

Intervention parlementaire

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:

N° d'ACE: du
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: –
Proposition du
Conseil-exécutif:



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.