



Prescriptions régissant l'ouverture de structures d'accueil extrafamilial pour enfants

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat
13.3980 Rosmarie Quadranti « Accueil extrafamilial pour
enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions
bureaucratiques » du 27 septembre 2013

29 juin 2016

Table des matières

1	Introduction	1
2	Prescriptions régissant l'ouverture d'une structure d'accueil extrafamilial pour enfants	3
2.1	Introduction.....	3
2.2	Protection contre l'incendie.....	3
2.3	Prévention des accidents.....	4
2.4	Hygiène (des bâtiments), sécurité et hygiène alimentaire	4
2.5	Police des constructions	5
2.6	Autres domaines.....	6
2.7	Résumé et conclusions.....	6
2.8	Améliorations possibles	7
3	Conclusions et recommandations du Conseil fédéral	9
4	Prochaines étapes	11
	Annexes	13
	Annexe 1 : Libellé du postulat	13
	Annexe 2 : Rapport d'experts Régulations	14

Liste des abréviations

AEAI	Association des établissements cantonaux d'assurance incendie
bpa	Bureau de prévention des accidents
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CDS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
LDAI	Loi sur les denrées alimentaires
LHand	Loi sur l'égalité pour les handicapés
Normes SIA	Normes de la Société suisse des ingénieurs et des architectes
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OPE	Ordonnance sur le placement d'enfants
OSAV	Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie

1 Introduction

L'accueil extrafamilial des enfants contribue beaucoup à faciliter la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Bien qu'un grand nombre de nouvelles places d'accueil aient été créées ces dernières années, notamment grâce au programme d'impulsion à la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants de la Confédération¹, l'offre reste insuffisante. Un reproche fréquemment formulé concerne les obstacles bureaucratiques à la garde extrafamiliale des enfants qui empêcheraient ou du moins compliqueraient la réalisation de nombreux projets. On critique entre autres les exigences excessives imposées aux institutions de la petite enfance en matière d'hygiène par exemple (aménagement de la cuisine et des installations sanitaires) ou de l'architecture.

Le postulat 13.3980 « Accueil extrafamilial pour enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions bureaucratiques » a été déposé par la conseillère nationale Rosmarie Quadranti le 27 septembre 2013. Il chargeait le Conseil fédéral d'examiner en collaboration avec les cantons les démarches administratives à effectuer et les exigences à remplir pour obtenir l'autorisation de créer des places d'accueil extrafamilial pour enfants. L'auteure du postulat critiquait les grands obstacles bureaucratiques et les exigences incompréhensibles qui s'imposent à qui entend obtenir une autorisation d'exploiter une structure d'accueil, même s'ils n'ont aucune incidence sur la qualité de l'accueil. Elle invitait la Confédération à examiner avec les cantons comment soutenir plus simplement la création de places d'accueil extrafamilial et parascolaire pour enfants en éliminant un certain nombre d'exigences et de prescriptions (cf. annexe 1).

Le postulat a été adopté le 13 décembre 2013 et le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'élaborer un rapport. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a décidé de commander un rapport de fond et de former un groupe d'accompagnement. Ce dernier se composait de représentants de l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires (OSAV), du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), des cantons (Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales, [CDAS], Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé [CDS] et Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement [DPAT]), de l'Association des villes suisses et des associations professionnelles kibe-suisse et PRO Enfance. Le mandat de recherche, confié au bureau Ecoplan en juillet 2015 à l'issue d'une procédure d'appel d'offres, comprenait les trois demandes suivantes :

- analyser les réglementations en vigueur en Suisse, notamment dans les domaines de la police des constructions, la protection contre l'incendie, la prévention des accidents, l'hygiène et la sécurité alimentaire ;
- examiner, au moyen d'études de cas dans différents cantons et communes, les difficultés découlant des réglementations qu'ont rencontrées les responsables de projets visant l'ouverture d'une structure d'accueil extrafamilial ;
- apprécier, sur la base des résultats des deux premiers points, si les réglementations en vigueur sont adéquates ou au contraire démesurées ; identifier les adaptations, les simplifications et les améliorations possibles.

Soulignons ici que l'étude n'a pas porté sur les prescriptions relatives à la *qualité de l'accueil* (taux d'encadrement et qualification du personnel, concept pédagogique, etc.) qui doivent être respectées pour obtenir une autorisation d'exploiter une structure. Par « obstacles bureaucratiques », l'auteure du postulat désigne les prescriptions qui n'ont pas d'incidence directe manifeste sur la qualité de l'accueil et dont la nécessité doit, de ce fait, être examinée attentivement.

¹ RS 861 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants

Introduction

Plusieurs études² ont déjà abordé la qualité de l'accueil en se basant sur la plate-forme d'information « Conciliation travail-famille »³ gérée par la Confédération.

Dans un premier temps, Ecoplan a dressé un inventaire des régulations en vigueur aux niveaux national, cantonal et communal (chefs-lieux respectifs) au moyen d'un schéma vérifié par les autorités compétentes. Ces dernières ont par ailleurs été priées d'estimer l'importance et l'impact financier des diverses prescriptions. Dans un second temps, des entretiens semi-structurés ont été menés avec 14 personnes ayant récemment ouvert une institution de la petite enfance ou une structure parascolaire, dans les cantons de Zurich, Lucerne, Genève, Fribourg ou Saint-Gall.

Le rapport de recherche sur les régulations concernant l'ouverture d'une structure d'accueil extrafamilial pour enfants publié par Ecoplan à l'issue de son étude est à la base du présent rapport mandaté par le Conseil fédéral. Appelé ci-après « Rapport d'experts Régulations », son titre intégral figure dans la référence bibliographique (annexe 2). Le rapport d'experts Régulations sera également publié dans la série « Aspects de la sécurité sociale » de l'OFAS.

² Ecoplan (2010), Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten (en allemand avec synthèse en français)

Infras (2013), Accueil extrafamilial de la prime enfance. Situation dans les cantons 2012

Infras (2013), Accueil extrafamilial des enfants fréquentant l'école obligatoire (école enfantine ou forme de cycle élémentaire incluses). Situation dans les cantons

Ecoplan (2015), Normes de qualité des structures d'accueil pour enfants dans les cantons, état au 31.8.2014

³ Plate-forme d'information « Conciliation travail-famille » du SECO/OFAS

<http://www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/index.html?lang=fr>

2 Prescriptions régissant l'ouverture d'une structure d'accueil extrafamilial pour enfants

2.1 Introduction

Par structures d'accueil extrafamilial pour enfants, le présent rapport entend les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire. Les *institutions de la petite enfance* gardent les enfants à partir de deux mois jusqu'à l'entrée à l'école enfantine ou à l'école. Ces institutions proposent un encadrement professionnel et des repas et sont généralement ouvertes toute la journée, cinq jours sur sept. Les *structures d'accueil parascolaire* s'occupent des enfants en âge de fréquenter l'école enfantine ou l'école, en dehors des horaires scolaires. Généralement, les structures d'accueil parascolaire proposent plusieurs plages horaires de prise en charge –avant les cours (le matin), entre les cours (à midi) ou après les cours (l'après-midi) – et certaines d'entre elles restent ouvertes pendant les vacances scolaires.

Au niveau national, c'est avant tout l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE)⁴ qui est déterminante pour l'ouverture d'institutions de la petite enfance et de structures d'accueil parascolaire. Elle définit entre autres le régime et les conditions d'autorisation ainsi que la surveillance. Les conditions sont d'ordre général ; elles précisent par exemple qu'une « autorisation ne peut être délivrée que si les installations satisfont aux exigences de l'hygiène et de la protection contre l'incendie ». L'exécution relève de la compétence des cantons, qui peuvent spécifier des conditions d'autorisation plus contraignantes que celles de l'OPE. La plupart d'entre eux ont créé une base légale à cette fin.

Outre l'OPE, plusieurs lois ou ordonnances contiennent des dispositions concernant l'ouverture d'une institution de la petite enfance ou d'une structure parascolaire. Ces textes ne concernent pas exclusivement les structures d'accueil des enfants, mais régissent toutes les constructions et institutions. Le présent rapport se concentre sur les prescriptions en matière de protection contre l'incendie, de prévention des accidents, d'hygiène, de sécurité alimentaire et de police des constructions.

2.2 Protection contre l'incendie

Conformément à l'OPE, les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire ne reçoivent une autorisation d'exploitation qu'à condition de remplir les conditions reconnues de la protection contre l'incendie. A l'échelle nationale, les prescriptions édictées par l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie (AEAI) ont été reconnues comme ayant force obligatoire par les cantons. Les nouvelles prescriptions suisses de l'AEAI sont entrées en vigueur en 2015. Elles ont introduit une libéralisation favorisant les mesures d'économie, sans pour autant affaiblir la protection des personnes. De manière délibérée, elles offrent aussi une marge d'interprétation permettant d'adopter des solutions adaptées aux structures concernées. Les prescriptions concernent la protection contre l'incendie, les voies d'évacuation, le compartimentage coupe-feu ainsi que les mesures organisationnelles et techniques. Les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire sont soumises aux mêmes exigences que les écoles. Ce n'est que dans les institutions de la petite enfance que les voies d'évacuation doivent respecter des prescriptions plus contraignantes, étant donné qu'il est plus difficile d'évacuer les jeunes enfants et les bébés en cas d'incendie. Les prescriptions régissant les bâtiments scolaires sont moins rigoureuses que celles qui s'appliquent aux établissements d'hébergement (dont font aussi partie les hôpitaux).

Comme les prescriptions de protection contre l'incendie ont une portée nationale, les prescriptions cantonales ou communales ne font que les reprendre ou les préciser. De ce fait, les réglementations sont sensiblement identiques dans toute la Suisse.

⁴ RS 211.222.338

Prescriptions régissant l'ouverture d'une structure d'accueil extrafamilial pour enfants

Le « Rapport d'experts Régulations » montre que les prescriptions cantonales en matière de protection contre l'incendie sont généralement estimées judicieuses. Seule la réglementation spéciale concernant les voies d'évacuation dans les institutions de la petite enfance, qui est approuvée par la plupart des experts cantonaux, ne fait pas l'unanimité parmi les personnes travaillant sur le terrain.

Par contre, les coûts très élevés qui peuvent résulter des mesures de protection contre l'incendie peuvent poser problème. De ce fait, quelques cantons exigent un examen préalable des locaux choisis pour y installer une institution de la petite enfance ou une structure d'accueil parascolaire, afin de déterminer d'emblée s'ils sont adéquats ou s'ils risquent d'engendrer des coûts d'aménagement trop lourds.

2.3 Prévention des accidents

Il n'existe pas de directives nationales spécifiques en matière de prévention des accidents dans les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire. L'OPE prescrit uniquement que l'encadrement des enfants doit favoriser leur développement physique et mental et qu'une surveillance médicale doit être garantie. Le bureau de prévention des accidents bpa publie des aide-mémoires sur les jeux et sur l'encouragement de l'activité physique chez les enfants qui n'ont toutefois pas de portée juridique contraignante. Il fournit aussi aux institutions de la petite enfance des conseils en matière de sécurité des locaux et des espaces extérieurs. Par analogie au corps enseignant, le personnel des structures d'accueil est responsable de l'intégrité physique et psychique des enfants qui lui sont confiés dans l'exercice de son activité professionnelle.

Aux niveaux cantonal et communal, les prescriptions sont un peu plus sévères pour les institutions de la petite enfance que pour les structures d'accueil parascolaire. La plupart des cantons exigent la preuve de l'existence d'un plan de sécurité et d'urgence. Les cantons spécifient en outre des mesures architecturales et organisationnelles (sécurité des fenêtres, des escaliers et des prises électriques, etc.), dont l'ampleur et le niveau de détail diffèrent considérablement de l'un à l'autre. Alors que quelques cantons renvoient de façon assez générale aux directives du bpa, deux d'entre eux disposent de règles détaillées, bien qu'elles ne soient pas toutes contraignantes.

Selon le « Rapport d'experts Régulations », en pratique ces prescriptions ne causent guère de difficultés. Elles sont facilement compréhensibles et généralement considérées comme raisonnables. Par ailleurs, il est rare qu'elles génèrent des coûts élevés. Certains grands organismes ont même élaboré des directives internes plus sévères que les prescriptions cantonales.

2.4 Hygiène (des bâtiments), sécurité et hygiène alimentaire

En vertu de l'OPE, une autorisation d'exploitation n'est délivrée que si les enfants bénéficient d'une alimentation saine et variée et si les installations satisfont aux exigences de l'hygiène. Les exigences posées à l'hygiène alimentaire et à la sécurité des aliments relèvent des dispositions de la loi sur les denrées alimentaires (LDAI)⁵ et des ordonnances y relatives. Ces dispositions concernent notamment l'hygiène et l'entreposage des denrées alimentaires, l'obligation d'annoncer, l'autocontrôle, l'exclusion de dangers pour la santé, les dispositifs servant à nettoyer les denrées alimentaires, les installations sanitaires, l'aération et le refroidissement. Les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire sont en principe soumises aux mêmes prescriptions que toute autre entreprise ayant à faire avec des aliments. Même les établissements qui ne cuisinent pas eux-mêmes le repas de midi doivent satisfaire aux exigences ; toutefois, les conditions ne s'appliquent pas toutes (par ex. respect des bonnes pratiques de fabrication). Il n'existe pas de consignes nationales concernant l'hygiène (des bâtiments).

⁵ RS 817.0

Prescriptions régissant l'ouverture d'une structure d'accueil extrafamilial pour des enfants

Etant donné que la sécurité et l'hygiène alimentaires sont bien réglementées au niveau fédéral, les prescriptions cantonales consistent soit en des transcriptions des prescriptions fédérales, soit en une définition plus précise de la marge de manœuvre existante. De nombreux cantons exigent que les structures d'accueil établissent un plan d'hygiène ou une documentation sur les mesures d'autocontrôle.

Selon le « Rapport d'experts Régulations », ces prescriptions sont largement acceptées par les personnes concernées. Certains grands organismes disposent de directives internes, par exemple en matière de prévention des accidents, qui sont plus contraignantes que les prescriptions cantonales et communales. En règle générale, les plans d'hygiène et les autocontrôles exigés n'impliquent que de faibles coûts. Suivant les particularités des locaux à disposition, les coûts engendrés par les adaptations nécessaires de l'infrastructure de cuisine peuvent néanmoins s'avérer relativement élevés.

2.5 Police des constructions

Les mêmes prescriptions s'appliquent en principe pour les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire que pour les autres projets de construction. Dans ce domaine, la plupart des réglementations relèvent des cantons. Au niveau national, les normes SIA de la Société suisse des ingénieurs et des architectes ont valeur de recommandations, mais certains cantons les ont déclarées contraignantes sur le plan juridique. Les dispositions de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand)⁶ sont également applicables. A ce jour, les cantons s'opposent à une uniformisation des exigences en matière de police des constructions, à l'exception des prescriptions touchant la protection contre l'incendie (cf. section 2.2.). Pour les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire, ce sont les normes SIA qui ont le plus d'importance, notamment en ce qui concerne la protection contre le bruit, l'utilisation de balustrades et de parapets, ainsi que la construction sans obstacles.

Tous les cantons exigent une copie du permis de construire ou de l'autorisation de réaffectation. Par ailleurs, il existe des prescriptions en matière d'équipement dans presque tous les cantons. Mais la plupart d'entre elles sont formulées de manière très générale et disent seulement que l'équipement doit être adapté aux besoins, adéquat et sûr pour les enfants. Des prescriptions détaillées n'existent que dans deux chefs-lieux. S'agissant des installations sanitaires, l'ordonnance sur l'hygiène (OHyg)⁷ prescrit au niveau national que des toilettes doivent être disponibles en nombre suffisant. Mais les cantons interprètent de manière très diverse ce qu'est un nombre suffisant et quels groupes de personnes ont besoin de toilettes séparées. Enfin, les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire doivent être bâtis sans obstacles (cf. section 2.6).

L'effet des prescriptions en matière de police des constructions sur l'ouverture d'une structure d'accueil dépend notamment de la mesure dans laquelle les locaux choisis sont appropriés. Les prescriptions ne posent que rarement un problème dans les nouvelles constructions pour lesquelles la conception est axée d'emblée sur une structure d'accueil. Ce sont alors généralement les architectes qui veillent au respect des règles. Comme pour la protection contre l'incendie, les prescriptions de la police des constructions peuvent engendrer des coûts élevés dans des cas isolés – notamment lors de la réaffectation de bâtiments plus anciens – par exemple pour le montage d'une isolation phonique ou la construction de toilettes. Il ressort du « Rapport d'experts Régulations » que, contrairement aux autres domaines, les prescriptions en matière de police des constructions ne sont pas très bien reçues par les personnes concernées. Cette attitude s'explique entre autres par le fait que les prescriptions sont souvent peu spécifiques et se préoccupent davantage du bien-être des enfants (par ex. luminosité des locaux) que de leur sécurité.

⁶ RS 151.3

⁷ RS 817.924.1

Prescriptions régissant l'ouverture d'une structure d'accueil extrafamilial pour enfants

2.6 Autres domaines

Aux termes de l'OPE, l'autorisation d'exploiter une structure ne peut être délivrée que si l'établissement a une base économique sûre. De ce fait, les autorités cantonales et communales exigent souvent une analyse des besoins, un plan financier pour plusieurs années combiné à des hypothèses sur le taux d'occupation, ainsi que le règlement des salaires. Deux cantons demandent une étude approfondie du marché. Etant donné qu'un plan de financement est de toute façon essentiel pour créer une nouvelle structure et qu'il semble raisonnable d'analyser les besoins, ces prescriptions ne sont pas problématiques, sauf si les initiateurs du projet n'ont pas les connaissances financières requises.

La LHand s'applique aux bâtiments et installations accessibles au public et soumis à un permis de construire. Elle concerne donc également les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire. Le principe de la proportionnalité est applicable. Il semble que les autorités appliquent les prescriptions de manière souple, d'autant que les nouvelles constructions sont de toute façon conformes à la LHand, sauf pour les toilettes.

Comme toute entreprise, les institutions de la petite enfance et les structures d'accueil parascolaire doivent respecter les prescriptions légales relatives à la sécurité au travail et à la protection de la santé. L'objectif est de garantir des places de travail sûres et sans risque pour la santé. Ces prescriptions concernent plutôt l'exploitation de la structure que son ouverture et le « Rapport d'experts Régulations » montre qu'elles ne suscitent généralement pas de difficultés.

2.7 Résumé et conclusions

Pour ouvrir une institution de la petite enfance ou une structure d'accueil parascolaire, il faut respecter toute une série de prescriptions différentes, relevant des domaines les plus divers. En général, les prescriptions au niveau national ne ciblent pas les structures d'accueil en particulier, mais ont une portée générale et concernent toutes les entreprises ou bâtiments. Globalement, il existe un peu plus de prescriptions et de recommandations cantonales ou communales pour les institutions de la petite enfance que pour les structures d'accueil parascolaire.

Le « Rapport d'experts Régulations » montre que la majorité des cantons s'appuient fortement sur les prescriptions nationales et les reprennent ou les précisent. Si quelques cantons renoncent à des prescriptions propres, d'autres adoptent des directives plus sévères dans certains domaines. La plupart des prescriptions – notamment celles qui concernent la sécurité et l'hygiène – sont bien acceptées et jugées utiles par les intéressés qui ne les considèrent pas comme des obstacles. Elles peuvent certes induire des coûts d'adaptation élevés ou même conduire à l'abandon d'un projet. C'est notamment le cas si les locaux dans lesquels l'institution de la petite enfance ou la structure d'accueil parascolaire choisit de s'établir ne sont pas adéquats. Des prescriptions précises sont cependant nécessaires pour garantir le professionnalisme et la qualité de la prise en charge des enfants. Les études de cas ont mis en lumière des problèmes spécifiques à chaque cas qui tiennent davantage à la mise en oeuvre qu'aux bases légales elles-mêmes. Ces dernières laissent une certaine marge d'appréciation qui permet d'aborder les situations individuelles de façon mieux appropriée. Dès lors, la mise en oeuvre des prescriptions peut varier en fonction du canton ou de l'interprétation du spécialiste, ce qui peut se heurter à l'incompréhension des personnes concernées. Toutefois, c'est grâce à cette marge de manœuvre que les prescriptions ne sont guère considérées comme des obstacles.

Le véritable défi pour les intéressés et les experts a trait aux questions de financement, aux taux d'occupation les premiers temps après l'ouverture, à la difficulté de trouver du personnel qualifié, à la pénurie de locaux adéquats et dans certains cas à l'absence d'acceptation sociale ou politique.

Prescriptions régissant l'ouverture d'une structure d'accueil extrafamilial pour des enfants

2.8 Améliorations possibles

Le « Rapport d'experts Régulations » arrive à la conclusion qu'il n'est pas nécessaire d'adapter les bases légales.

Il propose néanmoins quelques améliorations pour simplifier ou encourager l'ouverture d'institutions de la petite enfance ou de structures d'accueil parascolaire.

- Fournir des documents donnant une vue d'ensemble aux niveaux national et cantonal, ainsi que des exemples de bonnes pratiques

Un accès aisé et structuré à des informations précises est d'autant plus précieux que les prescriptions régissant l'ouverture d'une institution de la petite enfance ou d'une structure d'accueil parascolaire sont très nombreuses et relèvent de domaines différents. Certains cantons ont regroupé les informations les plus importantes pour la création d'une structure dans un classeur ou dans des aide-mémoire, ce qui simplifie beaucoup la recherche d'informations. Il est conseillé aux autres cantons d'envisager la mise en place de tels outils. A l'échelle supracantonale, l'élaboration de documents similaires, donnant par exemple une vue d'ensemble des prescriptions nationales, ainsi que des sources d'information cantonales et des interlocuteurs dans les cantons pourrait être confiée aux associations professionnelles.

- Offrir des conseils pour la recherche d'immeubles ou de locaux

Un examen préalable des locaux envisagés pour y ouvrir une structure d'accueil permettrait d'estimer grossièrement les adaptations nécessaires et leurs conséquences financières. Sur la base de ces informations, les initiateurs du projet pourraient mieux décider si les locaux choisis sont appropriés ou s'il est préférable d'en chercher d'autres. Certains cantons proposent aujourd'hui déjà de tels examens préalables. L'on pourrait également imaginer que les communes louent des locaux adéquats aux initiateurs des projets et favorisent de tels locaux en cas de nouvelle construction.

- Accorder des subventions cantonales ou communales d'aide au démarrage

Des subventions d'aide au démarrage pourraient, dans des cas particuliers, couvrir le total ou une partie des investissements pour les travaux d'aménagement. On pourrait aussi envisager une aide moyennant un prêt sans intérêts. Certains cantons allouent aujourd'hui déjà des aides au démarrage financées par des fonds liés.

- Instaurer un échange régulier d'informations et d'expériences entre les autorités cantonales compétentes

Un échange régulier d'informations entre les autorités compétentes aux niveaux national et régional est important. Il faudrait utiliser davantage les canaux d'échange qui existent dans des domaines spécialisés pour examiner d'un œil critique les différentes manières d'aborder la mise en oeuvre des prescriptions et pour en discuter. En complément, il est recommandé de mettre en place un échange entre les diverses autorités spécialisées au sein d'un même canton, afin d'améliorer la coordination entre ces dernières.

3 Conclusions et recommandations du Conseil fédéral

Dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de main d'œuvre qualifiée, le Conseil fédéral attache une grande importance à la conciliation vie familiale vie professionnelle. Sous cet angle, les offres d'accueil extrafamilial apportent une contribution précieuse. Par conséquent, la question se pose de savoir comment peuvent être éliminés les obstacles à l'ouverture de structures d'accueil extrafamilial dont l'utilité n'est pas démontrée.

Le présent rapport montre que les prescriptions applicables à l'ouverture d'une structure d'accueil extrafamilial pour enfants ne sont pas spécifiques à ce secteur d'activité mais s'appliquent de manière générale à tous les bâtiments ou entreprises. Elles concernent un large éventail de domaines, à savoir la protection contre l'incendie, la prévention des accidents, l'hygiène et la sécurité alimentaire, ainsi que la police des constructions. Ces réglementations sont très diverses et, quant à leur contenu, relativement éloignées du secteur de l'accueil extra-familial pour enfants. Pour des raisons notamment en lien avec la sécurité, elles apparaissent en leur principe appropriées et ne créent pas d'obstacles inutiles à l'ouverture de nouvelles structures. Il n'y a dès lors pas lieu de modifier ou d'adapter le droit en vigueur au niveau fédéral. En pratique, certaines prescriptions cantonales ou communales peuvent toutefois être source de difficultés pour les personnes qui initient un nouveau projet. C'est pourquoi, le Conseil fédéral recommande aux cantons et communes de procéder à un examen des prescriptions applicables sur leur territoire en vue d'identifier des possibilités d'optimisation et de simplification. Une attention particulière devrait être portée à la mise en œuvre, et la marge de manœuvre existant dans ce domaine devrait être utilisée pour dégager de bonnes solutions.

Le Conseil fédéral considère que des améliorations devraient être apportées également dans l'information données aux acteurs de l'accueil extra-familial pour enfants lors de la planification de l'ouverture d'une nouvelle structure. La plupart des prescriptions applicables sont définies ou spécifiées au niveau cantonal voire communal. Les autorités cantonales et communales compétentes pour les questions relatives à l'accueil extra-familial peuvent ainsi faciliter la tâche des personnes souhaitant ouvrir une nouvelle structure en mettant à leur disposition les informations pertinentes sur ces prescriptions par des canaux divers (site internet, brochure explicative, bureau de conseil, etc.). Ces informations doivent inclure tous les thèmes qui sont importants pour l'ouverture d'une structure d'accueil. Une telle source d'informations, centralisée et facilement accessible, présente un double avantage : d'une part, le temps passé à rechercher les informations pertinentes s'en trouve considérablement réduit et, d'autre part, cela peut éviter que des projets ne doivent être reportés ou modifiés du fait de la méconnaissance d'une prescription donnée. Ces informations sont à élaborer en collaboration avec les offices et bureaux spécialisés en charge de la protection incendie, de la prévention des accidents, de l'hygiène et de la sécurité alimentaire ainsi que de la police des constructions. Une telle collaboration encourage les échanges réguliers entre les différents services et autorités aux niveaux cantonal et communal. La coordination entre ces différentes entités s'en trouve ainsi améliorée et les divergences éventuelles dans la mise en œuvre aplanies. Enfin, les organisations factives actives dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants peuvent apporter une contribution précieuse en mettant à disposition des milieux intéressés des informations couvrant également ces diverses prescriptions.

La CDAS et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) jouent aujourd'hui un rôle de coordination intercantonale dans le domaine des structures d'accueil extra-familial pour les enfants d'âge préscolaire et scolaire. Elles ont ainsi édicté en 2008 déjà une déclaration commune comportant six directives et critères pour une future politique

Conclusions et recommandations du Conseil fédéral

intercantonale dans le domaine de l'accueil des enfants⁸. Des rapports sur la situation dans les cantons sont également publiés. De l'avis du Conseil fédéral, ce rôle de coordination doit être renforcé de manière à couvrir également le domaine des prescriptions, objet du présent rapport.

Enfin, le Conseil fédéral considère comme essentiel le soutien apporté par les cantons et les communes aux acteurs de l'accueil extrafamilial pour enfants. L'accueil extrafamilial pour enfants est de la compétence des cantons et des communes. Ces derniers sont ainsi compétents non seulement pour octroyer les autorisations d'exploitation et édicter les normes de qualité mais également pour les questions liées au financement. Pour soutenir l'ouverture de nouvelles structures d'accueil, les cantons peuvent introduire un soutien financier sous forme d'aides au démarrage ou de prêts préférentiels pour permettre aux nouvelles structures de faire face, avant la phase d'exploitation, aux dépenses liées à la mise en conformité des locaux. Dans ce sens, la CDAS recommande aux cantons de recourir à un système mixte de subventions des pouvoirs publics qui comprennent notamment des aides financières au démarrage ou des subventions de projets⁹.

La conciliation entre vie familiale et vie professionnelle représente aujourd'hui encore un défi de taille pour de nombreux parents. L'offre actuelle en matière d'accueil extrafamilial ne couvre pas encore la demande des parents actifs professionnellement ou qui souhaiteraient l'être plus. Les différentes mesures, initiées notamment par les cantons et les communes, qui tendent à améliorer l'information des personnes porteuses d'un nouveau projet et à leur apporter un éventuel soutien financier dans la phase conceptuelle de ce dernier peuvent permettre de faciliter l'ouverture de nouvelles structures d'accueil extra-familial pour enfants. En procédant à l'examen des prescriptions applicables et de leur mise en œuvre en vue d'identifier des possibilités d'optimisation et de simplification, les autorités cantonales et communales peuvent également permettre de lever certaines difficultés rencontrées aujourd'hui par les personnes concernées. Le programme d'impulsion de la Confédération limité au 31 janvier 2019, qui offre un soutien financier aux nouvelles structures pendant les deux ou trois premières d'années d'exploitation, constitue quant à lui une aide précieuse à la création de nouvelles places d'accueil.

⁸ Prise en charge des enfants : structures de jour extrafamiliales. Déclaration commune de la CDIP et de la CDAS du 13.3.2008 disponible sous www.sodk.ch/fr > Domaines > Familles et société

⁹ Recommandations de la CDAS pour l'accueil extra-familial de la prime enfance du 24.6.2011, p. 25 disponibles sous <http://www.sodk.ch/fr/> > Domaines > Familles et société

4 Prochaines étapes

Le Conseil fédéral soumet le présent rapport aux Chambres fédérales et propose de classer le postulat 13.3980 « Accueil extrafamilial pour enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions bureaucratiques » déposé par la conseillère nationale Rosmarie Quadranti.

Annexes

Annexe 1 : Libellé du postulat

13.3980 – Postulat « Accueil extrafamilial pour enfants. Eliminer les obstacles et les prescriptions bureaucratiques »

Déposé par : conseillère nationale Rosmarie Quadranti

Date de dépôt : 27.9.2013

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé, en collaboration avec les cantons, de soumettre à un examen les démarches administratives à effectuer et les exigences à remplir pour obtenir l'autorisation de créer des places d'accueil extrafamilial pour enfants.

Développement

En une bonne dizaine d'années, la Confédération a investi quelque 247 millions de francs dans des aides financières pour l'accueil extrafamilial pour enfants, contribuant ainsi grandement à la création d'environ 40 000 nouvelles places d'accueil entre février 2003 et janvier 2013. Forte de ce constat, la Confédération devrait approcher les cantons, même si la compétence d'accorder des autorisations d'exploitation est réglée dans l'ordonnance sur le placement d'enfants et relève des cantons et des communes.

Il est sans cesse question d'importants obstacles bureaucratiques qu'il faut franchir et d'exigences incompréhensibles qu'il faut remplir pour obtenir l'autorisation d'exploiter une structure d'accueil extrafamilial pour enfants. Des obstacles et des exigences qui ne sont pas nécessaires à la garantie de la qualité.

La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants a dix ans. Il est maintenant nécessaire que la Confédération examine avec les cantons comment soutenir, de façon moins bureaucratique, la création de places d'accueil extrafamilial et extrascolaire pour enfants en éliminant un certain nombre d'exigences et de prescriptions.

Proposition du Conseil fédéral du 29.11.2013

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

Annexe 2 : Rapport d'experts Régulations

Ecoplan, Regulierungen für die Eröffnung einer Einrichtung der familienergänzenden Kinderbetreuung. Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats von Nationalrätin Rosmarie Quadranti (13.3980), rédigé à la demande de l'Office fédéral des assurances sociales(OFAS), Berne, février 2016 (en allemand avec résumé en français).