
Zurich, mars 2013

Lettre ouverte: structures de réglementation et d'aide durables pour les crèches en Suisse

Le 10 décembre 2012, le DFI a publié un communiqué de presse dans lequel il annonçait qu'au 1^{er} janvier 2013, un nouvel ordre de priorité entrerait en vigueur pour l'affectation des fonds résiduels du programme d'impulsion visant à augmenter le nombre de places d'accueil pour les enfants. Stimulées par cette modification des prérequis, les organisations directement concernées s'expriment par la présente sur la situation actuelle de l'accueil des enfants ainsi que sur sa réglementation et les aides disponibles en Suisse¹. La lettre ouverte est le reflet de l'opinion de grands organismes responsables professionnels dont les dominantes géographiques sont variées et qui sont organisés différemment. Eu égard à la votation relative à l'arrêté fédéral sur la politique familiale qui vient d'avoir lieu, cette lettre s'entend comme incitation à la réflexion sur la réglementation et l'aide futures à apporter aux crèches, cette incitation s'adressant d'une manière générale à un large public et particulièrement aux commissions chargées de la réglementation et de l'aide au niveau des communes et des cantons tout comme au niveau fédéral.

Le programme d'impulsion de la Confédération en faveur de l'accueil extrafamilial des enfants qui a été prorogé à deux reprises est l'histoire d'un succès: depuis son entrée en vigueur, 2 200 demandes ont reçu une réponse positive, et la création de 39 000 nouvelles places dans une structure d'accueil a ainsi été avalisée². Environ deux tiers de ces fonds³ ont été alloués à des organisations privées qui se vouent à l'accueil d'enfants et ont pu créer de cette manière une grande partie des places des structures d'accueil.

¹ Chacun des organismes responsables représentés exploite au moins huit propres crèches (en tout plus de 60 crèches). Ensemble, ces organismes couvrent la Suisse germanophone et francophone. En font partie tout autant des organismes relativement jeunes que des organismes qui s'occupent de l'accueil d'enfants depuis plusieurs décennies.

² Cf. communiqué de presse «Programme d'impulsion pour l'accueil extra-familial des enfants: le DFI édicte un ordre de priorité», <http://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/?lang=de&msg-id=47057>

³ Cf. «Aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants: bilan après neuf années (état du 1^{er} février 2012)», <http://www.bsv.admin.ch/praxis/kinderbetreuung/01153/index.html?lang=de>

Qualité de l'accueil des enfants

Au cours des dernières années, un intérêt croissant pour les exigences qualitatives en matière d'accueil d'enfants est venu compléter la discussion relative à l'extension qualitative de l'offre de places dans les structures d'accueil. C'est, entre autres, pour cette raison qu'en 2010, l'Association suisse des structures d'accueil de l'enfance (ASSAE) et la Jacobs Foundation ont mis sur pied l'initiative «Q-Label» dont l'objectif est d'inventorier la qualité dans les crèches suisses, de la rendre visible, de la primer et de poursuivre son développement. Par ailleurs, des organismes responsables ont déjà déployé au niveau individuel des efforts visant à poursuivre l'amélioration de la qualité et à la faire contrôler par des organismes indépendants. Les normes de qualité ainsi que l'assurance ciblée de la relève du personnel sont dans l'intérêt d'organismes responsables travaillant durablement qui, d'ailleurs, expriment cette requête.

Réglementations divergentes dans les cantons et les communes

Les dispositions administratives relatives à la construction et à l'exploitation de crèches ont également trait aux exigences qualitatives envers les crèches. On peut constater que les réglementations sont très hétérogènes au niveau cantonal et communal⁴. Les différences entre les dispositions relatives au taux d'encadrement, par exemple, ne sont pas importantes entre les cantons⁴, et partout, le niveau des attentes qui y sont définies garantit une bonne qualité de l'accueil⁵. Par contre, au niveau de la réglementation de la formation du personnel d'accueil, il existe des différences considérables³. Les dispositions relatives à l'extension des locaux des crèches et aux besoins de place par enfant sont en revanche similaires – même si elles ne sont pas exactement les mêmes partout – et elles garantissent des structures spatiales convenables.

Peu de marge de manœuvre pour les crèches

Du point de vue des organismes responsables représentés ici, la situation réglementaire actuelle peut être décrite comme suit: avec les domaines Personnel et Locaux, les deux

⁴ Cf. «Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) pour l'accueil extrafamilial de la prime enfance», http://sodk.ch/fileadmin/user_upload/Fachbereiche/Familie_und_Generationen/d_sw_SODK_Empf_FEB_1108_16.pdf

⁵ Des différences importantes existent entre les cantons germanophones et francophones ainsi qu'à l'intérieur des cantons francophones.

générateurs de coûts principaux des crèches sont fortement réglementés dès maintenant. Selon les expériences faites par les organismes responsables, les frais de personnel et les frais liés aux locaux représentent 90 à 95 % du chiffre d'affaires d'une crèche, si bien qu'en termes d'investissements, la marge de manœuvre restante est petite. Une image quasiment aussi inflexible se dessine du côté des recettes: les contributions parentales se trouvent maintenant déjà à un niveau élevé et de nombreuses familles aux revenus faibles ou moyens sont tributaires de subventions. Pour de nombreuses places subventionnées, s'y ajoutent des coûts normatifs prévus par la loi qui imposent matériellement une limite supérieure aux recettes des exploitants des crèches. Sur cette toile de fond, on peut parler du danger d'une défaillance du marché dont résulterait l'impossibilité d'équilibrer durablement dépenses et recettes. Les nombreuses crèches privées en donnent une image claire: leur gestion est rarement autoporteuse, et elles sont tributaires du bénévolat et des initiatives parentales.

La Suisse – comparaison au niveau international

Si l'on compare les conditions cadres existant en Suisse pour l'exploitation de crèches avec celles des pays limitrophes, les résultats de la Suisse sont inférieurs à la moyenne. Il ne s'agit pas ici en première ligne des dépenses de l'État pour l'accueil extrafamilial des enfants, mais du rapport entre les subventions et les besoins réglementaires. Par exemple, les taux d'encadrement susmentionnés et l'équipement des locaux exigent en Suisse un standard élevé comparativement au niveau international tandis qu'en matière de financement, les exploitants des crèches suisses reçoivent nettement moins de contributions de soutien récurrentes que c'est le cas dans les pays voisins⁶⁷.

Permettre la professionnalisation

Les rédacteurs de la présente lettre ont également localisé un potentiel d'amélioration dans la mise au point des procédures administratives des communes, des cantons et de la Confédération. En raison de l'évolution historique de l'accueil extrafamilial des enfants en Suisse, de nombreuses procédures et structures sont dimensionnées pour de petits organismes responsables dans lesquels un organisme s'investit dans une ou deux crèches. Par exemple, dans de nombreux endroits, les autorisations d'exploitation sont encore

⁶ Cf. «The provision of childcare services: A comparative review of 30 European countries», <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=545&furtherNews=yes>

⁷ Cf. «Education at a glance 2012», <http://www.oecd.org/edu/eag2012.htm>

établies au nom de la direction de la crèche au lieu de celui de l'organisme responsable⁸ et les demandes et décomptes de subventions sont négociés le plus souvent au niveau de la crèche et non au niveau de l'organisme responsable. De cette manière, les procédures bloquent une augmentation potentielle de l'efficience sur le marché, efficience dont profiteraient les parents, les enfants et finalement aussi les contribuables. De plus, les grands organismes responsables effectuent souvent des travaux de développement complémentaires qui se diffusent ensuite sur tout le marché, exerçant une influence positive sur la discipline dans son ensemble – comme par exemple le perfectionnement des concepts pédagogiques, la garantie de la relève du personnel grâce à des taux d'apprentissage comparativement élevés ou le développement de mesures d'assurance de la qualité pour l'exploitation. Bien sûr, l'objectif ne doit pas être une favorisation systématique de grands organismes responsables lors de la présentation matérielle des procédures administratives, mais il doit résider dans la flexibilité de leur configuration qui permettra de coopérer de manière aussi efficiente que possible avec des organismes responsables de toutes dimensions. Cette méthode permettrait de disposer de ressources plus importantes pour réaliser le travail pédagogique ou pour diminuer la charge reposant sur les parents.

Proposition de directions évolutives

Les explications ci-dessus permettent de tirer les conclusions suivantes que les rédacteurs de la présente lettre considèrent comme nécessaires afin de garantir des structures de réglementation et d'aide durables pour les crèches en Suisse. Comme nous l'avons mentionné en introduction, les points énumérés s'entendent comme incitation à la réflexion pour un large public ainsi que pour les commissions chargées de la réglementation et de l'aide. En raison de la diversité des possibilités de réalisation que l'on peut imaginer et qui dépendent du processus politique, nous avons renoncé à classer plus avant les points énumérés au niveau des communes, des cantons et de la Confédération.

- Des normes de qualité uniformes systématiquement respectées et contrôlées sont indispensables. De même, les organismes responsables s'engagent pour le perfectionnement et la professionnalisation des normes ainsi que pour la formation du personnel nécessaire à cet effet.
- Les points suivants peuvent être retenus relativement aux structures d'aide:

⁸ Cf. «Conséquences des exigences qualitatives sur le nombre de places en garderie», http://www.gef.be.ch/gef/de/index/familie/familie/publikationen/kindertagesstaettenundtageseltern.assetref/content/dam/documents/GEF/SOA/de/Familie/KITA_FEB/ecoplan_kita_qualitaet_betreuung.pdf

- À de nombreux niveaux, et notamment dans le domaine des nourrissons, l'offre est toujours lacunaire. C'est pourquoi il est indiqué de poursuivre le financement «coup de pouce» pour la création des places nécessaires. Du point de vue des organismes responsables, les subventions tout comme les autorisations d'exploitation cantonales devraient s'orienter sur les besoins réels pour lesquels les organismes responsables doivent fournir des justificatifs.
- Mis à part le financement «coup de pouce», les conditions cadres devraient être formulées de manière à ce que les crèches puissent être exploitées durablement – même au-delà des trois premières années d'exploitation d'une crèche et sans qu'elles soient dépendantes d'un engagement bénévole ou non professionnel. Dans cette perspective, les normes de qualité exigées doivent être en accord avec les prix applicables sur le marché; dans le cas contraire, il convient d'accorder des prestations de soutien adéquates.
- Si possible, les prestations de soutien devraient être accordées en rapport avec l'objet, tenir compte de la situation professionnelle des parents et être conjuguées avec le respect des normes de qualité exigées pour assurer leur utilisation efficiente.
- Les procédures administratives doivent être configurées avec flexibilité afin de permettre une coopération efficace avec des organismes responsables de toutes dimensions.
- De même, l'implication d'entreprises dans le développement de l'accueil extrafamilial des enfants pourrait être revue à la hausse; par exemple par des incitations dans le domaine de dispositions légales ou d'avantages fiscaux.

Poursuivre sur ce bon chemin

Au cours des dernières années, l'accueil extrafamilial des enfants a considérablement évolué en Suisse et se trouve en bon chemin. Toutefois, l'évolution n'est pas encore achevée. Deux points sont encore en suspens et nécessitent de toute urgence des solutions: la création des places d'accueil d'enfants qui manquent encore ainsi que l'aménagement de structures d'aide et de procédures administratives permettant, à long terme, de mettre la qualité d'accueil requise en œuvre. Car ce n'est qu'une fois que ces défis auront également été maîtrisés durablement que le profit social et politico-économique des efforts financés par de nombreux fonds privés et publics déploiera tous ses effets.

Les organismes responsables impliqués sont reconnaissants pour toute réponse ou suggestion relative à la présente lettre ouverte. Vous pouvez leur en faire part à l'adresse: offenerbrief@hotmail.com (lettreouverte@hotmail.com)