

**S O D K** – Konferenz der kantonalen  
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren  
**C D A S** – Conférence des directrices et directeurs  
cantonaux des affaires sociales  
**C D O S** – Conferenza delle direttrici e dei direttori  
cantionali delle opere sociali

# RECOMMANDATIONS

de la Conférence des directrices et directeurs  
cantonaux des affaires sociales (CDAS)

## **POUR L'ACCUEIL EXTRAFAMILIAL DE LA PRIME ENFANCE**

24 juin 2011

<b>EDITEUR</b>	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
<b>AUTEUR-E-S</b>	Esther Christen, collaboratrice scientifique, Service des questions familiales, Office cantonal des affaires sociales, Berne; Alexandre Grandjean, conseiller juridique, Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg, secrétariat général; Sabine Hasler, directrice du domaine Famille, enfants et jeunes, Office des affaires sociales, canton des Grisons; Birgitta Michel Thenen, Service de coordination pour l'accueil des enfants, Office cantonal des affaires sociales, Zoug; Rudolf Schaffner, chef de l'Office cantonal des affaires sociales de Bâle-Campagne; Claudia Wiedemann Zaugg, responsable du domaine Famille, enfants et jeunes, Service pour les questions de société, Dépt. Bases juridiques, contrats, projets de la ville de St-Gall (représentante de l'Initiative des villes: politique sociale) ; Margrith Hanselmann, secrétaire générale CDAS et Veronika Neruda, responsable du domaine famille et société de la CDAS (direction).
<b>DÉCISION</b>	Recommandations approuvées par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) le 24 juin 2011.
<b>RÉDACTION</b>	Secrétariat général de la CDAS
<b>MISE EN PAGE</b>	sofie's Kommunikationsdesign, Zurich
<b>IMPRESSION</b>	Schaub + Rüedi Druck AG, Berne
<b>ADRESSE DE COMMANDE</b>	Secrétariat général de la CDAS – Speichergasse 6 – Case postale – 3000 Berne 7
<b>E-MAIL</b>	office@sodk
<b>COPYRIGHT</b>	© CDAS, juin 2011

# **RECOMMANDATIONS**

de la Conférence des directrices et directeurs  
cantonaux des affaires sociales (CDAS)

## **POUR L'ACCUEIL EXTRAFAMILIAL DE LA PRIME ENFANCE**

24 juin 2011

Table des matières

<b>1</b>	<b>REMARQUES PRÉLIMINAIRES</b>	<b>6</b>
1.1	Buts et groupes cibles des recommandations	8
1.2	Contenu et structure du projet	8
<b>2</b>	<b>SITUATION INITIALE / CONTEXTE</b>	<b>9</b>
2.1	Accroissement de la demande d'AEF	9
2.2	Bases juridiques	11
2.2.1	Droit international	11
2.2.2	Droit fédéral	12
2.3	L'AEF de la petite enfance: situation dans les cantons	13
<b>3</b>	<b>PRINCIPES DIRECTEURS</b>	<b>15</b>
3.1	Au centre de l'accueil extrafamilial: le bien-être de l'enfant	15
3.2	Libre recours aux offres d'accueil extrafamilial	15
3.3	L'accueil extrafamilial est aussi une tâche des pouvoirs publics et de l'économie privée	15
3.4	Buts sociaux et objectifs pédagogiques de l'accueil extrafamilial	16
<b>4</b>	<b>GROUPES CIBLES ET BUTS DE L'AEF DE LA PETITE ENFANCE</b>	<b>17</b>
4.1	Les enfants	17
4.2	Les parents	18

<b>5</b>	<b>RECOMMANDATIONS DE LA CDAS POUR L'AEF DE LA PETITE ENFANCE</b>	<b>19</b>
5.1	Bases juridiques et planification	19
5.1.1	Bases juridiques	19
5.1.2	Planification	20
5.2	Qualité	20
5.2.1	Compétence en matière de qualité	20
5.2.2	Exigences de qualité	21
5.3	Financement	24
5.3.1	Subvention des pouvoirs publics	24
5.3.2	Collaboration avec l'économie privée / avec les employeurs	25
5.3.3	Mode de subvention des pouvoirs publics	25
5.3.4	Fixation des coûts standard	28
5.3.5	Tarification	29
5.4	Autres aspects de la politique sociale et familiale	30
5.4.1	Coordination avec le système cantonal des prestations sous condition de ressources / avec l'aide sociale	30
5.4.2	Déductions fiscales pour frais d'accueil extrafamilial	31
5.4.3	Obligation partielle / obligation sélective	32
5.4.4	Offres complémentaires d'encouragement précoce	33
<b>6</b>	<b>ANNEXE</b>	<b>35</b>
6.1.	Définitions / Notions	35
6.2	Littérature, études et thèses approfondissant le sujet	38

# 1 REMARQUES PRÉLIMINAIRES

La politique familiale prend une place importante dans les débats relatifs à la politique sociale. La vie familiale évolue dans un cadre qui lui appartient en propre: c'est pourquoi, il est nécessaire d'apporter un soutien particulier à la famille, de l'encourager dans ses tâches et également de la protéger. En effet, en tant que réseau primaire de relations sociales, la famille constitue au sein de la société la base de la cohésion sociale et de la solidarité par ses fonctions d'éducation et de socialisation ou encore par le soutien matériel, social et émotionnel réciproque de ses membres. Une politique familiale efficace et durable doit avoir pour but la création d'un cadre propice à la famille, qui la renforce dans l'accomplissement de sa mission et l'aide aussi à satisfaire ses besoins vitaux.

Le fédéralisme et le principe de subsidiarité constituent le cadre principal de la politique familiale en Suisse. Comme en politique sociale, les cantons et les communes disposent de larges compétences en matière de politique familiale. Dans la Constitution fédérale, cette dernière n'est inscrite qu'à titre programmatique (droits fondamentaux et buts sociaux) et la Confédération ne dispose elle-même d'aucune compétence<sup>1</sup>. C'est pourquoi, de nombreuses questions de politique familiale, telles que l'accueil extrafamilial, sont soumises à de multiples réglementations et directives, ce qui a conduit la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) à en faire depuis quelques années un des principaux objets de ses activités.

Les offres d'accueil extrafamilial (AEF) constituent l'un des principaux instruments de la politique familiale. Elles contribuent à concilier famille et travail et concourent ainsi à la sauvegarde des conditions d'existence de la famille. L'AEF est un investissement dans l'avenir: il participe à l'amélioration des chances de départ des enfants en soutenant par exemple leur intégration linguistique et sociale, ce qui est d'autant plus important que la base de la réussite dans la vie et dans la formation se joue dès les premières années.

En 2007, la CDAS a adopté en collaboration avec la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) une déclaration sur les structures de jour extrafamiliales<sup>2</sup>: celle-ci comprend six principes directeurs et critères d'une future politique intercantonale dans le domaine de la prise en charge des enfants. Cette déclaration donne à la CDAS la responsabilité principale pour la coordination intercantonale dans le domaine des structures de jour pour enfants (de 0 à 4 ans) et fonde ainsi son engagement actuel pour l'AEF de la petite enfance. Sur la base

---

1 Celles-ci se limitent essentiellement aux domaines de l'assurance maternité, des allocations familiales (art. 116 Cst.) et de l'encouragement à la construction (art. 108 Cst.).

2 La déclaration se trouve sur le site Internet de la CDAS (Domaines / Familles et société / Accueil extrafamilial de la prime enfance)

de diverses études publiées en Suisse, notamment sur l'AEF, sur l'éducation de la petite enfance et l'encouragement précoce<sup>3</sup>, le secrétariat général de la CDAS a par la suite exploré des champs et des possibilités d'action et a soumis à la Conférence annuelle de la CDAS de 2009 des propositions pour la marche à suivre.

Au niveau fédéral, la Commission du Conseil national de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC) a débattu de la question de la création d'une base constitutionnelle pour l'accueil extrafamilial<sup>4</sup>. Elle a décidé en 2008 de renoncer à l'inscrire au niveau constitutionnel et, en lieu et place, d'inviter la CDAS à élaborer une convention intercantonale en matière de réglementation des exigences minimales pour l'accueil extrafamilial de la petite enfance.

Lors de la conférence annuelle 2009, la CDAS a confié au secrétariat général de la CDAS le mandat d'élaborer, sur la base de ses travaux antérieurs, des recommandations aux cantons pour l'accueil extrafamilial de la petite enfance. Ce secrétariat a créé un groupe de travail placé sous la direction de Veronika Neruda, responsable du domaine Famille, générations, société à la CDAS, en collaboration avec des spécialistes provenant des cantons et des villes: Esther Christen, collaboratrice scientifique, service des questions familiales, Office cantonal des affaires sociales, Berne; Alexandre Grandjean, conseiller juridique, Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg, secrétariat général; Sabine Hasler, directrice du domaine Famille, enfants et jeunes, Office des affaires sociales, canton des Grisons; Birgitta Michel Thenen, service de coordination pour l'accueil des enfants, Office cantonal des affaires sociales, Zoug; Rudolf Schaffner, chef de l'Office cantonal des affaires sociales de Bâle-Campagne; Claudia Wiedemann Zaugg, responsable du domaine Famille, enfants et jeunes, Office pour les questions de société, Dépt. Bases juridiques, contrats, projets de la ville de St-Gall (représentante de l'Initiative des villes: politique sociale), Margrith Hanselmann, secrétaire générale de la CDAS et Veronika Neruda, responsable du domaine famille et société de la CDAS (direction). Leurs travaux ont abouti en 2010 aux présentes recommandations.

L'Assemblée plénière de la CDAS a adopté les recommandations le 24 juin 2011 à l'attention des cantons.

---

3 L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire, état des lieux et recommandations de la Commission fédérale pour la coordination des questions familiales, 5 février 2009 – Education de la petite enfance en Suisse – une étude de fonds, Commission Suisse pour L'UNESCO, Janvier 2009 – Commission fédérale pour les questions de migration (CFM), Encouragement précoce (9 mars 2009).

4 La Commission a discuté le rapport de sa sous-commission sur cinq initiatives parlementaires dans le domaine des structures de jour extrafamiliales et parascolaires (05.429 – 05.432 et 05.440 ) qui exigent la création d'une base constitutionnelle pour ces offres.

## 1.1 BUTS ET GROUPES CIBLES DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations suivantes ont pour but

- de stimuler dans les cantons une discussion politique approfondie axée sur le thème de l'accueil extrafamilial de la petite enfance,
- de soutenir par ces suggestions les projets cantonaux déjà en cours ou en préparation dans ce domaine,
- d'apporter un soutien aux efforts visant une certaine coordination et harmonisation intercantonale dans le domaine de l'AEF de la petite enfance,
- et, à long terme, de contribuer ainsi au développement par les cantons de la qualité de l'offre et des conditions générales de l'AEF de la petite enfance.

C'est la raison pour laquelle elles s'adressent en particulier aux services cantonaux spécialisés dans le domaine de la petite enfance, tant au niveau politique qu'administratif.

## 1.2 CONTENU ET STRUCTURE DU PROJET

Les recommandations se réfèrent au rôle des cantons en ce qui concerne l'accueil extrafamilial de la petite enfance (0-4 ans), les structures (crèches) et les familles de jour.

Dès lors, les recommandations ne mettent pas l'accent sur la question globale de l'encouragement précoce et de la formation de la petite enfance et n'ont pas non plus pour objet les offres d'accueil parascolaire (bien qu'il existe ici certains recoupements, notamment au niveau des objectifs et des groupes cibles), les mesures de pédagogie spécialisée dans le domaine de la petite enfance, les offres de vacances ni les groupes de jeu (pour plus d'informations au sujet des diverses notions et définitions utilisées, voir annexe 6.1.)

Après une brève présentation de la situation initiale, ce projet définit, outre des objectifs et des groupes cibles, quatre principes directeurs de l'AEF de la petite enfance, puis formule les recommandations de la CDAS relatives aux bases juridiques et à la planification, à la qualité, au financement et à d'autres aspects de la politique sociale et familiale.

Afin de refléter, dans la mesure du possible, la diversité des réalités auxquelles sont confrontés les cantons, les recommandations se situent surtout au niveau des principes, des idées directrices et des suggestions.

Les recommandations sont complétées par le rapport mandaté par la CDAS en 2010 «Accueil extrafamilial de la petite enfance: situation dans les cantons»<sup>5</sup> qui offre une vue d'ensemble actualisée sur la situation des cantons en matière d'AEF de la petite enfance et sur les différentes pratiques cantonales. Ce rapport se base sur les données, actualisées en juin 2010, de la plate-forme d'information «Conciliation travail-famille: mesures cantonales et communales» du SECO et de l'OFAS.

## 2 SITUATION INITIALE / CONTEXTE

### 2.1 ACCROISSEMENT DE LA DEMANDE D'AEF

Selon l'Office fédéral de la statistique, le recours aux offres d'accueil extrafamilial a sensiblement augmenté ces dernières années: sur dix ménages ayant au moins un enfant de moins de 15 ans, quatre ont recouru en 2009 à de telles structures, contre trois en 2001. Cette augmentation concerne surtout les offres institutionnalisées telles que les crèches, les écoles à horaire continu, les accueils de midi (cantines) et l'accueil parascolaire. Le plus souvent, les enfants sont d'abord confiés à des proches tels que les grands-parents; viennent ensuite des crèches ou des structures d'accueil parascolaire ou, en troisième choix, des mamans ou des familles de jour.<sup>6</sup> L'étude du PNR 52 «Potentiels de demande actuels et futurs» rapporte les calculs effectués sur la base des conditions actuelles de l'AEF et les résultats obtenus: il s'ensuit qu'en cas de libre choix de la forme d'accueil, jusqu'à près de la moitié des ménages avec des enfants âgés de 0 et 4 ans auraient recours à l'accueil dans les crèches ou dans une famille de jour.<sup>7</sup>

Cette augmentation est due à la transformation de la société et à l'évolution économique; d'autre part, l'accueil extrafamilial a également pris de l'importance dans les domaines de la politique sociale et de la vie économique.

L'évolution de la société au cours des dernières décennies<sup>8</sup> a entraîné une participation croissante des femmes aux activités lucratives. Toutefois, celle-ci diminue en général fortement avec la fondation d'une famille, ce dont pâtit le marché

---

5 On peut consulter l'étude sur le site Internet de la CDAS (Domaines / Familles et société / Accueil extrafamilial de la prime enfance)

6 [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/05.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/05/blank/key/Vereinbarkeit/05.html)

7 «Combien de crèches et de familles de jour faut-il en Suisse» (version abrégée de l'étude publiée en allemand: «Offres d'accueil extrafamilial en Suisse: potentiels de demande actuel et futurs») Stern; Banfi; Tassinari, Berne 2006.

8 Cf. p. ex. «Travail familial, modèles d'activité rémunérée et répartition du travail domestique», OFS 2005.

du travail. Comme les entreprises sont tributaires d'une main-d'œuvre qualifiée, il s'agit pour elles d'une perte économique qui concerne en particulier les femmes au bénéfice d'une bonne formation. L'AEF contribue à concilier famille et travail et permet aux femmes qualifiées de mobiliser leur potentiel dans la vie professionnelle et d'en tirer parti après avoir fondé une famille. D'autre part, l'augmentation du taux de divorces s'accompagne d'un nombre accru de familles monoparentales. Un risque particulièrement élevé de pauvreté touche ces familles dont beaucoup dépendent de l'aide sociale; celle-ci a donc pour but principal l'intégration sur le marché du travail. Cette intégration n'est toutefois possible que si l'on dispose d'offres d'AEF correspondantes. L'augmentation du coût de la vie, comparée à l'évolution des salaires, pèse en outre sur le budget familial – dont le calcul est seulement basé sur un revenu moyen – et il n'est pas rare qu'il ne dépasse pas le minimum vital, voire moins encore. C'est pourquoi de nombreuses familles dépendent du revenu des deux parents. Dans ces conditions, l'AEF permet de mieux concilier la famille et le travail et contribue à la sauvegarde des conditions d'existence, à une meilleure sécurité sociale ainsi qu'à la lutte contre la pauvreté familiale.

Cette situation se traduit donc par une demande croissante d'accueil extrafamilial, en particulier aussi pendant la période de la petite enfance. Pour la politique familiale, il s'agit de relever ces nouveaux défis qui nécessitent une adaptation des instruments actuels aux nouvelles réalités auxquelles les familles sont confrontées. La conciliation entre vie familiale et activité lucrative est ainsi devenu l'un des thèmes centraux de la politique familiale.

D'autres **réflexions en matière de politique sociale** plaident en outre en faveur de l'encouragement de l'AEF: en effet, cet accueil peut également contribuer à l'intégration sociale et/ou linguistique des enfants issus de familles n'ayant pu bénéficier d'une formation ou parlant une langue étrangère, ce qui renforce ainsi l'égalité des chances et le succès scolaire. Le contact précoce des enfants de langue étrangère avec la langue locale et la population autochtone accroît les capacités d'intégration de ceux-ci dans la société et leurs chances de départ dans le système éducatif. Les offres d'accueil extrafamilial peuvent en outre constituer un support au travail éducatif effectué par les parents et exercer par là une fonction préventive de protection de l'enfant pour le cas où, par exemple, les parents se retrouveraient fragilisés : des investissements dans l'AEF permettent en partie d'éviter un recours ultérieur onéreux à la pédagogie spécialisée (au niveau scolaire). Un AEF de bonne qualité peut offrir en principe à tous les enfants, indépendamment de leur origine sociale, la possibilité de faire des expériences positives ainsi qu'un cadre propice à l'apprentissage, et soutient le développement de compétences sociales, par ex. dans les échanges avec les autres enfants.

Les investissements dans des structures d'accueil extrafamilial revêtent par conséquent une grande **importance économique**. L'AEF de la petite enfance a un impact déterminant: les parents bénéficient de revenus plus élevés (amélioration

de l'accès potentiel à une activité lucrative supplémentaire, meilleur salaire à long terme), d'où une sécurité sociale supérieure, de meilleures chances sur le marché du travail ainsi qu'une meilleure intégration sociale. Quant aux employeurs, ils profitent d'une disponibilité accrue au niveau du personnel qualifié, deviennent plus attractifs en tant que tels, bénéficient d'un avantage compétitif et préservent le savoir acquis dans l'entreprise lorsque la poursuite de l'emploi est possible pendant la phase familiale. En particulier, les femmes ayant une bonne formation peuvent ainsi continuer de participer au marché du travail. L'amélioration des conditions sociales de la vie familiale représente ainsi un investissement pour l'avenir. Enfin, on peut s'attendre à une augmentation des recettes fiscales (grâce à l'accroissement du revenu des parents et au revenu du personnel engagé dans les crèches) et à une réduction des dépenses publiques visant à garantir le minimum vital.

## 2.2 BASES JURIDIQUES

L'accueil extrafamilial en Suisse est fondé avant tout sur les bases juridiques qui suivent.

### 2.2.1 Droit international

Deux conventions de l'ONU, entrées en vigueur en 1997 pour la Suisse, ont notamment pour thème l'accueil extrafamilial des enfants.

Aux termes de la **Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107)**, les Etats parties s'engagent, dans toutes les décisions qui concernent les enfants, à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être. Ils veillent à ce que les structures et autres services qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soient appropriés, en ce qui concerne la compétence de leur personnel en particulier, et soient soumis à un contrôle suffisant (art. 3). Les Etats parties sont tenus en outre d'aider les parents dans leur tâche d'éducation des enfants et d'assurer la mise en place de structures, d'établissements et de services chargés de l'accueil des enfants (art. 18 al. 2). Les Etats parties doivent également prendre toutes les mesures appropriées pour assurer aux enfants dont les parents travaillent le droit de bénéficier des services et des structures d'accueil pour lesquels ils remplissent les conditions requises (art. 18 al. 3).

La **Convention du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW; RS 0.108)** engage les Etats parties à soutenir les structures d'accueil pour enfants (art. 11 al. 2 let. c). Il doit être possible pour les parents de concilier la famille, les obligations professionnelles et la participation à la vie publique, et ce afin que les femmes ne soient pas discriminées par le mariage et la maternité et que le droit au travail leur soit garanti.

### 2.2.2 Droit fédéral

L'article 316 du Code civil suisse du 10 décembre (CC; RS 210) prescrit que le placement d'enfants est soumis à l'autorisation et à la surveillance. Le Conseil fédéral chargé de l'exécution de la loi a adopté le 19 octobre 1977 l'ordonnance réglant le placement d'enfants à des fins d'entretien et en vue d'adoption (OPEE; RS 211.222.338). L'OPEE règle le placement dans des institutions (foyers et structures d'accueil pour enfants) ou dans des familles (parents nourriciers et parents de jour) et le placement en vue d'adoption. La soumission du placement à une autorisation et sa surveillance par les autorités compétentes sont au centre de l'OPEE. L'ordonnance fédérale définit les conditions minimales de placement; il s'agit d'une législation de base qui spécifie le cadre de fonctionnement. Elle est ainsi conçue afin que les cantons n'aient en principe à édicter aucune disposition d'exécution. Cependant, ceux-ci sont libres d'édicter des dispositions qui vont au-delà de l'ordonnance fédérale pour garantir la protection des mineurs. Bon nombre de cantons ont fait usage de cette possibilité dans une mesure plus ou moins grande, certains allant parfois beaucoup plus loin. L'OPEE remonte à 1977 et n'a été soumise à aucune révision depuis lors, à l'exception des dispositions relatives à l'adoption ou au placement des enfants étrangers. Pour cette raison, cette ordonnance, qui n'est plus en phase avec l'évolution des trente dernières années, en particulier dans le domaine de la prise en charge extrafamiliale des enfants, fait actuellement l'objet d'une révision totale.

La loi fédérale du 4 octobre 2002 sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (RS 861) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003. D'une durée limitée, elle s'étend jusqu'en 2015. Avec l'ordonnance d'exécution, elle constitue la base du programme d'impulsion qui a pour objectif de promouvoir la création de places d'accueil pour enfants et de permettre aux parents de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation. Sur la base de la loi fédérale, les structures suivantes ont droit aux aides financières: les crèches, les structures d'accueil parascolaires pour les enfants jusqu'à la fin de l'école obligatoire, ainsi que les structures coordonnant l'accueil familial de jour. Les aides financières ne sont destinées qu'à de nouvelles structures (crèches, accueil parascolaire) ou à des institutions existantes qui étendent leur offre de façon significative. Les places d'accueil existantes ne peuvent être subventionnées. En ce qui concerne les familles de jour, les aides financières sont allouées pour des mesures de formation et de formation continue ainsi que pour des projets visant à améliorer la coordination ou la qualité de la prise en charge. Les personnes ne sont pas subventionnées: ni les parents, ni les enfants, ni les familles de jour elles-mêmes. L'incitation financière s'est avérée un instrument efficace pour encourager la création de nouvelles places d'accueil. En l'espace de 7 ans, 25 000 nouvelles places d'accueil ont été créées avec l'aide de la Confédération, ce qui a entraîné une augmentation de l'offre de plus de 50 %. Le Parlement a approuvé en 2009 une dernière prolongation du programme d'impulsion jusqu'en 2015, ainsi qu'un crédit de 120 millions de francs à cet effet.

**La loi fédérale sur les allègements fiscaux pour les familles du 25 septembre 2009**, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011, prévoit en outre, pour l'impôt fédéral direct, une déduction des coûts pour la garde des enfants par des tiers. Cette déduction est de 10 000 francs au maximum par enfant de moins de 14 ans vivant dans le même ménage que le contribuable qui assure son entretien, si les frais de garde ont un lien de causalité directe avec l'activité lucrative, la formation ou l'incapacité de gain du contribuable. Les cantons ont l'obligation d'introduire une déduction correspondante dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur de la loi fédérale, mais restent souverains pour la fixation de la limite maximale. Vingt-quatre cantons ont déjà inscrit une déduction semblable dans leurs lois fiscales.

## 2.3

### L'AEF DE LA PETITE ENFANCE: SITUATION DANS LES CANTONS

Le rapport «Accueil extrafamilial de la petite enfance: situation dans les cantons»<sup>9</sup> mandaté par la CDAS, montre que les dispositions, le soutien et la participation des cantons dans le domaine de l'AEF varient sensiblement d'un canton à l'autre.

Cette étude souligne que l'état des données concernant l'AEF de la petite enfance est très hétérogène selon les cantons et que, d'autre part, ces données sont en général plus nombreuses pour les crèches que pour les familles de jour.

En principe, tous les cantons ont édicté des dispositions en matière **d'autorisation et de surveillance** pour les crèches et les familles de jour. Toutefois, elles n'ont pas de caractère officiel ou ne sont pas publiques dans cinq cantons alémaniques (AG, AR, NW, SZ, UR). En ce qui concerne les cantons d'AG, BL, FR, NW, OW, ZG et ZH, quatre d'entre eux ont actuellement entrepris ou prévu des **travaux législatifs**.

On note une certaine disparité parmi les cantons quant aux **exigences de qualité** pour les crèches ou pour les familles de jour. Il en existe dans tous les cantons pour les crèches; cependant, en AG, AI, BL et UR, les dispositions y relatives ne sont pas officielles ou ne sont pas publiques. Les exigences de qualité pour les crèches diffèrent considérablement selon les cantons en ce qu'elles couvrent (presque) tous les aspects dans certains d'entre eux ou seulement quelques-uns dans d'autres. En ce qui concerne le concept pédagogique, on peut distinguer entre les cantons qui exigent un tel concept pour les crèches, mais sans en préciser le contenu et ceux dont le concept est basé sur des principes définis à respecter. Si les directives relatives au taux d'encadrement divergent peu, la proportion du personnel qualifié par groupe peut en revanche fortement varier. Pour ce qui est des familles de jour, environ deux tiers des cantons seulement édictent des dispositions, lesquelles réglementent

---

9 L'étude se trouve sur le site Internet de la CDAS (Domaines / Familles et société / Accueil extrafamilial de la prime enfance).

avant tout le taux d'encadrement. Les cantons offrent, pour une grande majorité, des prestations **d'information, de coordination et de conseil**.

Ce sont avant tout les parents qui supportent le **financement** des crèches et des familles de jour. Quant aux contributions des pouvoirs publics, la responsabilité principale en incombe aux communes; pour leur part, environ la moitié des cantons participent au financement. Les offres d'accueil privées sont normalement financées par des contributions d'exploitation périodiques, des aides au démarrage (ou aides liées à de nouveaux projets), et par des contributions à la prise en charge. Ce dispositif a pour but de permettre à tous les parents le recours à l'AEF (voir la terminologie des différentes formes de financement sous 5.3.3). Ces dernières années, les contributions à la prise en charge ont de plus en plus tendance à s'imposer comme forme de financement. Tous les cantons, à l'exception de deux d'entre eux, accordent une **déduction fiscale pour frais d'accueil extrafamilial**, laquelle néanmoins varie d'un canton à l'autre.

Selon le rapport, rares sont les cantons ou les villes à avoir pour l'instant développé des projets dans le cadre des partenariats publics-privés. La **coopération** intercantonale ou communale en est encore à ses débuts, mais elle devrait bientôt prendre de l'importance en raison de la mobilité croissante dans le monde du travail.

Les cantons seront confrontés, ces prochaines années, à une **nécessité d'intervention et à un besoin de réglementation** sûrement croissants en matière d'AEF, en raison notamment de la révision en cours de l'OPEE, qui pourrait peut-être prescrire de leur donner plus de compétences et de responsabilités. D'autre part, le programme d'impulsion de la Confédération prendra fin en 2015 et l'on peut se demander quelles en seront les conséquences pour les offres d'accueil.

Au vu de cette situation, les présentes recommandations veulent signaler aux cantons des options d'action dans ce domaine fondamental de la politique sociale et familiale.

## 3 PRINCIPES DIRECTEURS

Les principes directeurs des recommandations pour l'AEF qui suivent se basent sur la déclaration commune de la CDIP et de la CDAS sur les structures de jour extrafamiliales de 2008<sup>10</sup>.

### 3.1 AU CENTRE DE L'ACCUEIL EXTRAFAMILIAL: LE BIEN-ÊTRE DE L'ENFANT

Le bien-être de l'enfant est au centre de toutes les activités et mesures des cantons dans le domaine de l'accueil extrafamilial de la petite enfance.

Le bien-être de l'enfant est inscrit dans la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989<sup>11</sup>, qui garantit à l'enfant protection, assistance et soutien ainsi que le droit à la parole. L'accueil extrafamilial a pour objectif d'assurer le bien-être physique, social, émotionnel et intellectuel des enfants.

### 3.2 LIBRE RECOURS AUX OFFRES D'ACCUEIL EXTRAFAMILIAL

Le recours aux offres d'accueil extrafamilial est facultatif. Il relève de la libre appréciation et de la responsabilité personnelle des parents.

Les parents doivent en principe pouvoir décider librement de la manière dont ils répartissent leur temps entre la vie professionnelle, la vie familiale et le travail domestique. Ils sont également libres de décider s'ils entendent recourir aux offres d'accueil extrafamilial et, si oui, de l'ampleur de ce recours. Les femmes tout comme les hommes, quand elles/ils entrent dans la phase familiale, doivent pouvoir choisir entre la prise en charge des enfants par leurs soins seulement ou son aménagement en fonction de leur activité lucrative (cf. aussi 5.4.3 à ce sujet). L'accueil extrafamilial facilite la conciliation de la famille et du travail et promeut l'égalité entre femmes et hommes dans la vie professionnelle et dans la vie familiale.

### 3.3 L'ACCUEIL EXTRAFAMILIAL EST AUSSI UNE TÂCHE DES POUVOIRS PUBLICS ET DE L'ÉCONOMIE PRIVÉE

Les pouvoirs publics (Confédération, cantons, communes) assument à titre subsidiaire la coresponsabilité de la mise en place de structures de jour. Ils encouragent la

10 La déclaration se trouve sur le site Internet de la CDAS (Domaines / Familles et société / Accueil extrafamilial de la prime enfance).

11 [www.admin.ch/ch/f/sr/i1/0.107.fr.pdf](http://www.admin.ch/ch/f/sr/i1/0.107.fr.pdf).

collaboration entre les divers domaines politiques et les milieux économiques, s'engagent en faveur d'une vision globale de la politique familiale et adaptent les offres d'accueil aux besoins locaux.

Selon la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, les Etats signataires doivent notamment assurer la mise en place d'institutions, de structures et de services chargés de l'accueil des enfants (art 18, al. 2). La convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes engage de même les Etats parties à soutenir les structures d'accueil pour enfants (art. 11, al. 2 let. c). Aux termes de l'article 41 (buts sociaux) de la Constitution fédérale suisse (Cst.), la Confédération et les cantons sont tenus en outre de s'engager, en complément de l'autorité parentale, à favoriser le développement et l'intégration des enfants, et, selon l'article 67 (Cst.), ils tiennent compte dans l'accomplissement de leurs tâches des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes. Outre les pouvoirs publics, l'économie privée est aussi appelée à contribuer à l'instauration de conditions de travail favorables à la famille et à soutenir en particulier l'accueil extrafamilial, car elle profite aussi directement d'un réseau d'AEF bien développé.

### 3.4

#### **BUTS SOCIAUX ET OBJECTIFS PÉDAGOGIQUES DE L'ACCUEIL EXTRAfamilIAL**

Les offres d'accueil extrafamilial de la petite enfance comprennent aussi bien des buts sociaux que des objectifs pédagogiques.

Il faut considérer les offres d'accueil extrafamilial comme une contribution à la formation, à l'accueil et à l'éducation de la petite enfance (FAEP) et comme un instrument de politique sociale et familiale.

Elles peuvent contribuer à l'intégration sociale et/ou linguistique des enfants issus de familles n'ayant pu bénéficier d'une formation ou parlant une langue étrangère, ce qui renforce ainsi l'égalité des chances et le succès scolaire. Elles peuvent en outre constituer un support de même qu'une consolidation du travail éducatif effectué par les parents de tous les enfants et exercer par là une fonction préventive de protection de l'enfant pour le cas où, par exemple, les parents se retrouveraient fragilisés. Un AEF de bonne qualité peut offrir en principe à tous les enfants, indépendamment de leur origine sociale, la possibilité de faire des expériences positives ainsi qu'un cadre propice à l'apprentissage, et soutient le développement de compétences sociales, par ex. dans les échanges avec les autres enfants.

## 4 GROUPE CIBLES ET BUTS DE L'AEF DE LA PETITE ENFANCE

L'accueil extrafamilial de la petite enfance a principalement pour objet les groupes cibles et les buts suivants.

### 4.1 LES ENFANTS

L'accueil extrafamilial offre aux enfants une prise en charge stable et de bonne qualité.

Pendant qu'ils travaillent ou lorsqu'ils ne peuvent, pour d'autres raisons, assurer l'intégralité de la prise en charge de leurs enfants, les parents peuvent bénéficier d'offres d'accueil extrafamilial stable, fiable et régulier.

L'accueil extrafamilial offre aux enfants la possibilité de se développer ainsi, qu'un champ d'expérience.

L'AEF peut offrir à tous les enfants, indépendamment de leur origine sociale, un champ d'expérience et d'apprentissage. Le fait de se trouver en communication avec d'autres enfants, issus p. ex. de milieux culturels différents, leur permet d'acquérir des compétences sociales. Grâce à l'AEF, les enfants uniques bénéficient, par exemple, d'un bon moyen d'entrer en contact et de communiquer avec d'autres enfants. Parallèlement, l'AEF soutient le développement des aptitudes émotionnelles, sociales, cognitives et motrices.

L'accueil extrafamilial soutient l'intégration sociale des enfants.

Les enfants issus de milieux défavorisés bénéficient des offres d'AEF de bonne qualité dans une mesure supérieure à la moyenne. Comme le montrent les études Pisa, l'origine sociale détermine plus encore en Suisse que dans les autres pays les chances de formation et la réussite scolaire. Il ressort également des travaux de recherche<sup>12</sup> que l'environnement familial joue un rôle important dans le développement des capacités cognitives et – dans une mesure un peu moindre – des aptitudes sociales pendant la période de la petite enfance et les deux premières années d'école. Eu égard aux opportunités de formation, les offres d'AEF peuvent aider à compenser les désavantages liés à l'origine socio-économique et concourent à l'amélioration de l'égalité des chances et de l'intégration sociale. Cela permet de réduire à plus long terme des coûts individuels élevés (dus p. ex. à l'échec scolaire, au manque d'intégration professionnelle, etc.) et de réaliser ainsi des économies pour la collectivité.

12 Cf. par exemple Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blachford; The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) project: Findings from the pre-school period, 2003.

L'accueil extrafamilial soutient l'intégration linguistique des enfants.

Le contact précoce des enfants parlant d'autres langues avec la population autochtone et avec la langue locale augmente la capacité d'intégration de ceux-ci dans la société locale et leurs chances de départ dans le système éducatif.<sup>13</sup>

## 4.2

### LES PARENTS

L'accueil extrafamilial permet aux membres de familles à revenu modeste un meilleur accès à une activité lucrative.

Comparé à l'évolution des salaires de ces dernières décennies, le coût de la vie accuse une plus forte augmentation et pèse sur le budget familial, dont le calcul se base uniquement sur le revenu moyen, au point qu'il n'est pas rare qu'il ne dépasse pas le minimum vital, voire moins encore. C'est pourquoi, de nombreuses familles dépendent du revenu des deux parents. L'AEF permet de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle et contribue au maintien des conditions d'existence, à une meilleure sécurité sociale et à la lutte contre la pauvreté familiale. Les offres d'AEF ont aussi un rôle important à jouer auprès des familles dépendant de l'aide sociale, dont un nombre considérable de familles monoparentales. L'aide sociale vise donc essentiellement à l'intégration sur le marché du travail, ce qui n'est possible que s'il existe des offres d'AEF correspondantes.

L'accueil extrafamilial permet aux parents dotés d'une bonne formation de poursuivre leur vie professionnelle.

L'économie privée et la société regrettent à plus d'un titre que la fondation d'une famille entraîne une perte de main-d'œuvre pour le marché du travail, s'agissant des parents, et en particulier des femmes jouissant d'une bonne formation. L'AEF contribue à concilier famille et travail et permet aux parents possédant une bonne formation de mobiliser leur potentiel professionnel même après avoir fondé une famille, ainsi que d'en tirer parti. De cette façon, le savoir-faire n'est pas perdu et reste dans les entreprises.

---

13 Cf. J. Moret, R. Fibbi: Enfants migrants de 0 à 6 ans: quelle participation pour les parents ? CDIP, 2010.

## 5 RECOMMANDATIONS DE LA CDAS POUR L'AEF DE LA PETITE ENFANCE

Afin de promouvoir le développement qualitatif de l'offre et des conditions-cadres d'AEF de la petite enfance, la CDAS adresse aux cantons les recommandations suivantes :

### 5.1 BASES JURIDIQUES ET PLANIFICATION

Des bases juridiques et des instruments de planification appropriés contribuent fortement à la création de conditions-cadres propices pour l'AEF de la petite enfance.

#### 5.1.1 Bases juridiques

Afin d'aller dans le sens d'une harmonisation intercantonale et dans un souci de transparence, la CDAS recommande aux cantons d'instaurer des bases juridiques appropriées pour la réglementation de l'AEF de la petite enfance. Doivent en particulier être réglementés: l'autorisation et la surveillance, la qualité, les compétences, la planification et le financement.

Si l'on veut favoriser la cohérence de l'offre d'accueil extrafamilial de la prime enfance avec celle de l'accueil parascolaire ainsi qu'avec les mesures de pédagogie spécialisée dans le domaine de la prime enfance et si l'on veut faciliter les transitions, il est recommandé de coordonner les bases juridiques correspondantes.

#### **Commentaire:**

*A l'heure actuelle, six cantons (BS, FR, OW, GE, VD, ZG) sont pourvus de lois autonomes sur l'AEF. Dans d'autres cantons, les réglementations sont incluses dans des lois sur la famille ou sur la jeunesse et dans des lois sur l'aide sociale, les foyers ou les enfants placés. Le rapport «Accueil extrafamilial de la petite enfance: situation dans les cantons» (annexe 2) présente une **vue d'ensemble** détaillée des bases juridiques et des compétences existantes dans le domaine de l'AEF de la petite enfance au niveau des cantons (avec des liens renvoyant aux différentes bases juridiques y afférentes). Dans le rapport du SECO intitulé «Réglementations de l'accueil extrafamilial pour enfants dans les cantons et les chefs-lieux», on trouve également un aperçu des différentes bases juridiques existantes, de même que des conséquences financières potentielles de ces réglementations.*

*Selon l'article 3 de l'accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la **pédagogie spécialisée**<sup>14</sup>, les enfants ont droit dès leur naissance à des mesures de pédagogie spécialisée. Par conséquent, il existe ici un besoin de coordination entre les instances en charge de l'accueil extrafamilial général dans le domaine de la prime enfance d'une part et celles en charge des mesures de pédagogie spécialisée dans les cantons d'autre part.*

*En cas de **compétences** différentes au niveau de l'offre d'accueil extrafamilial dans le domaine de la prime enfance, de l'accueil parascolaire et des mesures de pédagogie spécialisée dans le domaine de la prime enfance (p. ex. accueil extrafamilial de la prime enfance dans le Département des affaires sociales – accueil parascolaire et mesures de pédagogie spécialisée dans le Département de la formation), il est indispensable d'instaurer une bonne collaboration, de clarifier les éventuelles interfaces et de procéder à des échanges d'information réguliers entre les services compétents.*

### 5.1.2 Planification

Il est recommandé de procéder régulièrement à un relevé des offres d'AEF de la petite enfance afin d'établir une base d'information, élément important pour la planification et le pilotage et pour parvenir à une allocation efficace des moyens. Une vue d'ensemble régulièrement actualisée des offres d'accueil dans le canton améliore en outre la qualité de l'information à l'intention des parents, des communes, des entreprises et des milieux politiques et, à long terme, concourt à un aménagement de l'offre conforme aux besoins. Une analyse de la demande permet de constituer, en complément du relevé des offres d'accueil, une base précieuse d'information pour la planification des besoins.

#### **Commentaire:**

*La collecte régulière des données relatives aux offres d'AEF se fait au moyen d'un outil spécifique, dénommé **indice de l'offre de garde pour enfants**. Il est utilisé dans les cantons de Zurich<sup>15</sup> et de Zoug<sup>16</sup> et fournit des informations détaillées sur l'offre d'accueil extrafamilial dans chaque commune, sur le degré de couverture en places d'accueil et sur le degré de financement. En revanche, l'indice ne permet pas de tirer de conclusions sur la demande.*

*Des recherches détaillées concernant la **demande** en AEF de la petite enfance existent déjà dans six cantons (ZG, JU, TG, FR, GE et NE).*

---

14 [www.edk.ch](http://www.edk.ch)

15 [www.kinderbetreuung.zh.ch/](http://www.kinderbetreuung.zh.ch/)

16 [www.zug.ch/behoerden/direktion-des-innern/kantonales-sozialamt/generationen-und-gesellschaft/familienergaenzende-kinderbetreuung/die-nachfrage](http://www.zug.ch/behoerden/direktion-des-innern/kantonales-sozialamt/generationen-und-gesellschaft/familienergaenzende-kinderbetreuung/die-nachfrage)

*Le rapport «Accueil extrafamilial de la petite enfance: situation dans les cantons» (annexe A3) offre une **vue d'ensemble** détaillée sur les rapports et statistiques existants au sujet de l'offre et de la demande dans les cantons (avec des liens renvoyant aux rapports correspondants).*

## 5.2 QUALITÉ

Les offres d'AEF ne peuvent déployer tous leurs avantages que si leur qualité satisfait aux exigences de bien-être des enfants. Pour cette raison, il y a lieu d'accorder une grande importance à l'aspect qualitatif.

### 5.2.1 Compétence en matière de qualité

Afin de garantir une exécution uniforme de la loi et un niveau de qualité minimal, il est recommandé d'attribuer aux cantons la compétence en matière de contrôle-qualité des offres d'AEF. Leur domaine de compétence doit s'étendre autant à l'autorisation d'exploitation et à la surveillance qu'à la définition des normes minimales de qualité. En outre, les cantons doivent offrir des prestations de conseil et d'information.

#### *Commentaire:*

*La majorité des cantons offre déjà diverses prestations d'**information, de coordination et de conseil** pour soutenir la réalisation de crèches. Le rapport «Accueil extrafamilial de la petite enfance: situation dans les cantons» (annexe A2) fournit une vue d'ensemble sur les compétences cantonales quant à la qualité ainsi qu'une liste de liens renvoyant aux offres d'information en ligne existant dans les cantons.*

### 5.2.2 Exigences de qualité

Les directives relatives aux exigences de qualité pour l'AEF édictées par les cantons doivent contenir des normes minimales quant à la qualité des structures et à la qualité de processus.

Les directives relatives aux normes de **qualité des structures** recouvrent en particulier les champs suivants:

- la qualité de l'infrastructure
- le taux d'encadrement
- la formation du personnel
- la prise en charge des enfants ayant des besoins particuliers (tels que les nourrissons, les enfants handicapés physiques et mentaux ou les enfants bénéficiant de mesures favorisant l'intégration linguistique et sociale) ainsi que
- les salaires.

Les directives relatives aux normes de **qualité des processus** recouvrent en particulier les champs suivants:

- la qualité pédagogique et
- la qualité de la gestion (en ce qu'elle garantit la réalisation du concept pédagogique).

Idéalement, le droit à une subvention des pouvoirs publics doit dépendre du respect des normes de qualité. Comme le marché de l'offre d'AEF connaît un développement important et diversifié, la formulation des normes de qualité doit rester aussi ouverte que possible afin de ne pas entraver l'apparition de nouvelles formes d'offres d'accueil.

**Commentaire:**

*Des associations professionnelles et des instituts de recherche se sont déjà penchés sur la qualité de l'AEF et on peut s'aider de leur documentation à ce sujet pour la formulation des directives cantonales relatives aux exigences de qualité<sup>17</sup>:*

- *Directives de l'Association suisse des structures d'accueil de l'enfance (ASSAE) de 2008<sup>18</sup> (à considérer comme des normes minimales)*
- *Lignes directrices de qualité de l'Accueil familial de jour Suisse (AFJS) concernant le placement des enfants dans la journée et l'accompagnement des familles d'accueil, du 12 mai 2008<sup>19</sup>*
- *Le label de qualité du «Schweizerischer Spielgruppenleiterinnen Verband (SSLV) für Spielgruppen»<sup>20</sup>*
- *Recommandations de l'Association suisse des structures d'accueil de l'enfance (ASSAE) concernant les conditions d'engagement et de salaires, juin 2009 (en allemand)<sup>21</sup>*
- *Formation professionnelle ASE et Recommandations 2011 concernant les salaires des apprentis (16.09.2010), SAVOIRSOCIAL, Organisation faîtière du monde du travail du domaine social, 16.9.2010<sup>22</sup>*

---

17 Sur ce thème de la qualité et de la formation de la petite enfance sont en cours des projets sur les crèches formatrices (Bildungskrippen, kindundbildung et thkt GmbH), sur les plans d'orientation (Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz et Commission pour l'UNESCO) et sur le label de qualité pour les structures d'accueil de l'enfance (Association suisse des structures d'accueil de l'enfance).

18 [www.kitas.ch](http://www.kitas.ch)

19 [www.tagesfamilien.ch](http://www.tagesfamilien.ch)

20 [www.sslv.ch](http://www.sslv.ch)

21 [www.kitas.ch](http://www.kitas.ch)

22 [www.savoirsocial.ch](http://www.savoirsocial.ch)

- *Charte, Qualité de la prise en charge extrafamiliale d'enfants, Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz*<sup>23</sup>
- *SSP, Qualitätsrichtlinien für die Kindertagesbetreuung, 2009*<sup>24</sup>
- *Diverses données du Marie Meierhofer Institut für das Kind (mmi), Zurich*<sup>25</sup>
- *Gesellschaft für die seelische Gesundheit in der Frühen Kindheit (GAIMH): Empfehlungen zur Betreuung und Erziehung von Säuglingen und Kleinkindern in Krippen*<sup>26</sup>
- *Quality4Children: Standards internationaux pour le placement des enfants hors du foyer en Europe sur la base de la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant*<sup>27</sup>

*Pour quelques cantons alémaniques (AG, GE, SG, TG), l'autorisation d'exploitation dépend du respect des directives de l'ASSAE. Les exigences de qualité des autres cantons se situent à un niveau semblable. En Suisse romande, on va souvent au-delà des normes minimales, en particulier en ce qui concerne la formation du personnel. Le rapport «Accueil extrafamilial de la petite enfance: situation dans les cantons» (3.5 «Exigences de qualité») offre une **vue d'ensemble** des domaines soumis par les cantons à des exigences de qualité pour les crèches et les familles de jour. Il donne également une vue d'ensemble des directives relatives au taux d'encadrement et au taux de personnel qualifié pour chaque canton.*

*Les cantons ont beaucoup moins réglementé les familles de jour que les crèches. Près de la moitié des cantons ne connaissent actuellement aucune exigence de qualité, d'autres ont délégué cette tâche à une structure de coordination. Exemple de canton ayant pris des mesures dans ce domaine, Lucerne a instauré, le 29 janvier 2003, des normes de qualité pour la coordination et l'accompagnement des familles de jour.*<sup>28</sup>

*Le canton de Thurgovie établit p. ex. des directives pour la gestion de la qualité. Les directives du 29 mars 2006 concernant l'autorisation et la surveillance des structures d'accueil de jour pour les enfants de moins de 12 ans stipulent que la gestion de la qualité doit se faire conformément à une méthode spécifique reconnue. Une documentation sur la gestion de la qualité doit être déposée auprès du canton deux ans au plus tard après l'ouverture d'une institution. Le canton de St-Gall traite*

---

23 [www.netzwerk-kinderbetreuung.ch](http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch)

24 [www.vpod.ch](http://www.vpod.ch)

25 [www.mmizuerich.ch](http://www.mmizuerich.ch)

26 [www.gaimh.org](http://www.gaimh.org)

27 [www.quality4children.ch](http://www.quality4children.ch)

28 [www.kinderbetreuung.lu.ch/tagesfamilien.pdf](http://www.kinderbetreuung.lu.ch/tagesfamilien.pdf)

*aussi cette question dans ses directives du 1<sup>er</sup> avril 2007 sur le concept d'exploitation destiné aux institutions pour les enfants et les jeunes.*

*Le canton de Berne a mandaté une étude (Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungsplätze <sup>29</sup>) afin de déterminer si **les conditions d'autorisation cantonales peuvent entraver le développement de l'offre**. En ce qui concerne les exigences de qualité, conclut cette étude, ce ne sont en général pas les directives administratives de qualité relatives à l'organisation et à l'aménagement des structures d'accueil qui empêchent la création de nouvelles places d'accueil. Les difficultés les plus fréquemment rencontrées tiennent surtout à la recherche de locaux appropriés et aux recours déposés en relation avec les demandes de changement d'affectation.*

### 5.3

#### FINANCEMENT

Comme nous l'avons déjà mentionné ci-dessus, les offres d'AEF de la petite enfance profitent autant à la société, à l'État et à l'économie qu'aux familles et l'on attend donc de tous ces acteurs qu'ils participent pour cette raison à leur financement.

#### 5.3.1

##### Subvention des pouvoirs publics

Au vu des avantages que les offres d'AEF de la petite enfance leur promettent, les communes et les cantons doivent concevoir selon leurs possibilités – et sous réserve des systèmes de financement des cantons avec leurs communes (répartition des tâches) – comme une tâche commune d'en supporter le financement. Il est recommandé de fixer une clé de répartition correspondant à leurs engagements respectifs.

##### **Commentaire:**

*Une étude<sup>30</sup> sur l'utilité économique des structures d'accueil de jour pour les enfants dans la région de Berne a notamment calculé l'effet financier réel, et ce pour chaque organe de financement séparément. Pour les communes, cela se traduit avant tout par le double avantage d'une augmentation des recettes fiscales et d'une réduction des coûts pour l'aide sociale. Pour sa part, le canton profite surtout de l'augmentation des recettes fiscales, mais aussi de la réduction des coûts pour l'aide sociale (car le canton de Berne en supporte 50 pourcent du fait de la compensation des charges).*

29 Michael Marti, Philipp Walker, Stephan Osterwald, Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungsplätze, im Auftrag des Sozialamt des Kantons Bern und Generalsekretariat der Justiz- Gemeinde und Kirchendirektion, 2008.

30 Tobias Fritschi, Silvia Strub und Heidi Stutz, Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern, Rapport commandé par Vereins Region Bern VRB, 2007.

*Le rapport «Accueil extrafamilial de la petite enfance: situation dans les cantons» (3.6 «Financement») fournit une vue d'ensemble des modèles existants de répartition des coûts entre les cantons et les communes pour le financement des offres d'AEF.*

### 5.3.2 Collaboration avec l'économie privée / avec les employeurs

Pour le financement des offres d'AEF, il y a lieu de viser à une collaboration des pouvoirs publics avec les milieux économiques/les employeurs et d'en examiner les modalités.

**Commentaire:**

*Pour l'instant, le financement des offres d'AEF n'a encore donné lieu qu'à une collaboration réduite entre les pouvoirs publics et l'économie privée, mis à part la participation des employeurs des cantons de Vaud et de Fribourg au financement. Le canton de Vaud, p. ex., a créé la Fondation pour l'accueil de jour des enfants FAJE<sup>31</sup>, dont le financement est assuré par le canton, les communes (proportionnellement à la population), par l'économie privée (fonds de compensation des charges obligatoires pour tous les employeurs du canton), par des dons et autres contributions (subventions de la Confédération): la fondation a pour tâche d'apporter un soutien financier aux offres d'AEF. L'avant-projet de la nouvelle loi sur les structures d'accueil extrafamilial du canton de Fribourg du 11 juin 2010<sup>32</sup> prévoit, de son côté, une participation financière de la part des employeurs (art. 10). Cette participation s'élève à 0,4 pour mille de la masse salariale prise en compte obligatoirement pour les allocations familiales, contribution perçue auprès des employeurs et transmise au canton qui la répartit entre les diverses structures d'accueil dans la même proportion que la contribution publique. Cette situation aurait pour conséquence que le canton, dans sa fonction d'employeur, serait aussi tenu de s'acquitter d'une contribution d'employeur d'env. 500 000 francs<sup>33</sup>.*

### 5.3.3 Mode de subvention des pouvoirs publics

Pour le financement de l'AEF de la petite enfance, il est recommandé d'user d'un système mixte qui comprenne:

- des contributions à la prise en charge (en fonction de l'occupation effective de chaque place d'accueil; allocations versées aux parents, ou à la structure d'accueil ou à la structure de coordination),
- de contributions d'exploitation périodiques (versées à la structure d'accueil ou à la structure de coordination),

31 [www.faje-vd.ch/](http://www.faje-vd.ch/)

32 [http://appl.fr.ch/friactu\\_inter/handler.ashx?fid=2884](http://appl.fr.ch/friactu_inter/handler.ashx?fid=2884)

33 Cf. Rapport explicatif accompagnant le projet de loi sur les structures d'accueil extrafamilial du 11 juin 2010: [www.fr.ch/dsas/files/pdf20/LStE\\_Rapport\\_11\\_6\\_-Consultationx.pdf](http://www.fr.ch/dsas/files/pdf20/LStE_Rapport_11_6_-Consultationx.pdf)

- d'aides financières uniques au démarrage ou de subventions uniques de projet (versées à la structure d'accueil ou à la structure de coordination).

**Commentaire:**

*La terminologie ci-dessus est basée sur le paragraphe 3.6 Financement du rapport « Accueil extrafamilial de la petite enfance: situation dans les cantons ». Ce rapport attire l'attention sur le fait que le couple de concepts, souvent utilisé à l'heure actuelle, de « financement de l'offre » et de « financement des personnes » ne correspond pas toujours aux formes existantes de participation financière et qu'on use en partie de ces concepts de manière très différente. Par « financement des personnes », on ne comprend souvent que les subventions accordées aux parents. Mais si l'on entend par « financement des personnes » le financement en fonction de l'occupation effective des places d'accueil, une telle subvention peut être aussi octroyée directement à la structure d'accueil.*

*La terminologie proposée par le rapport (tableau 15, p. 29) se présente comme suit:*

## Aperçu des différentes formes de financement

Type de contribution	Contribution d'exploitation périodique	Aide financière au démarrage ou subvention de projet	Contribution à la prise en charge	
<b>Contenu</b>	contribution visant à couvrir les frais généraux d'exploitation	contribution versée pour un nouveau projet ou pour un projet novateur	contribution accordée en fonction du nombre de places d'accueil effectivement occupées	
<b>Destinataire</b>	structure d'accueil (crèche) ou structure de coordination (familles de jour)	(nouvelle) structure d'accueil (crèche) ou structure de coordination (familles de jour)	structure d'accueil (crèche) ou structure de coordination (familles de jour)	parents
<b>Exemples</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• garantie en cas de déficit</li> <li>• contribution à la couverture du déficit</li> <li>• participation aux frais de personnel</li> <li>• mise à disposition d'infrastructures</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• achat d'un local</li> <li>• achat de l'équipement</li> <li>• transformation du jardin</li> <li>• construction d'une aire de jeux</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• paiement d'une indemnité compensatoire à la structure d'accueil (crèche) ou à la structure de coordination (familles de jour)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bon de garde</li> </ul>

*Les contributions à la prise en charge octroyées par les pouvoirs publics ont pour but de permettre à tous les parents de recourir aux offres d'AEF. Elles correspondent en règle générale à la différence entre les coûts standard / coûts effectifs et la contribution des parents déterminée en fonction de leur capacité économique. Le financement au moyen des contributions à la prise en charge conditionne ainsi la fixation des coûts standard.*

*Depuis avril 2009, la ville de Lucerne verse **aux parents des contributions à l'accueil des enfants** dans le cadre d'un projet pilote. Ont droit à ces prestations toutes les personnes ayant la garde d'enfants en âge préscolaire, dès le troisième mois de vie révolu jusqu'à l'entrée au jardin d'enfants, qui ont leur domicile dans la ville de Lucerne (ainsi que Littau dès 2010) et remplissent les critères en la matière.<sup>34</sup> En janvier 2011, les communes du canton d'Uri ont introduit le modèle des bons de garde destinés aux parents.<sup>35</sup> Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures fournit des contributions aux détentrices et détenteurs de l'autorité parentale, en leur accordant un soutien pouvant aller jusqu'à 60 francs par jour et par enfant. En ville de Berne également, il a été décidé d'introduire des bons de garde suite à une votation populaire qui a eu lieu en mai 2011. La manière dont seront conçus précisément ces bons n'est pas encore définie.*

*Des contributions à l'accueil des enfants sont versées **aux institutions**, p. ex. dans le canton de Berne. Ce dernier finance des offres d'AEF dans le cadre de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS<sup>36</sup>). Les offres mises en place par les communes peuvent être soumises à la compensation des charges sur demande. Cette compensation des charges permet de rembourser la différence entre coûts standard et contributions des parents pour les prestations effectivement fournies. Les contributions des parents sont définies en fonction d'un système tarifaire fixe. Le canton de Bâle-Ville subventionne certaines offres en remboursant aux organismes responsables les frais journaliers imputables d'un rapport de prise en charge effectivement fourni, déduction faite des contributions des parents. En outre, le canton a la possibilité de verser des contributions complémentaires aux parents d'enfants accueillis dans des institutions ne bénéficiant pas de subventions. Ces contributions sont versées si le placement a lieu par le biais du service de placement du canton ou de la commune. Ces contributions complémentaires sont versées directement à l'institution concernée.*

*Dans la mesure où un système de contributions à la prise en charge octroyées aux parents est introduit dans tout le canton, il peut s'ensuire que les communes qui centralisent l'accueil à un niveau régional soient libérées du subventionnement*

---

34 [www.stadtluern.ch](http://www.stadtluern.ch)

35 [www.gemeindeverband.ch](http://www.gemeindeverband.ch)

36 [www.sta.be.ch/belex/f/8/860\\_113.html](http://www.sta.be.ch/belex/f/8/860_113.html)

*de parents ne résidant pas sur le territoire communal. C'est ce que prévoit, par exemple, le projet de loi sur l'accueil extrafamilial de la petite enfance dans le canton de Bâle-Campagne, du 3 novembre 2009.<sup>37</sup>*

*Les contributions d'exploitation périodiques et les contributions de projet assurent que de nouveaux projets ou des investissements d'une certaine importance soient aussi réalisables après la phase de démarrage (par ex. pour la rénovation des locaux ou pour des acquisitions telles que du matériel de jeu, des systèmes de protection contre le soleil, des bacs à sable, du matériel d'aménagement d'une chambre pour nourrissons, etc.)*

*Les aides financières au démarrage se justifient par le fait qu'une crèche à ses débuts n'est pas toujours complètement occupée et qu'en même temps, elle doit faire face à des investissements dans l'infrastructure et à des frais de personnel élevés. Cette forme de subvention unique peut en outre inciter à créer de nouvelles offres d'accueil.*

#### **5.3.4 Fixation des coûts standard**

Il est recommandé de définir des coûts standard pour les offres d'AEF. Ils constituent un instrument très utile pour le contrôle des coûts et servent aussi de cadre de référence pour le financement via les contributions à la prise en charge. La conformité aux exigences de qualité sert de critère pour la définition des coûts standard. Si ceux-ci sont fixés au niveau cantonal, il importe de tenir compte des différences régionales de manière équitable.

##### **Commentaire:**

*Six cantons ont défini des coûts standard officiels pour les crèches. Les coûts varient entre 80 et 120 francs par enfant et par jour. Cinq cantons en font actuellement le calcul pour les familles de jour. L'heure d'accueil revient à environ 8 à 10 francs. Le rapport «Accueil extrafamilial de la petite enfance: situation dans les cantons» (3.6 «Financement») donne une vue d'ensemble des divers coûts standard pour les crèches et les familles de jour dans les cantons.*

### 5.3.5 Tarification

Il est recommandé de définir un système tarifaire uniforme qui tienne compte du principe de la capacité économique des parents<sup>38</sup>. Tous les parents doivent pouvoir s'acquitter de la contribution financière fixée par les tarifs. À partir d'un certain revenu, les parents supportent la totalité des coûts.

**Commentaire:**

*Si le canton participe au financement des offres d'AEF, il adoptera un système tarifaire cantonal uniforme et, dans ce sens, équitable pour les communes du canton. Un tel système permet aux parents de choisir librement le lieu d'accueil et tient compte ainsi de la mobilité croissante à l'intérieur du canton entre les lieux d'habitation et de travail et le lieu de la structure d'accueil. La mixité sociale dans les crèches s'en trouve en outre favorisée. Le rapport «Accueil extrafamilial de la petite enfance: situation dans les cantons» (3.6 «Financement») donne une **vue d'ensemble** des diverses dispositions tarifaires dans les crèches et les familles de jour dans les cantons.*

*De même, le rapport «Tarifs maximaux des structures d'accueil de l'enfance» du Surveillant des prix<sup>39</sup> parvient à la conclusion que l'harmonisation des exigences tarifaires et des standards minimaux serait extrêmement souhaitable, car elle permettrait une comparaison suprarégionale des tarifs.*

*Le **montant de la participation financière** des parents joue un rôle central pour ce qui est de l'accessibilité des offres d'accueil. En effet, ils ne feront valoir leurs besoins que s'ils sont en mesure d'en supporter les coûts ou que si le rapport entre avantages et désavantages financiers est finalement favorable pour eux. Plus le tarif appliqué aux parents est élevé, plus l'appoint de revenu acquis par jour de travail supplémentaire diminuera effectivement.<sup>40</sup>*

*Diverses données sont actuellement utilisées comme **bases de calcul de la participation financière** des parents (par ex. le revenu imposable ou net ou brut etc.). On tiendra compte du fait que leur effet varie chaque fois selon les différentes classes de revenu. Cet effet est particulièrement notable pour les revenus bas et moyens. La fixation des tarifs vise à donner accès aux offres d'AEF aux enfants de toutes les couches sociales, - ceci constitue l'un des principaux objectifs de la tarification, surtout du point de vue de la promotion de l'intégration linguistique et sociale.*

---

38 Cf. Déclaration CDAS-CDIP 2007.

39 [www.preisueberwacher.admin.ch](http://www.preisueberwacher.admin.ch) (Publikationen / Studien und Analysen / 2011).

40 Voir encore à ce sujet Monika Büttler, «Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte», étude mandatée par la Conférence romande de l'égalité sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes, mars 2009.

*Il a été démontré que l'accueil devient cher dès le deuxième enfant déjà et que des rabais accordés pour les frères et sœurs ont un effet positif et en général semblable sur toutes les classes de revenu.<sup>41</sup> Il semble important que le montant de ces rabais soit convenablement fixé afin de faciliter aux familles nombreuses l'accès aux offres d'AEF.*

## 5.4 AUTRES ASPECTS DE LA POLITIQUE SOCIALE ET FAMILIALE

### 5.4.1 Coordination avec le système cantonal des prestations sous condition de ressources / avec l'aide sociale

Il y a lieu de tenir compte des interactions entre les dépenses des parents pour l'AEF, le système tarifaire et les déductions fiscales pour frais d'accueil extrafamilial d'une part et le système cantonal des prestations sous condition de ressources et l'aide sociale d'autre part. Il s'agit d'éviter de générer des effets de seuil ou des calculs circulaires.

#### **Commentaire:**

*Outre le montant des frais d'accueil extrafamilial, ce sont surtout les régimes fiscaux et les systèmes de prestations sociales qui déterminent dans quelle mesure les parents (ou l'un d'entre eux) ont intérêt à travailler ou non, ou bien à travailler davantage.<sup>42</sup>*

*On parle généralement d'effet de seuil lorsqu'un supplément de revenu entraîne une réduction du revenu effectivement disponible. Dans ce cas, on peut aussi parler d'incitation négative au travail à la place d'effet de palier, ou d'une injustice due au système. Un effet de seuil s'observe lors de la suppression ou de la cessation d'un droit à une prestation sociale sous condition de ressources (aide sociale, réduction de primes d'assurances, avance de pensions alimentaire, etc.). C'est ce qui advient lorsqu'une réduction de la prestation sociale est plus importante que le supplément de revenu acquis. Certains systèmes tarifaires, pratiqués p. ex. par les crèches, peuvent aussi provoquer des effets de seuil. Dans ce cas, les frais dus à la progression tarifaire d'une crèche croissent plus fortement que le revenu.*

*Un calcul circulaire peut résulter de l'imputation sur les frais d'accueil extrafamilial des enfants, lors de prestations sous condition de ressources (p. ex. les prestations complémentaires pour familles). Ceci advient lorsque les tarifs parentaux sont fixés en fonction du revenu et que la prestation sous condition de ressources accroît le revenu, lequel tient lieu à nouveau de revenu de référence pour le calcul des frais d'accueil. Pour éviter une telle situation, il est possible de fixer un montant*

---

41 Idem.

42 Idem.

*minimal pour l'accueil de jour en cas de prestation sous condition de ressources ou de s'appuyer sur le revenu acquis pour le calcul du tarif parental.*

*Le canton de Bâle-Ville peut servir d'exemple à ce sujet. En effet, la nouvelle loi sur l'**harmonisation et la coordination** des prestations sous condition de ressources (SoHaG)<sup>43</sup> ainsi que l'ordonnance correspondante<sup>44</sup> y sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Il s'agit d'une loi-cadre qui pose les bases d'une uniformisation des concepts tout comme des procédures et définit un ordre de succession (hiérarchie des prestations) concernant les prestations sociales sous condition de ressources versées en amont de l'aide sociale dans le canton de Bâle-Ville. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'avance des pensions alimentaires, les contributions au loyer, la réduction des primes d'assurances, l'accueil de jour, le séjour hors de la famille des enfants et des jeunes et, en partie, les bourses d'études sont régis par une réglementation uniforme; elle sert en outre à fixer l'unité domestique économique et le revenu déterminant.*

#### 5.4.2 Déductions fiscales pour frais d'accueil extrafamilial

Afin qu'un supplément de revenu acquis ne soit pas aussitôt absorbé par la progression fiscale et les frais d'accueil, il est recommandé de prévoir au niveau de la législation fiscale cantonale des déductions pour les dépenses effectives dues au frais d'accueil extrafamilial pour les enfants de moins de 14 ans. Les cantons doivent fixer un montant de déduction maximal correspondant aux coûts standard cantonaux.

##### **Commentaire:**

*Outre les tarifs parentaux, les déductions fiscales des frais d'accueil extrafamilial constituent un outil important qui permet d'aplanir les obstacles financiers qui empêchent les familles de bénéficier des offres d'AEF. En effet, selon l'ampleur du revenu et la progression fiscale, les impôts et les frais d'accueil absorbent un second revenu à partir du 3<sup>ème</sup> jour de travail environ. Il reste ainsi moins d'argent à disposition que si une seule personne poursuit une activité lucrative et que les enfants restent à la maison.<sup>45</sup> Des déductions fiscales pour frais d'accueil extrafamilial déchargent avant tout les familles de la classe moyenne.<sup>46</sup> Ces déductions entraînent, il est vrai, une diminution des recettes fiscales, mais le fait que les parents travaillent moins pour s'occuper de leurs enfants conduit au même résultat.*

---

43 <http://grosserrat-bs.ch/dokumente/000368/000000368736.pdf>

44 [www.wsu.bs.ch/harmonisierungsverordnung.pdf](http://www.wsu.bs.ch/harmonisierungsverordnung.pdf)

45 Cf. l'étude mandatée par la Conférence romande de l'égalité de mars 2009 «Quant le travail coûte plus qu'il ne rapporte». Cette étude mesure l'impact de la fiscalité et des structures d'accueil de la petite enfance sur l'activité professionnelle des ménages dans les cantons romands.

46 Cf. Famille, argent et politique dans le cadre du PNR 45, Résumé du projet de recherche, Tobias Bauer, Silvia Strub, Heidi Stutz, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS, 2004.

Tous les cantons, à part SZ et TI, ont introduit des déductions fiscales pour frais d'accueil extrafamilial. Dans la plupart d'entre eux, ces déductions sont liées au **critère d'activité lucrative** et limitées à un **montant maximal**. Font exception les cantons de ZG (déduction également possible pour prise en charge propre) et de GE (déduction forfaitaire par famille), ainsi que les cantons d'AR, OW et UR (pas de montant maximal fixé). La **durée** de ce droit, à savoir l'âge – de l'enfant – jusqu'auquel la déduction est autorisée, varie aussi selon les cantons. Cela va de l'absence d'âge limite (AR, OW) à une limite fixée à 12 ans (GL, NE, VD, GE, AI, FR, GE, UR). Le rapport «Accueil extrafamilial de la petite enfance: situation dans les cantons» (paragraphe 3.7) fournit une vue d'ensemble détaillée des déductions fiscales pour frais d'accueil dans les cantons.

*La loi fédérale sur les allègements fiscaux pour les familles avec enfants, du 25 septembre 2009, dont l'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2011, prévoit qu'au plus tard deux ans après son entrée en vigueur, les cantons sont tenus d'introduire dans le droit cantonal une déduction pour prise en charge des enfants par des tiers. Ils sont toutefois souverains quant à la fixation d'un montant maximal. Entre en ligne de compte la garde faite par des tiers si l'enfant a moins de 14 ans et vit dans le même ménage que le contribuable assurant son entretien et si les frais de garde ont un lien de causalité direct avec l'activité lucrative, la formation ou l'incapacité de gain du contribuable.*

### 5.4.3 Obligation partielle / obligation sélective

Dans certaines situations, une utilisation obligatoire (obligation partielle / obligation sélective) des offres d'AEF par certains groupes cibles (p. ex. en vue d'un encouragement linguistique) pourrait être envisagée, au sens d'un droit de l'enfant à la formation.

#### **Commentaire:**

*A titre d'exemple, le projet « Au jardin d'enfants avec des connaissances d'allemand suffisantes » du canton de Bâle-Ville se doit d'être mentionné.<sup>47</sup> Ce projet a pour but que tous les enfants de Bâle-Ville puissent commencer le jardin d'enfants, et par là leur carrière scolaire, avec des connaissances d'allemand suffisantes. Les enfants possédant des connaissances d'allemand insuffisantes doivent être tenus de fréquenter un groupe de jeu ou une garderie avec encouragement linguistique intégré. Le but de cette obligation est d'inclure tous les enfants dans cette démarche. Des expériences effectuées avec des sortes de bons de formation dans le domaine de la petite enfance ont montré que ce sont justement les parents n'ayant pu bénéficier d'une formation qui ne comprennent souvent pas qu'il est possible d'offrir à leurs enfants un encouragement précoce. Dans le cas d'une obligation sélective, le droit des enfants à la formation est placé plus haut que les droits des parents d'éduquer leurs enfants. Cette obligation partielle sera mise en œuvre au plus tôt en 2013.*

47 [www.ed-bs.ch/bildung/sprachfoerderung](http://www.ed-bs.ch/bildung/sprachfoerderung).

#### 5.4.4 Offres complémentaires d'encouragement précoce

Afin de créer un environnement stimulant pour le développement des enfants, la CDAS recommande enfin de soutenir et de favoriser d'autres offres d'encouragement précoce visant à renforcer les compétences et les ressources des enfants et des parents.

**Commentaire:**

*On entend par **encouragement précoce** toutes les offres, qu'elles soient internes ou externes à la famille, s'adressant à la tranche d'âge allant de la naissance jusqu'à l'entrée à l'école enfantine. C'est pourquoi, outre les offres d'AEF de bonne qualité, l'encouragement précoce inclut également les groupes de jeu, les offres d'accès facile et proches du lieu d'habitation, le conseil aux parents, les cours de formation pour les parents, les centres socioculturels de rencontres pour les familles avec enfants en bas âge<sup>48</sup>. Le propre de l'encouragement précoce est de reconnaître l'importance des activités spontanées d'apprentissage que les enfants déploient dans leur environnement naturel et de les soutenir en impliquant les parents et les personnes chargées de l'éducation.*

*Plusieurs cantons, villes et communes se sont déjà penchés de manière approfondie sur la thématique de l'encouragement précoce et ont réalisé un travail de fond conséquent. Plusieurs **concepts d'encouragement précoce** ainsi que des projets sont actuellement mis en œuvre. On mentionnera à titre d'exemples les cantons de Zurich et de Bâle-Ville, de même que les villes de Berne, Winterthour ou encore St-Gall<sup>49</sup>.*

*Des offres d'encouragement précoce promeuvent en particulier l'intégration des **familles issues de la migration**. C'est la raison pour laquelle ce thème a aussi été traité dans le cadre des Recommandations de la Commission fédérale pour les questions de migration CFM du 9 mars 2009, dans le rapport de la CDIP « Enfants migrants de 0 à 6 ans : quelle participation pour les parents ? » de 2010 et dans le rapport de la Conférence tripartite sur les agglomérations « Avenir politique suisse de l'intégration des étrangers » du 28 mai 2009. Ces deux études contiennent des recommandations d'action spécifiques.*

---

48 Cf. l'étude CFM.

49 Concept d'encouragement précoce de la ville de St-Gall, Bureau des questions de société, août 2010 (n'existe qu'en allemand).



## 6 ANNEXE

### 6.1. DÉFINITIONS / NOTIONS

Les recommandations de la CDAS s'appuient sur les définitions et concepts suivants:

#### **Accueil à temps plein**<sup>50</sup>

La notion générique d'accueil à plein temps désigne, à la différence du concept de famille de jour, la prise en charge par une famille d'accueil ou par une institution (foyer) sur une certaine durée.

#### **Accueil de jour**<sup>51</sup>

On entend par accueil de jour toutes les formes d'accueil en dehors de la famille durant la journée, que ce soit par une famille ou par une structure d'accueil (crèche).

#### **Accueil extrafamilial (AEF)**<sup>52</sup>

Le terme «extra-familial» s'est largement imposé ces dernières années en Suisse romande pour désigner l'accueil d'enfants en dehors de leur propre famille. L'accueil extrafamilial pour enfants assure la prise en charge des enfants pendant l'absence limitée dans le temps de la mère et/ou du père et offre une possibilité de jeu avec d'autres enfants.

La désignation «accueil extrafamilial», comparée aux expressions courantes de garde externe à la famille ou d'accueil par des tiers, a pour avantage de signifier plus précisément la fonction des structures d'accueil. Ni les crèches ni les parents de jour n'entendent remplacer la famille d'origine de l'enfant. Ce concept exprime surtout le fait que ces structures peuvent et veulent jouer un rôle constructif complémentaire à celui de la famille d'origine.<sup>53</sup>

---

50 Cf. Office fédéral de la justice; ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfants (OPEE), Rapport explicatif concernant la révision de l'OPEE, septembre 2010.

51 Cf. Office fédéral de la justice; ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfants (OPEE), Rapport explicatif concernant la révision de l'OPEE, septembre 2010.

52 Cf. Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF; Etat des lieux et recommandations sur l'accueil de jour extrafamilial et parascolaire, 2009.

53 Cf. Peter Simone, Epple Ruedi; Glückliche Eltern – Betreute Kinder, 2000.

**Accueil formel / informel**<sup>54</sup>

On entend par accueil extrafamilial formel pour enfants les offres d'accueil institutionnelles telles que les accueils collectifs de jour (crèches) et les familles de jour, afin de les distinguer d'autres modes informels d'accueil tels que la garde par des proches ou des voisins.

**Accueil parascolaire (AP)**

Par structures d'accueil parascolaire, on entend la prise en charge des écoliers en dehors des horaires scolaires, soit notamment le matin avant l'école, aux repas de midi (cantine), dans l'après-midi ou pendant les heures creuses. Elles ont en général un rapport étroit avec l'école au niveau du personnel et de l'organisation et leurs locaux se trouvent à proximité des établissements scolaires.<sup>55</sup>

**Crèches / crèches-garderies**<sup>56</sup>

Les crèches sont des structures d'accueil collectif de jour à temps plein ou partiel qui prennent en charge les enfants dès l'âge de trois mois jusqu'à l'entrée à l'école enfantine ou à l'école primaire.

**Encouragement précoce**<sup>57</sup>

Par encouragement précoce, on entend de manière tout à fait générale le soutien au processus d'apprentissage des enfants de la naissance jusqu'à l'école enfantine. Il ne s'agit pas d'avancer l'âge d'entrée à l'école enfantine ou à l'école ni d'initier les enfants à des techniques telles que la lecture, l'écriture ou le calcul, mais de reconnaître l'importance des activités spontanées d'apprentissage qu'ils déploient dans leur environnement naturel et de soutenir ces activités afin de favoriser le développement des aptitudes motrices, linguistiques, sociales et cognitives.

Toutes les offres d'encouragement précoce s'adressent aux enfants jusqu'à l'école enfantine, tant au sein de la famille que dans un milieu extrafamilial et couvrent les domaines suivants: accueil extrafamilial pour enfants (crèches, familles de jours, etc.), conseil aux parents, cours de formation pour les parents, centres socioculturels de rencontres pour les familles avec enfants en bas âge ainsi qu'offres semblables d'accès facile et proches du lieu d'habitation.

---

54 Stern, S.; Banfi, S.; Tassinari, S.: Krippen und Tagesfamilien in der Schweiz. Aktuelle und zukünftige Nachfragepotentiale, 2006.

55 Cf. par exemple ville de Zoug; Accueil parascolaire, rapport intermédiaire 2003 (n'existe qu'en allemand).

56 Cf. Association suisse des structures d'accueil de l'enfance (ASSAE): Directives de l'ASSAE, 2008.

57 Cf. Commission fédérale pour les questions de migration CFM, Développement précoce, recherche, état de la pratique et du débat politique dans le domaine de l'encouragement précoce: situation initiale et champs d'action, 2009.

**Formation, accueil et éducation de la petite enfance (FAEP)<sup>58</sup>**

Formation, accueil et éducation de la petite enfance renvoient à un concept pédagogique général comprenant les aspects suivants : une croissance saine des enfants, le développement d'une vie émotionnelle équilibrée, une attitude positive envers l'apprentissage, des capacités de communication ainsi que le développement des aptitudes cognitives et générales. La FAEP n'a pas seulement pour rôle de remplacer temporairement la famille, de garder les enfants et d'en prendre soin, mais d'offrir des activités stimulantes à tout point de vue, sans se baser toutefois sur un concept de formation scolaire ou vouloir remettre en question l'âge d'entrée à l'école (enfantine).

**Groupe de jeu<sup>59</sup>**

Les groupes de jeu permettent à l'enfant entre env. 3 ans et son entrée à l'école enfantine de vivre des expériences primaires importantes dans un groupe fixe, à la fois ludique et éducatif, fondamentalement favorable au développement de la personnalité et des capacités d'apprentissage.

**Parents / familles de jour<sup>60</sup>**

Les parents de jour (le plus souvent la maman de jour, le papa de jour étant rare) accueillent les enfants à leur domicile et au sein de la famille.

**Petite enfance<sup>61</sup>**

La petite enfance désigne la tranche d'âge précédant l'entrée à l'école (en règle générale de la naissance à 4 ans).

**Structures de jour<sup>62</sup>**

On appelle structures de jour l'ensemble des offres conformes aux besoins proposant une prise en charge des enfants et des jeunes de la naissance jusqu'au terme de la scolarité obligatoire (pour la pédagogie spécialisée jusqu'à l'âge de 20 ans) en dehors de la famille. Les structures de jour se reconnaissent aux critères suivants:

- prise en charge par un personnel adulte disposant d'une qualification adéquate,
- éducation et encadrement des enfants et des jeunes correspondant à leur âge et à leur degré d'autonomie,
- offre d'accueil appropriée tant pour le nombre d'heures par jour que le nombre de jours par an et répondant aux besoins réels des familles sur place.

---

58 Cf. Commission pour l'Unesco : Education de la petite enfance en Suisse – une étude de fond, 2009.

59 Cf. [www.spielgruppe.ch](http://www.spielgruppe.ch) (Site web du groupe d'intérêt des groupes de jeu Suisse).

60 Cf. [www.tagesfamilien.ch](http://www.tagesfamilien.ch) (Site Web de la Fédération Suisse pour l'accueil familial de jour (FSAFJ)).

61 Cf. Déclaration CDIP-CDAS concernant les structures de jour extrafamiliales, 2007.

62 Idem.

## 6.2 LITTÉRATURE, ÉTUDES ET THÈSES APPROFONDISSANT LE SUJET

Accord intercantonal du 25 octobre 2007 sur la collaboration dans le domaine de la pédagogie spécialisée.

Accueil familial de jour Suisse (AFJS); Lignes directrices Qualité concernant le placement d'enfants à la journée et l'accompagnement des familles d'accueil, 2008.

Association suisse de structures d'accueil de l'enfance (ASSAE); Directives, 2008.

Biedermann Marc, Hölterhoff Marcel, Laufer Denise, Matuschke Markus sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales; Analyse et comparaison des coûts des places de crèche selon la méthode des coûts de revient complets , 2009 (en allemand, synthèse en français).

Bildungsdirektion Kanton Zürich; Hintergrundbericht zur familienunterstützenden und familienergänzenden frühen Förderung im Kanton Zürich, 2009.

CDAS – CDIP; Déclaration commune relative aux structures d'accueil extrafamilial, 2007.

CDAS – CDIP; Vue d'ensemble des offres de prise en charge pour enfants âgés de 0 à 15 ans, 2007.

Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF; Etat des lieux et recommandations sur l'accueil de jour extrafamilial et parascolaire, 2009.

Commission fédérale pour les questions de migration CFM; recommandations pour l'encouragement précoce, 2009.

Commission fédérale pour les questions de migration CFM; Développement précoce, recherche, état de la pratique et du débat politique dans le domaine de l'encouragement précoce: situation initiale et champs d'action, 2009.

Conférence latine des déléguées à l'égalité; La crèche est rentable, c'est son absence qui coûte. Une analyse réalisée en Suisse romande qui confirme les résultats d'une étude zurichoise en ce qui concerne le rendement élevé des structures d'accueil pour la collectivité, 2002.

Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA); Avenir de la politique suisse d'intégration des étrangers, 2009.

Conseil-exécutif du canton de Berne; Stratégie de politique familiale du canton de Berne, 2009.

Département fédéral de l'économie, surveillance des prix; Maximaltarife in Kindertagesstätten, 2011 (en allemand, synthèse en français).

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt; Bericht zum Frühbereich Basel-Stadt. Gesamtkonzept und Massnahmenplan. Erarbeitet von der interdepartementalen Arbeitsgruppe Frühbereich, 2008.

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt; Leitsätze Sprachförderung, 2008.

Fachstelle Gesellschaftsfragen der Stadt St. Gallen; Frühförderung. Wie kommt die Frühförderung zum Kind? 2007.

Gesellschaft f. Seelische Gesundheit in der Frühen Kindheit (GAIMH); Empfehlungen zur Betreuung und Erziehung von Säuglingen und Kleinkindern in Krippen, 2008.

Hellmann, J., Schälin, J., Simoni, H. & Nufer, H.; Entwicklungsbedürfnisse von Kindern und die Gruppenstruktur in Krippen. Marie Meierhofer-Institut für das Kind, 2003.

Hellmann, J.; Qualität in Krippen. Marie Meierhofer-Institut für das Kind, 2002.

Hellmann, J.; Zur Entwicklung von Instrumenten für die interne und externe Qualitätsentwicklung von Tageseinrichtungen für kleine Kinder. In F. Peterander & O. Speck (Hrsg.), Qualitätsmanagement in sozialen Einrichtungen (S. 252-268), 2004.

Initiative des villes – Politique sociale; Thèse d'éducation de la petite enfance, 14 novembre 2008.

Joëlle Moert, Rosita Fibbi sur mandat de la CDIP; Enfants migrants de 0 à 6 ans: quelle participation pour les parents ?, 2010.

Margrit Stamm sur mandat de la Commission Suisse pour l'UNESCO; Education de la petite enfance en Suisse – une étude de fond, 2009 (en allemand, résumé en français).

Michael Marti, Philipp Walker, Stephan Osterwald im Auftrag des Sozialamt des

Kantons Bern und Generalsekretariat der Justiz- Gemeinde und Kirchendirektion ; Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungsplätze, 2008.

Monika Bütler sur mandat de la Conférence romande de l'égalité ; Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte ; Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes, 2009.

Müller Kucera K. und Bauer T. ; Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartements der Stadt Zürich, 2000.

Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz ; Grundlagenpapier Bildungspläne für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung, 2010.

Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz ; Charta zur Qualität familienergänzender Kinderbetreuung.

OECD ; Starting strong – Early childhood Education and care, 2001.

OECD ; Starting strong II – Early childhood Education and care, 2006.

Office fédéral de la justice ; ordonnance sur la prise en charge extrafamiliale d'enfants (OPEE) ; Rapport explicatif concernant la révision de l'OPEE, septembre 2010.

Peter Simone, Epple Ruedi ; Glückliche Eltern - Betreute Kinder, 2000.

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO ; Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Kantonshauptorten, 2010 (en allemand, synthèse en français).

Simoni, H. unter Mitwirkung des Fachteams des Marie Meierhofer Institut für das Kind ; Qualität in Praxis und Forschung. <undKinder>, 83, 101-108, 2009.

Stadt Bern ; Frühförderungskonzept. Massnahmen zur Verbesserung der Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder, 2006.

Stadt St. Gallen, Amt für Gesellschaftsfragen ; Frühförderungskonzept, 2010.

Stadt Winterthur ; Frühförderung in der Stadt Winterthur, 2008.

Stern, S.; Banfi, S.; Tassinari, S. ; Offre d'accueil extrafamilial en Suisse ; Potentiels de demande actuels et futurs 2006 (en français uniquement en version abrégée).

Sylva, K.; Melhuish, E.; Sammons, P.; Siraj-Blachford; The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) project: Findings from the pre-school period, 2003.

Tobias Bauer, Silvia Strub, Heidi Stutz, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS; Famille, argent et politique dans le cadre du PNR 45, Résumé du projet de recherche, 2004.

Tobias Fritschi, Silvia Strub und Heidi Stutz; Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern, Schlussbericht Im Auftrag des Vereins Region Bern VRB, 2007.

Unicef; Report on early childhood education and care in economically advanced countries, 2008.

Université de Fribourg Suisse, Centre Universitaire ZeFF; Wozu Bildung in der frühen Kindheit, 2011.

