribuer à la mise en œuvre de l'Agenda 2030 pour le développement durable en Suisse. Sa politique en faveur de la petite enfance est dans la ligne de la cible 4.2 : « Faire en sorte que toutes les filles et tous les garçons aient accès à des activités de développement et de soins de la petite enfance et à une éducation préscolaire de qualité qui les préparent à suivre un enseignement primaire » (UNESCO, 2016).

2. CADRE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

Avant de présenter les résultats de notre étude, il convient de détailler nos appuis théoriques et notre choix méthodologique. Tout d'abord, cet article s'inscrit dans un projet de recherche plus large qui vise à analyser les pratiques professionnelles des éducateur·trice·s de la petite enfance, tout en apportant un éclairage à l'échelle cantonale, nationale et internationale des orientations politiques dans lesquelles elles s'inscrivent. Cette approche écosystémique est inspirée par le modèle de Bronfenbrenner (1979) qui s'impose dans le domaine de l'EAJE comme une référence significative pour construire la compréhension des pratiques professionnelles dans toute leur complexité (Amiguet & Julier, 2012). Comme le précise Ali (2016), les modalités éducatives « sont stimulées par une idée de réussite systémique véhiculée par les couches supérieures de l'écosystème, qui abritent les structures politico-économiques et les idéologies que les animent » (p.2).

Dans le champ de l'EAJE, le discours actuel sur l'importance d'une éducation préscolaire de qualité est porté par la recherche scientifique ainsi que par les organisations internationales telles que l'UNESCO. La mise à l'échelle des programmes d'éducation préscolaire et leur expansion est d'ailleurs un élément central de l'agenda 2030 du développement durable (Richter, et *al.*, 2017).

Par ailleurs, en nous inspirant des travaux de Menashy et Verger (2018), nous analyserons comment la mobilisation du savoir et les réseaux de partenariat exercent une influence sur la politique de l'EAJE en Suisse. Ainsi, cet article se centre sur la relation dynamique entre l'agenda de la Commission suisse de l'UNESCO et les politiques nationales dans le domaine de l'éducation préscolaire. Il est en effet intéressant de s'éloigner d'une vision déterministe dans laquelle les organisations internationales imposeraient leurs visions et leurs normes sur les politiques nationales, pour adopter une analyse plus fine de la complexité des échanges qui ont cours entre ces deux niveaux (Lange & Henaff, 2015) qui sont à la fois singulières et non-linéaires (Schriewer, 2004). Comme l'affirment Van Zanten et Ball (2000), les orientations des politiques éducatives internationales doivent toujours faire l'objet d'une recontextualisation.

Cet article a donc pour objectif de rendre compte de l'évolution des moyens d'action de la Commission Suisse pour l'UNESCO dans le contexte de l'élaboration d'une politique de l'EAJE en Suisse. Nous avons, dans un premier temps, procédé à une analyse de contenu (Robert & Bouillaguet, 2007) des rapports stratégiques de la Commission Suisse pour l'UNESCO et rapports de recherches publiés entre 2008 et 2019 ainsi que des communiqués de presse de la Commission Suisse pour l'UNESCO traitant de la question de l'EAJE sur cette période. Dans un second temps, nous avons cherché à contextualiser nos données et les mettant en relation avec l'évolution du débat politique autour de la question de l'EAJE en Suisse.

Tableau 1. Liste des documents analysés

2008	Kovacs, I. (2008). <i>Education de la petite enfance en Suisse romande : Étude de base visant à lancer durablement ce thème dans la société, la classe politique et la science</i> . Bern : Commission Suisse pour l'UNESCO.
2009	Stamm, M. (2009). <i>Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der UNESCO-Kommission Schweiz</i> . Universität Fribourg : Freiburg.
2009	Commission suisse pour l'UNESCO (2009). Pour que les enfants aient toutes leurs chances dès le départ : demandes concernant l'organisation de l'éducation de la petite enfance en Suisse. Consulté sur https://www.unesco.ch/wp-content/uploads/2017/03/Forderungen-FR-1.pdf .
2012	Wustmann Seiler, C. & Simoni, H. (2012) : <i>Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse</i> . Bern : Commission suisse pour l'UNESCO et du Réseau suisse d'accueil extrafamilial.

2015	Réseau suisse d'accueil extrafamilial & Commission suisse pour l'UNESCO (2015). <i>Manifeste pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse</i> . Zofingue : RAE & CSU.
2018	Stern, S., Schwab Cammarano, S., Gschwend, E. & Sigrist, D. (2018). <i>Pour une politique de la petite enfance en Suisse : l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, un investissement dans l'avenir Textes bruts pour la définition du concept</i> . Zurich : Commission Suisse pour l'UNESCO.
2019	Commission Suisse pour l'UNESCO (2019a). <i>Instaurer une politique de la petite enfance. Un investissement pour l'avenir</i> . Bern : Commission Suisse pour l'UNESCO.

3. RESULTATS

Après ce bref tour d'horizon du cadre contextuel et de notre méthodologie de recherche, nous allons rendre compte de l'évolution de la stratégie de la Commission Suisse pour l'UNESCO et sa réactivité face au vif débat politique. L'EAJE représente en effet un sujet brûlant comme le prouve les nombreuses interventions parlementaires et la couverture médiatique dont elle fait l'objet (OFAS, 2008). Depuis plus d'une décennie, l'EAJE est devenu un enjeu politique majeur qui sème la discorde entre celles et ceux qui estiment qu'elle relève davantage de la sphère privée, et celles et ceux qui revendiquent sa légitimité en tant que service public. De plus, une division persiste entre les acteur·trice·s politiques qui appuient la nécessité d'une implication forte de la Confédération, et celles et ceux qui estiment que la question de l'EAJE relève avant tout de la compétence des cantons et des communes (Confédération Suisse, 2019). Ainsi, le fédéralisme, la forte décentralisation et l'absence d'un consensus politique sont certainement les causes d'un développement tardif de l'EAJE en Suisse en comparaison à la moyenne des pays de l'OCDE (Burger, Neumann & Brandenburg, 2017).

Depuis 2006, c'est donc un climat politique tendu que la Commission Suisse pour l'UNESCO s'emploie à œuvrer en faveur de l'EAJE (Commission suisse pour l'UNESCO, 2019b). Au gré des évolutions politiques dans ce secteur, nous avons identifié trois temps dans la stratégie de la Commission Suisse pour l'UNESCO, constituant chacun à nos yeux un nouveau cadre d'action.

3.1. Un plaidoyer en faveur de l'EAJE

A la question de savoir si l'éducation des enfants en âge préscolaire relève exclusivement de la sphère familiale ou si elle doit être à la charge de l'Etat, les acteur·trice·s politiques ont des avis contrastés qui renvoient à des positionnements idéologiques divergeant entre les partis conservateurs, traditionnellement plus à droite, et la gauche. Cependant, la réalité économique actuelle est caractérisée par un nombre toujours plus important de femmes professionnellement actives, ce qui entraîne une demande accrue pour l'accueil extra-familiale. Ainsi, pour encourager le développement de ce secteur, la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil

extra-familial pour enfants et le lancement en 2003 du programme d'incitations qui l'accompagne avaient pour objectif de considérablement augmenter l'offre (OFAS, 2018). Cette mesure a permis la création de nouvelles structures d'éducation à la petite enfance mais nombreux sont celles et ceux qui déplorent la répartition inéquitable entre les différents cantons et communes, avec une augmentation du nombre de places en crèche plus forte dans les cantons et régions à forte urbanisation, ainsi qu'en Suisse romande et au Tessin, que dans les autres parties du pays (Neumann, Tinguely, Hekel & Brandenburg, 2015). En d'autres termes, le programme fédéral n'a pas permis d'atténuer les disparités régionales préexistantes en matière d'accès aux structures d'EAJE.

C'est dans ce contexte de clivage politique, de décentralisation et d'inégalité d'accès à des services d'EAJE que la Commission Suisse pour l'UNESCO s'est emparée de cette thématique. Consciente de la pénurie de recherche dans ce domaine en Suisse, elle a mandaté, en 2008, la première étude nationale sur l'EAJE dont les résultats ont éclairé l'état actuel du secteur et l'encadrement des enfants d'âge préscolaire en Suisse (Stamm, 2009). Cette étude a porté sur les huit domaines suivants : les arguments économiques, la situation nationale en comparaison internationale, les conditions de travail du personnel éducatif, la formation initiale et continue du personnel ainsi que la situation des enfants d'âge préscolaire défavorisés en Suisse. Cette première étude nationale publiée par le Commission suisse pour l'UNESCO a non seulement permis d'avoir une vue d'ensemble de la situation en Suisse en comparaison avec ses voisins européens, mais elle a également permis de diffuser les connaissances scientifiques qui soutiennent l'importance d'une éducation de qualité durant les premières années de vie, notamment en termes d'égalité des chances.

Cette stratégie de mobilisation et de diffusion de connaissances scientifiques, qui appuie les bienfaits de l'EAJE, vise non seulement à établir des programmes d'action mais également à encadrer les débats en cours entre les décideurs et l'opinion publique (Menashy & Verger, 2018). En ce sens, elle a contribué à accélérer le changement de paradigme dans lequel la prise en charge de la prime enfance ne serait plus perçue comme relevant uniquement de la sphère privée mais comme un service public qui s'inscrit comme un pilier central de l'éducation tout au long de la vie et comme un droit :

Dès sa naissance, l'enfant a droit à l'éducation, à la formation et à une prise en charge adaptée à ses besoins. Ce droit à l'éducation est explicitement prévu dans la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. Il est reconnu au niveau international que les Etats considèrent aujourd'hui l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) comme un bien public et comme un devoir démocratique, et qu'il faut donc systématiquement développer et améliorer la prise en charge des tout-petits. (Stamm, 2009, p. 2)

3.2. La formalisation d'un cadre pour une EAJE de qualité

En parallèle à la publication du rapport de recherche de Stamm (2009), la Commission suisse pour l'UNESCO a élaboré un cadre stratégique pour l'éducation à la petite enfance qui se base sur trois principes. Le premier principe est que l'éducation commence dès la naissance et que les enfants d'âge préscolaire ont besoin d'une stimulation délibérée pour permettre le bon

développement. Cette approche se distingue de la scolarisation précoce dans le sens où elle ne comporte pas l'enseignement de contenu scolaire. Le second principe est celui du partage de responsabilité entre la sphère famille et étatique :

L'éducation de la petite enfance n'est pas la seule affaire de la famille, la société, et donc l'Etat, ont également un rôle à jouer. A l'instar de ce qui se passe dans le domaine de la formation professionnelle, l'objectif est de mettre en place un système dual : la famille et la société conjuguent leurs efforts pour fournir aux enfants dès leur plus jeune âge la stimulation et le soutien nécessaires à leur plein développement. Cette dualité conduit à un « partenariat éducatif » (Institut Marie Meierhofer) entre la famille et les structures d'accueil de jour. (Commission suisse pour l'UNESCO, 2009, p.1)

Pour finir, le troisième principe repose sur l'idée que les dépenses en faveur de l'EAJE représentent un investissement pour l'avenir et sont une source d'économies futures (Commission suisse pour l'UNESCO, 2009). En s'appuyant sur ces principes, la Commission suisse pour l'UNESCO s'est employée à consolider l'idée que la Suisse devrait développer à la fois l'offre et les financements y relatifs.

Par une volonté de travailler en réseau, la Commission Suisse pour l'UNESCO s'est ensuite associée au Réseau d'accueil extrafamilial² (RAE) pour élaborer, en 2012, un document de référence : le Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance. Ainsi, dès les premières pages du document, l'objectif de la publication est décrit comme suit : « Le présent Cadre d'orientation offre une base au débat sur la qualité exigible en matière de formation, d'accueil et d'éducation de la petite enfance en Suisse » (Wustmann Seiler & Simoni, 2012, p. 8). Nous pouvons également constater que le cadre d'orientation place, en plus des trois principes décrit ci-dessous, l'accent sur la nécessité d'assurer une formation initiale et continue de qualité pour le personnel éducatif.

Pour comprendre pourquoi la Commission suisse de l'UNESCO s'est employée à formaliser un cadre d'action en collaboration avec le RAE, il s'agit de se replonger dans le discours politique sur la question de l'EAJE de cette période. Comme l'affirme Kovacs (2008) dans son rapport de recherche mandaté par la Commission suisse de l'UNESCO « si le développement du secteur fait l'unanimité, mais pas les mesures envisagées pour augmenter les places. C'est évidemment le coût qui est au centre du débat et par extension la qualité de l'offre » (p. 32). Si au cours de cette dernière décennie, une majorité d'acteur·trice·s s'accorde à dire qu'il faut augmenter le nombre de places d'accueil dans les institutions pour la petite enfance, le débat continue d'opposer « les partisans d'une formation de qualité pour le personnel et ceux qui considèrent que le coût occasionné par les salaires de ce personnel entrave la création de structures supplémentaires » (Kovac, 2008, p. 32).

Apparaît ainsi un clivage politique autour de la question de la qualité de l'EAJE et les deux principaux facteurs considérés comme les principaux indicateurs structurels d'une haute qualité

² Le Réseau suisse d'accueil extrafamilial regroupe des associations actives dans le milieu de l'accueil extrafamilial, de l'accueil parascolaire et de la formation, ainsi que des communes, des cantons, des acteur·trice·s scientifiques et des entreprises privées. Il s'engage à mettre l'accent sur la qualité dans l'encadrement des enfants.

pédagogique : le ratio d'encadrement et le niveau de formation (Kaufmann, *et al.*, 2008). C'est dans ce contexte que deux partis politiques, du centre et du centre droit, ont déposé des motions demandant de revoir les normes d'encadrement en suggérant qu'il n'était pas nécessaire d'avoir autant de personnel diplômé dans les institutions de la petite enfance.

C'est donc dans ce climat tendu que la Commission suisse pour l'UNESCO a jugé nécessaire de proposer un cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse qui a été pensé pour servir de support pour le débat avec les professionnels, les formateurs, les chercheurs, les politiques et le grand public. Ce dernier se décrit comme étant le premier texte écrit en Suisse explicitant les fondements pédagogiques de la qualité dans l'encadrement des enfants de 0 à 4 ans :

« [...] La Suisse accusait un certain retard en la matière. Il n'existait alors aucun cadre de référence pour l'assurance et le développement de la qualité dans les domaines de la formation, de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Le Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse contribue à combler cette lacune et à nourrir le débat sur les bases et les concepts pédagogiques en Suisse alémanique, au Tessin et en Suisse romande ». (Wustmann Seiler & Simoni, 2012, p. 9)

Le cadre élabore les principes fondamentaux, les lignes directrices pour l'accompagnement pédagogique ainsi que l'action pédagogique. Largement diffusé au sein du secteur de l'EAJE, il a permis une importante visibilité du discours de l'UNESCO qui repose sur l'idée qu'une éducation de la petite enfance de qualité peut contribuer à une meilleure efficacité des systèmes éducatifs et aider à construire des bases d'une société plus égalitaire et inclusive, en offrant aux enfants exclus et défavorisés un solide fondement en vue de leur apprentissage tout au long de la vie.

Cette vision qui transparaît dans le cadre d'orientation de la Commission Suisse pour l'UNESCO montre bien pourquoi elle s'engage à aller bien au-delà des mesures politiques prises pour augmenter l'offre de structures d'accueil de la petite enfance en Suisse. Pour pouvoir exploiter le potentiel de l'EAJE en matière d'égalité des chances, la Suisse doit assurer à la fois la qualité et l'accessibilité. Cette prise de position est d'ailleurs réaffirmée dans le « Manifeste pour une éducation de la petite enfance en Suisse » en 2015 :

Des changements manifestes ont eu lieu ces dernières années. L'opinion publique est de plus en plus consciente de l'importance des premières années de vie. (...) Par ailleurs, dans le monde politique, l'administration et les associations professionnelles, bon nombre de personnes se sont engagées dans des projets en faveur de l'éducation à la petite enfance. (...) Malgré ces évolutions positives, le but n'est pas encore atteint. Il reste de nombreuses lacunes à combler : dans les esprits, dans les lois, dans les structures et dans les budgets alloués. (Réseau suisse de l'accueil extrafamiliale et Commission suisse pour l'UNESCO, 2015, p. 4)

Le dernier point soulevé dans cette citation est d'ailleurs crucial puisque, malgré des subventions étatiques, l'important coût financier à la charge des familles se solde par une

inégalité d'accès. Par conséquent, les enfants de familles socialement défavorisées ou issues de la migration sont faiblement représentés au sein des structures de la petite enfance (CFM, 2009).

3.3. La nécessité d'une politique globale de la petite enfance

La Commission suisse pour l'UNESCO a donné des impulsions qui ont accéléré une dynamique de changement dans le secteur de l'EAJE en Suisse et on constate que la question de l'éducation préscolaire prend une place accrue dans l'agenda politique de l'office fédérale des assurances sociale (OFAS), se matérialisant par des programmes d'encouragement précoce qui visent à lutter contre la pauvreté (CFM, 2012). Actuellement, l'office fédérale de la santé publique (OFSP) accorde également une place importante aux structures d'EAJE dans la mesure où elles représentent des lieux privilégiés pour la promotion de la santé et la prévention durant la petite enfance (OFSP, 2018). Pour finir, l'EAJE et l'encouragement précoce représentent aujourd'hui un volet important dans les programmes d'intégration cantonaux (PIC) du Secrétariat d'État aux migrations (SEM) lancé en 2014 (SEM, 2016). De façon générale, nous constatons ces dernières années un élargissement de l'offre de programmes d'encouragement précoce destinés aux familles perçues comme « vulnérables » ou « défavorisées », en raison de leur appartenance sociale ou culturelle.

L'objectif général de l'EAJE étant pour l'UNESCO la rééducation des inégalités, il n'est pas surprenant que ce soit dans les programmes d'encouragement précoce de l'OFAS et du SEM que le discours de la Commission Suisse pour l'UNESCO a trouvé le plus d'écho et dans lequel le cadre d'orientation présenté ci-dessus est le plus souvent utilisé en référence.

Nous voyons, à travers la diversité des offices et instances fédérales qui traitent de la question, que la question de l'EAJE est par nature transversale à différents secteurs. Ainsi, la Commission Suisse pour l'UNESCO appuie dans sa dernière publication (Commission suisse pour l'UNESCO, 2019a) la nécessité d'une meilleure coordination entre les organes fédéraux mais également entre les différents niveau politiques (communes, cantons et confédération) pour permettre la mise en œuvre d'une politique globale de la petite enfance. En clair, la Commission suisse pour l'UNESCO adopte une nouvelle stratégie qui consiste à émettre des recommandations directement adressées aux décideurs politiques. Ces dernières se déclinent en quatre champs d'action : (1) garantir des offres pour tous ; (2) coordonner et mettre en réseau ; (3) assurer et améliorer la qualité ; (4) financer, auxquels sont associés un certain nombre d'objectifs et de moyens d'actions (Commission suisse pour l'UNESCO, 2019a).

Avec cette publication, la Commission Suisse pour l'UNESCO marque un tournant et affirme une volonté claire d'ériger durablement l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) en mission éducative essentielle en Suisse :

La présente publication vise un but pratique : être une source d'inspiration et fournir les arguments nécessaires à l'élaboration des bases légales qui font encore défaut en matière d'EAJE. Par ailleurs, elle offre aux politiciens actifs dans les instances législatives et exécutives de tous niveaux des pistes d'action et des arguments en faveur de la mise en œuvre d'une politique de la petite enfance. Elle indique aux représentants de la société civile

les possibilités existantes, leur permettant de mobiliser leurs ressources. (Commission suisse pour l'UNESCO, 2019a, p. 5)

Si cette nouvelle publication de la Commission suisse pour l'UNESCO s'appuie sur des données de recherche, elle puise également sa légitimité dans l'Agenda 2030 pour le développement durable. La cible 4.2 relative à l'accès à une éducation préscolaire de qualité légitimise en quelque sorte le plaidoyer en faveur de l'EAJE. Par ailleurs, en accord avec la vision holistique de l'éducation promu par l'UNESCO, elle propose de penser la politique de la petite enfance de manière globale et transversale et à fournir des prestations en matière de (1) structures d'accueil, (2) formation des parents, (3) accès aux soins de santé dès le début de la grossesse, (4) encouragement précoce des compétences linguistiques, (5) programmes de soutien à domicile pour les familles précarisées et (6) espaces de rencontre et de jeu pour les familles (Commission suisse pour l'UNESCO, 2019a).

Il sera donc intéressant de voir si les recommandations émises dans ce rapport stratégique auront un écho au niveau des politiques nationales et permettront de maintenir un certain élan engagé autour de la question de l'éducation à la petite enfance en Suisse.

4. CONCLUSION

Au cours de notre analyse, nous avons tenté de comprendre par quels moyens la Commission suisse pour l'UNESCO s'est positionnée comme une actrice majeure dans le secteur de l'EAJE en Suisse. Nous avons ainsi pu voir que la stratégie clé déployée par la Commission consiste à mobiliser l'expertise et la recherche, qui servent ensuite de base pour émettre des recommandations et un plaidoyer en faveur de l'EAJE. Nombreuses études ont d'ailleurs démontré que la capacité d'expertise des organisations internationales constitue le moyen le plus important d'influencer les politiques éducatives nationales (Lauwerier, 2017). Une autre stratégie qui se développe fortement depuis quelques années est le travail en partenariat entre les organisations internationales, les organisations non gouvernementales, les associations et le secteur privé (Menashy & Verger, 2018). En joignant les forces avec le Réseau d'accueil extrafamilial, la Commission suisse pour l'UNESCO a pu renforcer la visibilité et l'impact de son action et ainsi promouvoir ses idéaux et valeurs. Pour finir, en utilisant le pouvoir fédérateur de l'Agenda 2030, la Commission suisse pour l'UNESCO appelle la Suisse à adopter une véritable politique de la petite enfance, estimant que les possibilités d'accueil sont insuffisantes et ne permettent pas à l'égalité des chances des jeunes enfants.

Les moyens d'action de la Commission suisse pour l'UNESCO sont donc multipliés au cours des années et semblent en quelque sorte répondre aux changements et aux débats politiques à l'échelle nationale, tout en étant fortement ancrés dans la vision de l'UNESCO. Si des mesures pour accroître le nombre de places disponibles dans les structures d'éducation à la petite enfance avaient déjà été prises avant l'implication de la Commission suisse pour l'UNESCO, ses actions ont sans doute contribué à répandre l'idée que l'efficacité de l'EAJE est fortement dépendante de la qualité et de l'égalité d'accès. Nous pouvons dès lors espérer que la politique

transversale de l'EAJE devienne partie intégrante d'une politique globale de promotion de la santé, de l'intégration et de la cohésion sociale en Suisse.

REFERENCES

- Amiguet, O., & Julier, C. (2012). *L'intervention systémique dans le travail social : repères épistémologiques, éthiques et méthodologiques*. Genève, Lausanne : ies éditions.
- Ali, M. (2016). L'idéologie éducative Wayana-Apalai : l'identité culturelle autochtone à l'épreuve de l'écosystème. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En ligne]. Repéré à <https://journals.openedition.org/nuevomundo/69552>
- Arnold, D. H., Zeljo, A., Doctoroff, G. L., & Ortiz, C. (2008). Parent involvement in preschool: Predictors and the relation of involvement to preliteracy development. *School psychology review*, 37(1), 74-90.
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The Ecology of Human Development. Experiments by Nature and Design*. Cambridge, MA : Harvard University Press.
- Blok, H., Fukkink, R. G., Gebhardt, E. C., & Leseman, P. P. M. (2005). The relevance of delivery mode and other program characteristics for the effectiveness of early childhood intervention with disadvantaged children. *International Journal of Behavioral Development*, 29(1), 35-47.
- Burger, K. (2010). How does early childhood care and education affect cognitive development? An international review of the effects of early interventions for children from different social backgrounds. *Early childhood research quarterly*, 25(2), 140-165.
- Burger, K., Neumann, S., & Brandenberg, K. (2017). *Etudes sur la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse. Aperçu de la situation actuelle et recommandations politiques*. Zurich : Jacobs Foundation.
- Commission suisse pour l'UNESCO. (2009). Pour que les enfants aient toutes leurs chances dès le départ : demandes concernant l'organisation de l'éducation de la petite enfance en Suisse. Repéré à <https://www.unesco.ch/wp-content/uploads/2017/03/Forderungen-FR-1.pdf>
- Commission Suisse pour l'UNESCO. (2019a). *Instaurer une politique de la petite enfance. Un investissement pour l'avenir*. Berne : Commission Suisse pour l'UNESCO.
- Commission Suisse pour l'UNESCO. (2019b). Éducation de la petite enfance. Repéré à <https://www.unesco.ch/fr/education/education-de-la-petite-enfance/>
- Confédération Suisse. (2019) Initiative parlementaire : 17.412. Égalité des chances dès la naissance [PDF]. Repéré à https://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/3077/Rapport_chances_naissance.pdf
- CFM. (2009). *Encouragement précoce. Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM*. Berne : Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- CFM. (2012). *Guide pour un encouragement précoce réussi. Récits d'expériences et résultats*. Berne : Commission fédérale pour les questions de migration (CFM).
- Crahay, M., & Dutrévis, M. (2012). *Prévention de l'échec scolaire par l'éducation préprimaire*. Genève : Université de Genève, FPSE (Carnet de Sciences de l'Éducation).

- Hafen, M. (2015). *Zur Bedeutung professioneller Arbeit im Kleinkindbereich – ein Grundlagen - papier mit Blick auf theoretische Überlegungen, empirische Evidenz und erfolgreiche*. Lucerne : Praxis.
- Heckman, J. J. (2011). The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education. *American Educator*, 35(1), 31-47.
- Kaufmann, C. E., Knupfer, C., Krummenacher, J., Marti, V., Simoni, H., & Zatti, K. B. (2008). *L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse. Un état des lieux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF*. Bern : Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF).
- Kovacs, I. (2008). *Education de la petite enfance en Suisse romande : Etude de base visant à lancer durablement ce thème dans la société, la classe politique et la science*. Bern : Commission Suisse pour l'UNESCO.
- Lange, M. F., & Henaff, N. (2015). Politiques, acteurs et systèmes éducatifs entre internationalisation et mondialisation. *Revue Tiers Monde*, (3), 11-28.
- Lauwerier, T. (2017). L'éducation au service du développement. La vision de la Banque mondiale, de l'OCDE et de l'UNESCO. *L'éducation en débats : analyse comparée*, 8, 43-58.
- Menashy, F., & Verger, A. (2018). The value of network analysis for the study of global education policy: Key concepts and methods. In R. Gorur, S. Sellar & G. Steiner Khamsi (Eds.), *Comparative methodology in the era of big data and global networks* (pp. 117-131). New York : Routledge.
- Neumann, S., Tinguely, L., Hekel, N., & Brandenburg, K. (2015). *Machbarkeitsstudie Betreuungsatlas Schweiz: Die Geographie betreuter Kindheit*. Freiburg: Universitäres Zentrum für Frühkindliche Bildung Fribourg (ZeFF).
- OCDE. (2015). *Petite enfance, grands défis IV. Le suivi de la qualité dans les services d'éducation et d'accueil des jeunes enfants*. Paris : Éditions OCDE.
- OFAS. (2008). *Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse*. Berne : Confédération Suisse, Office fédéral des assurances sociales (OFAS).
- OFAS. (2018). *Encouragement précoce. Guide à l'intention des petites et moyennes communes*. Berne : Confédération Suisse, Office fédéral des assurances sociales (OFAS).
- OFSP. (2018). *Promotion de la santé et prévention durant la petite enfance*. Berne : Office fédéral de la santé publique (OFSP).
- Peters, R. D., Bradshaw, A. J., Petrunka, K., Nelson, G., Herry, Y., Craig, W., & Rossiter, M. (2010). The "Better Beginnings, Better Futures" ecological, community-based early childhood prevention project: Findings from Grade 3 to Grade 9. *Monographs of the Society for Research in Child Development*, 75(3), 1-176.
- Réseau suisse d'accueil extrafamilial, & Commission suisse pour l'UNESCO (2015). *Manifeste pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse*. Zofingue : RAE & CSU.
- Richter, L. M., Daelmans, B., Lombardi, J., Heymann, J., Boo, F. L., Behrman, J. R., et al. (2017). Investing in the foundation of sustainable development: pathways to scale up for early childhood development. *The Lancet*, 389(10064), 103-118.
- Robert, A., & Bouillaguet, A. (2007). *L'analyse de contenu*. Paris : PUF.

- Rouse, C., Brooks-Gunn, J., & McLanahan, S. (2005). Introducing the issue. *The future of children*, 15(1), 5-14.
- Schriewer, J. (2004). L'internationalisation des discours sur l'éducation : adoption d'une "idéologie mondiale" ou persistance du style de "réflexion systémique" spécifiquement nationale ? *Revue française de pédagogie*, 146, 7-26.
- SEM. (2016). *Programmes cantonaux d'intégration 2014–2017. Rapport intermédiaire*. Berne : Secrétariat d'État aux migrations (SEM).
- SKBF/CSRE. (2018). *L'éducation en Suisse. Rapport 2018*. Aarau : SKBF/CSRE
- Stamm, M. (2009). *Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der UNESCO-Kommission Schweiz*. Universität Fribourg : Freiburg.
- Stern, S., Schwab Cammarano, S., Gschwend, E., & Sigrist, D. (2018). *Pour une politique de la petite enfance en Suisse : l'éducation et l'accueil des jeunes enfants, un investissement dans l'avenir Textes bruts pour la définition du concept*. Zurich : Commission Suisse pour l'UNESCO.
- UNESCO. (2016). *Comprendre l'objectif du développement durable 4. Education 2030*. Paris : UNESCO.
- UNESCO. (2017). *Les preuves sont là : il faut investir dans l'éducation et la protection de la petite enfance. Etat des lieux dans le monde*. Paris : Éditions UNESCO.
- Van Zanten, A., & Ball, S. (2000). Comparer pour comprendre : globalisation, réinterprétations nationales et recontextualisations locales des politiques éducatives néolibérales. *Revue de l'institut de sociologie*, 1-4, 112-131.
- Wustmann Seiler, C., & Simoni, H. (2012). *Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse*. Berne : Commission suisse pour l'UNESCO et du Réseau suisse d'accueil extrafamilial.