



Rapport final – 16.09.2020

Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons

Normes de qualité, systèmes de
financement et vue d'ensemble de l'offre

À l'intention de la Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales CDAS

Impressum

Citation recommandée

Auteur : Ecoplan
Titre : Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons
Mandaté par : Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
Lieu : Berne
Date : 16.09.2020

Groupe de suivi

Veronika Neruda, CDAS
Didier Leyvraz, CDAS

Équipe Ecoplan

Philipp Walker
Sarina Steinmann
Nana Adrian

Soutien financier

Cette étude a pu être réalisée grâce au soutien financier de la Jacobs Foundation.
(<https://jacobsfoundation.org/en/>)

Ce rapport reflète l'avis de l'équipe de projet, lequel ne correspond pas obligatoirement à celui des commanditaires ou du groupe de suivi.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Table des matières

Table des matières	1
Résumé	1
1 Contexte	6
1.1 Circonstances et problématique.....	6
1.2 Procédé	7
2 Normes et recommandations à l'échelon national	9
2.1 Normes fédérales	9
2.2 Recommandations de la CDAS	9
2.3 Recommandations de la CLASS.....	11
2.4 Recommandations de la Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant kibesuisse	12
2.5 Recommandations de la plateforme pour l'accueil de l'enfance pro enfance	12
3 Normes de qualité	13
3.1 Définition de la qualité des structures d'accueil pour enfants	13
3.2 Réglementation cantonale des compétences	14
3.2.1 Compétence pour l'autorisation, la surveillance et la réglementation.....	14
3.2.2 Conseil de la part du canton	17
3.2.3 Bilan : état des lieux et développement depuis 2014	17
3.3 Aperçu des normes de qualité des cantons	18
3.4 Focus sur le concept pédagogique	20
3.5 Focus sur la formation du personnel.....	25
3.6 Focus sur le taux d'encadrement	30
3.7 Autres aspects qualitatifs	40
4 Normes sur le financement	42
4.1 Introduction.....	42
4.2 Participation des pouvoirs publics au financement.....	42
4.2.1 Compétences pour le financement	42
4.2.2 Modalité de participation financière	44
4.2.3 Répartition des coûts	48
4.2.4 Montant de la subvention	50
4.2.5 Bilan : état des lieux et développement depuis 2012	52
4.3 Tarifs parentaux	53
5 Offre et demande	58

5.1	Offre	58
5.2	Demande.....	62
5.3	Bilan : état des lieux et développement de l'offre et de la demande depuis 2012.....	62
	Annexe : bases légales par canton	64
	Bibliographie	70

Résumé

L'offre d'accueil extrafamilial est une condition importante pour concilier vie professionnelle et familiale, aussi s'est-elle fortement développée ces dernières années. Aujourd'hui, près d'un tiers des enfants¹ de 0 à 3 ans fréquentent une structure d'accueil. Parallèlement à cet essor ont été forgés de nouveaux concepts de financement et de nouvelles filières de formation pour le personnel d'encadrement. Plusieurs cantons ont en même temps adapté les lois et ordonnances existantes ou édicté de nouvelles règles pour l'accueil extrafamilial des enfants.

Bien que diverses recommandations existent – des conférences cantonales, des associations nationales, telles que la CDAS ou kibesuisse – les différences de réglementation demeurent importantes entre les cantons. La dernière vue d'ensemble des directives cantonales en vigueur a été établie en 2014. Les informations manquent depuis lors. Ce rapport permet de combler cette lacune.

Les informations nécessaires ont été pour la plupart tirées des bases légales existantes² et des documents publics cantonaux. Les bases légales réunies ont été recoupées et vérifiées avec les cantons. Dans ce but, l'ensemble des services cantonaux et certains services communaux ont été invités à répondre à un questionnaire spécifique. Ce questionnaire a permis de récolter également des informations supplémentaires, en particulier sur la gestion des stages et sur les statistiques disponibles.

Les résultats de cette enquête sont présentés et détaillés dans ce rapport. Ont été en particulier examinées : les exigences cantonales en matière de qualité, les structures de financement, ainsi que la disponibilité des données statistiques au sujet de l'offre et de la demande. Les principaux résultats sont résumés ci-après.

Autorisation, surveillance et réglementation sont le plus souvent en mains cantonales

L'ordonnance sur le placement d'enfants spécifie que la compétence pour l'autorisation, la surveillance et la réglementation de l'accueil extrafamilial des enfants incombe en principe aux cantons. Ils peuvent aussi déléguer cette responsabilité aux communes. Peu de cantons font usage de cette possibilité : dans les cantons de AG, LU, OW, ZG et ZH, ce sont les communes qui sont compétentes pour l'autorisation et la surveillance³. Le canton de ZG délègue l'autorisation et la surveillance, mais garde un rôle de supervision. En VS, une ordonnance prévoit la

¹ Le masculin générique est utilisé uniquement pour alléger le texte et désigne aussi bien les femmes que les hommes.

² Font office de bases légales les lois, les ordonnances, les règlements et les directives.

³ Dans le canton de Berne, lors de l'introduction des bons de garde, un délai transitoire a été prévu, pendant lequel le règlement ASIV existant continue à être appliqué dans les crèches actuelles subventionnées. Par conséquent, dans près de la moitié des crèches du canton de Berne, les communes sont compétentes pour l'autorisation et la surveillance. Les nouvelles crèches se voient octroyer quant à elles l'autorisation par le canton et sont soumises à la surveillance de ce dernier. La phase transitoire a pour conséquence que dans le canton de Berne différentes règles s'appliquent en fonction du type et de la date d'ouverture des structures. Pour faciliter la compréhension dans le présent rapport, nous avons décidé, en ce qui concerne le canton de Berne, d'analyser uniquement les règles s'appliquant aux nouvelles crèches.

possibilité que la surveillance soit déléguée aux communes. La réglementation n'est en revanche laissée aux communes que dans les cantons de LU et AG.

Il en ressort donc que la compétence pour l'autorisation, la surveillance et la réglementation revient aux cantons à peu d'exceptions près. En comparaison avec les précédentes études, on constate qu'un déplacement des compétences s'est plutôt opéré en direction des cantons. Les recommandations de la CDAS sont en cela suivies.

Des directives presque exhaustives pour la qualité des processus et des structures

L'autorisation et la surveillance obligatoires, ainsi que les directives légales qui s'y réfèrent, servent en premier lieu à assurer une haute qualité d'encadrement. Pour cette raison, l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants fixe déjà les premiers critères pour l'autorisation. Ceux-ci sont développés et précisés dans les documents de réglementation cantonaux.

L'examen des documents cantonaux montre que tous les cantons, à l'exception de AG et LU, établissent des normes en matière de concept pédagogique, de formation du personnel et de taux d'encadrement. Ces aspects apparaissent comme centraux pour le bon développement des enfants et seront examinés de manière plus détaillée ci-après. Les normes déjà mentionnées dans l'ordonnance sur le placement d'enfants, concernant les aspects des locaux, de la sécurité et de l'hygiène, sont encore précisées à l'échelon cantonal. Presque tous les cantons fixent donc des standards minimaux sur la qualité des structures et des processus. Dans les cantons de AG et LU, il existe au moins dans les chefs-lieux cantonaux des directives communales sur ces divers aspects. Dans le canton de LU, l'association des communes lucernoises (Verband Luzerner Gemeinden) offre par ailleurs une directive présentant des lignes directrices correspondantes. Les normes salariales n'existent que de manière isolée en revanche, en dépit des recommandations de la CDAS (dans les cantons de GE, VS et TI) et presque exclusivement pour les institutions subventionnées. Tout aussi exceptionnelles sont les normes relatives à la gestion de la qualité ancrées dans la loi (cantons d'AR, BL, JU, OW, SO, SG, VD, TI et ZH, ainsi que la ville de Lucerne).

Un concept pédagogique est exigé pour l'autorisation, mais il manque des directives concrètes

Bien que le concept pédagogique constitue un pilier important pour un encadrement de qualité, les bases légales ne mentionnent que des exigences très vagues quant au contenu qui doit y figurer. Sont mentionnés avant tout des principes pédagogiques, des buts et des valeurs des structures d'accueil, des méthodes appliquées et des activités planifiées, des indications sur le concept d'encadrement et l'encouragement ciblé, les principes d'éducation, le rôle des parents, ainsi que la collaboration entre les parents et les crèches.

Néanmoins il s'avère qu'un concept pédagogique est exigé dans tous les cantons comme condition d'autorisation. C'était aussi le cas en 2014, bien que cette condition n'ait été précisée à ce moment-là que dans des normes sans caractère officiel, dans les cantons d'AI, AR, GL et UR. Cette exigence est en accord avec les normes de la majorité des pays européens. En

comparaison avec 2014, il y a aujourd'hui dans les cantons un nombre accru de normes relatives à l'examen ou à la révision du concept, bien que l'examen de la mise en œuvre ne soit prévu légalement que dans un petit nombre de cantons.

Des différences existent dans les objectifs concernant la formation, en particulier pour la direction des crèches

L'importance d'un personnel d'encadrement bien formé pour la qualité d'une crèche est un principe incontesté. L'ensemble des cantons, à l'exception des cantons de AG et de LU, fixent par conséquent des objectifs de formation à l'échelon cantonal et exigent en principe les mêmes formations. Des différences demeurent en revanche en ce qui concerne la direction des crèches. On constate ici en particulier des différences entre la Suisse romande et la Suisse alémanique. En Suisse romande, on exige un diplôme de degré tertiaire, ainsi qu'une expérience professionnelle, pour diriger une crèche. L'exigence quant à la formation de degré tertiaire est un critère établi depuis longtemps en Suisse romande. Des formations spécifiques sont aussi exigées en Suisse alémanique, mais il s'agit souvent de formations complémentaires dans le domaine de la gestion ou de la direction.

L'exigence d'une formation supérieure pour la direction des structures est aussi largement répandue dans les autres pays européens. Près de la moitié des États européens émettent ce type d'exigence. L'exigence de qualifications minimales pour le personnel est également courante en Europe. Les conditions ne se sont modifiées que dans une moindre mesure dans les cantons ces dernières années. Dans certains cantons, la distinction est cependant davantage faite entre direction pédagogique et gestion.

Grandes différences dans les normes relatives au taux d'encadrement

Des normes relatives au taux d'encadrement existent habituellement dans tous les cantons au niveau cantonal, sauf encore une fois dans les cantons de AG et de LU. Elles se distinguent en fonction des groupes d'âge et de la taille des crèches. Concernant les classes d'âge, d'importantes différences subsistent entre les cantons. Les modes de régulation présentent une grande diversité, mais on relève néanmoins quelques points communs. Dans toutes les normes par exemple, un ratio d'encadrement plus élevé est attribué aux enfants en bas âge. Il est toutefois difficile de repérer des similitudes régionales. C'est dans les normes concernant la part minimale de personnes qualifiées dans le personnel d'encadrement qu'elles apparaissent le plus clairement. Si en Suisse alémanique c'est le plus souvent une part d'au moins 50% qui est exigée, en Suisse romande, ce sont deux tiers des personnes employées qui doivent attester d'une formation reconnue. Par contre, en Suisse romande, une seule personne peut en général encadrer davantage d'enfants comparé à son homologue de Suisse alémanique.

Les normes relatives au taux d'encadrement ont été adaptées dans plusieurs cantons durant les années passées. Les cantons renoncent souvent à formuler des normes sur la taille des groupes et donnent directement des indications sur le nombre maximal d'enfants autorisé par personne assurant l'encadrement. Les différences entre les cantons sont toutefois difficiles à

interpréter, car les normes restent très complexes. Les ratios d'encadrement varient en fonction des groupes d'âge, mixtes ou séparés, ou des différences de formation des personnes assurant l'encadrement. Des différences existent aussi dans la façon de comptabiliser les stagiaires et les personnes en formation. Pour les enfants de deux ans, le nombre maximal d'enfants par personne assurant l'encadrement varie entre 3 et 8. L'écart entre les cantons est aussi important qu'entre les États européens, où les chiffres varient entre 3 et 8 enfants par personne assurant l'encadrement.

Différences régionales pour la compétence et la participation au financement

Contrairement à la compétence de réglementer, qui revient exclusivement aux cantons, la compétence financière est partagée avec les communes dans environ la moitié des cantons. Neuf cantons, tous alémaniques et tous situés plutôt au nord de la Suisse, délèguent la compétence financière aux communes. Seulement dans le canton d'AI, la compétence relève entièrement du canton. Cette répartition des tâches n'a presque pas changé ces dernières années. Le canton de AG est une exception, où les communes sont depuis peu seules compétentes pour le financement.

La compétence correspond à la participation financière. Seuls les cantons qui sont au moins partiellement compétents pour le financement participent au financement. Quand les cantons et les communes se partagent la charge financière, seule une petite partie d'entre eux appliquent une clé de répartition officielle. Dans quatre cantons romands (FR, GE, NE, VD) et au TI, les entreprises sont associées dans la responsabilité du financement, en plus du canton et des communes.

Le financement par objet lié à la prestation est le modèle de cofinancement cantonal dominant, suivi du financement par objet indépendant de la prestation. Les contributions directement versées aux parents, pour la couverture des frais d'encadrement, sont en revanche plus fréquents à l'échelon communal que cantonal. Après le canton d'AI, les cantons de GL et BE ont toutefois introduit un financement par sujet ces dernières années à l'échelon cantonal. Concernant la forme de financement, force est cependant de constater que la terminologie n'est pas utilisée de manière uniforme dans les documents législatifs de référence.

Dans les cantons et les communes qui participent aux frais d'encadrement par le biais de subventions liées à la prestation, le mécanisme de subventionnement est réglé de manière très diverse. La majorité des cantons assurant un cofinancement émettent cependant des normes sur le montant des subventions, par exemple la contribution maximale ou minimale par heure. Il est rare que l'on fasse référence à des coûts standard officiels. Peu de choses ont changé ces dernières années, en ce qui concerne aussi les normes relatives au montant des subventions.

Les communes et les institutions sont dans une large mesure libres de fixer les tarifs

Une minorité des cantons disposent de bases de calcul tarifaires unifiées pour les institutions subventionnées. La situation a clairement changé si on se réfère aux études antérieures. En

2011, la majorité des cantons édictait des normes sur les tarifs parentaux. Or dans la plupart des cantons, la définition des tarifs est aujourd'hui laissée aux soins des communes ou des institutions. Selon le type de soutien financier, par les pouvoirs publics et/ou l'économie, le tarif parental est très différent. Les tarifs tant minimaux que maximaux varient considérablement et sont à peine comparables, en raison des différentes unités appliquées (par mois, par jour, par heure de garde, voire en fonction d'autres conditions). Un principe vaut néanmoins pour l'ensemble des cantons et des communes : l'accueil extrafamilial des enfants en Suisse est financé pour la plus grande partie par les parents. Les tarifs parentaux sont de ce fait très élevés en comparaison des autres pays européens.

Meilleure disponibilité des données relatives à l'offre

Tandis que le besoin en matière de places d'accueil n'est régulièrement relevé que dans quelques cantons, la récolte de données relatives aux offres d'accueil extrafamilial dans les cantons s'est nettement améliorée ces dernières années. Aujourd'hui la plupart des cantons procèdent à une récolte de données systématique et régulière, en particulier les cantons qui détiennent la responsabilité pour l'autorisation. Les statistiques, internes pour la plupart, ne permettent pourtant que peu de comparaisons entre les cantons, dans la mesure où les unités de calcul ne sont pas définies de manière uniforme.

Tous les cantons ont fourni lors de l'enquête des données sur la structure de l'offre. Selon ces indications, il existe en Suisse environ 3200 institutions dotées chacune d'environ 31.4 places d'accueil en moyenne. L'offre comprend donc en tout 100 000 places d'accueil. En partant du principe qu'un enfant occupe en moyenne 0.5 place d'accueil, ce sont entre 180 000 et 200 000 enfants qui sont pris en charge dans ces institutions, selon le taux d'occupation. Ce chiffre comprend aussi les enfants en âge scolaire ou fréquentant l'école enfantine, dans la mesure où certains cantons n'ont pas de délimitation claire concernant l'encadrement dans les structures d'accueil. Près de la moitié des institutions se situent cependant dans les cantons de ZH (env. 700) et VD (755) où se trouvent les grandes agglomérations de Zurich et Lausanne.

Même si la récolte de données relatives à l'offre en matière d'accueil extrafamilial dans les cantons s'est améliorée au fil des années, un effort d'harmonisation supplémentaire reste encore nécessaire. Une statistique améliorée et harmonisée en matière d'offre et de besoin serait clairement souhaitable, comme base pour la planification et la gestion, mais aussi comme source d'information importante pour les parents, les communes, les entreprises et la sphère politique.

1 Contexte

1.1 Circonstances et problématique

L'offre d'accueil extrafamilial est une condition importante de la conciliation entre vie professionnelle et familiale. Pour les enfants en bas âge, de 0 à 3 ans, les parents recourent par conséquent aux structures d'accueil extrafamilial. Selon les chiffres les plus récents de l'Office fédéral de la statistique, ce sont un tiers des enfants de cette classe d'âge qui fréquentent une structure de ce type.⁴ La demande se reflète aussi dans le développement de l'offre. Même s'il n'existe pas de chiffres exhaustifs, dans le seul cadre de l'aide financière fédérale, ce sont au total plus de 63 000 nouvelles places dans 1100 nouvelles et 600 structures existantes qui ont été soutenues depuis l'introduction des aides financières il y a 17 ans.

Cet essor s'est accompagné du développement de nouveaux concepts de financement, ainsi que de nouvelles filières de formation pour le personnel d'encadrement. Plusieurs cantons ont parallèlement adapté les lois et ordonnances existantes, ou édicté de nouveaux règlements sur l'accueil extrafamilial. L'accueil extrafamilial relève du domaine de compétence des cantons. La Confédération n'intervient qu'à titre subsidiaire et règle les principales conditions de base dans l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants. Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre dans la mise en œuvre de cette ordonnance. C'est pourquoi la CDAS a publié, déjà en 2011, des recommandations à l'intention des cantons sur la réglementation de l'accueil extrafamilial de la prime enfance. Les recommandations concernent des thèmes comme les conditions-cadres légales, la qualité de l'offre, ainsi que le financement de la prise en charge.

En 2013, la CDAS a publié un rapport sur l'état de l'accueil extrafamilial de la prime enfance et la situation dans les cantons en 2012⁵. En 2016 est de plus paru un rapport approfondi sur les exigences de qualité pour les crèches dans les cantons, état 2014 (ci-après : étude globale 2014)⁶. Les deux rapports reposaient sur les données de la plateforme d'information « conciliation travail - famille » qui, jusqu'en 2014, fournissait des informations sur les outils développés par les cantons et les chefs-lieux cantonaux pour la conciliation de la vie professionnelle et familiale dans toute la Suisse.

Depuis que la plateforme a été fermée, il manque une vue d'ensemble actuelle des normes relatives à l'accueil extrafamilial dans les cantons. Ce rapport comble cette lacune. Sont examinées dans ce document : les exigences cantonales en matière de qualité, la structure de financement, ainsi que la disponibilité des données statistiques sur l'offre et la demande. Les questions de détail examinées sont récapitulées dans le Tableau 1-1. Dans la récapitulation

⁴ Office fédéral de la statistique (2020), Les grands-parents, les crèches et les structures parascolaires assurent la majeure partie de la garde.

⁵ Infras (2013), Accueil extrafamilial de prime enfance : situation dans les cantons 2012.

⁶ Ecoplan (2016), Normes de qualité des structures d'accueil dans les cantons, état au 31 août 2014.

des normes, nous nous sommes limités aux normes relatives à l'encadrement dans les structures d'accueil pour enfants entre 0 et 4 ans⁷.

Tableau 1-1 : Aspects considérés

Exigences de qualité	
Compétences	Qui est compétent pour la réglementation, la procédure d'autorisation ? Qui exerce la surveillance ?
Concept pédagogique	Existe-t-il des normes cantonales pour un concept pédagogique et si oui, quels aspects règlent-elles ?
Exigences concernant le personnel	Existe-t-il des normes cantonales concernant la formation du personnel ? Existe-t-il différentes exigences pour le personnel d'encadrement et pour la direction des structures (expérience professionnelle, formations complémentaires spécifiques) ? Quelles normes existent concernant les stagiaires ?
Taux d'encadrement	Existe-t-il des normes cantonales pour le taux d'encadrement (taille maximale des groupes, ratio maximal enfants/personnel) ?
Autres aspects	Existe-t-il des normes cantonales relatives au salaire, aux locaux, à la sécurité, à l'hygiène, à l'alimentation et aux horaires d'ouverture ?
Financement	
Compétences	Quelle autorité est compétente pour le financement des structures d'accueil ?
Formes de financement	Comment les pouvoirs publics participent-ils aux coûts de l'accueil extrafamilial ? Le canton participe-t-il aux coûts de l'accueil extrafamilial de la prime enfance ? En cas de cofinancement, comment les coûts sont-ils répartis entre le canton et les communes ?
Montant des subventions	Existe-t-il des normes sur le montant des subventions par les pouvoirs publics ? Des coûts standard sont-ils fixés et si oui, par qui ? Quel est le montant des coûts standard ?
Tarifs parentaux	Existe-t-il des normes pour les tarifs parentaux et si oui, par qui sont-elles fixées ? Quels sont les montants maximaux et minimaux ? Les tarifs sont-ils liés à des conditions définies ?
Offre et demande	
Offre d'accueil extrafamilial	Combien de structures d'accueil extrafamilial, de places autorisées et d'enfants effectivement pris en charge y a-t-il dans les cantons ?
Besoin	Existe-t-il des données sur le besoin et/ou sur la demande en matière de places d'accueil (analyses du besoin, liste d'attente centralisée) ? La demande en matière de places d'accueil peut-elle être couverte par l'offre existante ?

1.2 Procédé

L'analyse de la structure de financement et des exigences de qualité consiste pour l'essentiel dans une actualisation des rapports de 2013 et 2016. Étant donné que la plateforme d'information « Conciliation travail - famille » a été désactivée, il n'existe plus de vue d'ensemble

⁷ La réglementation en vigueur pour les familles de jour est aussi mentionnée dans l'annexe X, mais n'est pas utilisée à titre de comparaison.

nationale sur les règles en vigueur et il a fallu dans un premier temps rassembler les normes en vigueur.

Les données nécessaires ont été en majorité tirées des bases légales existantes⁸ et de documents publics des cantons. Pour certains aspects, il a fallu cependant requérir des informations complémentaires auprès des services concernés. Pour la récolte de données, nous avons donc combiné recherche documentaire et questionnement des services :

- **Analyse de documents et recherches Internet sur les sources des précédents rapports et sur la plateforme d'information** : les anciennes données de la plateforme d'information⁹, ainsi que les deux rapports de la CDAS de 2013 et 2016 (voir contexte), ont servi de point de départ pour remplir le questionnaire. Ils indiquent quelles bases légales ou directives informelles étaient en vigueur au moment de la dernière mise à jour. Les recherches Internet ont permis de vérifier pour chaque canton si ces conditions-cadres et ces dispositions ont changé depuis la dernière mise à jour. Toutes les données accessibles au public permettant de répondre à l'enquête ont été saisies dans une base de données.
- **Enquête auprès des services** : afin de vérifier et de compléter les données mises à jour, tous les services cantonaux compétents et certains services des chefs-lieux cantonaux ont été invités à répondre à un questionnaire spécifique. Le questionnaire contenait toutes les données pertinentes des cantons et était établi sous forme de check-list. Les interlocuteurs étaient priés de confirmer la validité des données ou de les compléter (en particulier sur la question de l'offre).
- **L'exactitude des données a été établie** : les données récoltées et mises à jour ont été vérifiées quant à leur exactitude et les éventuelles imprécisions ont été clarifiées en questionnant les cantons.

Les résultats de l'enquête ont été récapitulés et présentés dans ce rapport, qui se base dans une large mesure sur celui de 2016. Les anciens contenus ont été mis à jour et l'exactitude des indications a été vérifiée. Certaines parties du texte, qui n'ont rien perdu de leur validité, ont été reprises sans modification. Le rapport de 2016 a été étoffé de deux nouveaux aspects : financement et statistiques de l'offre dans les cantons. De plus, des comparaisons ont été établies ponctuellement avec l'Europe, la situation des stagiaires a été étudiée de plus près et des exemples détaillés ont été ajoutés sur des aspects spécifiques. Les bases légales de chaque canton et de certains chefs-lieux sont récapitulées en annexe. Ce rapport présente uniquement des données qui ont été fournies ou vérifiées par les cantons.

⁸ Font office de bases légales les lois, les ordonnances, les règlements et les directives.

⁹ Pour les années 2011 à 2014, Ecoplan a à chaque fois mis à jour les indications de la plateforme sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie et dispose par conséquent du dernier état des données de la plateforme.

2 Normes et recommandations à l'échelon national

2.1 Normes fédérales

La réglementation de l'accueil extrafamilial fait en principe partie des tâches cantonales. Sur le plan fédéral, l'unique base légale existante est l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE). L'OPE régit en particulier le régime d'autorisation et la surveillance des structures d'accueil. Dans le cadre des conditions d'octroi de l'autorisation, les premiers principes fondamentaux de qualité sont toutefois aussi fixés. Il est en particulier stipulé que le personnel doit disposer « des qualités personnelles, de l'état de santé, des aptitudes éducatives et de la formation nécessaires »¹⁰. Les exigences de base sont également indiquées en matière d'alimentation, d'hygiène et de sécurité.

L'ordonnance permet de garantir, en l'absence de dispositions d'exécution cantonales, une base légale suffisante. Les cantons disposent de compétences très étendues et peuvent formuler d'autres exigences et règlements, dans le domaine de l'accueil extrafamilial.

Le financement incombe en revanche aux cantons et n'est pas réglé dans l'OPE. La Confédération intervient toutefois à titre subsidiaire. Dans le cadre de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants¹¹, la Confédération finance un programme d'impulsion d'une durée limitée. Celui-ci octroie des aides financières pour la création de places de crèche, pour l'augmentation des subventions des cantons et des communes et pour des projets permettant de mieux faire correspondre l'offre aux besoins des parents.

2.2 Recommandations de la CDAS

En raison de la haute importance sociopolitique de la politique familiale, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales considère la politique familiale comme un thème central et ce depuis de nombreuses années. En 2018, la CDAS a, dans une déclaration conjointe avec la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), confirmé les principes et indicateurs de référence pour une politique intercantonale dans le domaine de l'accueil extrafamilial de la petite enfance. Il y est également stipulé que la CDAS est compétente pour la coordination intercantonale concernant les structures de jour destinées à la prime enfance. La CDAS a, en outre, élaboré des recommandations pour l'accueil extrafamilial de la prime enfance et les a publiées en 2011 dans un rapport¹². En plus de quatre principes directeurs, elles formulent des recommandations concrètes sur les thèmes suivants :

- Bases juridiques et planification
- Qualité

¹⁰ Ordonnance sur le placement d'enfants (OPE), état du 20 juin 2017, art. 15b.

¹¹ Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (LAAcc), état au 1^{er} février 2019).

¹² Cf. Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) (éd.) 2011, Recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) pour l'accueil extrafamilial de la prime enfance, état au 24 juin 2011.

- Financement
- Autres aspects de la politique sociale et familiale

La CDAS formule en particulier ces recommandations :

Recommandations de la CDAS sur la qualité¹³

Compétence en matière de contrôle-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 de l'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 »

Normes de qualité

« Les exigences de qualité de l'AEF du canton doivent contenir des normes minimales quant à la qualité des structures et à la qualité de processus.

Les normes 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 normes relatives aux 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).
- (...) »

Recommandations de la CDAS sur le financement

Contribution 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 »

Mode de subvention des pouvoirs publics

¹³ Cf. Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) (éd.) 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.

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

- 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),
- des contributions d'exploitation périodiques (versées à la structure d'accueil ou à la structure de coordination)
- des aides financières uniques au démarrage ou de subventions uniques de projet (versées à la structure d'accueil ou à la structure de coordination. »

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. »

Tarifification

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

2.3 Recommandations de la CLASS

En Suisse romande, la Conférence Latine de Promotion et Protection de la Jeunesse (CLPPJ) a également édicté des recommandations sur divers aspects de la qualité des structures d'accueil des enfants, qui ont été adaptées par la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS)¹⁴. Quatre aspects sont en particulier mis en évidence :

- la qualité de l'encadrement,
- la qualité des infrastructures,
- la qualité du personnel responsable,
- et la sécurité financière.

Les 36 recommandations se réfèrent à différents facteurs, qui influencent ces aspects, comme le concept pédagogique, l'alimentation, le contrôle médical, la formation du personnel et le financement.

¹⁴ Cf. Conférence latine des affaires sanitaires et sociales CLASS, Groupement des services de l'action et d'aide sociale des cantons romands, de Berne et du Tessin GRAS, Conférence latine de promotion et protection de la jeunesse CLPPJ (2018) : Recommandations du 30 janvier 2017 de la Conférence latine de promotion et de protection de la jeunesse en matière d'exigences de qualité au sein des structures d'accueil extrafamilial. Sur Internet: <https://edudoc.ch/record/130886?ln=de> (3.6.2020).

2.4 **Recommandations de la Fédération suisse pour l'accueil de jour de l'enfant kibesuisse**

Les lignes directrices de kibesuisse sont également importantes pour l'établissement des normes de qualité dans les différents cantons (en particulier alémaniques)¹⁵. Les lignes directrices servaient de modèle par le passé dans de nombreux cantons, pour l'élaboration ou la révision des exigences cantonales. Elles sont actuellement révisées par la Fédération. Les lignes directrices actuelles présentent divers aspects relatifs à la qualité. Elles comportent, entre autres, des normes sur le taux d'encadrement, sur les exigences de formation du personnel, ainsi que sur le concept pédagogique.

2.5 **Recommandations de la plateforme pour l'accueil de l'enfance pro enfance**

La plateforme romande pro enfance a également publié des recommandations¹⁶. Elles se focalisent sur les coûts et le financement de l'accueil des enfants. Les recommandations se réfèrent avant tout au processus de comparaison des offres d'accueil des enfants et de leurs coûts. Elles insistent par exemple sur la nécessité de calculer les coûts d'une place d'accueil par heure et pour un groupe d'âge donné, comme meilleur dénominateur commun.

¹⁵ Cf. kibesuisse (2016), Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten. (En allemand) sur Internet : https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/kibesuisse_Broschuere_Richtlinien_Kindertagesstaetten_A5_low.pdf (3.6.2020). Une mise à jour des directives a été publiée en 2020 mais n'a pas pu être prise en compte dans cette étude.

¹⁶ Cf. pro enfance (2019), Coûts et financements de l'accueil de l'enfance. Sur Internet : https://proenfance.ch/images/etatdeslieux/Recommandations_couts_financements_accueil_enfance.pdf (15.7.2020).

3 Normes de qualité

3.1 Définition de la qualité des structures d'accueil pour enfants

Avec l'augmentation de l'offre en matière d'accueil extrafamilial, et son utilisation croissante, la question de la qualité gagne en importance, non seulement dans la société, mais également sur les plans scientifique et politique. Différentes études ont prouvé qu'une prise en charge de qualité a des répercussions bénéfiques sur le développement des enfants.

Ce que l'on considère comme encadrement de qualité, est toutefois très subjectif et dépend beaucoup du point de vue des observateurs. Les parties prenantes ont leurs propres intérêts et par conséquent, des attentes différentes en matière de qualité des structures d'accueil. Les parents ont d'autres priorités que le personnel ou les autorités responsables de la formation. Ces différentes dimensions compliquent nettement la discussion sur la qualité.

Le « cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse » fournit une base importante pour la discussion sur la qualité requise dans les structures d'accueil¹⁷. La publication « Qualität und frühkindliche Bildung » fournit aussi un bon aperçu du débat sur la qualité¹⁸. Ce document donne également un résumé des diverses approches conceptuelles permettant de définir et de mesurer la qualité. Dans la discussion politique et dans les législations cantonales, on recourt souvent à la notion « d'accès standardisé ». En l'occurrence, les critères de qualité sont fixés par des experts et expertes ; les différences entre les aspects de qualité structurelle et de qualité des processus, sont toutefois prises en compte.

- La qualité des processus comprend notamment l'interaction entre les enfants, le personnel d'encadrement et l'environnement. Ces points sont souvent définis dans le concept pédagogique.
- La qualité des structures comprend les conditions-cadres telles que : la taille du groupe, l'aménagement des locaux, les heures d'ouverture et le personnel engagé.

Le label de qualité « QualiPE » et la CDAS distinguent dans leur brochure¹⁹ et dans leurs recommandations²⁰ entre les critères de qualité relatifs aux processus et ceux relatifs aux structures. La CDAS prend en compte à cet égard des aspects que la littérature spécialisée considère aussi comme importants pour un bon développement de l'enfant :

¹⁷ Cf. Marie Meierhofer Institut für das Kind (2016), Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance enfance. à télécharger en ligne : <https://www.reseau-accueil-extrafamilial.ch/fr/publications/> (03.06.2020).

¹⁸ Margrit Stamm (2012), Qualität und frühkindliche Bildung, Grundlagen und Perspektiven für die Qualitätsentwicklung von vorschulischen angeboten. Sur Internet : <https://www.margritstamm.ch/dokumente/dossiers/60-dossier-fruehkindliche-bildung-und-qualitaet-2012/file.html> (3.6.2020).

¹⁹ Cf. kibesuisse et Jacobs Foundation (éd.) (2019), QualiKita-Handbuch. Standard des Qualitätslabels für Kindertagesstätten. Sur Internet : <https://quali-ipe.ch/fr/pour-les-structures-daccueil/titel-aendern-kostenlose-arbeitsinstrumente/> (15.7.2020).

²⁰ Cf. section 2.2.

- Concept pédagogique : le concept pédagogique décrit les principes pédagogiques appliqués dans la structure.
- Formation du personnel : pour satisfaire toutes les exigences pédagogiques, le personnel présent doit être qualifié et avoir suivi la formation adéquate.
- Taux d'encadrement : la relation entre l'enfant et le personnel qualifié est très importante pour le développement de l'enfant. C'est pourquoi les facteurs tels que la taille des groupes, le nombre d'enfants par personne assurant l'encadrement et l'approche particulière avec les tout-petits jouent un rôle primordial.
- La brochure QualilPE définit les standards du label dans les mêmes catégories de développement de la qualité, par exemple : activités de développement, de soutien et d'apprentissage, relations et interactions, personnel et qualifications.

Dans les normes cantonales existantes sont en particulier réglés les aspects relatifs à la qualité des structures. Concernant la qualité des processus en Suisse, un rapport national est en cours de rédaction en ce moment dans le cadre du réseau de l'OCDE ECEC (Early Childhood Education and Care). La parution du rapport est prévue pour 2021 dans la série de l'OCDE « Starting strong VI » sous le titre « Quality beyond regulations »²¹.

3.2 Règlements cantonaux des compétences

3.2.1 Compétence pour l'autorisation, la surveillance et la réglementation

Pour garantir une application uniforme et des standards de qualité homogènes, la CDAS recommande aux cantons d'instaurer au niveau cantonal la responsabilité de l'octroi de l'autorisation d'exploiter, la surveillance et la définition des minimas relatifs aux standards de qualité pour les offres d'accueil extrafamilial. Ces tâches font traditionnellement partie du domaine de compétence des cantons, toutefois l'ordonnance sur le placement d'enfants prévoit pour les cantons la possibilité de déléguer ces tâches aux autorités communales ou encore à des tiers.

²¹ <http://www.oecd.org/edu/school/Flyer-OECD-ECEC-Quality-beyond-Regulations.pdf>.

Tableau 3-1 : Vue d'ensemble des compétences pour l'autorisation des crèches

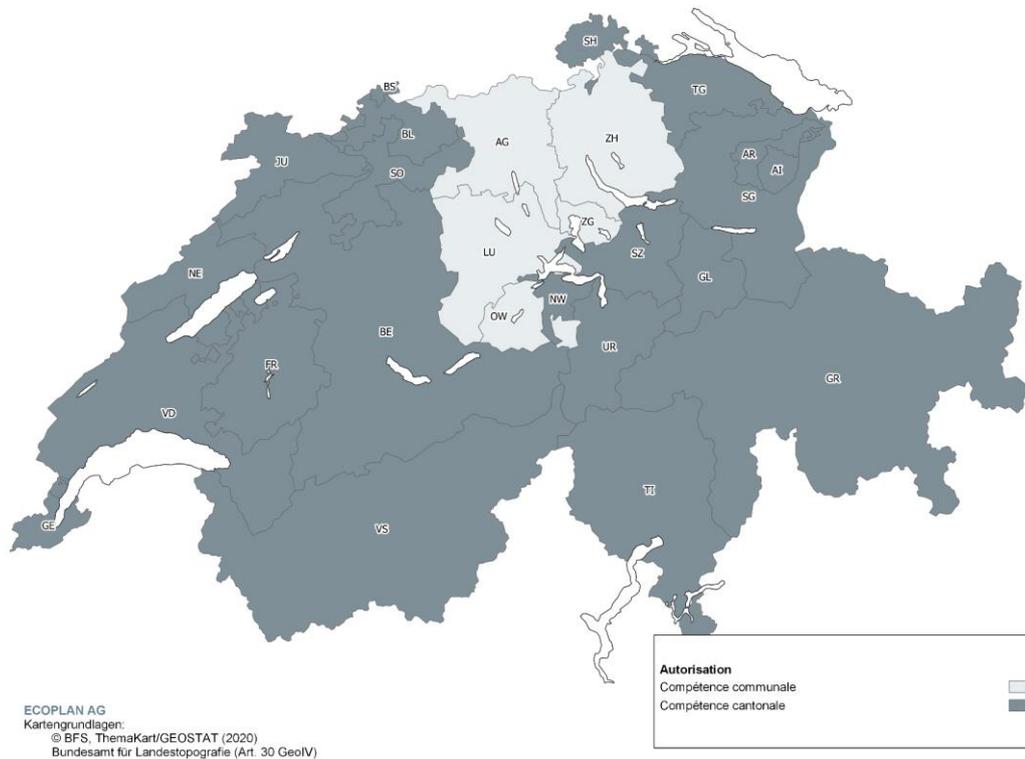


Tableau 3-2 : Vue d'ensemble des compétences pour la surveillance des crèches

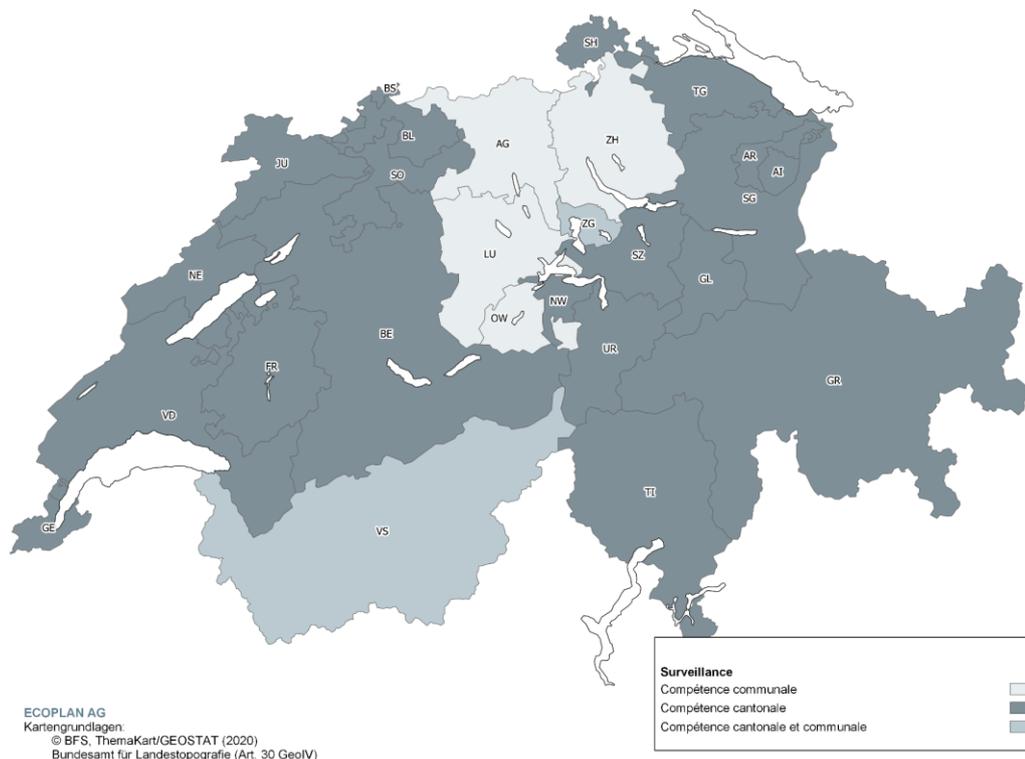
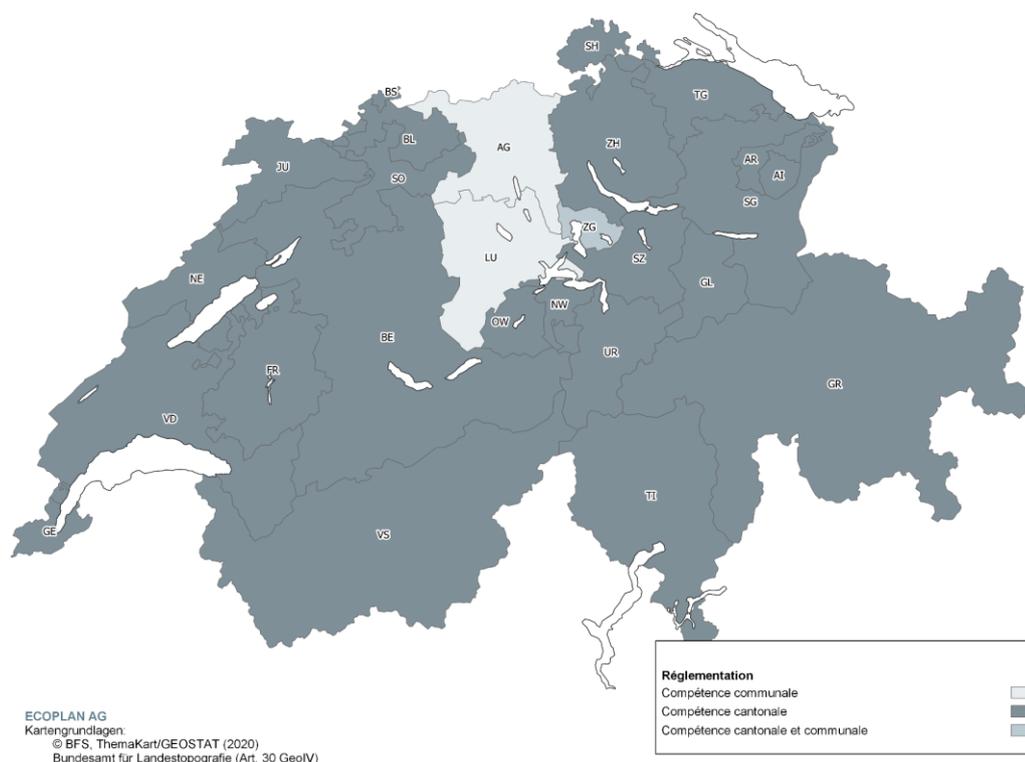


Tableau 3-3 : Vue d'ensemble des compétences pour la réglementation des crèches



Dans la majorité des cantons, ce sont les cantons qui sont responsables de l'autorisation et de la surveillance des structures d'accueil pour enfants. Seuls six cantons délèguent cette tâche, au moins partiellement, aux communes. Dans les cantons de AG, LU, OW et ZH, l'autorisation et la surveillance sont entièrement assurées par les communes. ZG délègue l'autorisation et la surveillance, mais garde un rôle de supervision. En VS, une ordonnance prévoit la possibilité que la surveillance soit déléguée aux communes. Dans le canton de BE, le canton est responsable de l'autorisation des nouvelles crèches depuis 2019. En 2014, c'était le cas seulement pour les crèches privées non subventionnées, tandis que l'autorisation des crèches subventionnées relevait de la compétence des communes. La surveillance des structures d'accueil est assurée par l'autorité qui détient la compétence d'autorisation²².

Les bases légales font en majorité partie des lois cantonales ou communales sur l'aide sociale, les foyers et le placement d'enfants. Cependant, dans les cantons romands de FR, GE et VD et en Suisse alémanique, dans les cantons de AG, BS, ZG et ZH, des lois spécifiques ont été édictées sur les structures d'accueil.

²² Pour les structures d'accueil subventionnées, qui avaient obtenu l'autorisation avant 2019, les communes sont compétentes pour l'autorisation et la surveillance. Les nouvelles crèches se voient octroyer quant à elles l'autorisation par le canton et sont soumises à la surveillance de celui-ci. Compte tenu de la phase transitoire, le canton de Berne est un cas particulier dans de nombreux points. Pour faciliter la compréhension dans le présent rapport, nous avons décidé, en ce qui concerne le canton de Berne, d'analyser uniquement les règles s'appliquant aux nouvelles crèches.

La réglementation est aussi majoritairement du ressort des cantons. Comme c'est déjà le cas pour l'autorisation et la surveillance, les cantons de AG et de LU délèguent également la réglementation aux communes. Toutefois, dans le canton de LU, l'association des communes lucernoises a publié des critères de qualité uniformes qui s'appliquent à toutes les communes hormis la ville de Lucerne (cf. encadré ci-dessous). Dans les cantons d'OW, ZG et ZH par contre, les lois cantonales prévoient certaines normes sur l'aménagement de l'offre, bien que les communes soient compétentes pour l'autorisation et la surveillance. Le canton de SH constituait un cas particulier dans l'étude globale de 2014, qui déléguait en principe la compétence aux communes pour la réglementation, mais se chargeait de la surveillance et de l'autorisation. Aujourd'hui, le canton détient aussi la compétence de réglementer. Même si dans les autres cantons, les compétences ne sont en principe pas déléguées ou partagées, plusieurs communes se réservent le droit d'établir des normes à l'échelon communal, lesquelles vont au-delà des normes cantonales.

Exemple du canton de Lucerne – réglementation communale conjointe

Dans le canton de LU, ce sont les communes qui sont compétentes pour l'autorisation, la surveillance et la réglementation des crèches. L'association des communes lucernoises (Verband Luzerner Gemeinden) a publié des critères de qualité uniformes pour les crèches dans le canton de Lucerne. Ils ont été mis à jour en 2020 et comportent des normes précises concernant la qualité des structures et des processus, dont des normes relatives au concept pédagogique, à la formation pédagogique et au taux d'encadrement. L'association des communes lucernoises recommande à ses membres d'appliquer en conséquence ces directives dans leur commune. Toutes les communes du canton de LU à l'exception de la ville de Lucerne sont membres de l'association. La ville de Lucerne applique ses propres directives.

3.2.2 Conseil de la part du canton

La plupart des cantons proposent en outre un service d'information et de conseil pour la mise en place de structures. Ce service est presque exclusivement assuré par un service cantonal, par l'office ou la Direction responsable. Seul le canton du TI travaille, au moins pour cette tâche, partiellement en collaboration avec des tiers

3.2.3 Bilan : état des lieux et développement depuis 2014

La compétence pour l'autorisation, la surveillance et la réglementation revient, à peu d'exceptions près, aux cantons. En comparaison avec 2014, deux nouveaux cantons (BE et SH) appliquent ce principe, ce qui dénote d'une tendance à regrouper les compétences sur le plan cantonal. Information et conseil sont de plus proposés la plupart du temps. Cela permet de garantir une mise en œuvre homogène, ainsi qu'un niveau de qualité minimal standard au sein des cantons.

3.3 Aperçu des normes de qualité des cantons

Une bonne relation entre les enfants et le personnel d'encadrement, l'engagement de personnel qualifié, ainsi qu'une approche pédagogique commune et clairement définie sont des facteurs d'influence importants pour la qualité de l'encadrement des enfants dans les structures d'accueil. L'approche pédagogique est, en principe, désormais détaillée dans le concept pédagogique. Les normes légales sur la qualité des structures d'accueil comprennent donc en général des dispositions sur le concept pédagogique, le taux d'encadrement et la formation du personnel. À la qualité de l'encadrement s'ajoutent des facteurs de qualité importants tels que : des locaux adéquats, des standards de sécurité et d'hygiène élevés, ainsi qu'une alimentation saine et équilibrée.

Les recommandations de la CDAS pour les normes de qualité se basent essentiellement sur ces critères de qualité. Elles stipulent concrètement que : « les exigences de qualité de l'AEF édictées par les cantons doivent contenir des normes minimales quant à la qualité des structures et à la qualité des processus. Les normes relatives à la qualité des structures recouvrent en particulier 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 physique ou mentaux ou bénéficiant de mesures favorisant l'intégration linguistique et sociale) ainsi que les salaires. Les normes relatives à la gestion (en ce qu'elle garantit la réalisation du concept pédagogique). [...] ». La CDAS ne précise pas davantage le contenu de ces normes²³.

Le Tableau 3-4 ci-après montre quelles normes existent dans quels cantons et à quel niveau légal ces normes sont définies. Dans les cantons qui délèguent la compétence de la réglementation aux communes (AR, LU, ZG), les normes disponibles des chefs-lieux sont incluses. Dans le canton de BE, ce sont les normes cantonales pour les nouvelles crèches autorisées qui sont prises en compte²⁴. Ce récapitulatif se base uniquement sur les normes publiquement accessibles. Les normes établies dans le cadre de contrats de prestation de droit public (comme celles du canton d'Uri), ainsi que les normes ou directives d'exécution internes, ne sont pas prises en compte dans ce récapitulatif.

²³ Cf. Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) (éd.) 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, p. 21.

²⁴ Ces normes valent pour toutes les nouvelles structures autorisées à partir de 2019, ainsi que pour toutes celles autorisées avant, qui ne disposaient pas de places subventionnées au moment de l'autorisation.

Tableau 3-4 : Vue d'ensemble des normes de qualité pour les structures d'accueil pour enfants dans les cantons

Canton	Concept pédagogique	Formation du personnel	Taux d'encadrement	Salaire	Immobilier	Sécurité	Hygiène ²⁵	Alimentation	Horaires d'ouverture
AG	k	k	k		k	k	k		k
AI									
AR									
BE									
BL									
BS									
FR									
GE									
GL									
GR									
JU									
LU	k	k	k		k	k	k	k	
NE									
NW									
OW									
SG									
SH									
SO									
SZ									
TG									
TI									
UR									
VD									
VS									
ZG				k					
ZH									

Légende: Loi Ordonnance Règlement Directives, consignes
k Normes communales

Source : Enquête EcoPlan 2020

Comme le montre ce récapitulatif, il existe aujourd'hui à l'échelon cantonal dans tous les cantons, sauf dans ceux de AG et de LU, des standards légaux minimaux sur au moins certains aspects qualitatifs dans le domaine de l'accueil extrafamilial. En comparaison avec 2014, trois

²⁵ Si les documents cantonaux reprennent simplement les normes de l'OPE, ceux-ci ne sont pas pris en compte comme normes cantonales.

nouveaux cantons (AI, AR et UR) disposent désormais de normes pour les crèches. Dans 24 cantons, ces normes sont édictées à l'échelon cantonal. Les cantons de AG et LU délèguent la responsabilité de la réglementation aux communes. Le tableau indique qu'à tout le moins dans les chefs-lieux, des normes sont édictées²⁶. Les normes de qualité sont en majorité définies au sein de règlements accessibles au public, de directives et de consignes. Les cantons de SH²⁷, TG, VS, ZG et ZH, et depuis 2019 aussi la ville d'Aarau, édictent leurs normes au moins partiellement dans des ordonnances²⁸.

Ce tableau montre clairement l'importance des normes relatives au concept pédagogique, à la formation du personnel et au taux d'encadrement. Dans la mesure où les normes cantonales sur l'accueil extrafamilial des enfants existent, elles comprennent des dispositions sur ces trois aspects. Dans les paragraphes suivants, les normes relatives à ces trois domaines sont analysées en détail.

3.4 Focus sur le concept pédagogique

Le concept pédagogique est la clé de voûte d'une structure d'accueil. Il précise les principes d'une structure – souvent énoncés dans sa charte – et indique comment ceux-ci doivent être mis en pratique dans le travail quotidien. Ce concept doit idéalement décrire les points suivants : objectifs d'éducation et de formation, planification et conception du travail pédagogique, conception pédagogique-didactique par rapport au déroulement de la journée, acclimatation, inclusion et participation des enfants, observation des enfants et documentation, accents spécifiques de l'offre, aménagement de l'espace et des équipements, formes et méthodes de collaboration avec les parents et conception du travail d'équipe²⁹. Le contenu du concept pédagogique forme donc la pierre angulaire d'un encadrement de qualité.

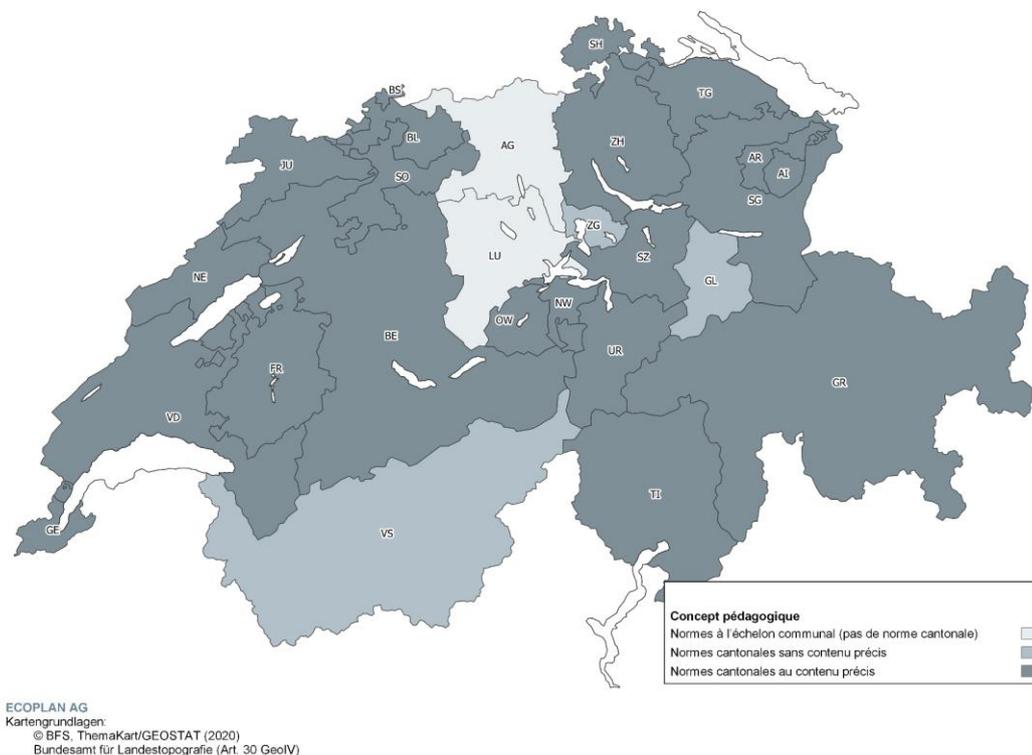
²⁶ Toutefois, l'association des communes lucernoises met à disposition des communes de son canton diverses informations et documents d'aide sur son site Internet www.kinderbetreuung.lu.ch, notamment les « Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern » (critères de qualité pour les crèches dans le canton de Lucerne) de l'association des communes lucernoises (VLG). Ceux-ci sont appliqués par l'ensemble des communes lucernoises, à l'exception de la ville de Lucerne. Le canton d'Argovie a conclu avec le service spécialisé privé « Kinder und Familien » un contrat de prestations pour informer et conseiller les communes.

²⁷ Le canton de SH procède actuellement à la révision de son ordonnance.

²⁸ Dans le canton de GE, les normes salariales sont même partiellement énoncées dans la loi.

²⁹ Cf. Margrit Stamm (2012), Qualität und frühkindliche Bildung, Grundlagen und Perspektiven für die Qualitätsentwicklung von vorschulischen Angeboten. (en allemand) sur Internet : <https://www.margritstamm.ch/dokumente/dossiers/60-dossier-fruehkindliche-bildung-und-qualitaet-2012/file.html> (3.6.2020).

Tableau 3-5 : Vue d'ensemble des directives cantonales pour le « concept pédagogique »



En édictant des normes spécifiques en matière de concept pédagogique, les cantons ont la possibilité d'influencer directement la qualité des processus des structures d'accueil. La CDAS recommande par conséquent à ses membres d'inclure dans leurs règlements sur les structures d'accueil des normes relatives à la qualité pédagogique et au contrôle de la mise en œuvre. Comme le Tableau 3-5 le montre bien, 24 cantons ont des normes cantonales accessibles au public (bleu foncé). Seuls les cantons de LU et AG, qui ont délégué la réglementation aux communes, ne disposent pas de normes cantonales, des normes communales existent toutefois dans les chefs-lieux.

À l'exception des cantons de GL, VS et ZG, les normes comprennent aussi des exigences quant au contenu du concept pédagogique. Les exigences sont formulées de manière plutôt générale et définissent des aspects mentionnés ci-dessus comme : les principes socio-pédagogiques, les valeurs/buts, méthodes/activités, l'encadrement/stimulation/éducation, la formation/formation continue et le développement de la qualité, l'emploi du temps et la collaboration avec les parents. En revanche, la plupart n'émettent pas d'exigences plus concrètes ni de standards minimaux. Un exemple de canton disposant d'indications très précises au sujet du concept pédagogique est le canton de Saint-Gall.

Exemple du canton de SG – Normes relatives au concept pédagogique

Sur la page d'accueil du site www.kita-kompass-sg.ch, le canton présente une série d'informations relatives au contenu et aux exigences en matière de concept pédagogique à satisfaire pour obtenir une autorisation. On y trouve des indications sur les aspects suivants :

- Approche pédagogique, avec des explications sur les méthodes de stimulation spécifiques en fonction des âges
- Gestion de la problématique de la diversité des enfants
- Collaboration avec les parents
- Organisation de la vie quotidienne
- Procédés d'observation et de documentation,
- Manière d'envisager les interactions (contacts sociaux) et les relations, manière d'envisager les transitions (acclimatation, changement de groupe, départ, accueil et séparation),
- Repas, et culture alimentaire
- Repos et la sieste, ainsi que l'hygiène corporelle

Il s'agit de répondre à une série de questions sur chacun de ces thèmes. A cet effet, le canton de SG se base beaucoup sur le « cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse »³⁰.

Avec le canton du JU, SG est de plus l'un des rares cantons à mettre à disposition un modèle officiel³¹. Mais il présente plutôt un cadre général.

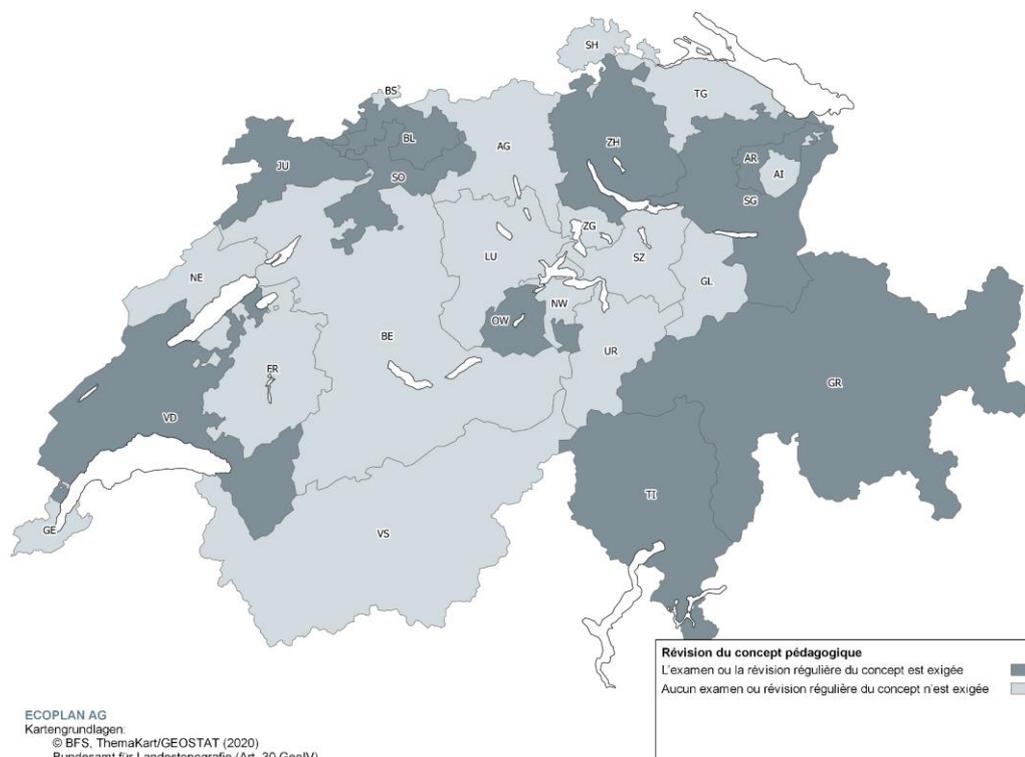
Dans la mesure où peu d'indications sont données quant au contenu des concepts pédagogiques, il n'est pas étonnant que la plupart des cantons n'instaurent pas de contrôle pour vérifier si ces concepts pédagogiques sont mis en pratique. Seuls les cantons d'AR, BL, OW, SG, SO, TI, VD et ZH, ainsi que la ville de Lucerne exigent des contrôles et des mises à jour régulières. Dans le canton de NE, une telle norme est justement en cours d'élaboration. Le canton du JU exige une révision tous les quatre ans dans le cadre du renouvellement de l'autorisation.³² Le canton d'UR précise dans la loi que l'élaboration du concept pédagogique est un processus continu, pour lequel il est recommandé de procéder à une mise à jour régulière. Dans les cantons qui ne disposent pas de normes, le développement du concept pédagogique est en partie abordé lors des visites de contrôle (p. ex. dans les cantons de BS, NW et SH).

³⁰ Cf. Marie Meierhofer Institut für das Kind (2016), Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance, sur Internet : <https://www.reseau-accueil-extrafamilial.ch/fr/publications/20/> (03.06.2020).

³¹ Dans certains cantons, des modèles ou exemples pour le concept pédagogique sont toutefois fournis sur demande. Ceux-ci ne sont cependant pas accessibles au public et ne sont pas automatiquement exigibles.

³² Dans les cantons de GR, SO, VD et VS, les autorisations sont aussi délimitées. Dans les cantons de VD et VS, les autorisations valent en principe pour 5 ans, dans le canton de SO au maximum pour 6 ans.

Tableau 3-6 : Normes cantonales pour l'examen régulier ou la révision du concept pédagogique



Bilan : état des lieux et développement depuis 2014

Tous les cantons exigent un concept pédagogique comme garant de la qualité pédagogique et comme condition d'autorisation. C'était déjà le cas en 2014 ; toutefois dans les cantons d'AI, AR, GL et UR, cette condition ne figurait à l'époque que dans des normes non officielles. Concernant les exigences relatives au contenu du concept pédagogique, on observe peu de développement. Autant en 2014 qu'aujourd'hui, ce ne sont que des exigences très générales qui sont formulées dans la plupart des cantons, ne comprenant même le plus souvent aucune indication minimale. Des exigences sont rarement émises pour la vérification et la révision du concept, mais tendanciellement nettement plus souvent qu'en 2014.

Comparaison européenne – Normes relatives au concept pédagogique (Eurydice Report)³³

La forme des directives pédagogiques pour l'accueil des enfants varie considérablement d'un pays à l'autre. Elles se présentent sous la forme de directive, de plan directeur, de programme pédagogique ou de concept. Selon la forme, ces directives permettent un degré variable de flexibilité dans la mise en œuvre.

³³ Toutes les données de cette comparaison se réfèrent à l'Eurydice Report (2019), *Early Childhood Education and Care in Europe*, 2019 Edition.

En Europe, les deux tiers des pays ont édicté des directives pédagogiques au plus haut niveau, qui couvrent toute la période d'accueil de 0 à 6 ans. C'est le cas dans tous les pays baltes et les pays nordiques, la majorité des pays d'Europe centrale et des Balkans, ainsi qu'en Espagne, en Irlande, au Luxembourg, à Malte et en Grande-Bretagne. Dans ces pays c'est la plupart du temps la plus haute autorité qui est responsable pour toute la période de prise en charge. Dans les pays faisant partie du tiers restant (parmi lesquels la Suisse), différentes autorités sont compétentes, selon la période de prise en charge (enfants jusqu'à 3 ans et dès 3 ans) et les directives édictées au plus haut niveau concernent en majorité seulement les enfants plus grands (dès 3 ans). Ainsi, hormis la Suisse, divers autres pays comme la Belgique, la Bulgarie, la Tchéquie, la Grèce, l'Italie, Chypre, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovénie et l'Albanie, n'ont pas de directive pédagogique ancrée au plus haut niveau pour l'encadrement des enfants de moins de 3 ans, au sens de la définition d'Eurydice.

Dans de nombreux pays, les directives établies au plus haut niveau servent aux communautés territoriales ou aux structures d'accueil (régions, cantons, etc.) comme base pour élaborer des concepts pédagogiques plus détaillés (cf. Tableau 3-7). Dans 28 pays, on exige que les institutions d'accueil développent elles-mêmes leur propre concept pédagogique. Cela est requis la plupart du temps pour l'ensemble de la période de prise en charge, à l'exception du Luxembourg, du Liechtenstein et de la Suisse (seulement pour les enfants de moins de 3 ans). Dans 12 de ces pays (dont la Suisse, l'Allemagne, la France, le Luxembourg, la Hongrie), les concepts pédagogiques des institutions d'accueil doivent être approuvés par les autorités locales et sont requis comme condition de base pour l'ouverture d'une institution.

Tableau 3-7 : Directives pour le concept pédagogique



3.5 Focus sur la formation du personnel

L'importance de disposer d'un personnel bien formé et l'influence de cet aspect sur la qualité, sont unanimement reconnues par les spécialistes. L'OPE précise déjà que le personnel doit disposer de qualifications suffisantes pour être apte à encadrer des enfants. Ces exigences relatives à la formation du personnel des structures d'accueil sont précisées dans toutes les normes cantonales : 24 cantons disposent de normes accessibles au public. Dans les cantons de AG et LU, la formation est du moins réglementée sur le plan communal dans les chefs-lieux³⁴.

Une large majorité des cantons (23) mentionne explicitement des formations comme condition minimale. Les filières citées sont : le CFC d'assistant socio-éducatif ; le CFC d'éducateur de la petite enfance³⁵ ; le diplôme d'éducateur de la petite enfance (HF), ou d'éducateur social ES/HES. Des profils proches, assortis de compétences sociales ou pédagogiques, sont généralement acceptés. Lorsqu'il s'agit d'une formation accomplie à l'étranger, ou si le profil de la formation n'est pas clair ; on s'en réfère alors à l'autorité qui délivre les autorisations ou au Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Quelques cantons (BS, GR, NW, SG, SZ, TG, ZG) renvoient directement ou en complément à la liste des qualifications de SavoirSocial³⁶ ou de kibesuisse³⁷.

Exigences envers les directions de crèches

Pour la direction des structures, la majorité des cantons exigent en plus des qualifications spécifiques. Une expérience de deux à cinq ans est en particulier requise, ainsi qu'une formation complémentaire de cadre, ou l'acquisition de compétences en gestion. Les exigences minimales relatives à l'expérience professionnelle existent surtout en Suisse romande. Mais certains cantons suisses alémaniques et le Tessin émettent de semblables exigences.

Une expérience professionnelle de deux à cinq ans est exigée :

- 2 ans : AR, BL, JU, SG, TI, VS
- 3 ans : BE, FR, GR
- 4 ans : VD

³⁴ Voir Eurydice Report (2019) pour les exigences à l'égard du personnel (normes concernant les diplômes professionnels, les exigences pour la direction des crèches, les normes relatives à la formation continue et de perfectionnement) dans d'autres pays européens.

³⁵ Le terme éducatrice de la petite enfance désigne la précédente formation, avant l'introduction de l'apprentissage d'assistant socio-éducatif et elle équivaut à un CFC. Le terme est toutefois encore souvent employé dans les bases légales, car des personnes titulaire de cette ancienne formation sont toujours actives sur le marché du travail.

³⁶ Cf. SavoirSocial (2017), Assistante/assistant socio-éducatif (ASE), Exigences minimales posées aux formatrices/formateurs et aux professionnels reconnus, sur Internet : https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2017/07/FaBe-Betriebe-Mindestanforderungen_F_neue-Vorlage.pdf (4.6.2020).

³⁷ Cf. Kibesuisse (2015), Prise de position sur la formation professionnelle, sur Internet (en allemand) : http://www.kibesuisse.ch/fileadmin/user_upload/Kibesuisse/Publikationen/20150826Ausgabe_kibesuisse_Positionspapier_zur_Berufsbildung_A5_low.pdf (3.6.2020).

- 5 ans : BS, GE

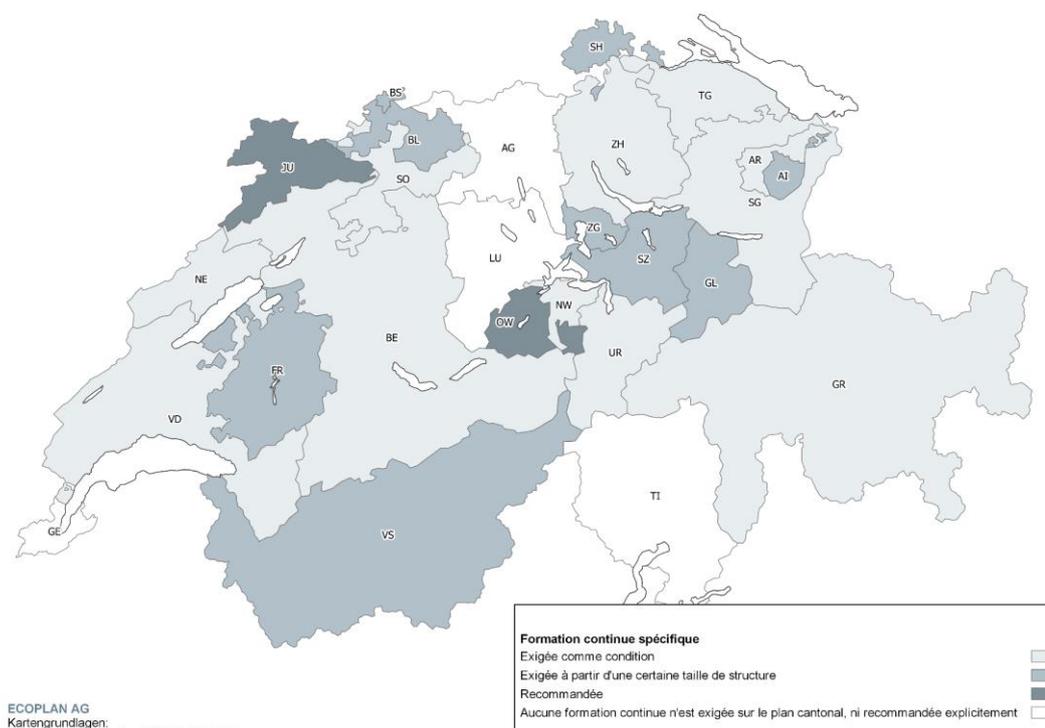
Comme le montre le Tableau 3-8, la formation en gestion est requise dans plusieurs cantons à partir d'une certaine taille de structure (AI, BL, BS, GL, SH³⁸, SZ, VS, ZG). Dans les cantons de GL, SH, et SZ, cette formation peut être remplacée par l'expérience professionnelle. Dans les cantons d'AR, BE, FR, GR, NE, NW³⁹, SG, SO, TG, UR, VD et ZH, cette formation est exigée indépendamment de la taille de la structure. Cela vaut aussi pour les chefs-lieux cantonaux Lucerne et Aarau, où les cantons délèguent la réglementation aux communes. Dans le canton de ZH, la formation et la formation continue peuvent être compensées par l'expérience.

Il faut noter que les cantons de Suisse latine surtout (GE, VD et TI) accordent plus de poids à la formation de niveau tertiaire et la mentionnent expressément comme condition pour accéder à un poste de direction. Cela tient surtout au fait que la formation de niveau tertiaire dans le domaine de l'accueil extrafamilial, repose sur une plus longue tradition en Suisse romande. En Suisse alémanique, une formation de niveau ES a été mise sur pied. À contrario, la formation d'assistant socio-éducatif est encore peu répandue en Suisse romande.

³⁸ Dans le canton de SH, une formation de gestion est requise à partir de 3 collaborateurs. Cette limite est en général atteinte par l'ensemble des crèches.

³⁹ NW et TG appliquent les normes de kibesuisse 2016. Selon les lignes directrices de kibesuisse 2016, une formation de niveau tertiaire est nécessaire pour la direction pédagogique et une formation complémentaire pour la direction opérationnelle. Cependant, jusqu'à présent, la norme relative à la formation de niveau tertiaire n'a que valeur de recommandation à NW.

Tableau 3-8 : Vue d'ensemble des exigences spécifiques à l'égard des directions de crèches dans les cantons concernant la formation continue (directives cantonales)



Hormis la formation de base, plusieurs cantons édictent de plus des normes relatives à la formation continue et au perfectionnement. Il est souvent précisé à cet égard que les institutions doivent permettre aux collaborateurs de suivre ces formations (p. ex. : BE, BS⁴⁰, OW, SG, UR). Dans certains cantons, la formation continue et de perfectionnement est exigée comme condition (p. ex GE, VS et ville de Lucerne). Dans le canton du TI, les crèches subventionnées sont soumises à la norme selon laquelle 2 % du budget reconnu doivent être alloués à la formation continue des collaborateurs.

Hormis la formation, les cantons n'imposent guère de norme au personnel. Dans certains cas, la loi cantonale mentionne comme condition des aptitudes personnelles, techniques et physiques, déjà énoncées dans l'OPE. Dans la ville d'Aarau, les cantons de AI, BE, BS, FR, GL, GR, JU, la ville de Lucerne, les cantons de NE, OW, SH, SO, SZ, TG, VD, VS et ZH, un extrait

⁴⁰ Dans le canton de BL, une formation complémentaire est obligatoire pour la direction, mais elle est aussi recommandée pour le personnel des structures.

du casier judiciaire⁴¹ est de plus exigé pour tous les collaborateurs⁴². Dans les cantons d'AR, SG, UR, ce document n'est exigé que de la part du personnel de direction.

Bilan : état des lieux et développement depuis 2014

On peut constater en résumé que dans 24 cantons, des exigences minimales concernant la formation du personnel sont émises à l'échelon cantonal. Pour la direction des crèches, une formation de perfectionnement supplémentaire est de plus exigée la plupart du temps. À ce sujet, les cantons édictent davantage des normes distinctes concernant la direction pédagogique et la gestion.

Comparaison européenne – Formation du personnel d'encadrement (Eurydice Report)⁴³

Qualifications minimales pour le personnel d'encadrement des structures d'accueil

Le tableau suivant présente le niveau de qualification minimal requis pour les collaborateurs des structures d'accueil pour enfants dans les pays européens, selon les prescriptions nationales. Il en ressort que pour l'accueil des enfants de 3 ans et plus, un nombre nettement plus élevé de pays exigent un titre de bachelor ou un niveau de qualification supérieur que pour les enfants de moins de 3 ans. Pour ces derniers, seul un tiers des pays (15 pays – sans la Suisse) exigent un titre de bachelor de la part des collaborateurs ou un niveau de qualification supérieur⁴⁴. Pour l'encadrement des enfants de plus de 3 ans en revanche, ce sont les trois quarts des pays (33 pays dont la Suisse) qui exigent un titre de bachelor de la part des collaborateurs des structures d'accueil⁴⁵.

Dans un petit nombre de pays, les qualifications minimales pour un groupe d'âge ou pour les deux groupes d'âge ne sont pas fixées à l'échelon national (Danemark, Suède, Italie, Macédoine du Nord, Albanie).

⁴¹ Dans le canton de BL il est prévu au plus tard à partir de 2021 d'exiger aussi l'extrait du casier judiciaire de tous les collaborateurs comme condition obligatoire. Jusqu'à présent, cette condition s'applique uniquement à la direction des crèches.

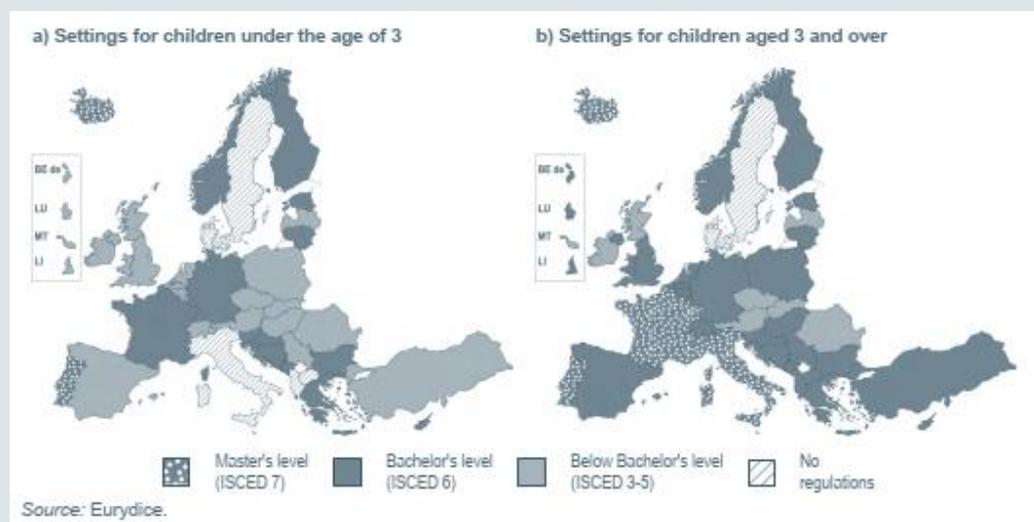
⁴² Dans l'étude globale 2014, il a été mentionné que l'extrait de casier judiciaire, ainsi que les conditions de santé et les aptitudes personnelles étaient souvent vérifiées, sans que ces conditions ne soient explicitement exigées.

⁴³ Toutes les données de cet encadré se réfèrent à l'Eurydice Report (2019), *Early Childhood Education and Care in Europe*, 2019 Edition.

⁴⁴ Deux pays (Islande, Portugal) exigent un titre de master.

⁴⁵ Quatre pays (Italie, France, Portugal et Islande) exigent un titre de master.

Tableau 3-9 : Qualifications minimales du personnel des institutions d'accueil des enfants par groupe d'âge, 2018 / 2019



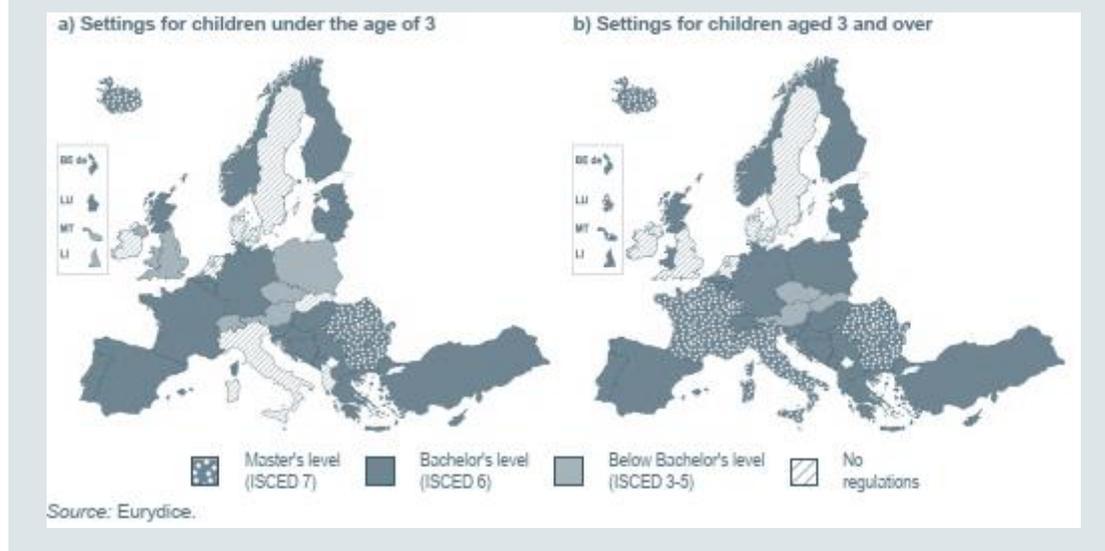
Qualifications minimales pour la direction des structures d'accueil pour enfants

Un titre de bachelor ou d'un degré supérieur est exigé pour la direction des crèches, dans la majorité des systèmes de formation européens (voir

Tableau 3-10). C'est le cas dans trois pays sur cinq pour les institutions accueillant des enfants de moins de 3 ans (pas la Suisse) et pour quatre pays sur cinq accueillant des enfants de 3 ans et plus (parmi lesquels la Suisse). Dans sept pays, le niveau de qualification minimal pour la direction des crèches est même plus élevé, le niveau master est notamment exigé. Pour trois de ces pays (Bulgarie, Roumanie et Islande), cette exigence s'applique pour les deux groupes d'âge ; pour quatre pays (France, Italie, Luxembourg et Malte), elle ne vaut que pour les enfants âgés de 3 ans et plus.

Il est également intéressant de considérer les qualifications minimales demandées pour la direction et le personnel d'encadrement des crèches, dans les pays qui disposent d'une réglementation pour les deux. Dans plusieurs pays européens, l'expérience professionnelle en tant que collaborateur est en fait un critère pour être engagé à la direction d'une crèche. Pour l'encadrement des enfants de moins de 3 ans, la direction doit attester d'un niveau de qualification supérieur à celui du personnel d'encadrement, dans près de la moitié des pays. Pour les institutions accueillant des enfants de plus de 3 ans, le même niveau de qualification est exigé pour les deux postes dans deux tiers des pays.

Tableau 3-10 : Qualifications minimales pour la direction des institutions d'accueil des enfants par groupes d'âge, 2018 / 2019



3.6 Focus sur le taux d'encadrement

Le taux d'encadrement comme critère de qualité important

Les notions de taux ou ratio d'encadrement sont souvent employées comme synonymes dans les documents sources. Dans le cadre de ce travail, ces notions sont utilisées comme suit :

- Le **ratio d'encadrement** est employé pour désigner le rapport effectif entre les enfants et le personnel d'encadrement.
- Le **taux d'encadrement** comprend en revanche d'autres exigences comme celles relatives à la taille des groupes et au nombre de personnes affectées par groupe. Le ratio d'encadrement est déduit des données relatives au taux d'encadrement.

Le taux d'encadrement est la norme de qualité à laquelle le public prête le plus d'attention. Dans la mesure où cette norme influence directement les coûts, sa réglementation est particulièrement souvent sujette à débat. Dans la documentation spécialisée, le taux d'encadrement est aussi régulièrement soumis à des discussions et à des comparaisons internationales. Indépendamment de l'aspect pédagogique et du personnel nécessaire pour le garantir, le taux d'encadrement offre au législateur une bonne opportunité d'influencer directement la qualité de l'encadrement.

Comme en ce qui concerne la formation du personnel, tous les cantons, à l'exception de AG et LU, émettent aussi des normes au sujet du taux d'encadrement. Dans les cantons de AG et LU, le taux d'encadrement est du moins fixé sur le plan communal dans les chefs-lieux. Le Tableau 3-11 présente ces normes dans les cantons.

Tableau 3-11 : Normes sur le taux d'encadrement dans les cantons

	Personnel d'encadrement par groupe (min.)	Part du personnel formé (min.) ⁴⁶	Taille maximale des groupes ⁴⁷	Facteur de pondération pour tranches d'âge particulières	Ratio d'encadrement (min.)
AG (ville d'Aarau)	2	50%	âges mixtes : 12 places	< 18 mois : 1.5	0-1.5 an : 1/4 dès 1.5 an : 1/6
AI		50%		< 18 mois : 1.5 dès CE : 0.75	0-1.5 an : 1/4 1.5 an – CE : 1/6 dès CE : 1/8
AR^{a)}					0-1,5 an : 1/3 1,5-6 ans : 1/8 6-12 ans : 1/12
BE	2	50%	âges mixtes : 12 enfants	< 12 mois : 1.5 dès CE : 0.75	0-1 an : 1/4 1 an – CE : 1/6 dès CE : 1/8
BL	2	50%	âges mixtes : 12 enfants	< 18 mois : 1.5	0-1.5 an : 1/4 1.5 an – CE : 1/6 dès CE : 1/11 - 1/8
BS⁴⁸	2	50%	âges mixtes : 10 places Garderies privées dès 3 ans : 12 places	< 18 mois : 1.5	0-1.5 an : 1/3.3 dès 1.5 an : 1/5 Garderie privée dès 3 ans : 1/6
FR		66%			0-2 ans : 1/4 2-4 ans : 1/7 4-6 ans : 1/12
GE	0-1 ans : 3 1-2 ans : 3 2-4 ans : 2	60%	0-1 ans : 12 enfants 1-2 ans : 15 enfants 2-4 ans : 16 enfants		0-1 an : 1/4 1-2 ans : 1/5 2-3 ans : 1/8 3-4 ans : 1/10
GL^{b)}		50%			0-1.5 an : 1/3 1.5-3 ans : 1/5 3-4.5 ans : 1/8 4.5-6 ans : 1/10
GR		50%		< 12 mois : 1.5	0-1 an : 1/4 dès 1 an : 1/6
JU		80%			0-2 ans : 1/5 2-4 ans : 1/10 4-6 ans : 1/15
LU (ville Lucerne)		50%		< 18 mois : 1.5 3 ans – CE : 0.8 dès CE : 0.5	0-1.5 an : 1/3.3 1.5-3 ans : 1/5 3 ans – CE : 1/6.25 dès CE : 1/10
NE		66%			0-2 ans : 1/5 2 ans - 1er cycle : 1/8

⁴⁶ La part minimale du personnel formé se rapporte au besoin en personnel conformément au taux d'encadrement. Si davantage de collaborateurs sont engagés, il est en principe possible de s'écarter de ce minimum.

⁴⁷ En ce qui concerne la taille maximale des groupes, les recommandations sont en principe plus fréquentes que les normes.

⁴⁸ Il n'existe pas de normes absolues en termes de taille des groupes. Leur taille peut être supérieure, en fonction du concept pédagogique et des locaux.

					1er cycle : 1/12 2ème cycle : 1/18
NW^{b)}		50%			0-1.5 an : 1/3 1.5-3 ans : 1/5 3-4.5 ans : 1/8 4.5-6 ans : 1/10
OW	2	50%	âges mixtes : 10-12 places	< 18 mois : 1.5	0-1.5 an : 1/4 dès 1.5 ans : 1/6
SG		60%			0-1.5 an : 1/3 dès 1.5 ans ⁴⁹ : 1/8
SH		50%		< 18 mois : 1.5 dès CE : 0.75	0-1.5 an : 1/4 1.5 ans – CE : 1/6 dès CE : 1/8
SO		50%		< 18 mois : 1.5 dès CE : 0.75	0-1.5 an : 1/4.7 - 1/4 1.5 ans – CE : 1/7 - 1/6 dès CE : 1/9.3 - 1/8
SZ	2	50%	âges mixtes : 12 places	< 18 mois : 1.5 dès CE : 0.5	0-1.5 an : 1/4 1.5 ans – CE : 1/6 dès CE : 1/12
TG^{b)}		50%			0-1.5 an : 1/3 1.5-3 ans : 1/5 3-4.5 ans : 1/8 4.5-6 ans : 1/10
TI		33% ⁵⁰			0-1 an : 1/4 1-2 ans : 1/5 2-3 ans : 1/8 > 3 ans : 1/12
UR		50%		< 18 mois : 1.5 dès 3 ans : 0.8	0-1.5 an : 1/3.3 1.5-3 ans : 1/5 dès 3 ans : 1/6.25
VD		80%	0-2 ans : 5 enfants 2-3 ans : 7 enfants 3-4 ans : 10 enfants > 4 ans : 12 enfants âges mixtes : déterminé par le plus jeune enfant		0-2 ans : 1/5 2-3 ans : 1/7 3-4 ans : 1/10 > 4 ans : 1/12 âges mixtes : déterminé par le plus jeune enfant
VS		66%			Groupes d'âges spécifiques : 0-1.5 an : 1/5 1.5-3 ans : 1/6 3-6 ans : 1/8 Groupes d'âges mixtes : 1.5-6 ans : 1/8
ZG	2	50%	0-3 ans : 9 places 3 ans jusqu'à/avec CE : 14 places Groupes d'âges mixtes : 12 places	< 18 mois : 1.5	0-3 ans : 1/3 3 ans jusqu'à/avec CE : 1/7 Groupes d'âges mixtes avec enfants < 1.5 an : 1/4 Groupes d'âges mixtes sans enfants de moins de 1.5 an : 1/6
ZH		50%	12 places	< 18 mois : 1.5	0-1.5 an : 1/4 dès 1.5 an – CE : 1/6

⁴⁹ Le ratio d'encadrement indiqué vaut pour le personnel formé.

⁵⁰ Dans le canton du TI, les crèches subventionnées reçoivent des subventions plus importantes, si elles peuvent garantir une part de personnel formé plus importante. À ce sujet, voir également « Exemple du canton TI – Système de financement basé sur l'incitation » au point 4.2.2.

Source : Enquête Ecoplan 2020

Rem. : a) Le ratio d'encadrement indiqué vaut pour le personnel formé, b) Le ratio d'encadrement indiqué vaut pour les assistants socio-éducatifs

L'étude globale 2014 émettait le constat que dans les documents officiels en Suisse alémanique, les ratios d'encadrement ne sont souvent pas mentionnés directement, mais qu'ils doivent être déduits des normes relatives au taux d'encadrement. Le législateur fixe la plupart du temps le nombre minimum de personnes affectées à l'encadrement d'un groupe et la taille maximale des groupes. Aujourd'hui, dans la plupart des cantons alémaniques, soit le législateur fixe directement le ratio d'encadrement (AI, AR, NW, SG, SH, TG, UR, ZG), soit il donne des indications sur le nombre de personnes qui doivent être présentes pour assurer l'encadrement, dans un contexte où le nombre d'enfants augmente constamment (BL, BS, GL, GR, ville de Lucerne, SO). La raison de ce changement peut venir du fait que la taille du groupe joue un rôle moins important par rapport à 2014 et que de nombreux cantons n'émettent plus de normes à ce sujet. Ces cantons s'accordent en cela avec l'Association kibesuisse qui, dans ses directives actuelles n'émet sciemment plus de normes sur la taille des groupes, de manière à envisager davantage la crèche comme un tout et porter l'attention sur la relation entre l'enfant et le personnel d'encadrement⁵¹. Dans les cantons romands, le ratio d'encadrement était déjà directement indiqué en 2014.

Les cantons de GL, NW et TG se réfèrent aux normes de kibesuisse. Depuis peu, les normes de kibesuisse ne sont plus seulement liées à l'âge, mais aussi aux qualifications des collaborateurs. Ainsi dans les cantons de GL, NW et TG, le ratio d'encadrement indiqué ne vaut que pour les assistants socio-éducatifs, alors que les éducateurs de la petite enfance ES par exemple, sont autorisés à prendre en charge un nombre supérieur d'enfants.⁵² Dans le canton d'AR, les normes indiquées s'appliquent au personnel formé.

Nombre d'enfants par personne : comparaison entre les cantons

Les comparaisons entre normes cantonales relatives au taux d'encadrement doivent être interprétées avec prudence. Comme le montre le Tableau 3-11, les normes relatives au ratio d'encadrement se distinguent en fonction de l'âge des enfants et de la composition des groupes⁵³. On différencie en principe les classes d'âges suivantes : prime enfance et enfants jusqu'à l'école enfantine, puis dès l'école enfantine, bien que les classes d'âge ne soient pas définies de manière homogène. A l'exception des GR et de BE, les cantons de Suisse alémanique appliquent le terme de prime enfance aux enfants jusqu'à 18 mois, qui se voient attribuer une pondération plus élevée (ratio d'encadrement supérieur). Aux GR et à BE en revanche, ce sont les enfants jusqu'à 12 mois qui se rangent dans cette catégorie. Dans les cantons de GE

⁵¹ Cf. kibesuisse (2016) : Lignes directrices pour les structures d'accueil collectif/crèches, (en allemand) sur Internet : https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/kibesuisse_Broschuere_Richtlinien_Kindertagesstaetten_A5_low.pdf (3.6.2020), p. 3.

⁵² Cf. kibesuisse (2016) : Lignes directrices pour les structures d'accueil collectif/crèches, (en allemand) sur Internet : https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/kibesuisse_Broschuere_Richtlinien_Kindertagesstaetten_A5_low.pdf (3.6.2020), p. 10.

⁵³ Dans les groupes séparés selon l'âge, s'appliquent en partie d'autres normes que dans les groupes d'âges mixtes.

et TI, ce sont également les enfants jusqu'à 12 mois qui font partie de la prime enfance. Le VS classe dans cette tranche d'âge les enfants jusqu'à 18 mois, tandis que dans le reste de la Suisse romande, ce sont même les enfants jusqu'à 24 mois qui sont attribués à cette catégorie, avec un ratio d'encadrement supérieur.

Tableau 3-12 : Directives sur le nombre d'enfants par personne chargée de l'encadrement

	Âge	Nombre d'enfants		Âge	Nombre d'enfants		Âge	Nombre d'enfants
Ville d'Aarau ^{a)}	0	4	GR	0	4	SZ	0	4
	1 ^{b)}	4		1	6		1 ^{b)}	4
	2	6		2	6		2	6
	3	6		3	6		3	6
	4	6		4	6		4 ^{c)}	12
	5	6		5	6		5	12
AI	0	4	JU	0	5	TG ^{d)}	0	3
	1 ^{b)}	4		1	5		1 ^{b)}	3
	2	6		2	10		2	5
	3	6		3	10		3	8
	4 ^{c)}	8		4	15		4 ^{e)}	8
	5	8		5	15		5	10
AR ^{g)}	0	3	Ville de Lucerne ^{a)}	0	3,3	TI	0	4
	1 ^{b)}	3		1 ^{b)}	3,3		1	5
	2	8		2	5		2	8
	3	8		3	6,25		3	12
	4	8		4 ^{c)}	10		4	12
	5	8		5	10		5	12
BE	0	4	NE	0	5	UR	0	3,3
	1	6		1	5		1 ^{b)}	3,3
	2	6		2	8		2	5
	3	6		3	8		3	6,25
	4 ^{c)}	8		4 ^{c)}	12		4	6,25
	5	8		5	12		5	6,25
BL	0	4	NW ^{d)}	0	3	VD ^{f)}	0	5
	1 ^{b)}	4		1 ^{b)}	3		1	5
	2	6		2	5		2	7
	3	6		3	8		3	10
	4 ^{c)}	8		4 ^{e)}	8		4	12
	5	8		5	10		5	12
BS	0	3,3	OW	0	4	VS ^{f)}	0	5
	1 ^{b)}	3,3		1 ^{b)}	4		1 ^{b)}	5
	2	5		2	6		2	6
	3	5		3	6		3	8
	4	5		4	6		4	8
	5	5		5	6		5	8
FR	0	4	SG ^{d)}	0	3	ZG ^{f)}	0	3
	1	4		1 ^{b)}	3		1 ^{b)}	3
	2	7		2	8		2	3
	3	7		3	8		3	7
	4	12		4	8		4	7
	5	12		5	8		5	7
GE	0	4	SH	0	4	ZH	0	4
	1	5		1 ^{b)}	4		1 ^{b)}	4
	2	8		2	6		2	6
	3	10		3	6		3	6
	4	k.A.		4 ^{c)}	8		4 ^{c)}	6
	5	k.A.		5	8		5	6
GL ^{d)}	0	3	SO	0	4	kibe-suisse ^{d)}	0	3
	1 ^{b)}	3		1 ^{b)}	4		1 ^{b)}	3
	2	5		2	6		2	5
	3	8		3	6		3	8
	4 ^{e)}	8		4 ^{c)}	8		4 ^{e)}	8
	5	10		5	8		5	10

Source : Enquête Ecoplan 2020

Rem. : a) Pas de normes cantonales, réglementation déléguée à l'échelon communal ; b) Valable pour les enfants jusqu'à 18 mois ; c) Valable pour les enfants dès l'école enfantine/élémentaire ; d) Le ratio d'encadrement indiqué s'applique aux assistants socio-éducatifs ; e) Valable pour les enfants jusqu'à 4 ans et demi ; f) Valable pour les groupes d'âges mixtes ; g) Le ratio d'encadrement indiqué s'applique au personnel formé

Compte tenu des différentes définitions des classes d'âge, le Tableau 3-12 fournit une vue d'ensemble du nombre d'enfants pris en charge, par personne et en fonction de l'âge, dans les différents cantons. Ce tableau montre que le principe suivant s'applique : plus jeunes sont les enfants, moins ils sont nombreux à être encadrés par une seule personne. Pour la prime enfance, les normes varient entre $\frac{1}{2}$ et $\frac{1}{5}$, tandis que pour les enfants en âge préscolaire, elles varient entre $\frac{1}{5}$ et $\frac{1}{12}$. Les normes sont tendanciellement plus souples en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. Cette différence peut éventuellement s'expliquer par le fait qu'en Suisse romande, le personnel d'encadrement dispose plus souvent d'une formation de niveau tertiaire. En Suisse romande la part de personnel formé exigée est en outre plus importante.

Le Tableau 3-13 présente, pour chaque âge, la norme cantonale la plus basse et la plus élevée, ainsi que la norme moyenne concernant le nombre d'enfants affectés à une personne en Suisse. La valeur modale est également indiquée, soit le nombre d'enfants qui, par groupe d'âge, est le plus souvent prescrit. Pour les enfants de moins de 2 ans, la norme qui s'applique le plus souvent en Suisse est celle de 4 enfants pour une personne assurant l'encadrement. Pour les enfants âgés de 2 à 4 ans, une majorité des cantons autorisent un maximum de 6 enfants par personne, tandis qu'à partir de 4 ans, ce sont même 8 enfants qui peuvent être confiés à la même personne.

Tableau 3-13 : Normes cantonales minimales, maximales et moyennes concernant le nombre d'enfants par personne assurant l'encadrement

Âge	Min.	Max.	Moyenne	Valeur modale
0	3	5	3.8	4
1 ^{a)}	3	6	4.1	4
2	3	10	6.3	6
3	5	12	7.3	6
4 ^{b)}	5	15	8.6	8
5	5	15	8.9	8

Source : Enquête Ecoplan 2020

Rem. : a) Valable seulement jusqu'à 18 mois dans quelques cantons b) i Valable seulement jusqu'à 4 ans et demi dans quelques cantons, ou jusqu'à l'entrée à l'école enfantine ; cf Tableau 3-12

Durant les périodes creuses, p. ex. quand le taux d'occupation est plus faible, les normes sont légèrement adaptées dans 11 cantons. Dans ces circonstances, une personne formée suffit, dans la mesure où il n'y a pas plus de 3 à 6 enfants. Mais cette règle consiste pour l'essentiel à appliquer le taux d'encadrement de manière conséquente. Les pondérations pour certaines classes d'âge ne sont cependant plus prises en compte dans ce cas. Dans les cantons de TI et VD, il est précisé qu'une personne formée supplémentaire doit pouvoir être disponible immédiatement.

Part minimale de personnel formé et classement des personnes en formation

Le personnel formé est secondé par du personnel non formé. La majorité des cantons (à l'exception d'AR⁵⁴, AG et LU) émettent des normes sur la proportion entre personnel formé et non formé. Comme le montre le Tableau 3-11, la règle exige en Suisse alémanique dans la majorité des cas, que la part de personnel formé soit de 50% au minimum. En Suisse romande et à SG, ce sont deux personnes sur trois qui doivent en principe disposer de qualifications reconnues, tandis que dans le canton du JU la proportion est 80 % et même de 80% à 100% dans le canton de VD. Au TI en revanche, il est suffisant qu'une personne sur trois atteste des qualifications requises. Si le groupe est réduit de manière à n'employer plus qu'une personne, celle-ci doit être suffisamment qualifiée, comme le veut la norme s'appliquant aux heures creuses.

Le paragraphe 3.5 précise quelles sont les formations reconnues par les cantons. Mais ces derniers appliquent aussi différentes règles quant aux personnes en formation et à la façon de les comptabiliser (ou pas) comme personnel formé. Dans les cantons de AI, BE, BL, BS, FR, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, TG, VD, VS et ZG, les apprentis ne sont pas considérés comme personnel formé. Certains cantons reconnaissent les apprentis comme (partiellement) formés, à partir d'un certain stade de formation (AR, ville de Lucerne⁵⁵, SO, SZ, UR, TI). Dans les cantons de SO et ZH, les collaborateurs en formation sont considérés comme personnel formé, dans la mesure où ils accomplissent une formation en emploi de degré tertiaire ou un apprentissage complémentaire pour un CFC d'ASE. La même règle s'applique dans le canton de GE pour les personnes qui changent d'orientation professionnelle et disposent d'une formation de niveau tertiaire dans le domaine de la formation.

Normes concernant les stages

L'équipe d'encadrement est souvent secondée par des stagiaires. Comme le montre le Tableau 3-14, les stagiaires sont comptabilisés dans le ratio d'encadrement, mais ne sont pas considérés comme personnel formé⁵⁶. Les cantons d'AR, JU, NE, VD et VS font exception, dans la mesure où les stagiaires ne peuvent pas être comptabilisés dans le personnel d'encadrement. Les cantons de GE et de GL n'émettent pas d'indications sur la classification des stagiaires.

⁵⁴ AR recommande aux crèches de s'orienter au calculateur de pourcentages de postes de kibesuisse.

⁵⁵ En ville de Lucerne, les normes relatives aux stages ont été fixées par la commission tripartite du canton de Lucerne et sont par conséquent valables dans l'ensemble du canton.

⁵⁶ BL et kibesuisse recommandent cependant de ne pas comptabiliser ces personnes.

Tableau 3-14 : classification des stagiaires

	Ne peuvent pas être comptabilisés dans le ratio d'encadrement	Peuvent être comptabilisés dans le ratio d'encadrement
Considérés comme non formés	AR, JU, NE, VD, VS	Ville d'Aarau, AI, BE, BL, BS, FR (à 50%), GR, ville de Lucerne, NW (à 50%), OW, SG (à 70%), SH, SO, SZ, TG (à 50%), UR, TI (à 30%) ZG, ZH

Source : Enquête Ecoplan 2020

Dans un courrier, la CDAS et la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) ont attiré l'attention sur la problématique des stages précédant l'entrée dans la formation professionnelle.⁵⁷ Il n'est en fait pas nécessaire d'accomplir un tel stage pour entamer une formation. Afin d'éviter que les stagiaires ne soient employés comme force de travail bon marché, il faut instaurer des critères objectifs pour ces stages. En plus des normes sur la classification des stagiaires, peu de cantons disposent actuellement de tels critères objectifs. Le canton de NE par exemple, limite la durée d'un stage préparatoire à 8 semaines, la prolongation étant autorisée jusqu'au commencement de l'apprentissage et la conclusion d'un contrat d'apprentissage. La situation est similaire dans le canton de BE : conformément aux directives de la commission cantonale du marché du travail, la durée du stage est limitée à 6 mois et peut être prolongée à une année uniquement à conclusion d'un contrat. Le canton d'AR et la ville de Lucerne limitent la durée du stage à une année. Les cantons d'AR et GR précisent en outre que le nombre de places de stages ne doit pas dépasser le nombre de places d'apprentissage disponibles dans l'année. Alors que la majorité des cantons s'en tiennent uniquement à la norme sur le ratio minimal de personnes formées et non formées, le canton de FR précise que deux personnes en formation peuvent être employées au maximum par groupe (stagiaires inclus).

En plus des normes légales, des commissions cantonales émettent dans plusieurs cantons (p. ex. OW, NW, UR, SO) des recommandations ou des normes sur l'engagement des stagiaires. Par exemple, dans les cantons d'OW, NW et UR, la commission tripartite exige que la personne engagée pour un stage ait aussi la perspective d'obtenir une place d'apprentissage dans le délai d'une année. La commission édicte de plus des normes sur le salaire minimum et limite la durée du stage à 6 mois si aucun contrat d'apprentissage n'est conclu.

Bilan : état des lieux et développement depuis 2014

La plupart des cantons disposent de normes sur le ratio d'encadrement et sur la part minimale de personnel formé (à l'exception de AG, AR et LU). En comparaison avec 2014, les normes sont plus souvent directement formulées et ne doivent plus être déduites d'autres indicateurs

⁵⁷ Cf. Conférence des Chefs des Départements cantonaux de l'économie publique CDEP et Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales CDAS (2017) : Praktika im Sozialbereich. Sur Internet : https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2017.09.21_Courrier_SODK_VDK_Sozialpraktika.pdf (25.9.2020).

sur le taux d'encadrement. En même temps, de nombreux cantons n'émettent plus de normes sur la taille des groupes. Les différences entre les normes sur le ratio d'encadrement doivent être interprétées avec prudence. Ces normes semblent en effet plus strictes en Suisse alémanique, mais en Suisse romande la part minimale de personnel formé est nettement plus élevée qu'en Suisse alémanique. Peu de cantons disposent de normes sur les stages préparatoires pour l'entrée dans la formation initiale.

Comparaison européenne – Ratio d'encadrement et taille maximale des groupes (Eurydice Report)⁵⁸

La majorité des pays européens a édicté des prescriptions sur le taux d'encadrement au niveau national. Même si dans la pratique le nombre effectif d'enfants peut être inférieur aux valeurs indiquées, les valeurs mentionnées dans ces prescriptions européennes fournissent une indication utile sur les normes en vigueur dans l'ensemble de l'Europe.

De nombreux pays réglementent au plus haut niveau aussi bien le nombre maximal d'enfants par groupe que par personne affectée à l'encadrement. Dans d'autres pays, c'est seulement l'un de ces aspects qui est défini au plus haut niveau. Dans quelques pays en revanche, c'est au niveau local que sont décidés la taille maximale des groupes et le ratio d'encadrement, notamment au Danemark, en Suède, en Lettonie et en Islande.

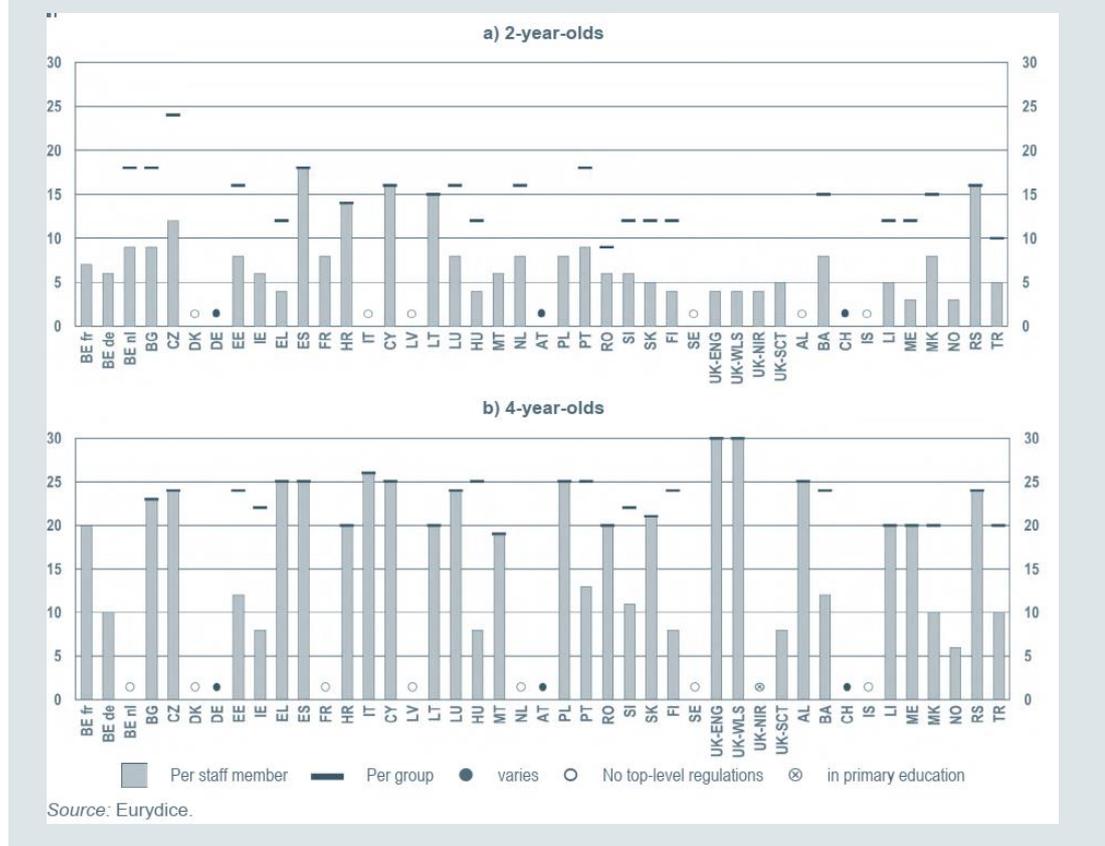
Les prescriptions sur le taux d'encadrement tiennent en principe compte de l'âge des enfants, tout en appliquant la règle suivante : plus l'âge des enfants pris en charge est élevé, plus importants peuvent être la taille maximale des groupes et le ratio enfants/personnel d'encadrement. Souvent les diverses formations du personnel d'encadrement sont aussi prises en compte dans le taux d'encadrement.

Le Tableau 3-15 ci-dessous présente le nombre maximal d'enfants affecté par personne assurant l'encadrement et par groupe, pour les enfants de 2 ans et 4 ans. Dans la mesure où tous les pays n'ont pas émis de prescriptions sur ces aspects, ces lacunes ont été comblées en calculant les chiffres indicatifs manquants. Les différences entre les pays européens sont considérables.

- **Taille de groupe maximale** : pour les enfants de 2 ans, le nombre maximal d'enfants par groupe varie entre 9 pour la Roumanie et 24 pour la Tchéquie. Pour les enfants de 4 ans, Malte présente la limite supérieure la plus basse, avec 19 enfants par groupe, et la Grande Bretagne a la limite la plus élevée, avec 30 enfants par groupe.
- **Nombre d'enfants par personne** : pour les enfants de 2 ans, le nombre maximal d'enfants par personne varie entre 3 (Monténégro et Norvège) et 18 (Espagne). Dans la majorité des pays disposant d'une réglementation au plus haut niveau, le nombre maximal d'enfants par collaborateur se situe entre 5 et 8. Le ratio maximal entre enfants et personnel, pour les enfants de 4 ans, est le double de celui exigé pour les enfants de 2 ans.

⁵⁸ Toutes les données de cette comparaison se réfèrent à l'Eurydice Report (2019), *Early Childhood Education and Care in Europe*, 2019 Edition.

Tableau 3-15 : Nombre maximal d'enfants par groupe et collaborateur pour les 2 et 4 ans, 2018/2019



3.7 Autres aspects qualitatifs

Comme le montre le Tableau 3-4, les cantons règlent encore toute une série d'autres aspects qui influencent aussi la qualité de l'encadrement. Un aspect presque aussi important que les trois principaux déjà évoqués est celui des **normes relatives aux locaux**. Dans ce domaine également, des normes existent dans tous les cantons, sauf AG et LU. Mais ces normes ne sont pas toutes aussi précises et laissent souvent une certaine marge d'interprétation. Dans de nombreux cantons, les points suivants sont mentionnés comme standards minimaux : deux locaux de jeux différents, ainsi qu'un local de repos pour les enfants de moins de 18 mois, des espaces clairs, un équipement adapté aux enfants, ainsi qu'un accès à une surface de jeu extérieure.

Les normes se rapprochent des recommandations de kibesuisse⁵⁹ et comprennent souvent aussi des standards minimaux en ce qui concerne la surface utilisable. En comparaison avec

⁵⁹ Cf. kibesuisse (2016), Lignes directrices pour les structures d'accueil/crèches. Sur Internet (en allemand) : https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/kibesuisse_Broschuere_Richtlinien_Kindertagesstaetten_A5_low.pdf (3.6.2020).

2014, les normes sont, là aussi, moins souvent définies par groupes, mais plus souvent par enfant. Les recommandations de kibesuisse préconisent environ 5 m² par enfant. La majorité des cantons prescrivent 5-6 m², mais il existe aussi des exceptions, comme les cantons de NE, VS, VD et GE avec 3 m².

Presque tous les cantons édictent des **normes sur la sécurité et l'hygiène**. Par rapport à 2014, de nouveaux cantons (AI, AR, BL, SH, SZ) s'ajoutent à cette liste et émettent des normes en matière de sécurité et d'hygiène. Concernant les normes relatives à la sécurité, on exige au minimum le respect du règlement de protection contre les incendies, et un agrément du service du feu est requis. De plus, presque toutes les normes précisent la nécessité d'un concept de sécurité réglant des points tels que : les numéros d'urgence, un plan d'évacuation, un entreposage sûr des médicaments et des produits d'entretien, de même que des accès sécurisés aux escaliers, portes et fenêtres. En matière d'hygiène, les normes cantonales vont un peu moins loin que l'OPE. Hormis l'agrément de l'inspecteur des denrées alimentaires, quelques points sont précisés isolément, comme la mise à disposition de toilettes adaptées (BS), une planification concernant l'hygiène (ville d'Aarau, AI, BE, GL, ville de Lucerne, SH et ZG). Les cantons de FR et GE vont en revanche nettement plus loin et ont élaboré leur propre manuel d'hygiène.

Les **normes relatives à l'alimentation** sont généralement assez vagues. On constate pour l'essentiel que les structures sont tenues de fournir des repas sains, équilibrés et adaptés aux enfants. 15 cantons émettent ce type de normes. Les cantons de SO et BE se réfèrent au label « Fourchette Verte ». ⁶⁰

Dans 13 cantons, le législateur prévoit des **horaires d'ouverture** et dans le canton de AG, seulement sur le plan communal. Les normes fixent un horaire d'ouverture minimal par jour et, dans la plupart des cas, elles sont mentionnées en lien avec le régime d'autorisation. Elles servent à distinguer les institutions soumises à autorisation ou non soumises à autorisation.

En contradiction avec les recommandations de la CDAS, il est rare de trouver des **standards minimaux sur les salaires**. En fin de compte, seuls les cantons de GE, TI et VS émettent de telles normes, ce dernier précisant des montants maximaux reconnus pour le subventionnement. La ville de Zoug émet des normes communales, en plus des normes cantonales, dans lesquelles elle se réfère aux normes de kibesuisse.

⁶⁰ Indépendamment des recommandations, le label est aussi appliqué dans d'autres cantons.

4 Normes sur le financement

4.1 Introduction

En Suisse l'accueil extrafamilial est principalement financé par les parents. Les pouvoirs publics (cantons et/ou communes) participent fréquemment au financement et parfois aussi les employeurs, sur une base légale ou volontaire. La Confédération intervient de manière subsidiaire. Dans le cadre de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, elle contribue à la création ou au développement de structures. Le financement relève ainsi du domaine de responsabilité des cantons et des communes.

Ce chapitre se concentre sur ces problématiques de financement des offres d'accueil de la prime enfance :

- **Compétence** : quelle autorité est compétente pour le financement des crèches ?
- **Formes de financement** : comment les pouvoirs publics participent-ils aux coûts de l'accueil extrafamilial ? Le canton participe-t-il aux coûts de l'accueil extrafamilial de la prime enfance ? Comment les coûts sont-ils répartis lorsque le canton et les communes cofinancent l'offre ?
- **Montant de la subvention** : existe-t-il des normes sur le montant des subventions versées par les pouvoirs publics ? Les coûts standard sont-ils fixés et si oui, par qui ? Quel est le montant des coûts standard ?
- **Tarifs parentaux** : existe-t-il des normes sur les tarifs parentaux et si oui, par qui sont-elles établies ? Quels sont les montants minimaux et maximaux des contributions ? Les tarifs sont-ils liés à certaines conditions ?

4.2 Participation des pouvoirs publics au financement

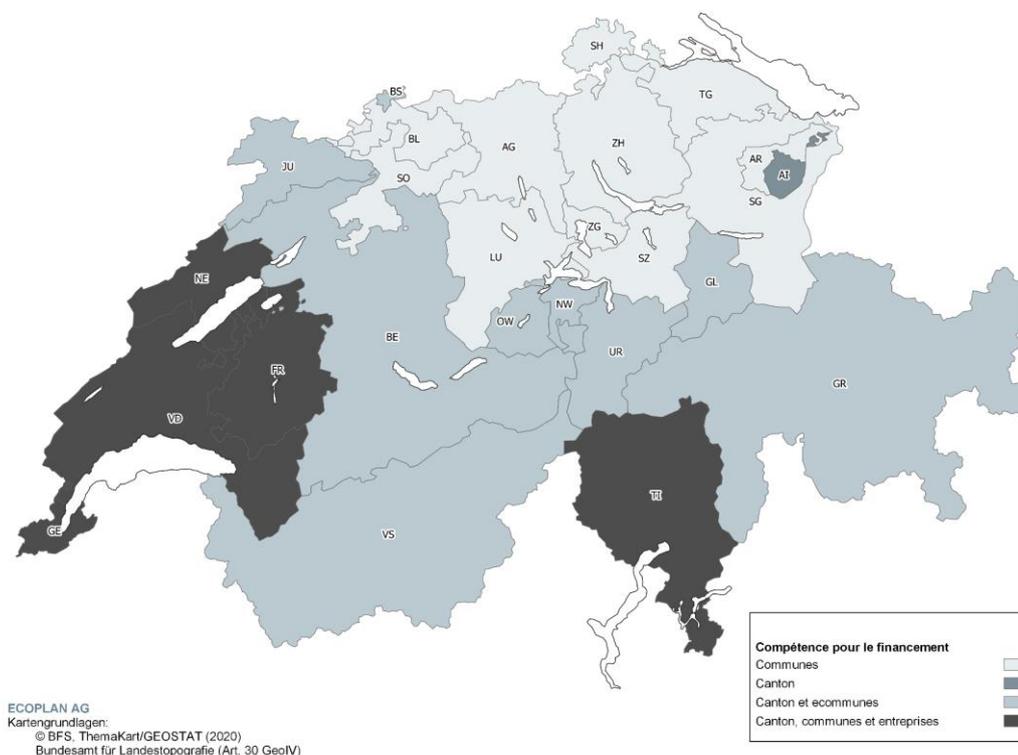
4.2.1 Compétences pour le financement

Différentes modalités de répartition des tâches existent entre les cantons et les communes, qui peuvent se regrouper comme suit :

- **Compétence seulement communale** : cette réglementation s'applique dans 11 cantons : AG, AR, BL, LU, SG, SH, SO, SZ, TG, ZG, ZH
- **Compétence seulement cantonale** : AI
- **Compétence commune du canton et des communes** : cette réglementation s'applique dans 9 cantons : BE, BS, GL, GR, JU, NW, OW, UR, VS
- **Compétence commune du canton, des communes et des entreprises** : GE, NE, FR, VD, TI

Le Tableau 4-1 ci-dessous présente les compétences pour le financement.

Tableau 4-1 : Compétence pour le financement



Ce tableau montre que la Suisse se partage en deux modèles en ce qui concerne la structure de financement : Dans 11 cantons, ce sont les communes qui sont seules compétentes pour le financement et dans 9 cantons, les communes et le canton sont tous deux compétents. Dans le nord de la Suisse en particulier, la responsabilité relève le plus souvent des communes, tandis que dans la partie sud, le modèle du cofinancement domine. Seul le canton d'AI confie l'entière responsabilité au canton. Dans 4 cantons romands (FR, GE, NE, VD) et le canton du TI, les entreprises sont impliquées dans la responsabilité du financement, en plus des communes et du canton.

Exemple du canton de FR – Cofinancement via les employeurs

Le canton de FR applique depuis 2011 la Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE). La LStE prévoit en plus de l'obligation de financement des communes, une participation financière de la part du canton et des employeurs. Le canton verse une contribution forfaitaire se montant à 10% des coûts moyens effectifs des institutions subventionnées. La contribution des employeurs se monte à 0,04% de la part salariale due pour les allocations familiales. La contribution des employeurs est prélevée par eux et versée au canton. Le canton répartit ensuite cette

On distingue en principe deux formes (subdivisées en sous-catégories) de contribution des pouvoirs publics au financement de l'accueil extrafamilial :

- **Financement par objet**

Le financement par objet est le plus ancien modèle de financement. Dans ce modèle, les offres d'accueil extrafamilial sont directement soutenues par les pouvoirs publics. Les contributions s'effectuent sous forme financière dans la plupart des cas, mais elles peuvent aussi revêtir la forme de réductions de loyer, de services, etc. Dans le financement par objet, on distingue deux catégories :

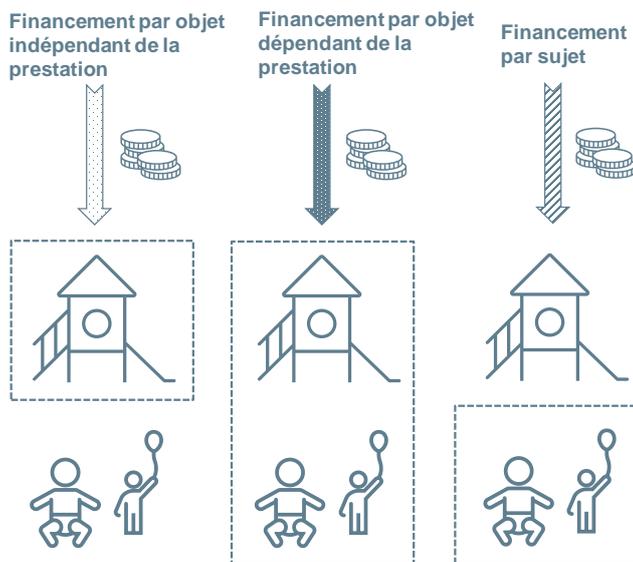
- **Financement par objet indépendant de la prestation fournie** : dans ce mode de financement, les instances de subventionnement soutiennent les offres privées d'accueil extrafamilial par des contributions forfaitaires uniques ou annuelles, indépendamment des prestations d'accueil effectivement fournies.
 - **Financement par objet dépendant de la prestation fournie** : les contributions versées par les instances de subventionnement sont liées à une prestation déterminée et souvent octroyées en fonction du nombre d'enfants pris en charge.
- **Financement par sujet** : dans ce mode de financement, les parents reçoivent de l'instance de subventionnement une contribution aux frais d'accueil. Les subventions sont versées dans un but précis et uniquement pour des prestations effectivement comptabilisées. Les instances de subventionnement déterminent l'octroi et le montant du soutien financier, idéalement sur la base d'objectifs socio-politiques. Parmi les critères largement répandus, qui déterminent le montant des subventions figurent le taux d'occupation des titulaires de l'autorité parentale, leur niveau de revenu et de fortune, ainsi que la taille de la famille.

Souvent la distinction entre financement par sujet et financement par objet lié à la prestation n'est pas explicite. Dans le financement par objet lié à la prestation, les subventions dépendent en règle générale aussi du nombre d'enfants effectivement pris en charge et de la situation financière de leurs parents. Dans ce cas, on parle aussi parfois de financement par sujet indirect. De plus, les contributions peuvent aussi théoriquement, dans le cas du financement par sujet, être versées directement à l'institution d'accueil et ne doivent pas obligatoirement passer par les parents. Le système d'accueil extrafamilial du canton de Berne illustre ce cas de figure. Un critère important du financement par sujet est toutefois le fait que le droit à la subvention s'applique aux parents ou à leurs enfants, mais non aux institutions d'accueil (libre choix de la crèche). Les principes suivants aident à faire la distinction (voir Tableau 4-3) :

- Financement par objet : les subventions sont liées à une institution d'accueil (objet) et pas aux parents/enfants (sujet).
- Financement par sujet : la subvention est liée aux parents/enfants (sujet) et pas à une institution d'accueil (objet).

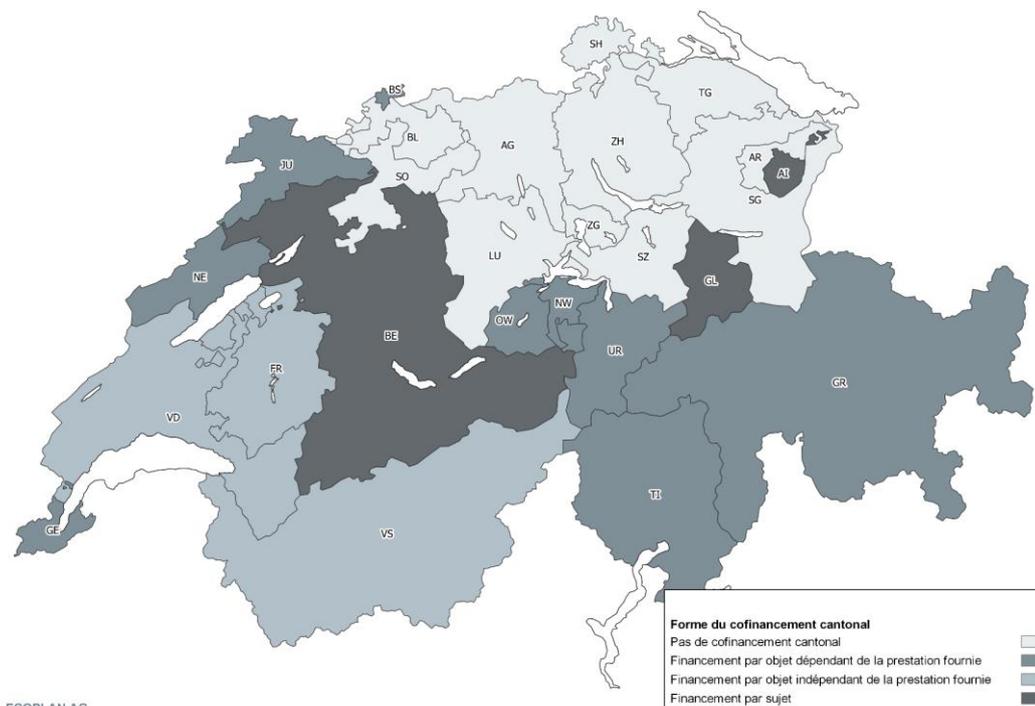
Dans cette analyse, nous nous efforçons d'appliquer la distinction de cette manière. Du fait que ces notions ne sont pas employées de manière uniforme dans les règlements cantonaux et communaux, il est parfois difficile d'établir une distinction claire. En raison de cette incertitude, liée à la multiplicité des possibilités d'aménagement et des formes mixtes, les données de ce chapitre doivent être interprétées avec prudence.

Tableau 4-3 : Différence entre financement par objet et par sujet



Le tableau suivant montre quelle forme de financement les cantons appliquent pour leur participation financière (en partant du principe que le canton participe).

Tableau 4-4 : Forme du cofinancement cantonal



ECOPLAN AG
 Kartengrundlagen
 © BFS, ThemaKart/GEOSTAT (2020)
 Bundesamt für Landestopografie (Art. 30 GeotV)

Sur 15 cantons qui participent au financement, 9 cantons ont opté pour un financement par objet lié à la prestation (BS, GE, GR, JU, NE, NW, OW, TI, UR), 3 cantons pour un financement par objet indépendant de la prestation (FR, VD, VS) et 3 cantons pour un financement par sujet (AI, BE, GL). Dans le canton du TI, les contributions dépendent également de critères de qualité (voir l'exemple du canton TI – Système de financement basé sur l'incitation).

Exemple du canton TI – Système de financement basé sur l'incitation

Le canton du Tessin a opté pour un financement par objet lié à la prestation. En plus d'une contribution fixe, le canton octroie aux crèches des contributions supplémentaires, dans la mesure où elles remplissent certains critères, par exemple un salaire minimum déterminé ou une part de personnel formé d'au moins 50%. Le volume des contributions supplémentaires dépend des conditions que les crèches remplissent. Si elles emploient, par exemple, au moins 75% de personnel pédagogique formé (en plus de la direction), elles obtiennent des contributions supplémentaires à hauteur de 3 points de pourcentage des coûts globaux. Ce système de financement basé sur l'incitation prévoit un financement cantonal minimum de 40% pour un maximum de 66% (contributions supplémentaires incluses). Les communes assument env. 8 à 10% des coûts. Ce système de financement basé sur l'incitation doit permettre de favoriser une amélioration progressive du niveau salarial et de la formation du personnel, tout en soutenant les familles et en diminuant leurs charges.

Dans les 11 cantons qui ne participent pas au financement, les formes de financement varient d'une commune à l'autre (voir ci-dessous l'exemple du canton de BL). Ainsi, à l'intérieur d'un même canton, différentes formes de financement peuvent être appliquées, selon la commune. Pour les chefs-lieux de ces 11 cantons, on trouve les modèles suivants :

- Financement par sujet : villes de Lucerne, Liestal, Herisau, Zoug, Aarau
- Financement par objet indépendant de la prestation fournie : ville de Schwyz
- Financement par objet dépendant de la prestation fournie : Soleure, Frauenfeld, Schaffhouse
- Forme mixte : villes de Zurich et de St-Gall

Exemple du canton de BL – formes de financement des communes⁶¹

Dans le canton de BL, les communes sont compétentes pour le financement des structures d'accueil. Le canton ne participe pas au financement des places d'accueil, mais il peut toutefois verser des contributions de départ aux crèches (si la Confédération ne devait plus assurer le financement incitatif) et financer la formation continue.

⁶¹ Les indications se basent sur cette source : Bürocommunis (2018), Familienergänzende Kinderbetreuung in den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft.

En 2017, 71% des communes du canton de BL ont versé des subventions ou soutenu l'accueil extrafamilial⁶² d'une autre manière (p. ex. en mettant à disposition des locaux etc.). Pour le domaine de la prime enfance (familles de jour incluses) c'est le modèle du financement par objet indépendant de la prestation qui domine⁶³ (48%), suivi du financement par objet axé sur les personnes/sujets⁶⁴ (33%) et le financement par sujet⁶⁵ (25%).

Le chef-lieu cantonal Liestal applique, selon ses propres indications, un financement par sujet. Les subventions de la commune sont versées directement aux crèches. Les subventions destinées aux parents correspondent à la différence entre les coûts standard bruts, pour un jour d'accueil pondéré, et la contribution parentale fixée en fonction du revenu. Les parents paient pour un bébé (moins de 18 mois) la même somme que pour un enfant en bas âge (plus de 18 mois). La différence avec le tarif plus élevé appliqué aux bébés est à la charge de la commune.

Liestal a conclu un contrat de prestations avec les quatre structures implantées sur son territoire. Les contrats précisent entre autres le nombre de jours d'accueil à subventionner et le montant des coûts standard bruts⁶⁶.

4.2.3 Répartition des coûts

Comme déjà mentionné, aussi bien les communes que le canton participent financièrement aux coûts de l'accueil extrafamilial dans 13 cantons. La proportion dans laquelle le canton et les communes se répartissent les coûts n'est pas réglée officiellement dans la plupart des cas.

Seuls 6 des 13 cantons appliquent une clé de répartition officielle. Dans les GR, la commune doit au minimum contribuer à la même hauteur que le canton. Le canton de Berne participe au financement par le biais de la péréquation financière, l'ensemble des communes et le canton contribuant à hauteur de 50% chacun. Les communes peuvent dépendre de la péréquation financière pour un maximum de 80% des coûts, 20% devant être assumés par les communes elles-mêmes (cf. ci-dessous exemple du système de financement du canton de BE). Ainsi les communes endossent dans le canton de BE une part plus élevée des coûts que le canton, comme dans les cantons de NE, OW et VD. Dans le canton du JU, c'est l'inverse. Comme dans le canton de BE, le canton du JU participe au financement des crèches dans le cadre de la péréquation cantonale.

⁶² Elle comprend les organisations de familles de jour, div. modes de garde au niveau de l'école primaire, dans les crèches, les activités de vacances, les familles d'accueil de jour privées.

⁶³ Montant de base versé à l'institution, contribution fixe annuelle, garantie de déficit ou autres.

⁶⁴ Réduction tarifaire pour les parents dans certaines institutions définies.

⁶⁵ Réduction tarifaire pour les parents dans les institutions choisies par les parents.

⁶⁶ Les coûts standard bruts se composent d'un montant de base unitaire pour toutes les structures, ainsi que de suppléments et rabais individuels. Le montant de base s'élève à 93 CHF par jour de garde (Kita Verordnung (ordonnance sur les crèches) du 9 septembre 2016).

Tableau 4-5 : Répartition des coûts entre canton et communes dans les cantons où les compétences sont partagées

Répartition des coûts	Cantons
Pas de clé de répartition officielle	BS, FR, GE, GL, NW, TI, UR, VS
La participation financière des communes est plus élevée que celle du canton	BE, NE, OW, VD
La participation financière des communes est moins élevée que celle du canton	JU
La participation financière des communes est égale à celle du canton	GR

Exemple du canton de BE – Système de financement utilisant des bons de garde

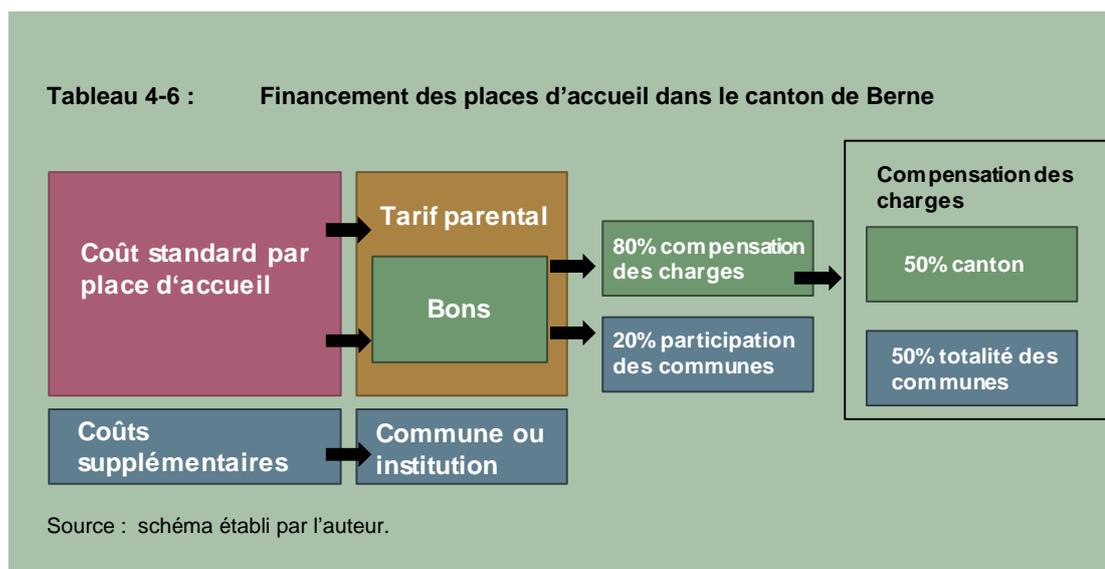
Dans le canton de Berne, les communes et le canton se partagent la responsabilité du financement des offres d'accueil.

Dans ce système, les communes réduisent les coûts de l'accueil extrafamilial, dans les crèches ou les familles de jour, en distribuant aux parents des bons de garde (financement par sujet). L'octroi de bons de garde est lié au revenu et à la fortune, ainsi qu'au taux d'occupation des parents (actifs ou en formation), ou à des indicateurs sociaux. Les parents peuvent faire valoir leurs bons de garde auprès de n'importe quelle structure ou famille de jour disposant de l'autorisation d'exploiter et participant à ce système de bons.

Ni les communes ni les institutions ne sont obligées de participer à ce système de bons de garde. Les communes sont libres de décider si elles veulent émettre des bons et dans quelle ampleur, pour subventionner l'accès des familles aux offres d'accueil. Les crèches et organisations de familles de jour décident également de manière indépendante si elles acceptent les bons de garde comme moyen de paiement. De plus, les crèches et les familles de jour fixent elles-mêmes leurs prix et tarifs parentaux.

Les structures d'accueil facturent aux parents les tarifs, déduction faite des bons de garde, puis elles réclament la somme manquante aux communes. Le canton contribue aux frais des communes pour les bons de garde par le biais de la péréquation financière. La commune peut imputer ses dépenses pour les bons de garde dans le cadre établi de la péréquation financière ; la commune doit cependant s'acquitter d'une quote-part de 20% et elle cofinance également la péréquation financière. Si le montant total des bons dépasse le cadre convenu dans la péréquation, ou si la valeur des bons dépensés est supérieure au montant maximal fixé par le canton, c'est la commune qui doit prendre à sa charge les coûts supplémentaires.

Le Tableau 4-6 présente de manière schématique le système de subventionnement des places d'accueil via les bons de garde dans le canton de Berne.



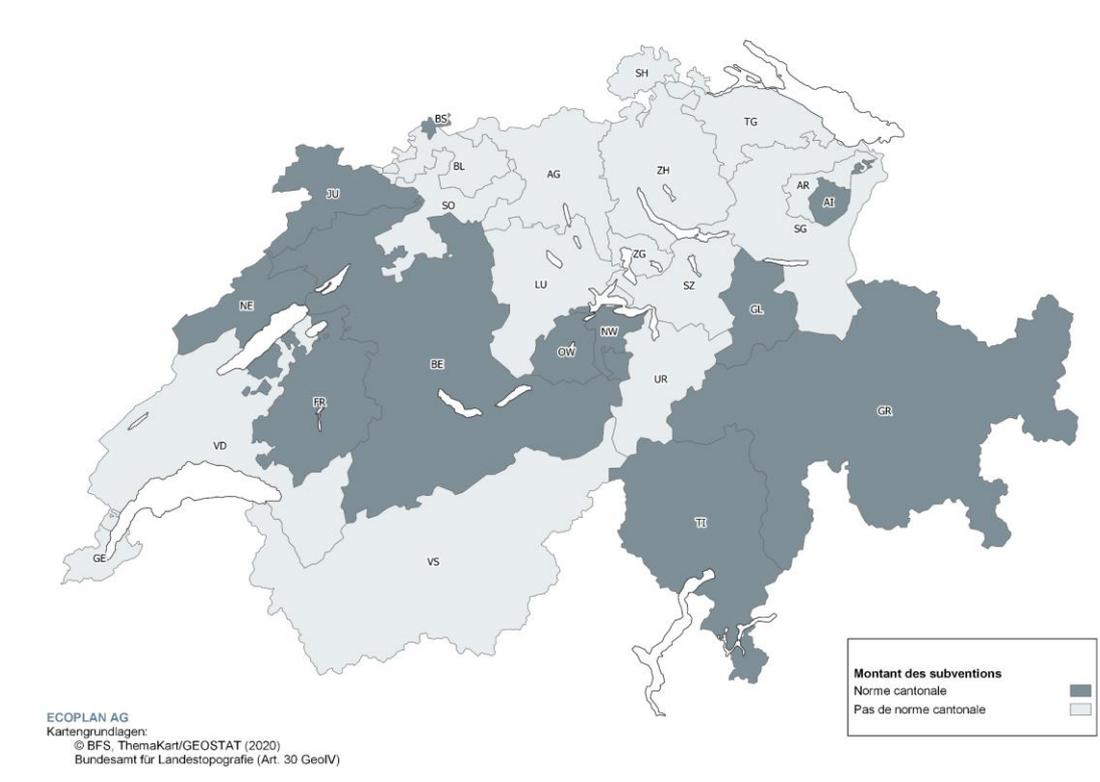
4.2.4 Montant de la subvention

Comme déjà mentionné, le canton et/ou la commune participent dans de nombreux cantons aux coûts de l'accueil extrafamilial des enfants au moyen de subventions liées à la prestation⁶⁷. Différents mécanismes de subventionnement sont appliqués. Selon le mécanisme utilisé, le montant des subventions est aussi fixé différemment. La CDAS recommande l'application de coûts standard comme point de repère pour le montant des subventions. Ce montant résulte ainsi en règle générale des coûts standard, déduction faite des contributions parentales.

9 cantons sur 11, qui participent aux frais d'encadrement par le biais de subventions liées à la prestation, émettent des normes sur le montant des subventions (voir Tableau 4-7). Souvent les normes fixent un maximum pour la contribution de soutien par place d'accueil, comme notamment dans les cantons d'AI (60 CHF par jour), BE (150 CHF pour 20% de prise en charge par semaine pour les enfants de moins de 12 mois, 100 CHF pour 20% de prise en charge par semaine pour les enfants à partir de 12 mois), NW (1'800 CHF par place par année) et OW (45.30 CHF par jour). Le montant maximal de la subvention est le plus souvent lié à un revenu minimum des parents.

⁶⁷ Dans le cadre de cette étude, les subventions indépendantes de la prestation n'ont pas été examinées de manière approfondie.

Tableau 4-7 : Directives cantonales pour le montant de la subvention



Quand le canton ou la commune verse des contributions financières en fonction des prestations fournies, des **coûts standard** sont en général fixés. Les coûts standard désignent les coûts pour une place d'accueil ou une heure d'accueil dans une crèche, calculés sur la base des coûts en matière de personnel, d'administration, de locaux et d'aménagement. Les coûts standard ne correspondent pas forcément aux coûts effectifs d'une structure d'accueil. Le canton ou la commune ne paie la plupart du temps que la différence entre les coûts standard et la contribution des parents, ou certaines parties des coûts standard, mais non les coûts effectifs.

Parmi les cantons qui participent au financement, seuls 4 cantons (GR, NE, NW, OW) ont défini des coûts standard officiels. Dans le canton des GR, les coûts standard se montent à 9.05 CHF par heure et par enfant. Les coûts standard pour une place d'accueil se montent à NW à 121 CHF et à OW à 128 CHF par jour. Le canton de NE fixe le prix de référence à 85 CHF par jour et le prix brut à 115 CHF par jour.

Divers documents législatifs communaux fixent aussi des coûts standard, notamment dans les chefs-lieux Aarau (165 CHF par jour et par enfant de moins de 18 mois, 110 CHF par jour pour les enfants de plus de 18 mois), Liestal (93 CHF par jour), Saint-Gall (104.90 CHF par jour), Zoug (128 CHF par jour) et Zurich (120 CHF par jour). Les coûts standard sont calculés sur la base de différentes méthodes et données de départ. Cela complique l'interprétation des montants et la comparaison entre les coûts standard cantonaux et communaux.

4.2.5 Bilan : état des lieux et développement depuis 2012

Compétences

Dans la majorité des cantons, la compétence pour le financement est partagée entre canton et communes, voire les entreprises dans certains cas. Dans 11 cantons, les communes sont cependant seules responsables du financement. La répartition des tâches n'a guère évolué depuis 2012. En comparaison avec 2012, les communes sont désormais seules responsables du financement dans le canton de AG.

Cofinancement cantonal et forme du financement

La majorité des cantons participe au financement de l'accueil extrafamilial des enfants. Le nombre de cantons qui participent au financement est le même aujourd'hui qu'en 2012. Les seuls changements sont intervenus à GE et AG : le premier participe désormais au financement tandis que le second n'y participe plus.

Le financement par objet lié à la prestation est le modèle de financement cantonal dominant, suivi du financement par objet indépendant de la prestation. Les contributions directement octroyées aux parents pour couvrir les frais d'accueil sont en revanche un modèle plus courant sur le plan communal que cantonal. La forme de cofinancement a changé depuis 2012 dans quelques cantons. Les cantons d'AI, mais aussi GL et BE, appliquent désormais un financement par sujet. Le canton de GE, qui désormais participe au financement, applique le modèle du financement par objet dépendant de la prestation. En ce qui concerne la forme du financement, il est important de relever que ces notions ne sont pas employées de manière uniforme dans les documents législatifs, ni dans les études antérieures. Cela complique la comparaison entre les catégories utilisées pour décrire les formes de financement actuelles et celles des études précédentes.

Répartition des coûts

Dans seulement 13 cantons, le canton et les communes se partagent la responsabilité du financement. Seule une minorité de cantons parmi eux appliquent une clé de répartition officielle entre le canton et les communes. Dans le canton d'OW, la clé de répartition a été modifiée en défaveur des communes. Désormais la différence entre les coûts standard et les contributions parentales n'est plus partagée à parts égales entre le canton et les communes, mais dans une proportion de 40/60. Dans le canton de VD, le canton ne contribue plus désormais au moyen d'une contribution fixe, mais d'une participation à hauteur de 25% aux frais de personnel. Dans le canton de GE, qui participe désormais au financement, il n'y a pas de clé de répartition officielle entre le canton, les communes et les employeurs.

Montant des subventions

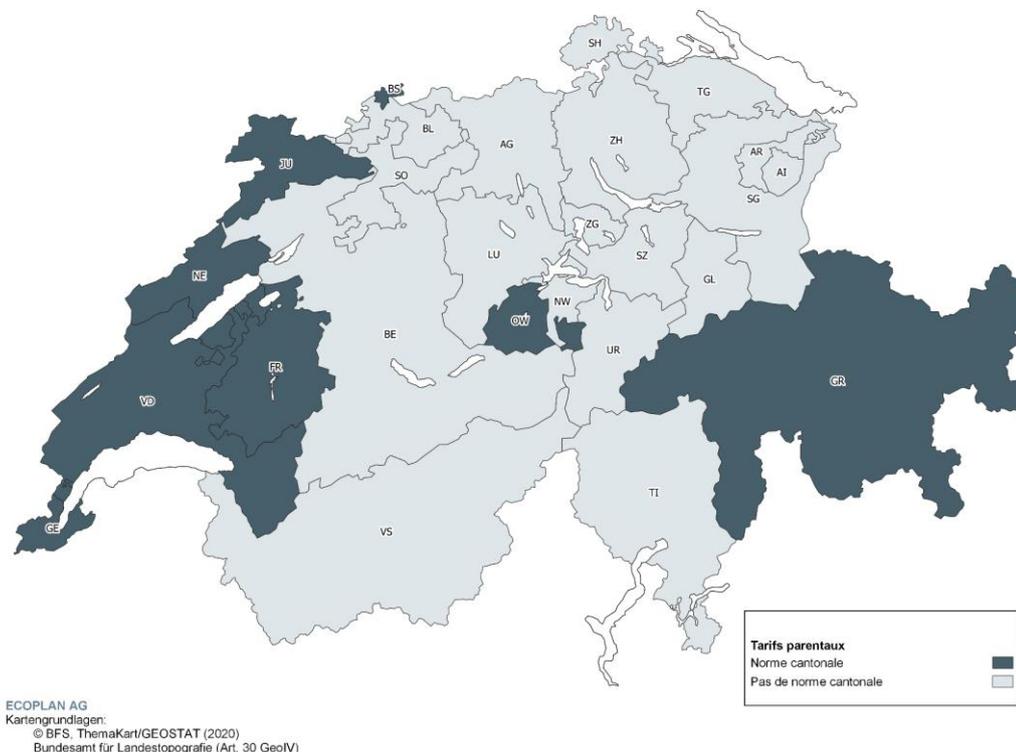
Dans les cantons et les communes qui contribuent aux coûts de l'accueil extrafamilial au moyen de subventions liées à la prestation, le mécanisme de subventionnement est réglé de

manières très diverses. La majorité des cantons qui participent au financement émettent toutefois des normes sur le montant des subventions, par exemple sur le montant minimal ou maximal de la contribution de soutien par place d'accueil. Il est rare de trouver des coûts standard officiels, comme c'était déjà le cas en 2012. Concernant les normes cantonales sur le montant des subventions, la situation n'a guère changé depuis 2012.

4.3 Tarifs parentaux

Dans les localités où les pouvoirs publics ne cofinancent pas l'accueil extrafamilial, les parents assument en règle générale la totalité des coûts. Dans les cantons et les communes où l'accueil est cofinancé par les pouvoirs publics, cela permet d'alléger leur charge financière. Les tarifs parentaux sont de ce fait souvent établis en fonction du revenu. Dans ce type de tarification, un minimum et un maximum sont en général définis et les tarifs parentaux augmentent, de manière linéaire ou échelonnée, si les revenus augmentent. Des rabais sont aussi couramment accordés pour les fratries. Mais les tarifs peuvent aussi être définis indépendamment des revenus et les parents paient alors un tarif unique.

Tableau 4-8 : Directives cantonales pour les tarifs parentaux (institutions subventionnées)



Le montant payé par les parents pour l'accueil extrafamilial dépend d'un côté de la part des places subventionnées et d'un autre côté du système tarifaire propre à la commune ou au canton. Seuls certains cantons disposent de bases tarifaires uniformes pour les institutions subventionnées (voir Tableau 4-8). Dans les 8 cantons dotés de normes cantonales, les

normes relatives aux tarifs parentaux s'appliquent aux crèches privées subventionnées et aux institutions publiques, mais pas aux crèches privées ne bénéficiant pas de subventions. L'éventail des systèmes tarifaires et des prix est large en ce qui concerne les offres d'accueil extrafamilial. Les tarifs minimaux et maximaux varient de manière considérable et sont difficilement comparables, en raison de la diversité des unités (calcul par mois, par jour, par heure d'accueil, voire en fonction d'autres conditions)⁶⁸.

Tableau 4-9 : Normes cantonales sur les tarifs minimaux et maximaux (institutions subventionnées)

Cantons disposant de normes cantonales	Tarif minimal	Tarif maximal
BS	300 CHF par mois <i>Estimation pour la comparaison⁶⁹: 15 CHF par jour</i>	2200 CHF par mois ⁷⁰ <i>Estimation pour la comparaison: 110 CHF par jour</i>
FR	18 CHF par jour	Le coût de revient de la prestation (après déduction de la subvention de l'État/de l'employeur)
GE	Les tarifs parentaux se basent sur la capacité économique des parents et sur le nombre des enfants à charge.	
GR	Les tarifs parentaux se basent sur la capacité économique des parents, mais ne dépassent pas 120 CHF par jour	
JU	7.50 CHF par jour (+ 5 CHF pour les repas) (seulement jusqu'à un revenu de 4000 CHF par mois)	85 CHF par jour (+ 5 CHF pour les repas) (seulement jusqu'à un revenu de 13000 CHF par mois)
NE	10.63 CHF par jour	85 CHF par jour
OW	14.70 CHF par jour	128 CHF par jour
VD	Le montant maximal facturé aux parents ne doit pas dépasser les coûts moyens des prestations concernées au sein du réseau de garderies	

Dans la plupart des cantons, le système de tarification est du ressort des communes ou des institutions. Seuls quelques cantons suivent par conséquent les recommandations de la CDAS concernant les normes tarifaires. Faute de normes tarifaires unifiées, les systèmes tarifaires varient non seulement entre les cantons, mais aussi au sein des cantons, d'une commune à

⁶⁸ Le Tableau 4-9 présente une estimation pour les tarifs maximaux et minimaux par jour pour les cantons disposant d'un tarif par heure ou par mois (quand c'était possible). Les estimations partent du principe qu'un jour comprend 9 heures de prise en charge et un mois comprend 20 jours de prise en charge. Ces hypothèses correspondent aux normes pour le calcul des tarifs parentaux dans le canton de BE, selon l'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS).

⁶⁹ Hypothèse : 20 jours de prise en charge par mois (selon ordonnance canton BE OPIS).

⁷⁰ Uniquement valable pour les crèches subventionnées, pas pour les crèches cofinancées. Les crèches cofinancées sont libres de fixer leur propre système tarifaire.

l'autre, de manière considérable. Les tarifs parentaux sont très différents selon le soutien financier accordé par les pouvoirs publics (tarifs établis en fonction du revenu la plupart du temps) et/ou par l'économie. Les 6 chefs-lieux cantonaux suivants, qui disposent de normes communales, illustrent ces différences⁷¹ :

Tableau 4-10 : Exemple de normes communales sur les tarifs parentaux (institutions subventionnées)

Normes communales	Tarif minimal	Tarif maximal
Ville d'Aarau	15 CHF par jour	165 CHF par jour pour les enfants de moins de 18 mois 110 CHF par jour pour les enfants de plus de 18 mois
Ville de Liestal	24 CHF par jour	110 CHF par jour
Ville de St-Gall	26.80 CHF par jour pour les enfants de moins de 18 mois 21.70 CHF par jour pour les enfants de plus de 18 mois	104.80 CHF par jour pour les enfants de moins de 18 mois 84.90 CHF par jour pour les enfants de plus de 18 mois
Ville de Schaffhouse	16 CHF par jour	102 CHF par jour
Ville de Zoug	20 CHF par jour	125 CHF par jour (coûts totaux)
Ville de Zurich	12 CHF par jour	120 CHF par jour

L'encadré suivant détaille les contributions parentales dans le canton de LU.

Exemple du canton de LU : système tarifaire⁷²

Dans le canton de LU, la compétence relative au financement des crèches relève des communes. Divers acteurs sont associés au financement des offres d'accueil extrafamilial. Les parents assument la plus grande part. Plus de la moitié des crèches sont cofinancées, hormis par les contributions parentales, par les communes (sans bons de garde), par les privés, les églises et/ou les entreprises, ou elles sont soutenues sous la forme de dons ou de locaux mis à disposition gratuitement ou pour un prix réduit. Le canton ne participe pas au financement de l'offre.

Un sondage effectué auprès des crèches en 2017 sur les frais d'accueil assumés par les parents, montre que la structure tarifaire des offres est très hétérogène. Ainsi, pour l'année 2017, les contributions parentales varient pour les enfants dès 19 mois entre 77 et 125 CHF par jour (avec une moyenne de 105 CHF), sur l'ensemble du canton.

⁷¹ Les chefs-lieux Herisau et Lucerne n'ont pas fixé de tarifs maximaux et minimaux.

⁷² Les données relatives à ce cas de figure se basent sur l'étude d'Interface (2018), Kinderbetreuung im Kanton Luzern, Betreuungsangebote Vorschulalter, Zahlen Stand 2017.

Aujourd'hui près de la moitié des communes du canton de LU soutiennent les parents au moyen de bons de garde⁷³. Les communes versent à cet effet les contributions directement aux responsables légaux (financement par sujet). Chaque commune fixe elle-même les conditions du droit et les modalités d'utilisation des bons de garde. Dans la ville de LU par exemple, l'octroi de bons de garde dépend du revenu et d'un seuil d'occupation minimum des parents.

Bilan du développement des tarifs parentaux depuis 2012

Une minorité des cantons dispose de bases de calcul tarifaire pour les institutions subventionnées. Cela a clairement changé depuis 2012. La majorité des cantons édictait alors des normes sur les tarifs parentaux. Dans la majorité des cantons, le système tarifaire relève aujourd'hui des communes ou des institutions. Selon le soutien financier des pouvoirs publics et/ou de l'économie, les tarifs payés par les parents sont très différents. Autant les tarifs maximaux que minimaux varient considérablement et sont difficilement comparables du fait des diverses unités utilisées (par mois, par jour, par heure de garde, voire en fonction d'autres conditions). Un principe vaut cependant pour l'ensemble des cantons et des communes : en Suisse, l'accueil extrafamilial est financé pour la majeure partie par les parents.

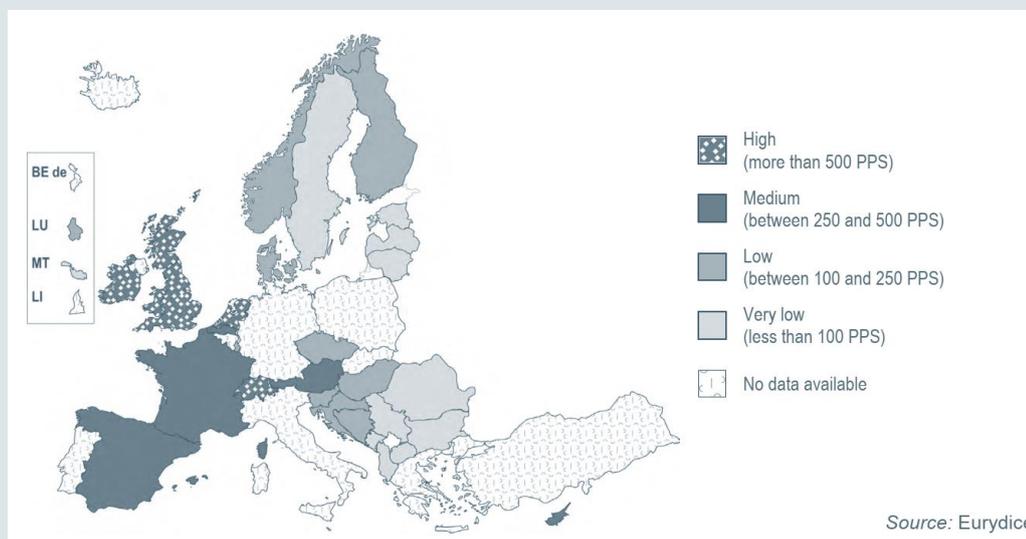
Comparaison européenne – Tarifs parentaux (Eurydice Report)⁷⁴

Les prix pour l'accueil extrafamilial des enfants sont définis dans la plupart des pays européens au plus haut niveau et/ou au niveau local, en tout cas dans le secteur public et subventionné par les pouvoirs publics. En règle générale, les pays déterminent une valeur précise comme limite supérieure de prix. Dans certains pays toutefois la limite est exprimée comme part des revenus de la famille ou des coûts totaux/coûts standard. Par exemple au Danemark, les contributions parentales ne doivent pas représenter plus de 25% des dépenses brutes d'exploitation estimées pour une structure. En Hongrie, les tarifs parentaux ne doivent pas excéder 25% du revenu du ménage. En Finlande, les tarifs parentaux dépendent de facteurs socio-économiques et une contribution parentale maximale est fixée.

Les contributions parentales pour les enfants de moins de 3 ans varient fortement entre les pays d'Europe. Le tableau suivant présente une vue d'ensemble du montant des contributions parentales en Europe, réparties en 4 catégories (très basses, basses, moyennes et hautes).

⁷³ <https://www.luzernerzeitung.ch/zentralschweiz/luzern/immer-mehr-luzerner-gemeinden-fuehren-betreuungsgut-scheine-ein-ld.1125710>, 35 sur 82 communes, état 2019.

⁷⁴ Toutes les données de cette comparaison se réfèrent à l'Eurydice Report (2019), *Early Childhood Education and Care in Europe*, 2019 Edition.

Tableau 4-11 : Montant des contributions parentales en Europe, 2018/2019

Rem. : Afin de faciliter la comparaison internationale, les prix indiqués en monnaie nationale ont été convertis en parité de pouvoir d'achat (PPA) : norme PPA. Le PPA est une unité monétaire artificielle utilisée comme référence commune pour le volume d'agrégats économiques, dans le but d'établir des comparaisons territoriales, en ce sens qu'elle élimine les différences de niveaux qualité/prix entre les pays. Les valeurs SPA s'obtiennent en divisant l'unité monétaire nationale par la parité de pouvoir d'achat correspondante (PPA).

Le prix mensuel pour les enfants de moins de 3 ans est tendanciellement bas dans les pays baltes, les Balkans, ainsi qu'en Roumanie et en Suède. En Lettonie, Lituanie, Roumanie et au Monténégro, l'accueil extrafamilial est totalement gratuit ; les parents doivent seulement payer les repas. En Bulgarie, Estonie, Malte, Suède, Albanie, Macédoine du Nord et en Serbie, les prix de l'accueil extrafamilial sont très bas. En France, en Belgique, en Espagne, à Chypre et en Autriche, les prix sont moyennement élevés. C'est dans les pays qui s'appuient sur les mécanismes du marché pour l'accueil des enfants de moins de 3 ans, que les prix mensuels moyens sont les plus élevés (plus de 500 PPA). En Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, il n'existe pas de normes sur les prix et les prestataires sont autonomes dans leur établissement. Les subventions publiques permettant de compenser les coûts n'existent que pour les enfants les plus désavantagés. Les prix pratiqués en Suisse dans les structures d'accueil publiques ou bénéficiant de subventions publiques pour les enfants jusqu'à 4 ans sont très élevés en comparaison européenne (1400 PPA).

5 Offre et demande

5.1 Offre

En 2018, environ 34% des enfants de moins de 4 ans étaient pris en charge dans des structures d'accueil⁷⁵. Aujourd'hui, il n'existe cependant pas de statistique nationale des structures d'accueil extrafamilial pour la prime enfance. Selon l'article 17 al. 2 de l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE), les institutions et les cantons sont tenus de récolter les données et informations sur l'accueil extrafamilial des enfants. L'OPE ne précise pas quelles données doivent être récoltées. La CDAS recommande aussi d'effectuer ce genre de relevés. Cela permet de constituer une base importante pour la planification et la gestion, ainsi que pour une répartition efficiente des ressources. La mise en œuvre de cet article dans les cantons s'effectue de manières très diverses dans la pratique. Les différentes modalités de récolte de données sur l'offre d'accueil extrafamilial s'expliquent, selon les indications des cantons et de l'Office fédéral de la statistique⁷⁶ par les raisons suivantes :

- Différentes compétences au sein des cantons
- Hétérogénéité des données concernant la qualité ou en lien avec les unités d'enquête (places pondérées, non pondérées)

Dans le cadre de notre sondage, les services cantonaux ont été invités à fournir les données suivantes sur leur canton⁷⁷ :

- Nombre de structures d'accueil extrafamilial
- Nombre de places autorisées
- Nombre d'enfants pris en charge

Il s'est avéré à cette occasion que dans la majorité des cantons, une récolte de données systématique et régulière existe dans le domaine de l'offre d'accueil extrafamilial des enfants. En particulier dans les cantons dans lesquels l'autorisation relève de la compétence cantonale, une statistique interne est effectuée. Les données relevées sont le nombre de structures d'accueil et le nombre de places autorisées, mais rarement le nombre d'enfants effectivement pris en charge. Dans les cantons qui n'effectuent pas de récolte régulière, les données ne sont pas toujours complètes, c'est-à-dire ne comprennent pas tous les prestataires, communes et indicateurs. Les bases de données existantes dans les cantons sont par conséquent de qualités diverses. En comparaison avec 2012⁷⁸, la situation concernant les données relatives à l'offre

⁷⁵ OFS (2020), Les grands-parents, les crèches et les structures d'accueil extrascolaires assument la majeure partie de la prise en charge.

⁷⁶ L'introduction d'une statistique sur l'accueil extrafamilial comprenant différents modules, entre autres sur l'offre et la demande, est depuis longtemps planifiée à l'OFS. Du point de vue de l'offre, la statistique aurait notamment pour but de saisir le nombre de structures et le nombre de places à disposition sur le plan suisse et à l'échelle des cantons. En 2016, l'OFS a réalisé une étude de faisabilité, qui attire l'attention sur le problème du relevé de l'offre.

⁷⁷ D'autres données ont été relevées au sujet de l'offre, p. ex. sur la part de crèches subventionnées, la part de places subventionnées.

⁷⁸ Infrac (2013), Accueil extrafamilial de la prime enfance : situation dans les cantons 2012.

semble cependant s'être nettement améliorée dans les cantons. Il a été possible de récolter des données dans tous les cantons sur le nombre de structures d'accueil et/ou le nombre de places autorisées. Les données sur l'offre sont cependant accessibles au public seulement dans certains cas.

Dans le Tableau 5-1 sont réunies les données relatives à l'offre récoltées auprès des services cantonaux. Il s'agit d'une vue d'ensemble approximative, qui comporte quelques incertitudes et lacunes, en raison des difficultés évoquées. Les données récoltées sont de ce fait à interpréter avec prudence. Souvent l'année à laquelle les chiffres se réfèrent n'était pas indiquée (chiffres marqués d'une étoile). De plus, ce sont parfois seulement les organismes responsables qui ont été indiqués, au lieu du nombre d'institutions. Or, ces organismes peuvent en principe recouvrir plusieurs sites/institutions. Dans les données relatives au nombre de places autorisées, on ne peut pas non plus exclure que les places pour enfants en âge scolaire aient été aussi incluses.

Tableau 5-1 : Disponibilité des données sur l'offre d'accueil extrafamilial de la prime enfance dans les cantons

Cantons	Nombre de crèches (Indication de l'année entre parenthèses)	Nombre de places autorisées (Indication de l'année entre parenthèses)	Enfants effectivement pris en charge (Indication de l'année entre parenthèses)	Fréquence du relevé (nombre de crèches, nombre de places)
AG	172 (2020)	Aucune donnée	Aucune donnée	Pas de relevé régulier, compétence communale
AI	1 (2020)	36 (2020)	Aucune donnée	Relevé régulier tous les deux ans
AR	16 (*)	268 (*)	Aucune donnée	Relevé régulier, permanent
BE	335 (2020)	9127 (2020)	Aucune donnée ⁷⁹	Relevé régulier, permanent
BL	89 (2019)	2'559 (2019)	Aucune donnée	Relevé régulier, permanent
BS	122 (2019)	4'193 (2019)	5'540 (2019)	Relevé régulier, permanent
FR	64 (2020)	1'968 (2020)	Aucune donnée	Relevé régulier, permanent
GE	109 (2019)	6'954 (2019)	8'309 (2019)	Relevé régulier, permanent
GL	6 (*)	env. 170(*)	Aucune donnée	Aucune donnée
GR	38 (2020)	892 (2020)	2'937 (2019)	Relevé régulier, permanent
JU	21 (*)	486 (*)	Aucune donnée	Relevé régulier, permanent
LU	106 (2020)	Aucune donnée	2'700 (2017)	Les communes sont chaque année invitées à indiquer le nombre de crèches sur leur territoire : relevé cantonal du nombre d'enfants auprès des crèches connues tous

⁷⁹ Les indications ne se réfèrent pas aux enfants recevant des bons de garde. En août 2020, seront attribuées des bons de garde à 9'400 enfants. D'après les projections cantonales, le nombre d'enfants pris en charge est de 18'000 à 23'000.

				les 5 ans (la prochaine fois en 2022) ; pas de relevé des places autorisées
NE	72 (2020)	3'552 (2020)	3'900 (places subv.) (2019)	Relevé régulier, permanent
NW	8 (2020)	129 (2020)	Aucune donnée	Relevé régulier, permanent
OW	13 (2019)	202 (2019)	406 (2019)	Relevé régulier, permanent
SG	100 (2020)	2'386 (2020)	3200 (2017)	Relevé régulier, permanent ⁸⁰
SH	31 (2020)	1'112 (2020)	701 (2020)	Relevé régulier, permanent
SO	69 (2020)	1'590 (2020)	Aucune donnée	Relevé régulier, permanent
SZ	44 (*)	1'299 (*)	Aucune donnée	Aucune donnée
TG	51 (2020)	1'480 (2020)	Aucune donnée	Relevé régulier, permanent, nombre d'enfants de moins de 12 ans
TI	60 (2020)	1'858 (*)	Plus de 3'500 (2019)	Relevé régulier, permanent
UR	5 (2020)	240 (2020)	251 (2020)	Relevé régulier, permanent (Controlling)
VD	755 (2020)	27'375 (2020)	Aucune donnée	Relevé régulier (annuel)
VS	142 (2019)	2909 (2019)	Aucune donnée	Relevé régulier, permanent
ZG	58 (2017)	1'680 (2017)	2'228 (2017)	Saisie régulière tous les 4 ans (prochaine en 2021)
ZH	env. 700 (*)	Aucune donnée	Aucune donnée	Pas de saisie régulière, compétence communale

(*) L'année n'a pas été indiquée

Dans le cadre de l'enquête, tous les cantons ont fourni des données sur la structure de l'offre. Selon ces indications, il existe en Suisse environ 3'200 institutions dotées chacune d'environ 31,4 places d'accueil en moyenne. L'offre comprend donc en tout 100'000 places d'accueil. Les offres varient en fonction des régions (cf. Tableau 5-2 et Tableau 5-3). Avec 17,5 institutions pour 1000 enfants de 0 à 4 ans, le canton de Vaud est celui qui compte le plus grand nombre d'institutions. En général, le nombre d'institutions a tendance à diminuer d'ouest en est. Cela est encore plus évident dans le nombre de places d'accueil. Le nombre de places disponibles pour 1000 enfants entre 0 et 4 ans est nettement inférieur à celui de Suisse romande.

⁸⁰ Un relevé du degré de prise en charge a lieu tous les 4 à 5 ans.

Tableau 5-2 : Nombre de crèches par 1000 enfants âgés de 0 à 4 ans

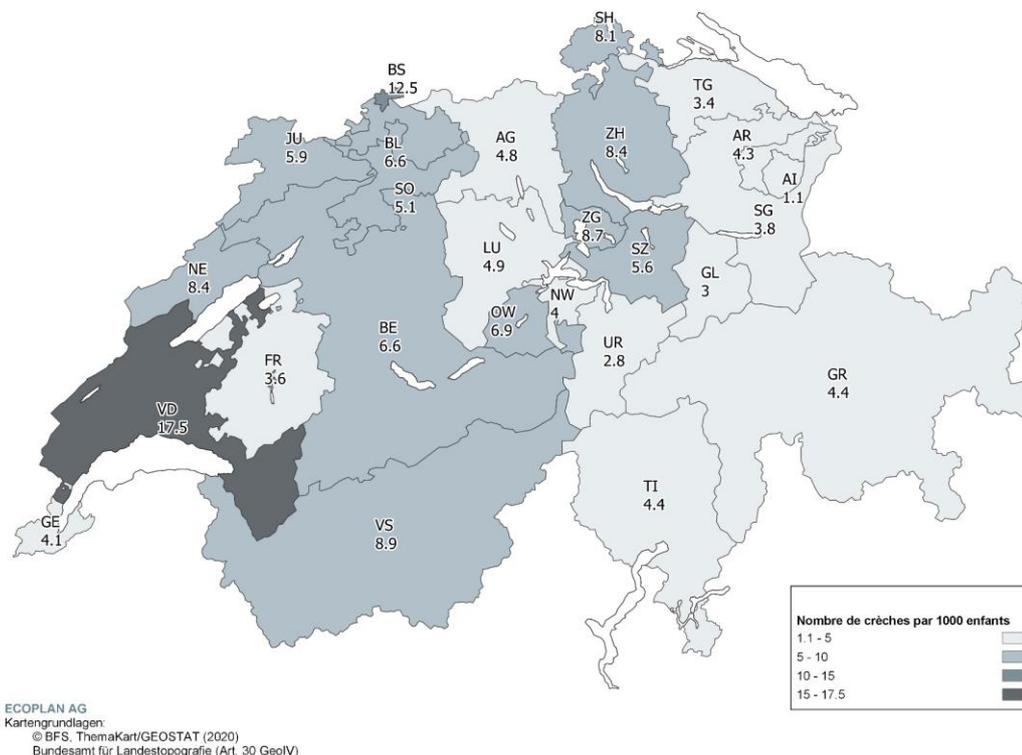
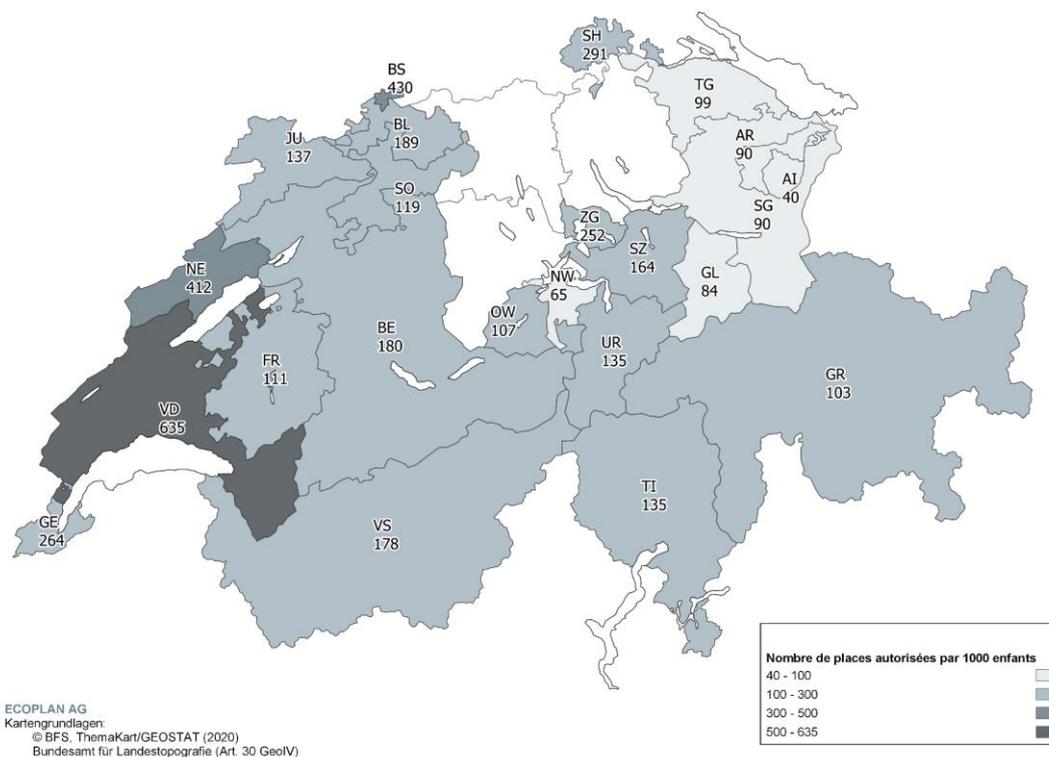


Tableau 5-3 : Nombre de places autorisées par 1000 enfants âgés de 0 à 4 ans



Remarque : il n'y a pas de chiffres disponibles pour les cantons de AG, LU et ZH.

5.2 Demande

Seuls de rares cantons relèvent le besoin en matière de places d'accueil au moyen d'analyses régulières du besoin et/ou de listes d'attente centralisées. C'est le cas par exemple de BL⁸¹, BS (seulement pour les places subventionnées avec contrat de prestation), JU, NE, OW et VD. Les cantons de LU, SO et ZG n'ont enquêté qu'une fois sur le besoin. Les analyses du besoin montrent qu'en principe il y a suffisamment de places d'accueil à disposition pour couvrir le besoin. Toutefois, dans certains cantons la demande en matière de places subventionnées dépasse l'offre. Il existe de plus des différences régionales, de sorte que dans certaines régions, l'offre est excédentaire ou la demande en matière d'offre d'accueil extrafamilial de la prime enfance dépasse l'offre.

5.3 Bilan : état des lieux et développement de l'offre et de la demande depuis 2012

Tandis que le besoin en matière de places d'accueil n'est régulièrement relevé que dans quelques cantons, la situation concernant les données de l'offre en matière d'accueil extrafamilial dans les cantons s'est nettement améliorée au fil des années. Aujourd'hui, la plupart des cantons procèdent à une récolte de données systématique et régulière. En particulier les cantons où l'autorisation relève de la compétence cantonale effectuent ces statistiques. Ces statistiques, le plus souvent internes, ne sont pourtant que partiellement comparables entre les cantons, dans la mesure où les unités d'enquête ne sont pas définies de manière uniforme.

Tous les cantons ont fourni lors de l'enquête des données sur la structure de l'offre. Selon ces indications, il existe en Suisse environ 3'200 institutions dotées chacune d'environ 31.4 places d'accueil en moyenne. L'offre comprend donc en tout 100'000 places d'accueil. En partant du principe qu'un enfant occupe en moyenne 0.5 place d'accueil, ce sont entre 180'000 et 200'000 enfants qui sont pris en charge dans ces institutions, selon le taux d'occupation. Ce chiffre comprend aussi les enfants en âge scolaire ou fréquentant l'école enfantine, dans la mesure où certains cantons n'ont pas de délimitation claire concernant l'encadrement dans les structures d'accueil. Près de la moitié des institutions se situent cependant dans les cantons de ZH (env. 700) et VD (755) où se trouvent les grandes agglomérations de Zurich et Lausanne.

Même si la situation concernant les données de l'offre en matière d'accueil extrafamilial dans les cantons s'est améliorée au fil des années, un besoin d'harmonisation supplémentaire demeure à cet égard. Une statistique améliorée et unifiée sur l'offre et le besoin serait clairement souhaitable, comme base pour la planification et la gestion, mais aussi comme source d'information importante pour les parents, les communes, les entreprises et les autorités politiques.

⁸¹ Le relevé du besoin en matière de places d'accueil est réalisé par les communes qui sont tenues de le faire, conformément à la loi sur l'accueil extrafamilial.

Comparaison européenne – Offre versus demande (Eurydice Report)⁸²

Le Tableau 5-4 présente une vue d'ensemble de l'équilibre entre offre et demande en matière de places d'accueil pour enfants, subdivisée en trois groupes d'âge (enfants de moins de 3 ans, enfants autour de 3 ans et enfants plus âgés, jusqu'à la dernière année d'accueil extrafamilial (4-6 ans). Tous les types d'offres d'accueil publiques et subventionnées par les pouvoirs publics sont pris en compte ici.

La demande en matière de places d'accueil pour les enfants de moins de trois ans n'est couverte que dans les pays suivants Danemark, Estonie, Malte, Pays-Bas, Finlande, Suède et Norvège. La majorité de ces pays garantissent un droit à l'accueil dans cette catégorie d'âge.

Pour les enfants de trois ans, la demande en matière de places d'accueil peut être couverte par l'offre existante dans environ la moitié des pays européens (Suisse incluse).

A peu d'exceptions près, comme l'Italie, il y a suffisamment de places à disposition pour la dernière année d'accueil extrafamilial.

Tableau 5-4 : Offre et demande en matière de places d'accueil pour enfants, 2018 / 2019



⁸² Toutes les indications de cet encadré se réfèrent à l'Eurydice Report (2019), *Early Childhood Education and Care in Europe*, 2019 Edition.

Annexe : bases légales par canton

Canton / ville	Documents
AG	<p>Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, KiBeG) vom 12. Januar 2016, Stand 01. August 2016</p> <p>Leitfaden familienergänzende Kinderbetreuung für Gemeinden vom 05. Oktober 2016</p>
Ville d'Aarau	<p>Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsreglement, KiBeR) vom 25. März 2019, Stand 01. Januar 2020</p> <p>Verordnung über die Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung (Beitragsverordnung) vom 09. September 2019, Stand 01. Januar 2020</p> <p>Verordnung über die Qualitätsstandards für familienergänzende Kinderbetreuung (Qualitätsstandardverordnung) vom 09. September 2019, Stand 01. Januar 2020</p> <p>Schematische Darstellung der Subventionsermittlung ab 01. Januar 2020</p> <p>Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz, KiBeG) vom 12. Januar 2016, Stand 01. August 2016</p> <p>Verordnung über die Qualitätsstandards für familienergänzende Kinderbetreuung (Qualitätsstandardverordnung) vom 09. September 2019, Stand 01. Januar 2020</p> <p>Schematische Darstellung der Subventionsermittlung ab 01. Januar 2020</p> <p>Tarifrechner</p>
AI	<p>Richtlinien zur Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten vom 01. Januar 2017</p> <p>Verordnung über Adoption und die Aufnahme von Pflegekindern (Adoptions- und Pflegekinderverordnung, APV) vom 24. Juni 2013</p> <p>Grossratsbeschluss betreffend Leistung von Beiträgen an die familienexterne Kinderbetreuung vom 24. Juni 2002 (Stand 1. Januar 2010)</p> <p>Standeskommissionsbeschluss über die Leistung von Beiträgen an die familienexterne Kinderbetreuung vom 24. September 2002 (Stand 01. August 2018)</p> <p>Tarifordnung ab 01. August 2018 (chinderhort)</p> <p>Protokoll der Standeskommission, Sitzung vom 19. Januar 2010 (Nr. 116) (nicht öffentlich verfügbar)</p>
AR	<p>Gesetz über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 27.04.1969 (Stand 01.01.2019)</p> <p>Richtlinien zur Basisqualität - Qualitätsvorgaben und deren Überprüfung in Kindertagesstätten in Appenzell Ausserrhoden - Januar 2019</p> <p>Herisau: Refinanzierungstabelle der Gemeinde Herisau (Stand 01. Dezember 2013)</p>
BE	<p>Pflegekinderverordnung des Kantons Bern vom 04. Juli 1979 (Stand 01. Januar 2017)</p> <p>Kantonales Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (SHG) vom 11. Juni 2001 (Stand 01. Januar 2017)</p> <p>Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV) vom 02. November 2011 (Stand 01. Januar 2020)</p> <p>Informationsblatt für Gesuchsteller Kindertagesstätte (nicht öffentlich verfügbar)</p> <p>Richtlinien des Kantonalen Jugendamtes Bern für die Bewilligung privater Kindertagesstätten vom 01. Januar 2017</p> <p>Merkblatt: Eröffnung einer privaten Kindertagesstätte (Kita): von der Anfrage bis zur Bewilligung</p> <p>Merkblatt: Gesundheitliche Eignung von Leitungspersonen und Mitarbeitenden von Kindertagesstätten (inkl. Formular ärztliche Bestätigung)</p>

	Merkblatt: Gesuch um Erteilung einer Erstbewilligung Kita (inklusive Checkliste) (nicht öffentlich verfügbar)
	Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern Sozialamt - Kindertagesstätten: Betreuungsgutscheinhöhe (Tarifperiode 2019/20)
	Gesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) vom 27. November 2000 (Stand 01. März 2020)
	Personalrechner: Berechnung Personal in Kita
	Tools zur Berechnung des kantonalen Sozialtarifes gemäss ASIV
BL	Handbuch „Wie gründe und führe ich erfolgreich eine Kita?“
	Verordnung über die Bewilligung und Beaufsichtigung von Heimen (Heimverordnung) vom 25. September 2001
	Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 21. Mai 2015 (Stand 1. Januar 2017)
	Verordnung über den Mittagstisch an der Sekundarschule vom 01. Juli 2008
Ville de Liestal	Reglement über die Subventionierung und die Kostenbeteiligung der Eltern in der familienergänzenden Tagesbetreuung (Kita Reglement) vom 26. August 2015 (Stand 01. Januar 2016)
	Verordnung über die Subventionierung und die Kostenbeteiligung der Eltern in der familienergänzenden Tagesbetreuung (Kita Verordnung) vom 09. August 2016 (Stand 01. Januar 2016)
	Anhang zur Rechnung 2018
BS	Richtlinien über die Bewilligung und Aufsicht von Tagesheimen zur familienergänzenden Betreuung von Kindern vom 1. Oktober 2008
	Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsgesetz) vom 17. September 2003, Stand 1. Januar 2016
	Verordnung zum Gesetz betreffend die Tagesbetreuung von Kindern (Tagesbetreuungsverordnung) vom 25. November 2008, Stand 10. Juli 2016
	Gesetz über die Harmonisierung und Koordination von bedarfsabhängigen Sozialleistungen vom 25. Juni 2008 (Stand 1. Juli 2015)
FR	Loi d'application du code civil suisse (LACC) du 10.02.2012, en vigueur depuis le 01.07.2015
	Loi sur l'enfance et la jeunesse du 12 mai 2006
	Loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour du 09.06.2011, en vigueur depuis le 01.01.2020)
	Règlement sur les structures d'accueil extrafamilial de jour du 27.09.2011, en vigueur depuis le 01.01.2020)
	Directives du 1er mai 2017 sur les structures d'accueil préscolaire
	Grilles de référence LStE du 2 juin 2014
	Loi du 22 novembre 1911 d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg, art. 86
	Demande d'autorisation pour une structure TOR
	Règlement d'exécution de la loi sur les structures d'accueil de la petite enfance (non accessible au public)
	Business Plan
	Loi sur la mise en œuvre de la réforme fiscale du 13.12.2018
	631.21 Ordonnance sur la mise en œuvre de la réforme fiscale du 10.12.2019
	Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004
	Directives sur la prise en charge de frais de formation

	<p>Demande d'autorisation d'accueillir au sein d'une institution à temps d'ouverture élargi (TOE) (non accessible au public)</p> <p>Modèle de base concept socio-éducatif (non accessible au public)</p> <p>TOE_Ligne directrice de crèche (ligne interne) (non accessible au public)</p> <p>Calculateur de l'effectif du personnel en crèche</p> <p>Concept de sécurité et d'urgence (non accessible au public)</p> <p>Prévention des maladies infectieuses (non accessible au public)</p> <p>Mesures d'hygiène dans les structures d'accueil de la petite enfance (mise à jour le 09.01.2019)</p> <p>àlimentation de qualité et respect des exigences du droit alimentaire (non accessible au public)</p>
GE	<p>Règlement sur les structures d'accueil de la petite enfance et sur l'accueil familial de jour (J6 29.01) du 21 décembre 2005 (en vigueur du 29 décembre 2005)</p> <p>Directive pour l'aménagement d'une structure de la petite enfance (entrée en vigueur : 1er mars 2014)</p> <p>Site Internet du canton de Genève : Ouvrir et exploiter une structure de la petite enfance</p> <p>Loi sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial (J6 25) du 5 septembre 2007 (en vigueur du 13 septembre 2007)</p> <p>Directive sur la répartition et la composition des équipes d'une institution de la petite enfance</p> <p>Prévention des maladies infectieuses mesures d'hygiène dans les institutions de la petite enfance - IPE (Mise à jour Mars 2019)</p>
Ville de Genève	<p>Règlement relatif à l'accueil préscolaire en Ville de Genève et aux conditions d'octroi des subventions aux structures d'accueil (en vigueur du 1er sept 2016)</p> <p>Tarifs des structures d'accueil petite enfance en Ville de Genève 2019 - brochure</p>
GL	<p>Richtlinien für die Erteilung von Betriebsbewilligungen für stationäre Einrichtungen (Stand 3. September 2019)</p> <p>Verordnung über die Volksschule vom 23. Dezember 2009 (Stand 1. August 2017), Art.22</p> <p>Verordnung über den Vollzug der Gesetzgebung zur Volksschule (Volksschulvollzugsverordnung) vom 09.02.2010 (Stand 01.08.2017)</p> <p>Gesetz über Schule und Bildung vom 6. Mai 2001 (Stand 1. August 2017)</p> <p>Informationsschreiben August 2013: „Betreuungsschlüssel Kinderkrippen im Kanton Glarus“ (nicht öffentlich verfügbar)</p> <p>Richtlinien KiTaS</p>
GR	<p>Pflegekindergesetz vom 14. Februar 2007 (Stand 01.01.2013)</p> <p>Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden vom 18. Mai 2003, (Stand 01.08.2013)</p> <p>Verordnung zum Gesetz über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton Graubünden vom 15. Januar 2013 (Stand 1. Januar 2013)</p> <p>Qualitätsrichtlinien für Kinderkrippen / Kindertagesstätten im Kanton Graubünden (Stand 1. Januar 2019)</p> <p>Regierungsmitteilung vom 26. September 2019</p> <p>Regierungsbeschluss vom 23. September 2014, Protokoll Nr. 899, Maximalkosten in der Familien-, Tages- und Heimpflege sowie für Familienplatzierungsorganisationen.</p>
JU	<p>Loi sur l'action sociale du 15 décembre 2000 (en vigueur du 1er janvier 2017), art. 52, al. 2</p> <p>Ordonnance concernant les institutions sociales du 30 avril 2002 (en vigueur du 1er janvier 2018), art. 4-8</p> <p>Décret concernant les institutions sociales du 21 novembre 2001 (en vigueur du 1er janvier 2015), art. 6, 7, 11, 12</p>

	<p>Informations pour les directions : Mémento et directives pour le placement d'enfants à la journée de l'octobre 2002</p> <p>Arrêté concernant le tarif des institutions d'accueil de jour de l'enfance pour la facturation aux parents</p> <p>Tablettes indicatives des tarifs dès août 2019</p> <p>Ordonnance sur le placement d'enfants</p> <p>Loi concernant la péréquation financière du 20 octobre 2004 (en vigueur du 1er janvier 2020)</p> <p>Calculateur individuel du prix de placement à la crèche</p>
LU	<p>Qualitätskriterien für Kindertagesstätten im Kanton Luzern des Verbands Luzerner Gemeinden von 2020</p> <p>EGZGB Kanton Luzern, Stand 1.2.2018, §60, Abs. 3</p> <p>Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 25. September 2001 (Stand 1. Januar 2020)</p>
Ville de Lucerne	<p>Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 29. März 2012 (Ausgabe vom 1. August 2018)</p> <p>Verordnung zum Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung und die Förderangebote vom 19. Dezember 2012 (Ausgabe vom 1. August 2018)</p> <p>Qualitätsrichtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten in der Stadt Luzern (in Kraft per 1. Januar 2019)</p> <p>Merkblatt Ausgebildetes Personal Kindertagesstätten und private Horte (Version 2.0 - Januar 2019)</p> <p>Konzept Aufsicht und Bewilligung</p>
NE	<p>Règlement général sur l'accueil des enfants (REGAE) du 5 décembre 2011 (en vigueur du 5 mai 2018)</p> <p>Directive no 15 – Stages hors processus de formation professionnelle en structure d'accueil extrafamilial</p> <p>Flyer « Information des parents – 2019 »</p> <p>Loi sur l'accueil des enfants (LAE) du 28 septembre 2010 (état au 1er janvier 2020)</p> <p>Calcullette « Taux de participation des représentants légaux »</p>
NW	<p>Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 24. Oktober 2012 (Stand 1. Januar 2016)</p> <p>Vollzugsverordnung zum Kinderbetreuungsgesetz vom 11. Dezember 2012 (Stand 1. Januar 2013)</p> <p>Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe vom 02. Juli 1997</p> <p>Richtlinien von kibesuisse 2016</p> <p>kibesuisse Positionspapier zur Berufsbildung 2015</p>
OW	<p>Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (GDB 870.7) vom 29. November 2007 (Stand 01. Januar 2017)</p> <p>Ausführungsbestimmungen zum Kindes- und Adoptionsrecht vom 6. Dezember 1977 (Stand 01. Januar 2017)</p> <p>Richtlinien Qualitätsstandard für Kinderkrippen und krippenähnliche Einrichtungen 1.4.2020</p> <p>Ausführungsbestimmungen über die Beiträge in der Familienergänzenden Kinderbetreuung (GDB 870.711) vom 09. November 2010 (Stand 01. Januar 2018)</p> <p>Prüfung von Kindertagesstätten – Erteilung der Bewilligung und jährliche Aufsicht vom 14.2.2020 (nicht öffentlich verfügbar)</p>
SG	<p>Verordnung über Kinder- und Jugendheime vom 21. September 1999 (Stand 01. Januar 2020)</p>

	Kanton St. Gallen – Kita Kompass: http://www.kita-kompass-sg.ch
	Richtlinien über die Mindeststandards für die Bewilligung von Kindertagesstätten vom 01. Januar 2018
	Stadt St. Gallen: Tarifreglement für Kindertagesstätten mit städtisch subventionierten Betreuungsplätzen vom 22. Januar 2019
	Stadt St. Gallen: Kinderkrippen - Anpassung des Kostendeckenden Tagessatzes vom 19. September 2018
	Stadt St. Gallen: Geschäftsbericht Stadt St.Gallen 2018, S.83
SH	Kantonale Pflegekinderverordnung vom 22. Mai 2018 (Stand 01. Januar 2019)
Ville de Schafhouse	Verordnung über die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung vom 25. September 2005 (Stand 01. Oktober 2013)
	Beitragsreglement über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 25. Oktober 2005 (Stand 01. Oktober 2013)
	Anhang zum Beitragsreglement Tarife vom 4. Dezember 2007
	Betriebsreglement über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 25. Oktober 2005 (Stand 01. Oktober 2013)
SO	Kantonale Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten (Stand 01. Juli 2015)
	Handbuch zu den kantonalen Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten (Stand 12. August 2016)
	Sozialgesetz vom 31. Januar 2007 (Stand 01. Januar 2020)
Ville de Soleure	Leistungsvereinbarungen mit den subventionierten Kitas (nicht öffentlich verfügbar)
	Website Stadt Solothurn
SZ	Vollzugsverordnung zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 18. Dezember 2012
	Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht von Kindertagesstätten im Kanton Schwyz (Stand 01. November 2015)
	Gemeinde Schwyz: Verwaltungsrechnung 2018
TG	Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 3. Juli 1991 (Stand 01. Januar 2020)
	Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 11. August 2004 (Stand 01. Januar 2005)
	Verordnung des Regierungsrats über die Heimaufsicht vom 22. November 2005 (Stand 01. Januar 2013)
	Richtlinien für die Bewilligung und Aufsicht vom 29. März 2006
	Homepage Departement für Justiz und Sicherheit
	Kibesuisse Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten, Ausgabe 2016
	Richtlinien der Stadt und der Primarschulgemeinde Frauenfeld (PSGF) betreffend familien- und schulergänzender Kinderbetreuung (Stand 12. Juli 2011)
	Verordnung der Stadt und der Primarschulgemeinde Frauenfeld über die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung (Stand 12. Juli 2011)
	Familienergänzende Kinderbetreuung Frauenfeld: Merkblatt für Neuanbieter vom 03. März 2010
	Homepage Stadt Frauenfeld
	kibesuisse Positionspapier zur Berufsbildung 2015
TI	874.100 Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie) del 15 settembre 2003, (stato 01.01.2019)
	874.110 Regolamento della Legge per le famiglie del 20 dicembre 2005, (stato 01.01.2019)

	Rapporto al Gran Consiglio sulle linee direttive e sul piano finanziario 2015-2019
	Direttive sull'aliquote di sussidiamento, sui costi riconosciuti, sul tasso di occupazione dei nidi dell'infanzia e sul contributo alle famiglie del 7 luglio 2017
	Direttive sull'aliquote di sussidiamento, sui costi riconosciuti, sul tasso di occupazione dei nidi dell'infanzia e sul contributo alle famiglie del 12 settembre 2018
UR	Verordnung über Betreuungseinrichtungen vom 23. Mai 2018 (Stand 1. Januar 2019) (nicht öffentlich verfügbar)
	Richtlinien Qualitätsstandard Kindertagesstätten, Spielgruppen und weitere Betreuungseinrichtungen vom 1. Januar 2019 (nicht öffentlich verfügbar)
	Regierungsrat des Kantons Uri, Auszug aus dem Protokoll, 08. Januar 2019
	Übersicht zu den aktuellen Beratungsstellen und weiteren Dienstleistungsangeboten im Sozialbereich vom 25. April 2019
	Stiftung Papilio
VD	Loi sur l'accueil de jour des enfants du 20 juin 2006 (en vigueur dès le 01 janvier 2018)
	Règlement d'application de la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants du 3 avril 2019 (en vigueur dès le 01. Août 2019)
	Directives cantonales pour l'accueil collectif de jour des enfants -Accueil collectif de jour préscolaire à la journée du 1er août 2019
	Directives cantonales pour l'accueil collectif de jour des enfants -Accueil collectif de jour parascolaire primaire du 1er août 2019 (pas accessible au public)
	Convention collective de travail CCT enfance
VS	Loi en faveur de la jeunesse 11 mai 2000 (état 1 ^{er} janvier 2014)
	Ordonnance sur les différentes structures en faveur de la jeunesse du 9 mai 2001 (état 15 décembre 2016)
	Directives pour l'accueil à la journée des enfants de la naissance jusqu'à la fin de la scolarité primaire, du 1er janvier 2018
ZG	Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Kinderbetreuungsgesetz) vom 29. September 2005 (Stand 1. Januar 2013)
	Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 14. November 2006 (Stand 1. Januar 2013), §§ 1-3
	Verordnung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung (Anhang) vom 14. November 2006 (Stand 1. Januar 2018),
Stadt Zug	Reglement über die familienergänzende Betreuung von Kindern, 26. September 2011 (in Kraft seit 1. Januar 2019)
	Verordnung über Gutscheine für die Betreuung in Kindertagesstätten vom 27. November 2018
	Lohn- und Anstellungsempfehlungen für Kindertagesstätten (nicht öffentlich verfügbar)
ZH	Verfassung des Kantons Zürich (27. Februar 2005)
	Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG, vom 14. März 2011 (Stand 01. Januar 2017)
	Verordnung über die Bewilligungen im Bereich der ausserfamiliären Betreuung (V BAB) vom 25. Januar 2012 (Stand 01. August 2019)
	Richtlinien der Regierungspolitik 2019–2023
	Richtlinien über die Bewilligung von Kinderkrippen vom 5. September 2014 (Krippenrichtlinien)
Ville de Zurich	Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970 (Stand 01. August 2018)
	Verordnung über die familienergänzende Kinderbetreuung in der Stadt Zürich vom 12. März 2008 (Stand 01. August 2018)
	Homepage des Sozialdepartements der Stadt Zürich

Bibliographie

OFS (2016)

Rapport de faisabilité d'une statistique de l'accueil extrafamilial des enfants, du côté de l'offre.

Bürocommunis (2018)

Familienergänzende Kinderbetreuung in den Gemeinden des Kantons Basel-Landschaft.

Conférence latine des affaires sanitaires et sociales CLASS, Groupement des services de l'action et d'aide sociale des cantons romands, de Berne et du Tessin GRAS, Conférence latine de promotion et protection de la jeunesse CLPPJ (2018) Recommandations du 30 janvier 2017 de la Conférence latine de promotion et de protection de la jeunesse : en matière d'exigences de qualité au sein des structures d'accueil extrafamilial. Online im Internet: <https://edudoc.ch/record/130886?ln=de> (3.6.2020).

Ecoplan (2016)

Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten in den Kantonen, Stand 31. August 2014.

Eurydice Report (2019)

Early Childhood Education and Care in Europe, 2019 Edition.

Infras (2013)

Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich Stand in den Kantonen 2012.

Interface (2018)

Kinderbetreuung im Kanton Luzern, Betreuungsangebote Vorschulalter, Zahlen Stand 2017.

kibesuisse (2015)

Positionspapier zur Berufsbildung. Online im Internet: http://www.kibesuisse.ch/fileadmin/user_upload/Kibesuisse/Publikationen/20150826Ausgabe_kibesuisse_Positionspapier_zur_Berufsbildung_A5_low.pdf (3.6.2020).

kibesuisse (2016)

Richtlinien für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten. Online im Internet: https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Publikationen_Deutsch/kibesuisse_Broschuere_Richtlinien_Kindertagesstaetten_A5_low.pdf (3.6.2020).

kibesuisse und Jacobs Foundation (Hrsg.) (2019)

QualiKita-Handbuch. Standard des Qualitätslabels für Kindertagesstätten. Online im Internet: <https://www.quali-kita.ch/de/fuer-kitas/kostenlose-arbeitsinstrumente/> (15.7.2020).

Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) (Hrsg.) (2011)

Empfehlungen der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich, 24. Juni 2011.

Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren VDK und Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK (2017)

Praktika im Sozialbereich. Online im Internet: https://ch-sodk.s3.amazonaws.com/media/files/2017.09.21_Schreiben_SODK_VDK_Sozialpraktika.pdf (15.7.2020).

Margrit Stamm (2012)

Qualität und frühkindliche Bildung, Grundlagen und Perspektiven für die Qualitätsentwicklung von vorschulischen Angeboten. Online im Internet: <https://www.margrit-stamm.ch/dokumente/dossiers/60-dossier-fruehkindliche-bildung-und-qualitaet-2012/file.html> (3.6.2020).

Marie Meierhofer Institut für das Kind (2016)

Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Online im Internet: <https://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/de/publikationen/20/> (03.06.2020).

pro enfance (2019)

Coûts et financements de l'accueil de l'enfance. Online im Internet: https://proenfance.ch/images/etatdeslieux/Recommandations_couts_financements_accueil_enfance.pdf (15.7.2020).

SavoirSocial (2017)

Fachfrau/Fachmann Betreuung, Fachliche Mindestanforderungen an Berufsbildner/innen und anerkannte Fachkräfte. Online im Internet: https://savoirsocial.ch/wp-content/uploads/2017/07/FaBe-Betriebe-Mindestanforderungen_D_neue-Vorlage.pdf (04.06.2020).