

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 252-2014
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2014.RRGR.1174

Déposée le: 19.11.2014

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Rufener (Langenthal, UDC) (porte-parole)
Gfeller (Rüfenacht, PEV)
Feller (Münsingen, PBD)
Flück (Brienz, PLR)
Zaugg-Graf (Uetendorf, pvl)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée: Non

N° d'ACE: 569/2015 du 6 mai 2015
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**



Règlementation homogène de l'accueil extrafamilial des enfants

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Réglementer dans un seul texte de loi ou dans une ordonnance toutes les différentes formes de l'accueil extrafamilial des enfants qui existent, afin de garantir la cohérence de la politique dans ce domaine.
2. Faire en sorte que le pilotage et l'organisation soient les mêmes pour les crèches, les parents de jour et les écoles à journée continue.
3. Charger les communes du pilotage et de la surveillance de toutes les structures d'accueil, concevoir les prescriptions avec mesure, sans entrer dans le détail,
4. Prévoir que le pilotage incombe à une seule Direction au niveau cantonal.
5. Ajuster les règles régissant le personnel de manière à permettre des unités un peu plus grandes.
6. Garantir que le personnel des structures puisse être recruté même parmi des personnes dont la formation n'est pas universitaire.
7. Concevoir le financement selon un système simple et cohérent.

Développement :

Généralités

Il est aujourd'hui largement admis qu'il faut des structures d'accueil extrafamilial des enfants qui permettent de concilier l'activité professionnelle et la responsabilité d'une famille tout en contribuant à la socialisation et à l'éducation des enfants. Les différentes structures qui existent aujourd'hui (crèches avec des places subventionnées et non subventionnées, garderies, écoles à journée continue, parents de jour) sont réglementées dans de nombreux textes législatifs (LA-Soc, OPIS, ordonnance réglant le placement d'enfants, OPE, LEO, OEC, LiCCS). Les unités administratives les plus diverses assurent la surveillance, qui est parfois très détaillée (communes, SAP, JCE, INS, APEA), les règles et les critères sont souvent différents. La densité normative est élevée, la surveillance cantonale aboutit à une emprise excessive qui est perçue comme une forme de « direction ». Les soussignés ont la conviction que la simplification des règles, l'uniformisation du pilotage et la clarification des rôles permettraient en définitive de multiplier les prestations et d'en améliorer la qualité, dans l'intérêt des enfants, des parents et des organismes qui gèrent les différentes structures. Aujourd'hui, les structures sont souvent entre les mains d'organismes professionnels que les nombreux doublons et les excès normatifs obligent à un travail toujours plus bureaucratique. En définitive, il s'agit de régler un objet unique, l'accueil extrafamilial des enfants, dans quelque forme que ce soit. Les discussions interminables sur les objectifs politiques que doivent permettre d'atteindre les structures d'accueil ne mènent à rien. On voit dans la pratique que tous les objectifs peuvent être atteints.

Point 1

La dispersion des règles dans des textes législatifs différents, tout comme la multiplication des autorités de surveillance, s'explique sans doute par l'historique des différents types de structures. Or, pour être homogène, la réglementation doit résulter d'une procédure législative menée par une seule autorité. L'expérience montre qu'il est difficile d'amener les différentes Directions concernées à s'entendre, la simplification et l'uniformisation n'étant pas faites pour soulever l'enthousiasme. Pour prendre un nouveau départ, il faut que les dispositions existantes soient retravaillées de fond en comble. Réglementer les structures d'accueil extrafamilial dans un seul acte législatif offre la garantie de l'uniformisation du pilotage et de la surveillance et facilite l'orientation dans un ensemble de règles complexe.

Point 2

Les crèches accueillent en règle générale les enfants jusqu'à l'âge de 6 ans, alors que l'école à journée continue ne prend en charge les enfants qu'à partir de 7 ans (bien que certaines accueillent aussi les enfants de l'école enfantine). S'agissant de l'école à journée continue, la priorité est à l'école enfantine et au cycle primaire, puisqu'il faut moins d'encadrement au cycle secondaire (repas de midi, le cas échéant). Dans l'intérêt des enfants, il faut que les structures soient sous la même responsabilité du début à la fin, y compris le pilotage et la surveillance. Les structures d'accueil des enfants jusqu'à leur 6^e année sont organisées exclusivement sous l'angle de l'aide sociale institutionnelle (LASoc, OPIS) alors qu'à partir de l'âge de 7 ans, ou de 4 ans quand les enfants de l'école enfantine fréquentent l'école à journée continue, l'accueil relève de la législation sur la formation (LEO, OEC). Ce n'est pas cohérent. Les préoccupations politiques qui président à l'accueil, quelles qu'elles soient, ne changent pas entre l'âge de 6 ans et celui de 7. Une approche différente dans le pilotage et l'organisation peut se justifier en raison de paramètres

topo-géographiques ou sociodémographiques, et il faut en tenir compte dans la mise en œuvre de la motion.

Point 3

Aujourd'hui, différents modèles de pilotage et de surveillance se superposent. D'une part, les communes ont des compétences à cet égard, alors que l'Office des mineurs assure le pilotage et la surveillance de certaines structures et que la SAP a elle aussi certaines compétences. Ces doublons compliquent surtout la vie des organismes responsables qui assurent l'opérationnel, et le flou règne dans la délimitation des responsabilités. Le volume de travail lié à la surveillance, enfin, a énormément augmenté ces dix dernières années. La JCE contrôle non seulement les conditions d'octroi de l'autorisation (personnel, formation, locaux, plan de fonctionnement), mais aussi des aspects qui n'ont rien à voir avec l'autorisation, tels que les noms de tous les enfants pris en charge dans la crèche, les admissions et les sorties, le début et la fin des rapports de service du personnel, les comptes annuels, le contenu du plan pédagogique etc. La conception de la régulation est orientée en fonction de la direction de la crèche (employeuse) et non de l'organisme responsable. L'autorisation de l'Office des mineurs est accordée non seulement à l'organisme responsable, mais également à la personne qui va diriger la crèche. L'organisme responsable doit présenter à l'Office des mineurs les pièces suivantes au sujet de la directrice : contrat de travail, deux références, curriculum vitae, extrait du casier judiciaire, extrait du registre des poursuites, certificats de travail, diplôme de formation, attestation d'un cours de formation à la direction, certificat médical et attestation de santé, tous les contrats de travail, les profils de poste et les cahiers des charges des collaborateurs et collaboratrices, contrats de location et contrats hypothécaires, plan des locaux, contrats d'assurances. Si la direction change, c'est une nouvelle procédure d'autorisation. Dans ce contexte, quelque chose d'intéressant : le 13 décembre 2013, le Conseil national a adopté un postulat de Madame Rosmarie Quadranti dans lequel le Conseil fédéral est chargé, en collaboration avec les cantons, de soumettre à un examen les démarches administratives à effectuer et les exigences à remplir pour obtenir l'autorisation de créer des places d'accueil extrafamilial pour enfants (13.3980 Accueil extrafamilial pour enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions bureaucratiques).

Le canton doit se limiter à une régulation sommaire et à un contrôle efficace, et charger les communes de piloter les structures sur place. Que les communes prennent l'option de mettre la structure sur pied elles-mêmes ou qu'elles en chargent des organismes autonomes, le canton ne doit pas s'en préoccuper. Il faut simplement qu'elles rendent compte de la manière dont elles respectent les consignes. La surveillance cantonale doit se limiter à un contrôle du système, lié à la possibilité d'intervenir s'il le faut, dans le cadre de la surveillance des communes.

Point 4

Aujourd'hui, plusieurs Directions s'occupent de la réglementation, du pilotage et de la surveillance des structures d'accueil extrafamilial, ce qui entraîne une multiplication des consignes et des mécanismes de pilotage pour des situations parfaitement comparables. Il est possible de placer sous une seule responsabilité la régulation et le pilotage, mais uniquement si ces compétences sont celles d'une seule Direction. En effet, l'expérience montre que la coordination entre les Directions laisse sérieusement à désirer.

Point 5

Le droit en vigueur demande pour les écoles à journée continue la présence d'au moins une personne pour la prise en charge de dix élèves, donc d'une personne de plus à partir de onze (art. 5 OEC). Les consignes sont encore plus strictes s'agissant des crèches : jusqu'à 12 places, il faut deux personnes en permanence, dont une au moins est qualifiée (art. 16 OPIS). Il serait judicieux d'alléger ces exigences en accordant aux écoles à journée continue la possibilité de prévoir une deuxième personne à partir de treize ou de quatorze enfants. Les critères devraient être allégés également pour les crèches. Même si les conditions et le mandat des écoles à journée continue et des crèches ne sont pas forcément comparables, il est étrange qu'une maîtresse d'école enfantine s'occupe seule de 20 enfants alors que dans les écoles à journée continue et les crèches, les conditions sont tout à fait différentes.

Point 6

Il va sans dire que les structures d'accueil doivent être dirigées par des professionnels. C'est à raison que les exigences auxquelles doivent répondre la direction et le personnel de ces structures sont très strictes. Cependant, il faut qu'il soit possible d'engager des personnes qui ont fait un apprentissage professionnel dans ce domaine. Dans la pratique, les formations aux différents métiers (éducation de la petite enfance, assistance socio-éducative, direction) donnent la preuve de leur adéquation. Il n'y a aucune raison que cela change. Il ne faut pas que l'application de règles toujours plus strictes ait pour conséquence que l'ensemble du personnel doive finalement se composer d'universitaires. Il est important qu'il soit possible d'engager dans les structures d'accueil un personnel dont la formation est plus limitée. Il faut qu'un apprentissage complet dans le domaine de l'assistance socio-éducative suffise. Il faudrait plutôt que dans les domaines de la santé et du social, on favorise les formations de plus courte durée. D'une part ce serait rationnel en termes de politique sociale et de plus, il faut s'attendre ces prochaines années à une pénurie de personnel dans ces domaines. Il ne faut pas oublier enfin que la tendance à exiger des diplômes universitaires dans les structures d'accueil fait augmenter les coûts qui déjà sans cela sont très élevés.

Point 7

Le financement des structures d'accueil est aujourd'hui variable. Il faut donc tendre vers l'harmonisation des modalités de financement. De plus, il faut régler en détail comment procéder s'agissant des fonds propres des communes car là encore, il y a aujourd'hui de grandes différences qui conduisent en pratique à des embûches bureaucratiques pour les organismes responsables des structures.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion veut réorganiser entièrement le secteur de l'accueil extrafamilial et extrascolaire : un seul texte de loi, organisation identique et pilotage par une seule Direction. Les communes seraient chargées de la surveillance, le canton concevant les prescriptions sans entrer dans le détail. Les auteurs préconisent également un système simple de financement. Ils veulent élargir modérément la clé de répartition et garantir le recrutement de personnel non universitaire.

Le Conseil-exécutif est en principe favorable à cette orientation vers l'unité. Il propose d'adopter la motion sous forme de postulat, car certains aspects demandent cependant à être examinés

plus avant, notamment en ce qui concerne les garderies, et parce qu'il ne souhaite pas changer de fond en comble la réglementation des écoles de jour. Le postulat a été retenu car il faut aussi étudier comment réaliser la motion pour les garderies.

Points 1 à 4 et 7

Le fait que le secteur de l'accueil extrafamilial et extrascolaire soit réglementé par divers actes législatifs et que son pilotage soit assumé par trois Directions suppose une très bonne coordination des nombreuses interfaces. Les efforts entrepris (p. ex. adaptation conjointe du système tarifaire par la SAP et l'INS, étude de qualité de la SAP et la JCE) n'ont pas débouché selon le canton sur une unification satisfaisante de la surveillance et, dans une moindre mesure, du système tarifaire. La situation engendre par ailleurs des doublons automatiques, les différentes Directions assumant des tâches très semblables (p. ex. consultation tarifaire, surveillance, directives de qualité).

En ce qui concerne les **crèches**, la JCE est responsable de l'autorisation et de la surveillance de l'offre privée, dans le but de garantir le bien de l'enfant et de prévenir les risques. De son côté, la SAP est responsable du financement, de la surveillance et de la qualité de l'offre subventionnée. Les prescriptions qualitatives dépendant de la nature des garderies, un tel système génère inévitablement des doublons. De plus, l'évolution de ces dernières années a fait que de nombreuses institutions proposent des places tant subventionnées que privées. Il n'est donc plus possible de les attribuer à une seule Direction, de nombreuses crèches et la plupart des organismes responsables devant appliquer les deux systèmes de surveillance. L'introduction des bons de garde rendra la situation plus aiguë.

Il paraît donc judicieux que les prescriptions soient uniformisées, simplifiées là où c'est possible, réunies dans une loi ou une ordonnance et la réglementation appliquée par une seule Direction. Le Conseil-exécutif propose de lancer un projet interdirectionnel sous l'égide de la SAP pour traiter rapidement et pragmatiquement l'uniformisation et la simplification souhaitées par le motionnaire ainsi que la fusion du secteur de l'accueil familial ressortissant à la SAP et à la JCE. La nouvelle organisation pourrait être mise en œuvre au plus tôt lors de l'introduction des bons de garde en 2018, ce qui requiert une révision de l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS) et des modifications de la loi sur l'aide sociale. D'une part, il faut tenir compte des résultats du projet de bons de garde en ville de Berne. D'autre part, il faut procéder à l'état des lieux des diverses lois et règlements de l'accueil extrafamilial, des compétences et des bases spécialisées pour proposer une solution afin de réaliser la motion. La coordination avec le projet « Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne » doit également être garantie.

Les **écoles à journée continue** ont fortement augmenté ces dernières années. Cela a été rendu possible uniquement grâce à la création en 2008 d'une disposition ad hoc dans la loi sur l'école obligatoire et à la garantie de leur financement. L'accueil extrascolaire et le subventionnement des garderies étaient réglés auparavant par l'OPIS, et les moyens limités à disposition dans ce domaine n'auraient pas permis une telle expansion, qu'Harmos rendait également nécessaire. Les écoles à journée continue font désormais partie de l'école. Il ne serait pas judicieux de briser cette unité. Les recoupements avec le secteur de l'accueil extrafamilial, tels que le système tarifaire, les prescriptions de qualité, les objectifs, la continuité du soutien pédagogique dans les approches de prise en charge et, désormais, dans les garderies qui proposent un jardin

d'enfants, doivent cependant continuer d'être traités pour atteindre la plus grande uniformité du système et une bonne fonctionnalité.

Point 5

L'étude sur la qualité des structures d'accueil confiée au bureau Ecoplan a montré que les directives du canton de Berne se situent dans la moyenne nationale et internationale. La stratégie de développement de la petite enfance souligne à quel point la qualité est essentielle pour favoriser le processus de développement. L'un des éléments majeurs en est le coefficient d'encadrement. En mars 2014, le Grand Conseil a clairement refusé une motion souhaitant augmenter la taille des groupes de l'offre extrascolaire¹. Le Conseil-exécutif estime donc qu'il ne faut pas intervenir mais propose d'examiner un point précis. La révision de l'OPIS avait supprimé la réglementation spéciale qui permettait de renoncer à une deuxième personne pour la prise en charge des groupes d'enfants de plus de quatre ans. Il était en effet présumé que le développement de l'école à journée continue rendrait inutiles de tels groupes. Or ce n'est pas le cas, ce qui justifie d'examiner la réintroduction de cette règle.

Point 6

Le gouvernement estime aussi qu'il faut examiner si une formation avec attestation peut être instaurée dans le secteur de l'accueil extrafamilial. Actuellement, il n'est pas nécessaire d'avoir une formation tertiaire pour travailler dans une garderie ; aucun changement n'est prévu par conséquent pour le moment.

Au Grand Conseil

¹ Motion 029-2014 de Sabine Geissbühler-Strupler « Ecole à journée continue: adaptation des tarifs et des effectifs »