



RECOMMANDATIONS

de la Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales (CDAS) et
de la Conférence suisse des directeurs cantonaux
de l'instruction publique (CDIP)

SUR LA QUALITÉ ET LE FINANCEMENT DE L'ACCUEIL EXTRAFAMILIAL ET PARASCOLAIRE DES ENFANTS

15 novembre 2022

EDITEUR	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)
GROUPE DE TRAVAIL	Ruth Bachmann, Abteilungsleiterin Kindheit-Jugend-Familie und Integration, LU; Anne Bühler Moulin, responsable du Secteur d'accueil à la journée, VD; Esther Christen, Leiterin Abteilung Familien, BE; Marikita Gschwend, Mitarbeiterin Fachbereich Kinder- und Jugendhilfe, ZH; Diana Neuber, Projektleiter/in Schulentwicklung, Schule und Sport, Ville de Winterthour; Iris Pulver, Departementssekretärin Sozialdepartement, Ville de Zurich; Sonja Tobler, Fachmitarbeiterin Aufsicht und Bewilligung von Kinder- und Jugendeinrichtungen, SG; Martin Allemann, responsable de domaine famille et société, SG CDAS; Reto Furter, directeur Unité de coordination Scolarité obligatoire, culture & sport, SG CDIP; Didier Leyvraz, adjoint juridique, SG CDAS; Philipp Walker, Bereichsleiter Bildung, Familie und Gleichstellung, Ecoplan; Sarina Steinmann, Senior Projektleiterin, Ecoplan; et Svenja Strahm, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Ecoplan.
DÉCISION	Approuvées par l'Assemblée plénière de la CDAS le 11 novembre 2022 et par l'Assemblée plénière de la CDIP le 28 octobre 2022
RÉDACTION	Secrétariat général de la CDAS Secrétariat général de la CDIP
MISE EN PAGE	sofies Kommunikationsdesign, Zurich
IMPRESSION	Bubenbergr Druck- und Verlags- AG, Berne
ADRESSE DE COMMANDE	Secrétariat général de la CDAS – Speichergasse 6 – Case postale – 3001 Berne Secrétariat général de la CDIP – Speichergasse 6 – Case postale – 3001 Berne
E-MAIL	office@sodk.ch edk@edk.ch
WEBSITE	www.sodk.ch www.edk.ch
COPYRIGHT	© CDAS CDIP, novembre 2022

LES RECOMMANDATIONS PEUVENT ÊTRE TÉLÉCHARGÉES ICI:

<https://www.sodk.ch/fr/documentation/recommandations/>

<https://www.edk.ch/fr/documentation/textes-juridiques/recommandations-1>

RECOMMANDATIONS

de la Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales (CDAS) et
de la Conférence suisse des directeurs cantonaux
de l'instruction publique (CDIP)

SUR LA QUALITÉ ET LE FINANCEMENT DE L'ACCUEIL EXTRAFAMILIAL ET PARASCOLAIRE DES ENFANTS

15 novembre 2022

1	INTRODUCTION	7
2	CONTEXTE	9
2.1	Bases légales	9
2.1.1	Droit international	9
2.1.2	Droit fédéral	9
2.1.3	Droit cantonal	10
2.2	Recommandations 2011 de la CDAS et déclaration commune 2018 CDAS/CDIP	10
3	RECOMMANDATIONS CDAS / CDIP EN MATIÈRE DE QUALITÉ	11
3.1	Situation actuelle en ce qui concerne les exigences de qualité dans les cantons	11
3.2	Aperçu des différentes composantes de la qualité	12
3.3	Qualification du personnel	13
3.4	Taux d'encadrement	16
3.5	Concept pédagogique	18
3.6	Gestion et développement de la qualité	20
3.7	Infrastructure	21
3.8	Conditions de travail du personnel	22
4	RECOMMANDATIONS CDAS / CDIP RELATIVES AU FINANCEMENT	23
4.1	Objectifs du financement	23
4.2	Financement commun	24
4.3	Accès aux subventions	25
4.4	Aménagement du système tarifaire/de financement	26
5	APERÇU DE TOUTES LES RECOMMANDATIONS	27

1

INTRODUCTION

L'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants favorise la conciliation entre travail et famille et contribue à la couverture des besoins vitaux des familles, à l'égalité des chances et à l'équité en matière de formation, ainsi qu'à l'égalité entre femmes et hommes. Il s'agit à bien des égards d'un investissement pour l'avenir : en soutenant l'intégration linguistique et sociale des enfants et en posant ainsi les fondements de leur réussite dans la formation ultérieure et dans la vie, en favorisant pour les parents le démarrage ou l'extension d'une activité lucrative et en améliorant ainsi leurs revenus et leur capital humain, en augmentant la productivité de l'économie et en contribuant à pallier la pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ont élaboré des recommandations pour le développement de l'accueil extrafamilial et parascolaire dans les cantons. Les présentes recommandations de la CDAS et de la CDIP actualisent et précisent les précédentes recommandations de la CDAS. De plus, leur champ d'application englobe désormais, outre l'accueil extrafamilial de la prime enfance, également l'accueil parascolaire. Les recommandations servent pour le développement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants et sont considérées comme un cadre d'orientation sans caractère juridiquement contraignant. Enfin, dans la mesure applicable, elles visent aussi l'accueil familial de jour.

Le groupe de travail convoqué par la CDAS et la CDIP, composé de spécialistes des cantons et des communes¹, a entamé ses travaux en mai 2021 par une audition de représentants clés de la société civile. Le contenu du présent document a été élaboré en commun dans le cadre de quatre ateliers. Les travaux se sont concentrés sur les thèmes de la qualité et du financement, en particulier sur :

- la recommandation de **normes qualitatives** pour l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants afin de favoriser la conciliation entre travail et famille et l'égalité des chances ;
- la recommandation de **normes en matière de financement** afin d'augmenter l'accessibilité des offres et d'alléger davantage la charge financière des parents.

Concernant le premier point, les recommandations couvrent les dimensions les plus importantes de la qualité, qui doit être comprise comme une combinaison de ces dernières. Il ne s'agit donc pas d'imposer les mêmes valeurs à tous les cantons dans chaque domaine, mais plutôt de définir des fourchettes. On peut comparer l'idée sous-jacente à un diagramme en toile d'araignée : les cantons qui présentent une grande

1 Le groupe de travail était composé de spécialistes cantonaux des domaines de l'éducation et des affaires sociales des cantons de Berne, Lucerne, Saint-Gall, Valais et Zurich, ainsi que de représentants des villes de Zurich et de Winterthur (cf. impressum).

surface sont déjà en bonne voie, alors que ceux qui ont une petite surface devraient encore procéder à certaines adaptations.

Les recommandations ont été discutées en janvier 2022 dans le cadre d'un groupe consultatif (sounding board) avec une trentaine de spécialistes des organes administratifs cantonaux et communaux compétents. Comme base de discussion, les personnes invitées ont eu la possibilité, par le biais d'un questionnaire, de donner leur avis sur les différentes recommandations et de les valider d'un point de vue technique. Les recommandations ont été révisées pour tenir compte des commentaires écrits et de la discussion, puis ont été à nouveau discutées fin janvier avec les représentants de la société civile.

Après délibérations au sein des comités et des assemblées plénières respectifs, les recommandations ont été adoptées à l'intention des cantons le 11 novembre 2022 par la CDAS et le 28 octobre 2022 par la CDIP. Un monitoring régulier doit montrer comment les recommandations sont mises en œuvre dans les cantons, sous la forme d'un rapport à caractère informatif n'entraînant pas de conséquences contraignantes pour les cantons.

2 CONTEXTE

2.1 BASES LÉGALES

2.1.1 Droit international

L'accueil extrafamilial des enfants est l'un des thèmes traités notamment par les deux conventions suivantes de l'ONU, en vigueur depuis 1997 : la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107) et la Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW ; RS 0.108).

2.1.2 Droit fédéral

Selon la Constitution fédérale (Cst.), la Confédération prend en considération les besoins de la famille dans l'accomplissement de ses tâches et peut soutenir les mesures destinées à protéger la famille (article 116, alinéa 1). La compétence législative de la Confédération en matière d'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants peut se fonder, outre sur l'article 116 Cst., également sur l'article 110, alinéa 1, lettre a, Cst. (protection des travailleurs) et sur l'article 8, alinéa 3, Cst. (égalité entre femmes et hommes).² Les buts sociaux figurant à l'art. 41 Cst. imposent en outre à la Confédération et aux cantons de s'engager, en complément de l'autorité parentale, en faveur du développement et de l'intégration des enfants, et l'art. 67 Cst. stipule que la Confédération et les cantons doivent tenir compte, dans l'accomplissement de leurs tâches, des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes.

L'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants relève en premier lieu de la compétence des cantons. La Confédération n'intervient qu'à titre subsidiaire et règle les principales exigences de base dans l'Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE). En outre, la Confédération finance des programmes d'impulsion limités dans le temps dans le cadre de la Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc).

L'Ordonnance sur le placement d'enfants du 19 octobre 1977 (OPE, RS 211.222.338) est la seule base juridique au niveau fédéral qui règle l'autorisation et la surveillance des structures d'accueil. Elle pose en outre les premiers éléments fondamentaux en matière de qualité dans le cadre des conditions d'autorisation. Il est notamment stipulé que les membres du personnel doivent avoir « les qualités personnelles, l'état de santé, les aptitudes éducatives et la formation »³ leur permettant d'assumer leur tâche. Des exigences de base en matière d'alimentation, d'hygiène et de sécurité sont également mentionnées.

2 Les compétences de la Confédération en matière d'accueil extrafamilial et parascolaire, avis de droit établi à la demande de la Jacobs Foundation, Mahon et Huruy, janvier 2021, et avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 25 octobre 2001, JAAC 66.1.

3 Art. 15b OPE

À côté de l'OPE, la **Loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc, RS 861)** régit les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants. La LAAcc offre des aides pour la création de places d'accueil, pour l'augmentation des subventions des cantons et des communes ainsi que pour des projets visant à mieux adapter l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents. La LAAcc est limitée dans le temps, il est prévu qu'elle reste en vigueur jusqu'au 30 juin 2023. Dans le cadre du traitement de l'initiative parlementaire 21.403 de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles), le Parlement examine actuellement l'organisation future des aides financières de la Confédération.

2.1.3

Droit cantonal

En complément de l'OPE, il existe dans les cantons des bases légales spécifiques concernant l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. À quelques exceptions près, ce sont les cantons qui sont compétents en matière d'autorisation, de surveillance et de réglementation. La majorité d'entre eux proposent en outre des informations et des conseils pour la création d'institutions.⁴

Par ailleurs, l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS, approuvé par 15 cantons) prévoit pour l'école obligatoire la création d'une offre de structures de jour répondant aux besoins, dont la fréquentation reste toutefois facultative et implique une participation financière de la part des titulaires de l'autorité parentale.⁵

2.2

RECOMMANDATIONS 2011 DE LA CDAS ET DÉCLARATION COMMUNE 2018 CDAS/CDIP

La responsabilité de la coordination intercantonale en matière d'accueil des enfants dans le domaine de la prime enfance incombe à la CDAS, et dans le domaine scolaire à la CDIP. La CDAS a publié en 2011 des recommandations sur l'accueil extrafamilial de la prime enfance.⁶ Les principes directeurs qui y sont définis – mettre au centre le bien-être de l'enfant, libre recours aux offres d'accueil, responsabilité des pouvoirs publics et de l'économie privée, objectifs sociaux et pédagogiques – sont toujours valables. En 2018, la CDAS et la CDIP ont confirmé dans une déclaration commune les principes directeurs et critères d'une politique intercantonale dans le domaine de la prise en charge des enfants formulés en 2008 déjà.

4 Pour un aperçu global, voir Ecoplan (2020), Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons

5 Art. 11, al. 2 du concordat HarmoS du 14 juin 2007

6 Cf. Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) (Éd.) 2011, Recommandations de la CDAS pour l'accueil extrafamilial de la prime enfance, 24 juin 2011

3

RECOMMANDATIONS CDAS / CDIP EN MATIÈRE DE QUALITÉ

3.1

SITUATION ACTUELLE EN CE QUI CONCERNE LES EXIGENCES DE QUALITÉ DANS LES CANTONS

En Suisse, environ deux tiers des enfants bénéficient aujourd'hui d'une prise en charge extrafamiliale ou parascolaire. Plus de la moitié d'entre eux fréquentent une crèche, une structure d'accueil parascolaire ou une famille de jour.⁷ En conséquence, les offres d'accueil institutionnelles assument une tâche centrale en matière d'éducation, d'encadrement et d'encouragement. La qualité de l'accueil est déterminante pour que les offres puissent remplir cette tâche pour le bien des enfants et dans l'intérêt de leur développement positif optimal. Diverses études montrent que lorsque les structures et processus des offres d'accueil sont d'une qualité élevée, cela a un effet positif sur le développement langagier, socio-émotionnel et cognitif des enfants.

Toutefois, il n'existe pas jusqu'ici de normes de qualité harmonisées en Suisse. Certains points fondamentaux en matière de qualité sont certes définis au niveau fédéral par l'OPE dans le cadre des conditions d'autorisation. La réglementation des offres d'accueil d'enfants relève toutefois de la compétence des cantons. Comme le montre l'étude d'Ecoplan de 2020, 24 cantons disposent aujourd'hui de directives en la matière au niveau cantonal. Seuls deux cantons (Lucerne et Argovie) ont délégué cette réglementation aux communes.

Ce sont en principe dans les différentes bases juridiques cantonales et communales que sont réglés les principaux facteurs qui influencent la qualité de l'accueil. Parmi ceux-ci figurent, tant pour les crèches que pour les structures d'accueil parascolaire, un bon taux d'encadrement (rapport entre enfants et personnel d'accueil), le recours à un personnel bien formé, ainsi qu'une approche pédagogique commune et clairement définie. Cette dernière sera formulée en détail dans un concept pédagogique. En outre, les documents de base relatifs à l'accueil institutionnel fixent également des exigences de qualité concernant les locaux, les normes de sécurité et d'hygiène ainsi que l'alimentation. La densité de la réglementation est ici plus élevée pour l'accueil préscolaire que pour les offres d'accueil parascolaire.

Alors que les cantons et les communes s'accordent dans une certaine mesure sur les facteurs qui influencent la qualité de l'accueil et qui doivent être réglementés en conséquence, on constate de grandes différences dans la conception des directives concrètes. Il existe ainsi une diversité importante entre les réglementations.

7 OFS (2020), Accueil extrafamilial et parascolaire des enfants en 2018

3.2

APERÇU DES DIFFÉRENTES COMPOSANTES DE LA QUALITÉ

L'importance d'une prise en charge des enfants de grande qualité est incontestée, d'un point de vue tant scientifique que sociopolitique. Il existe diverses bases scientifiques sur la manière de définir et mesurer précisément la qualité. En règle générale, une distinction est faite entre les aspects structurels et les aspects procéduraux de cette dernière.

- La **qualité structurelle** comprend les conditions cadres générales telles que la qualité de l'infrastructure, le taux d'encadrement, la qualification du personnel et les conditions de travail, ainsi que les heures d'ouverture,
- La **qualité des processus** comprend des aspects tels que les interactions entre les enfants, les personnes qui s'en occupent et l'environnement, qui sont généralement définies dans le cadre du concept pédagogique. Des aspects de gestion de la qualité en font aussi partie.

Le groupe de travail estime que pour les facteurs de qualité essentiels, une réglementation d'ordre supérieur est judicieuse. Les quatre facteurs d'influence suivants ont été identifiés :

- la **qualification du personnel**, c'est-à-dire des professionnels bien formés tant dans l'éducation et l'encadrement des enfants que dans la gestion des offres d'accueil, est essentielle pour la qualité de la prise en charge. En fait partie une formation adéquate pour l'encadrement d'enfants ayant des besoins particuliers.⁸
- le **taux d'encadrement** définit combien d'enfants peuvent être pris en charge par membre du personnel d'encadrement.
- le **concept pédagogique** définit les principes pédagogiques de l'éducation et de l'encadrement, de manière à ce que les enfants et les jeunes soient pris en charge et encouragés conformément à leur âge, à leurs capacités et à leurs besoins.
- la **gestion de la qualité** comprend le contrôle continu et le développement de la qualité des structures d'accueil.

Des normes ont été définies pour ces quatre facteurs d'influence et sont expliquées dans les paragraphes suivants. Il est important de souligner que la qualité résulte de l'interaction entre les différents facteurs. Par conséquent, dans la réglementation, des lacunes au sujet de l'un des facteurs peuvent être compensées au moins en partie par des exigences ciblées pour un autre facteur. En outre, la qualité de l'infrastructure et les conditions de travail, si elles ne sont pas traitées de manière approfondie ci-après, constituent le fondement d'un bon développement de la qualité et n'en sont donc pas moins importantes. En ce qui concerne l'infrastructure, les directives des cantons sont de manière générale déjà bien élaborées, raison pour laquelle les présentes recom-

8 Entre autres les nourrissons, les enfants présentant un handicap physique, psychique ou mental ou encore les enfants qui ont besoin d'un soutien particulier pour leur intégration linguistique et/ou sociale.

mandations renoncent à entrer dans les détails à ce sujet, car cela pourrait entraver l'amélioration et le développement de la qualité dans d'autres domaines. La réglementation des conditions de travail, notamment des salaires, est quant à elle principalement du ressort des partenaires sociaux.

3.3

QUALIFICATION DU PERSONNEL

La qualité des offres d'accueil extrafamilial et parascolaire dépend en grande partie du personnel d'encadrement. Les enfants et les adolescents ont besoin de personnes engagées et suffisamment qualifiées, capables de répondre avec sensibilité à leurs besoins individuels, de les encourager en conséquence et de les accompagner dans leur parcours éducatif. La **formation des collaborateurs** est donc un critère de qualité essentiel. Tous les documents de base cantonaux et communaux précisent quelles formations du degré secondaire II et tertiaire sont requises pour qu'une personne soit reconnue en tant que personnel d'encadrement qualifié. La liste des formations de SavoirSocial⁹ sert de référence dans la plupart des cantons et communes. Les personnes formées à l'étranger sont également considérées comme du personnel d'encadrement qualifié pour autant que leurs diplômes soient reconnus par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI).

Recommandation 1 : qualification du personnel d'encadrement

Seules les personnes ayant achevé une formation (socio-) pédagogique reconnue selon la liste de formations de SavoirSocial et les enseignantes et enseignants justifiant d'un diplôme reconnu par la CDIP sont considérés comme du **personnel d'encadrement qualifié**.

Sont considérées comme **personnel d'encadrement sans qualification professionnelle** les personnes qui :

- effectuent la troisième année d'apprentissage d'assistant(e) socio-éducatif(ve) pour enfants (ASE avec certificat fédéral de capacité) et sont âgées de 18 ans au moins
- ou
- disposent d'une formation achevée dans un autre domaine, présentent des connaissances et une expérience suffisantes dans le domaine de l'encadrement d'enfants (au moins 2 ans) et sont en principe âgées de 22 ans au moins.

Sont considérées comme **personnel auxiliaire** toutes les autres personnes, notamment les apprentis jusqu'à la troisième année, les stagiaires et les personnes en service civil.¹⁰

9 Cf. https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2021/03/FaBe-Betriebe-Mindestanforderungen_F_neue-Vorlage.pdf

10 À moins de disposer d'une formation ou de remplir les conditions permettant d'être reconnues comme personnel assistant éducatif.

Le personnel d'encadrement sans qualification professionnelle comprend, outre les apprentis en troisième année, le personnel assistant pédagogique ainsi que les personnes qui suivent une formation de niveau tertiaire spécifique à la branche ou une formation professionnelle initiale raccourcie. Disposent de connaissances et d'une expérience suffisantes les personnes qui ont au moins deux années d'expérience pratique dans la prise en charge d'enfants, par exemple en tant qu'accueillants en milieu familial ou animateurs de groupes de jeu ayant suivi une formation, et qui sont en principe âgées de 22 ans au moins (ou 20 ans au moins dans des cas exceptionnels, en cas d'expérience pratique correspondante).

La **formation de base et continue régulière du personnel** dans l'ensemble des fonctions revêtent une grande importance. La formation initiale assure la compétence professionnelle, la formation continue permet de développer les compétences de manière ciblée et d'acquérir des connaissances spécifiques et actuelles. La formation initiale et continue appropriée dépend des besoins et des compétences des collaborateurs ainsi que de l'institution. Plusieurs cantons ont formulé des exigences en matière de formation de base et de perfectionnement. Il est ainsi souvent stipulé que les structures d'accueil sont censées permettre à leurs collaborateurs de se former et de se perfectionner. Dans certains cantons, la participation à des cours de formation et de perfectionnement est même exigée selon la fonction.

Recommandation 2 : possibilités de formation et de perfectionnement

Les structures d'accueil permettent à leurs collaborateurs de suivre régulièrement des cours de formation et de perfectionnement. Lors du calcul de la clé d'attribution des postes, le temps nécessaire pour cela est prévu et le financement des formations est pris en compte dans les coûts totaux par place. La formation et le perfectionnement relèvent avant tout de la compétence des associations de branche et des institutions de formation. Les cantons apportent leur soutien à titre subsidiaire.

La formation est déterminante non seulement pour le personnel d'encadrement, mais aussi pour **la direction opérationnelle et pédagogique de la structure d'accueil**. Dans la plupart des cantons, les membres de la direction doivent disposer de qualifications spécifiques. La plupart du temps, les directives ne font pas de distinction entre la direction opérationnelle et la direction pédagogique. Il est demandé entre deux et cinq ans d'expérience professionnelle ainsi qu'une formation complémentaire en gestion d'entreprise ou une formation à la direction. Dans certains cantons, la formation n'est toutefois exigée que pour les structures d'une certaine taille. En revanche, en Suisse latine notamment, la formation tertiaire a plus de poids, et dans certains cantons, elle est une condition explicite pour diriger une institution d'accueil.

Recommandation 3 : qualification du personnel de direction

Les personnes occupant des fonctions de direction disposent des qualifications suivantes.

- **Pour la direction opérationnelle:** formation initiale ou continue en gestion d'entreprise ou formation de responsable d'établissement scolaire;
- **Pour la direction pédagogique:** formation de base socio-pédagogique, perfectionnement professionnel spécifique et expérience professionnelle suffisante dans le travail avec les enfants.

En outre, **la direction opérationnelle et la direction pédagogique** disposent des compétences et des aptitudes personnelles suivantes, importantes pour une fonction de direction : compétences organisationnelles, résistance physique et psychique, capacité à communiquer et à établir des contacts, compétences en matière de responsabilité et de prise de décision, compétences en matière de gestion du personnel.

La direction opérationnelle et la direction pédagogique peuvent être assumées par des personnes différentes. Les exigences en matière de formation sont fonction des tâches de direction à assumer dans chaque cas. Une suppléance doit être assurée pour les personnes occupant un poste de direction.

Afin de pouvoir assurer un environnement stable aux enfants et aux adolescents, il est important que les offres d'accueil extrafamilial et parascolaire soient gérées de manière professionnelle. La direction doit donc aussi disposer de compétences en gestion d'entreprise. Cela inclut des connaissances dans les domaines de la comptabilité, des ressources humaines, de la planification et de l'organisation, ainsi que de la communication. Les compétences en matière de gestion sont idéalement acquises dans le cadre d'une formation initiale ou continue dans ce domaine.

Les compétences pédagogiques sont en revanche acquises au travers d'une formation de base socio-pédagogique appropriée et de formations continues spécifiques ainsi que d'une expérience professionnelle suffisante après la formation. En règle générale, quatre ans d'expérience sont considérés comme suffisants. Néanmoins, si les personnes possèdent déjà les compétences nécessaires ou sont accompagnées sous la forme d'un coaching, une fonction de direction peut aussi être envisageable avec une durée moindre d'expérience professionnelle préalable. Il en va de même, le cas échéant, pour les prestataires possédant plusieurs sites et pouvant couvrir certaines tâches de manière centralisée.

Outre les compétences pédagogiques et opérationnelles, d'autres compétences de direction et aptitudes personnelles sont nécessaires.

Généralement, de nombreuses personnes occupent des fonctions de gestion ou d'encadrement. Afin que tous les collaborateurs puissent assumer leur tâche de façon satisfaisante, il convient de veiller à ce que la **composition du personnel** soit équilibrée. Cela inclut un rapport adéquat entre le personnel d'encadrement qualifié et non

qualifié, tel qu'il est défini dans le paragraphe suivant relatif au taux d'encadrement. Dans une perspective de développement de la qualité, il est important de disposer de personnes ayant une formation tertiaire dans le domaine de l'éducation et de l'accueil extra-familiaux. Sont également importants les rapports entre les membres de la direction et les collaborateurs, entre les personnes formatrices et les personnes en formation, ainsi que l'expérience accumulée et les compétences acquises. Il faut aussi veiller à ce que le nombre de places de stage préliminaire ne soit pas supérieur au nombre de places d'apprentissage à attribuer ensuite. Par ailleurs, le stage préliminaire ne doit pas être une condition à l'obtention d'une place d'apprentissage.

Recommandation 4 : composition du personnel

La composition du personnel doit être équilibrée en fonction de la taille de l'organisation et des prestations assurées. Dans la clé de répartition du personnel, des pourcentages de postes doivent être explicitement prévus également pour le travail non directement pédagogique et les activités générales (réunions d'équipe, éléments de formation, etc.).

Outre le travail pédagogique direct avec les enfants, l'activité du personnel d'encadrement comprend également des tâches qui ne concernent pas directement ce dernier. En font partie les réunions, la formation, le contact avec les parents, les travaux préparatoires et de suivi, la documentation ou encore les tâches relatives à la gestion de la qualité. Ces activités occupent jusqu'à 20% du temps de travail du personnel d'encadrement. Il convient d'en tenir compte dans la dotation en personnel.

3.4

TAUX D'ENCADREMENT

Le taux d'encadrement définit le nombre moyen d'enfants pris en charge par membre du personnel d'encadrement. C'est l'un des indicateurs les plus importants de la qualité structurelle. Diverses études montrent que lorsque le nombre d'enfants par personne encadrante est bas, cela influe positivement sur le bien-être et le développement des enfants. Un ratio plus faible permet en effet au personnel de mieux prendre en compte et d'encourager individuellement chaque enfant.

Les taux d'encadrement recommandés scientifiquement dépendent en premier lieu de l'âge des enfants pris en charge et de la qualification du personnel. Les ratios d'encadrement proposés pour les enfants de moins de 5 ans sont nettement plus bas que pour les enfants à partir de 5 ans.¹¹ L'âge des enfants est également pris en compte sous différentes formes dans la plupart des directives cantonales et communales. En principe, plus les enfants accueillis sont jeunes, moins le nombre d'enfants par personne chargée de l'encadrement pourra être élevé. Les chiffres exacts diffèrent toutefois d'un canton à l'autre. Pour les enfants en bas âge, les directives se situent entre

11 Voir par ex. Bock Famulla, K. et al. (2019), Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2019

1:2 et 1:5, alors que pour les enfants avant l'entrée à l'école enfantine, elles vont de 1:5 à 1:12. Les valeurs cantonales ne peuvent toutefois être comparées que de manière limitée, car les directives peuvent également différer en ce qui concerne la formation requise ou le rapport entre le personnel d'encadrement qualifié et non qualifié.

Il faut toutefois noter que, dans l'ensemble, les directives en vigueur en Suisse concernant le taux d'encadrement n'atteignent pas les valeurs recommandées dans la littérature.

Recommandation 5 : taux d'encadrement

Nombre d'enfants par membre du personnel d'encadrement:

- jusqu'à l'âge d'un an et demi: 2–3 enfants par personne encadrante
- entre un an et demi et 4 ans (jusqu'à l'entrée à l'école enfantine): 4–6 enfants par personne encadrante
- entre 4 et 8 ans (cycle 1): 10–12 enfants par personne encadrante
- entre 8 et 12 ans (cycle 2): 12–14 enfants par personne encadrante
- à partir de 12 ans (cycle 3): 14–16 enfants par personne encadrante

Avec les principes suivants :

- Seul le personnel d'encadrement peut être pris en compte dans le calcul du taux. Le personnel auxiliaire comme les stagiaires, les apprentis de première et deuxième année ainsi que les civilistes ne sont pas considérés comme du personnel d'encadrement et ne sont pas à prendre en compte dans ce calcul.
- La responsabilité est toujours assumée par un professionnel qualifié, c'est pourquoi au moins une personne qualifiée doit toujours être présente pour chaque groupe.
- On ne doit pas attendre du personnel d'encadrement non qualifié les mêmes prestations que de la part du personnel qualifié.
- Le taux de personnes qualifiées par rapport à l'ensemble du personnel d'encadrement est au minimum de 60 %, il faut viser une valeur de 80 %.
- Les besoins d'encadrement accrus des enfants présentant un handicap physique et/ou mental sont pris en compte dans le taux ainsi que dans le financement.

Au lieu d'être défini en fonction du nombre d'enfants par membre du personnel d'encadrement, le taux d'encadrement peut être établi sur la base de la sollicitation liée aux places d'accueil. Dans ce cas, les principes suivants s'appliquent :

- les enfants de moins d'un an et demi occupent 1,5 à 2 places d'accueil
- les enfants âgés d'un an et demi à 4 ans occupent 1 place d'accueil
- les enfants entre 4 et 8 ans occupent entre 0,4 et 0,5 place d'accueil
- les enfants entre 8 et 12 ans occupent entre 0,33 et 0,43 place d'accueil
- les enfants dès 12 ans occupent entre 0,29 et 0,38 place d'accueil.

Pour les deux approches, on a volontairement défini comme références des fourchettes et non des valeurs fixes. Cela permet de tenir compte des différentes exigences cantonales en ce qui concerne la formation et la proportion minimale de personnel qualifié. Des exigences plus élevées dans ces domaines permettent en effet d'accueillir un plus grand nombre d'enfants par membre du personnel d'encadrement.

De même, on a renoncé à définir ici plus précisément le besoin d'encadrement accru des enfants présentant un handicap physique et/ou mental. À ce propos, il est renvoyé aux recommandations de Procap.¹²

3.5

CONCEPT PÉDAGOGIQUE

Le concept pédagogique précise les principes de base de la structure d'accueil généralement inscrits dans des lignes directrices et montre comment ceux-ci doivent être mis en œuvre dans le travail quotidien. Il permet aux parents intéressés de comprendre le fonctionnement de la structure et donne une orientation au personnel. Le concept pédagogique définit les principes suivants :

- comment le personnel travaille avec les enfants, les forme, les encadre et les encourage ;
- comment les différentes compétences et qualifications des collaborateurs se complètent et comment elles sont mises à contribution ;
- comment le contrôle ou le développement de la qualité sont garantis.

Le contenu du concept pédagogique constitue donc une base importante pour une prise en charge de qualité. Les cantons et les communes ont la possibilité d'influer directement sur la qualité des processus des structures d'accueil en fixant des exigences spécifiques. Il existe donc en règle générale des directives cantonales ou communales au sujet du concept pédagogique, et à quelques exceptions près, elles contiennent effectivement des exigences sur son contenu. Mais ces dernières ne sont

12 Voir Procap (2021), Accueil extra-familial des enfants en situations de handicap

le plus souvent formulées que de manière générale. Il est rare que des prescriptions détaillées soient définies concernant le contenu et le contrôle du concept pédagogique.

Recommandation 6 : concept pédagogique

Chaque offre d'accueil définit dans son concept pédagogique selon quels principes et de quelle manière elle met en œuvre l'accueil des enfants. Le concept pédagogique contient des informations sur les aspects suivants ; des concepts spécifiques plus détaillés peuvent en outre être élaborés pour certains de ces points:

- la mission essentielle ainsi que les principes de l'action pédagogique auprès des enfants et des adolescents, les attitudes et les valeurs (approche pédagogique) ;
- le déroulement des journées, avec des explications approfondies au sujet des activités, du mouvement, du sommeil, du repos, du repli, des soins corporels et des repas, et la manière dont peuvent s'investir les enfants et les jeunes pris en charge (participation) ;
- la manière dont le personnel établit un lien empathique et continu avec les enfants et les adolescents (interactions et relations) ;
- la manière dont le personnel d'encadrement répond aux besoins spécifiques des enfants et des adolescents et assure un soutien adapté à leur niveau de développement (gestion de la diversité).
- comment, en règle générale, l'inclusion des enfants présentant un handicap physique, psychique ou mental est garantie ;
- la façon dont est assuré l'encouragement précoce de la langue ;
- comment le bien de l'enfant et l'intégrité physique des enfants et des adolescents sont assurés (prévention et protection de l'enfant) ;
- l'aménagement de l'espace intérieur et extérieur en fonction de l'offre pédagogique, et la manière dont peuvent s'investir les enfants et les jeunes pris en charge (participation) ;
- la collaboration avec les parents, les enseignants, la direction de l'école et d'autres services et autorités ;
- la façon de gérer l'adaptation et les transitions, y compris vers d'autres formes d'accueil (transitions verticales ou horizontales) ;
- le développement systématique de la qualité et son contrôle.

3.6

GESTION ET DÉVELOPPEMENT DE LA QUALITÉ

La gestion de la qualité a pour objectif de garantir la qualité de l'accueil dans les structures et de permettre un développement continu. Pour y parvenir de manière optimale, une coopération est nécessaire entre les différentes parties prenantes telles que les parents, la direction de l'institution, l'organe responsable et les autorités. Ces parties prenantes ont des relations différentes avec l'enfant et avec l'institution. Leur prise en compte permet d'assurer une perception globale de la qualité de l'accueil dans une crèche. On peut ainsi distinguer quatre différents niveaux de surveillance dans le cadre de la gestion de la qualité.

- **Surveillance individuelle** (parents)
Les parents sont attentifs au bien-être de leurs enfants, échangent régulièrement avec le personnel d'encadrement de direction (arrivées et départs) et ont au besoin un interlocuteur en cas de problème.
- **Surveillance professionnelle** (direction opérationnelle)
La direction opérationnelle a la responsabilité d'identifier rapidement les problèmes et de les traiter. Elle informe l'organe responsable, dans le cadre d'une procédure définie en interne, sur les résultats, les progrès et les problèmes liés à la fourniture des prestations en général ainsi que sur les événements particuliers. La direction de l'institution informe les parents sur les possibilités de réclamation internes et externes et les mentionne dans le concept ou règlement d'exploitation.
- **Surveillance interne** (direction stratégique, organe responsable)
La surveillance interne par l'organe responsable a pour mission de contrôler si la direction de l'institution met bien en œuvre le concept d'exploitation et le concept pédagogique et si elle gère le fonctionnement dans le sens voulu par l'organe responsable. Concrètement, elle surveille donc le travail de la direction de l'institution dans les domaines de l'encadrement, de l'exploitation, du personnel et des finances.
- **Surveillance par les autorités** (autorité de surveillance cantonale ou communale)
Les tâches de l'autorité de surveillance comprennent : l'assurance que les conditions légales sont respectées ; le contrôle de l'organisation, de la conception, de l'orientation et de l'auto-évaluation de la structure d'accueil ; la garantie que les responsabilités des niveaux de surveillance « surveillance interne » et « surveillance professionnelle » sont réglées.

Les services d'audit et autres services de conseil externes peuvent également jouer un rôle dans la gestion de la qualité en contrôlant les exigences en matière de certification ou en conseillant les institutions dans le domaine du développement de la qualité.

A l'exception de la surveillance par les autorités, on ne dispose pas aujourd'hui d'une vue d'ensemble des réglementations cantonales relatives à la gestion et au développement de la qualité. Il n'existe un label de qualité¹³ qui fixe des exigences en matière de gestion et de développement de la qualité que pour l'accueil dans les crèches.

Recommandation 7 : gestion et développement de la qualité

La gestion de la qualité concerne aussi bien la qualité pédagogique que la qualité opérationnelle. Les critères de qualité correspondants sont inscrits dans le concept pédagogique ou dans le concept d'exploitation. À la différence de la qualité de l'encadrement (qualité pédagogique), la qualité opérationnelle inclut les processus et les responsabilités en matière de finances, de personnel et d'autres éléments essentiels de l'exploitation.

La qualité est régulièrement contrôlée et développée par les institutions (gestion interne de la qualité) et les autorités (gestion externe de la qualité dans le cadre de la surveillance et de l'autorisation).

L'institution veille à ce qu'une réflexion interne ait lieu à intervalles réguliers au sein de l'équipe, de la direction et de l'organe responsable concernant le contrôle et le développement de la qualité. Les problèmes internes sont mis en évidence et les possibilités d'amélioration sont identifiées en commun.

De même, une enquête régulière auprès des parents doit permettre d'examiner la qualité selon une perspective externe.

Le contrôle de la qualité par l'autorité a lieu dans le cadre de l'exercice de la surveillance prévu par l'OPE et les directives cantonales. Il est important à cet égard que les compétences ainsi que les modalités d'autorisation et de surveillance soient clairement définies. Comme le prévoit l'OPE, les cantons peuvent déléguer la surveillance et l'autorisation aux communes. Dans un tel cas, le canton reste toutefois chargé de la haute surveillance et doit exercer celle-ci de manière appropriée.

3.7

INFRASTRUCTURE

Outre les facteurs essentiels déjà cités, une bonne qualité de l'infrastructure et de bonnes conditions-cadres pour le personnel sont des éléments fondamentaux. À la différence de nombreuses autres réglementations, les exigences de qualité relatives à l'infrastructure peuvent être mesurées aisément sur la base de critères clairs. Les cantons et les communes disposent en général de directives en la matière qui sont contrôlées dans le cadre du processus d'autorisation et de la surveillance.

Recommandation 8 : infrastructure et exploitation

Les locaux doivent être adaptés à l'accueil. Les principes suivants s'appliquent :

- des possibilités de repli sont offertes aux enfants et au personnel ;
- l'équipement et l'agencement de l'espace est adapté aux besoins des enfants ;
- un espace extérieur est présent ou facilement accessible à proximité immédiate ;
- l'acoustique intérieure, la qualité de l'air et les conditions de lumière sont adéquates.

Il importe en outre de respecter les normes en matière de sécurité, d'hygiène, de protection contre les incendies, ainsi que de prévention des transgressions psychologiques, physiques ou sexuelles.

3.8**CONDITIONS DE TRAVAIL DU PERSONNEL**

À la différence de la qualité de l'infrastructure, il existe peu de directives concernant les conditions d'embauche dans les structures d'accueil extrafamilial. Les partenaires sociaux se mettent d'accord sur la réglementation des conditions de travail, et notamment des salaires. Il faut également mentionner ici la commission tripartite (représentants des autorités, des employeurs et des syndicats), dont la tâche est de contrôler le respect des salaires usuels dans la branche. Une attention particulière est portée aux stages abusifs avant le début de l'apprentissage, contre lesquels la CDAS est notamment engagée.¹⁴

D'un point de vue pédagogique, une personne de référence constante est importante pour les enfants. Une fluctuation élevée a un impact négatif sur la qualité de la relation. Même si une telle situation peut avoir différentes causes, il est incontestable qu'offrir une rémunération en rapport avec la formation, les qualifications et la fonction, et par là reconnaître la valeur du travail fourni, constitue un facteur essentiel pour que les rapports de travail se maintiennent sur une certaine durée.

Recommandation 9 : conditions d'engagement

Les prestataires, leurs associations de branche et les autorités compétentes veillent à appliquer les conditions d'engagement usuelles dans la branche et à pratiquer des salaires en adéquation avec la formation, les qualifications et la fonction.

14 En 2017, les comités des deux conférences des directeurs CDAS et CDEP ont fait savoir dans un courrier adressé à leurs membres ainsi qu'aux autorités cantonales d'autorisation et de surveillance et aux autorités du marché du travail qu'ils soutenaient les efforts de la Confédération et des cantons pour améliorer la situation en la matière.

4

RECOMMANDATIONS CDAS / CDIP RELATIVES AU FINANCEMENT

4.1

OBJECTIFS DU FINANCEMENT

Le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants constitue aujourd'hui un véritable enjeu pour de nombreuses familles. En Suisse, bien que les pouvoirs publics et parfois les employeurs soutiennent les parents qui recourent à l'accueil extrafamilial et parascolaire, les coûts de ce dernier restent en grande partie supportés par les parents. Le montant que ces derniers paient concrètement pour l'accueil de leurs enfants dépend d'une part de la proportion de places subventionnées et d'autre part du système de subventionnement spécifique de la commune ou du canton. En moyenne, les ménages avec des enfants de 0 à 12 ans dépensent environ 465 francs par mois et par enfant pour la prise en charge dans les crèches et les structures d'accueil parascolaire, ce montant variant fortement selon le lieu de domicile, l'âge de l'enfant et la classe de revenu des parents.¹⁵ En comparaison européenne, les frais de garde des enfants supportés par les parents en Suisse sont très élevés.

Malgré les subventions déjà existantes, la participation des parents aux frais reste donc considérable. La conciliation entre travail et famille s'en trouve compliquée, car une fraction substantielle du revenu familial est absorbée par les frais de garde des enfants et les impôts plus élevés, et au bout du compte, le revenu disponible de la famille n'augmente pas significativement en dépit de l'activité professionnelle des deux parents. Comme le montrent des études depuis déjà un certain temps¹⁶, de telles circonstances amènent à ce que les parents renoncent à augmenter leur taux d'activité cumulé ou à ce que les mères ne retournent plus dans le monde du travail après la naissance des enfants. Il s'agit d'éviter de tels effets dissuasifs¹⁷ en mettant en place des structures de financement appropriées, notamment aussi pour lutter contre la pénurie de personnel qualifié.

Recommandation 10 : accessibilité de l'offre d'accueil

Les structures de financement doivent être aménagées de manière que toutes les familles aient à leur disposition une offre accessible et de bonne qualité et qu'il n'y ait pas d'effets dissuasifs.

Outre la situation géographique, l'accessibilité se rapporte en particulier aux systèmes de financement et de tarification. Les familles de la classe moyenne doivent aussi pouvoir se permettre de recourir à un accueil extrafamilial et parascolaire institutionnel sans devoir y consacrer une grande partie du revenu familial. Cet objectif majeur est

15 OFS (2020), Accueil extrafamilial et parascolaire des enfants en 2018

16 Büro BASS (2007), Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern

17 Credit Suisse (2021), Les coûts d'une place de crèche en Suisse

important également eu égard aux normes de qualité plus élevées exigées au premier paragraphe, qui se répercuteront aussi sur les coûts. En ce qui concerne l'accueil parascolaire, il faut préciser que l'offre doit comprendre différents modules d'accueil (outre l'accueil de midi, également l'accueil pendant les heures creuses et pendant les vacances) afin de répondre aux exigences d'une meilleure conciliation entre travail et famille.

4.2

FINANCEMENT COMMUN

Les coûts de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants sont en principe répartis entre les familles qui ont recours à ces offres, les pouvoirs publics et éventuellement les employeurs. La Confédération intervient à titre subsidiaire et participe au cofinancement de l'accueil extrafamilial et parascolaire dans le cadre de ses possibilités légales (actuellement dans la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants).

Le rapport d'Ecoplan¹⁸ donne une vue d'ensemble des réglementations cantonales concernant les compétences en matière de financement, les formes de financement, le montant des subventions ainsi que les tarifs appliqués pour les parents en Suisse. En 2020, le financement des offres d'accueil extrafamilial dans le domaine préscolaire incombait exclusivement aux communes dans 11 cantons. Dans 9 cantons, la responsabilité financière était partagée entre canton et communes. Dans trois cantons romands et au Tessin, outre les communes et le canton, les entreprises assument également une part de responsabilité dans le financement. La situation est similaire en ce qui concerne le financement des structures de jour.¹⁹

Aujourd'hui, un système de prise en charge des enfants bien développé n'est plus considéré seulement comme un instrument de politique sociale ou de politique d'implantation. Il s'agit bien davantage d'une base essentielle pour une meilleure équité en matière d'éducation ainsi que pour l'égalité des chances et pour la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Tous les niveaux de l'État profitent donc d'un accueil des enfants de bonne qualité et accessible. C'est pourquoi différents acteurs réclament une implication plus forte et durable de la Confédération dans le financement.

Recommandation 11 : financement commun

Outre les contributions parentales, le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants est considéré comme une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que des éventuels tiers. Les cantons examinent dans quelle mesure les milieux économiques peuvent être appelés à participer au financement.

18 Ecoplan (2020), Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons

19 Infras (2021), Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux

La Confédération doit continuer à apporter des contributions financières afin que les lacunes de l'offre puissent être comblées. De plus, les contributions de la Confédération doivent être utilisées pour réduire les frais de garde de l'ensemble des parents. Le cofinancement de la Confédération doit être assuré par le biais d'un système simple, sans charge administrative importante.

Concernant les subventions de la Confédération, les cantons veillent à ce qu'elles soient utilisées conformément à leur but. En outre, les cantons et les communes doivent poursuivre des objectifs de politique sociale au travers du financement de tarifs dépendant du revenu. Dans ce cadre, les cantons et communes sont libres en ce qui concerne la fixation du montant des subventions et la forme de financement. En outre, les cantons veillent à la transparence des coûts de la part des organes responsables.

4.3

ACCÈS AUX SUBVENTIONS

Au fil du temps, différents mécanismes de subventionnement se sont développés dans les cantons. D'une part, les offres d'accueil sont soutenues directement par les pouvoirs publics par le biais de contributions forfaitaires uniques ou périodiques ou en fonction des prestations fournies. D'autre part, ces dernières années, de plus en plus de mécanismes de subventionnement ont été introduits selon lesquels les subventions sont versées directement aux parents et non aux structures d'accueil. Il existe également des formes mixtes combinant des financements liés et non liés aux prestations. Les systèmes de subventionnement sont souvent le résultat de longs processus politiques. Il convient de tenir compte de cette diversité de subventionnement qui s'est établie au cours du temps. Aujourd'hui, tous les parents ne bénéficient toutefois pas des subventions auxquelles ils auraient droit, parce qu'aucune place subventionnée n'est disponible à proximité, que l'institution souhaitée n'a pas de contrat de prestations avec le canton ou la commune, ou qu'ils font garder leurs enfants en dehors de leur lieu de domicile. Cette situation est insatisfaisante du point de vue de l'enfant et de la situation familiale.

Recommandation 12 : accès aux subventions

Les cantons sont libres de choisir le mode de subventionnement. Dans le domaine préscolaire, il faut garantir que tous les parents d'un même canton de domicile, d'un groupement de communes ou au moins d'une même commune de domicile aient au besoin droit à des prestations équivalentes. Ceci indépendamment du lieu de l'accueil, de la forme de celui-ci ou de la structure (sous réserve d'autorisation) ou encore de la forme juridique de l'organe responsable.

Pour ces raisons, il est important que les cantons et les communes se concertent et règlent le financement. Ce n'est que de cette manière qu'il est possible d'assurer une égalité de traitement aux parents, indépendamment du choix de la structure d'accueil, de la forme de prise en charge et du lieu.

4.4

AMÉNAGEMENT DU SYSTÈME TARIFAIRES/DE FINANCEMENT

Les différences dans les mécanismes de subventionnement se répercutent également sur les systèmes de tarification et de financement, par exemple dans la conception de la base de calcul (revenu déterminant) sur laquelle se fonde le tarif lié au revenu. Que le système de tarification repose sur des coûts standards (pas les coûts effectifs de la structure d'accueil, mais une valeur moyenne attendue) ou sur des subventions minimales et maximales, il faut dans tous les cas s'assurer que les coûts standards et les subventions sont vérifiés en permanence et adaptés si nécessaire dès que les coûts globaux des prestataires changent. Cela est particulièrement important pour les prestataires de droit privé, afin qu'ils puissent assumer leur mandat de prise en charge sans que leur existence soit menacée.

S'il existe des directives cantonales ou communales concernant le montant des subventions, celles-ci tiennent compte des différences régionales au niveau des principaux facteurs de coûts tels que les salaires, les loyers et les frais de locaux. Une réglementation uniforme à l'échelle nationale ne serait donc pas pertinente. Toutefois, certains principes devraient être respectés lors de la conception du subventionnement.

Recommandation 13 : principes de subventionnement cantonal et communal

Les systèmes de tarification et de financement doivent être conçus de manière à tenir compte de la capacité économique des parents et à encourager l'activité professionnelle ainsi que l'intégration sociale et linguistique. Il convient en outre d'éviter les incitations négatives à l'exercice d'une activité professionnelle. Les directives doivent également être conçues de manière à ce que les prestataires de droit privé puissent assurer leurs services sans que leur existence soit menacée.

La prise en compte de la capacité économique des parents permet d'assurer un allègement du budget du ménage. Cela vaut en particulier pour les familles monoparentales, les familles avec plusieurs enfants et les familles avec des enfants qui ont besoin d'une prise en charge plus importante.

L'intégration de l'activité professionnelle dans le calcul du montant de la subvention sert à encourager l'exercice d'une activité lucrative. Les personnes en formation ou en recherche d'emploi sont à assimiler à une personne exerçant une activité. Outre l'activité professionnelle, le subventionnement doit également favoriser l'intégration sociale et linguistique, de sorte qu'aucun enfant ne soit désavantagé dans son parcours de formation en raison de son origine sociale.

En fin de compte, le subventionnement cantonal doit être conçu de manière à éviter les incitations négatives à l'activité professionnelle ou les effets de seuil. On parle d'incitations négatives au travail lorsqu'un supplément de revenu brut entraîne une réduction du revenu effectivement disponible. Pour les personnes concernées, une hausse du revenu de l'activité lucrative, par exemple par l'augmentation du temps de

travail, est peu intéressante d'un point de vue financier, car elle se traduit en fin de compte par une péjoration de leur situation économique. De telles incitations négatives se présentent lorsque, suite à une augmentation de revenu, le droit à la subvention est réduit d'un multiple de cette augmentation. Les incitations négatives au travail peuvent être évitées en particulier par le biais d'une conception linéaire des systèmes tarifaires/de financement.

5 APERÇU DE TOUTES LES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : qualification du personnel d'encadrement

Seules les personnes ayant achevé une formation (socio-) pédagogique reconnue selon la liste de formations de SavoirSocial et les enseignantes et enseignants justifiant d'un diplôme reconnu par la CDIP sont considérés comme du **personnel d'encadrement qualifié**.

Sont considérées comme **personnel d'encadrement sans qualification professionnelle** les personnes qui :

- effectuent la troisième année d'apprentissage d'assistant(e) socio-éducatif(ve) pour enfants (ASE avec certificat fédéral de capacité) et sont âgées de 18 ans au moins

ou

- disposent d'une formation achevée dans un autre domaine, présentent des connaissances et une expérience suffisantes dans le domaine de l'encadrement d'enfants (au moins 2 ans) et sont en principe âgées de 22 ans au moins.

Sont considérées comme **personnel auxiliaire** toutes les autres personnes, notamment les apprentis jusqu'à la troisième année, les stagiaires et les personnes en service civil.²⁰

Recommandation 2 : possibilités de formation et de perfectionnement

Les structures d'accueil permettent à leurs collaborateurs de suivre régulièrement des cours de formation et de perfectionnement. Lors du calcul de la clé d'attribution des postes, le temps nécessaire pour cela est prévu et le financement des formations est pris en compte dans les coûts totaux par place. La formation et le perfectionnement relèvent avant tout de la compétence des associations de branche et des institutions de formation. Les cantons apportent leur soutien à titre subsidiaire.

20 À moins de disposer d'une formation ou de remplir les conditions permettant d'être reconnues comme personnel assistant éducatif.

Recommandation 3 : qualification du personnel de direction

Les personnes occupant des fonctions de direction disposent des qualifications suivantes.

- **Pour la direction opérationnelle** : formation initiale ou continue en gestion d'entreprise ou formation de responsable d'établissement scolaire;
- **Pour la direction pédagogique** : formation de base socio-pédagogique, perfectionnement professionnel spécifique et expérience professionnelle suffisante dans le travail avec les enfants.

En outre, **la direction opérationnelle et la direction pédagogique** disposent des compétences et des aptitudes personnelles suivantes, importantes pour une fonction de direction : compétences organisationnelles, résistance physique et psychique, capacité à communiquer et à établir des contacts, compétences en matière de responsabilité et de prise de décision, compétences en matière de gestion du personnel.

La direction opérationnelle et la direction pédagogique peuvent être assumées par des personnes différentes. Les exigences en matière de formation sont fonction des tâches de direction à assumer dans chaque cas. Une suppléance doit être assurée pour les personnes occupant un poste de direction.

Recommandation 4 : composition du personnel

La composition du personnel doit être équilibrée en fonction de la taille de l'organisation et des prestations assurées. Dans la clé de répartition du personnel, des pourcentages de postes doivent être explicitement prévus également pour le travail non directement pédagogique et les activités générales (réunions d'équipe, éléments de formation, etc.).

Recommandation 5 : taux d'encadrement

Nombre d'enfants par membre du personnel d'encadrement :

- | | |
|---|---------------------------------------|
| • jusqu'à l'âge d'un an et demi: | 2–3 enfants par personne encadrante |
| • entre un an et demi et 4 ans
(jusqu'à l'entrée à l'école enfantine): | 4–6 enfants par personne encadrante |
| • entre 4 et 8 ans (cycle 1): | 10–12 enfants par personne encadrante |
| • entre 8 et 12 ans (cycle 2): | 12–14 enfants par personne encadrante |
| • à partir de 12 ans (cycle 3): | 14–16 enfants par personne encadrante |

Avec les principes suivants :

- Seul le personnel d'encadrement peut être pris en compte dans le calcul du taux. Le personnel auxiliaire comme les stagiaires, les apprentis de première et deuxième année ainsi que les civilistes ne sont pas considérés comme du personnel d'encadrement et ne sont pas à prendre en compte dans ce calcul.
- La responsabilité est toujours assumée par un professionnel qualifié, c'est pourquoi au moins une personne qualifiée doit toujours être présente pour chaque groupe.
- On ne doit pas attendre du personnel d'encadrement non qualifié les mêmes prestations que de la part du personnel qualifié.
- Le taux de personnes qualifiées par rapport à l'ensemble du personnel d'encadrement est au minimum de 60 %, il faut viser une valeur de 80 %.
- Les besoins d'encadrement accrus des enfants présentant un handicap physique et/ou mental sont pris en compte dans le taux ainsi que dans le financement.

Recommandation 6 : concept pédagogique

Chaque offre d'accueil définit dans son concept pédagogique selon quels principes et de quelle manière elle met en œuvre l'accueil des enfants. Le concept pédagogique contient des informations sur les aspects suivants ; des concepts spécifiques plus détaillés peuvent en outre être élaborés pour certains de ces points :

- la mission essentielle ainsi que les principes de l'action pédagogique auprès des enfants et des adolescents, les attitudes et les valeurs (approche pédagogique) ;
- le déroulement des journées, avec des explications approfondies au sujet des activités, du mouvement, du sommeil, du repos, du repli, des soins corporels et des repas, et la manière dont peuvent s'investir les enfants et les jeunes pris en charge (participation) ;
- la manière dont le personnel établit un lien empathique et continu avec les enfants et les adolescents (interactions et relations) ;
- la manière dont le personnel d'encadrement répond aux besoins spécifiques des enfants et des adolescents et assure un soutien adapté à leur niveau de développement (gestion de la diversité).
- comment, en règle générale, l'inclusion des enfants présentant un handicap physique, psychique ou mental est garantie ;
- la façon dont est assuré l'encouragement précoce de la langue ;
- comment le bien de l'enfant et l'intégrité physique des enfants et des adolescents sont assurés (prévention et protection de l'enfant) ;
- l'aménagement de l'espace intérieur et extérieur en fonction de l'offre pédagogique, et la manière dont peuvent s'investir les enfants et les jeunes pris en charge (participation) ;
- la collaboration avec les parents, les enseignants, la direction de l'école et d'autres services et autorités ;
- la façon de gérer l'adaptation et les transitions, y compris vers d'autres formes d'accueil (transitions verticales ou horizontales) ;
- le développement systématique de la qualité et son contrôle.

Recommandation 7 : gestion et développement de la qualité

La gestion de la qualité concerne aussi bien la qualité pédagogique que la qualité opérationnelle. Les critères de qualité correspondants sont inscrits dans le concept pédagogique ou dans le concept d'exploitation. À la différence de la qualité de l'encadrement (qualité pédagogique), la qualité opérationnelle inclut les processus et les responsabilités en matière de finances, de personnel et d'autres éléments essentiels de l'exploitation.

La qualité est régulièrement contrôlée et développée par les institutions (gestion interne de la qualité) et les autorités (gestion externe de la qualité dans le cadre de la surveillance et de l'autorisation).

Recommandation 8 : infrastructure et exploitation

Les locaux doivent être adaptés à l'accueil. Les principes suivants s'appliquent :

- des possibilités de repli sont offertes aux enfants et au personnel ;
- l'équipement et l'agencement de l'espace est adapté aux besoins des enfants ;
- un espace extérieur est présent ou facilement accessible à proximité immédiate ;
- l'acoustique intérieure, la qualité de l'air et les conditions de lumière sont adéquates.

Il importe en outre de respecter les normes en matière de sécurité, d'hygiène, de protection contre les incendies, ainsi que de prévention des transgressions psychologiques, physiques ou sexuelles.

Recommandation 9 : conditions d'engagement

Les prestataires, leurs associations de branche et les autorités compétentes veillent à appliquer les conditions d'engagement usuelles dans la branche et à pratiquer des salaires en adéquation avec la formation, les qualifications et la fonction.

Recommandation 10 : accessibilité de l'offre d'accueil

Les structures de financement doivent être aménagées de manière que toutes les familles aient à leur disposition une offre accessible et de bonne qualité et qu'il n'y ait pas d'effets dissuasifs.

Recommandation 11 : financement commun

Outre les contributions parentales, le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants est considéré comme une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que des éventuels tiers. Les cantons examinent dans quelle mesure les milieux économiques peuvent être appelés à participer au financement.

Recommandation 12 : accès aux subventions

Les cantons sont libres de choisir le mode de subventionnement. Dans le domaine préscolaire, il faut garantir que tous les parents d'un même canton de domicile, d'un groupement de communes ou au moins d'une même commune de domicile aient au besoin droit à des prestations équivalentes. Ceci indépendamment du lieu de l'accueil, de la forme de celui-ci ou de la structure (sous réserve d'autorisation) ou encore de la forme juridique de l'organe responsable.

Recommandation 13 : principes de subventionnement cantonal et communal

Les systèmes de tarification et de financement doivent être conçus de manière à tenir compte de la capacité économique des parents et à encourager l'activité professionnelle ainsi que l'intégration sociale et linguistique. Il convient en outre d'éviter les incitations négatives à l'exercice d'une activité professionnelle. Les directives doivent également être conçues de manière à ce que les prestataires de droit privé puissent assurer leurs services sans que leur existence soit menacée.

