



CH-3003 Berne

POST CH AG

OFAS; Hna

Commission de la science, de l'éducation et de
la culture du Conseil national CSEC-N
A l'int. du Conseiller national Fabien Fivaz,
président de la commission

Par courriel à : familienfragen@bsv.admin.ch

Collaboratrice responsable : Nadine Hoch / Hna
Berne, le 1^{er} septembre 2022

**Prise de position dans le cadre de la consultation concernant la mise en œuvre de l'initiative
parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réali-
tés actuelles »**

Monsieur le président, Mesdames les Conseillères nationales, Messieurs les Conseillers nationaux,

La Commission fédérale pour les questions familiales COFF vous remercie de l'avoir invitée à prendre position dans le cadre de la consultation sur les avant-projets de loi fédérale (LSAcc) et d'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance. Ces deux projets sont extrêmement précieux du point de vue de la politique familiale, car ils promeuvent tant la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle que l'égalité des chances pour les enfants.

Depuis plusieurs législatures, la COFF œuvre pour développer la qualité et la quantité des offres d'accueil dans les domaines de l'enfance et de la petite enfance et pour faire baisser les frais à la charge des parents. L'année passée, elle a publié un rapport sur le financement et les tarifs parentaux¹ et formulé 18 recommandations à l'égard des autorités politiques et administratives². Elle constate avec satisfaction que les avant-projets de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) suivent les recommandations n^{os} 2 « Garantir à long terme la participation financière de la Confédération pour adapter l'offre aux besoins des parents et réduire les tarifs parentaux » et 3 « Instituer le cofinancement de l'accueil des enfants comme une tâche commune à tous les échelons politiques ». Les efforts de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) d'adopter des recommandations concernant la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial (publication prévue en automne 2022) devraient également aboutir à la mise en œuvre de la recommandation n^o 4 « Définir un cadre de référence national pour la qualité des prestations » et de neuf autres recommandations de la COFF relevant plutôt du champ opérationnel.

¹ INFRAS sur mandat de la COFF (2021), Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux.

² COFF (2021), Financer l'accueil des enfants et aménager les tarifs parentaux.

Commentaire général

La COFF soutient expressément les deux objectifs majeurs poursuivis par les projets, à savoir *améliorer la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation* et *améliorer l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire*. Le second objectif devrait toutefois s'adresser à tous les enfants, y compris les enfants en âge de scolarité.

Elle considère qu'il est sensé que la Confédération participe sans limite de temps au financement des frais à la charge des parents tout en respectant la liberté d'organisation et la primauté des compétences des cantons et des communes en matière d'accueil pour enfants. **Aux yeux de la commission, il est important que la Confédération traite sur un pied d'égalité tous les parents en Suisse pour ce qui est du cofinancement de l'accueil des enfants et qu'elle fixe le montant de son soutien indépendamment des contributions cantonales et communales.**

En outre, la COFF adhère totalement à la proposition d'aider les cantons, par l'intermédiaire de conventions-programmes, à améliorer la qualité des offres, à en augmenter le nombre et à assurer leur meilleure adéquation avec les besoins des parents, en particulier pour les enfants en âge scolaire.

L'accueil en structures institutionnelles des enfants en âge préscolaire constitue le principal pilier dans les offres dédiées à la petite enfance et à l'encouragement précoce et appelle les mesures les plus urgentes.³ Par conséquent, nous approuvons que la majorité des ressources financières proposées soient consacrées à l'objectif d'abaisser les tarifs parentaux dans l'accueil institutionnel.

Les ressources financières allouées aux conventions-programmes nous semblent toutefois très maigres. Nous pensons que des moyens supplémentaires devraient être débloqués, en particulier pour le développement de la qualité.

Au vu des moyens limités à disposition, nous nous demandons si l'engagement de subventions fédérales pour soutenir les autres offres dans le secteur de la petite enfance est véritablement judicieux, dans la mesure où les cantons et les communes ont déjà beaucoup investi et bien avancé dans ce domaine. La quasi-totalité des cantons disposent depuis plusieurs années d'une stratégie et de programmes consacrés à la petite enfance.

Si les ressources de la Confédération devaient s'avérer limitées ou réduites, la commission pense, étant donné l'urgence des mesures à prendre dans l'accueil extrafamilial et parascolaire, qu'il vaudrait mieux renoncer à soutenir les autres offres dédiées à la petite enfance.

³ INFRAS (2015), Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse ;
Ecoplan sur mandat de la CDAS (2020), Offres d'accueil extrafamilial : vue d'ensemble de la situation dans les cantons ;
Credit Suisse (2021), Les coûts d'une place de crèche en Suisse.

Commentaire par projet :

Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc)

Ci-après, la COFF ne commente que les propositions qui doivent, selon elle, être adaptées. Dans tous les autres cas, elle soutient l'avant-projet.

Section 1 Disposition générales

Titre de la loi

La commission estime qu'il serait plus efficace que la loi se concentre exclusivement sur le soutien à l'accueil des enfants dans le cadre institutionnel (voir plus haut, remarque préliminaire dans le commentaire général).

Elle suggère de repenser la notion en langue allemande de « *Frühen Förderung* », laquelle est toujours source de confusion et de résistance parmi certains groupes de population qui la confondent avec « *Frühförderung* » et l'associent bien souvent de façon négative à une scolarisation forcée des enfants. Cette problématique ne se pose toutefois qu'en allemand. Les « *Angebote der frühen Förderung* » sont des « *Angebote für die Frühe Kindheit* » et sont bien des offres destinées à la petite enfance.

Art. 1 : Buts

Nous sommes d'accord avec les buts proposés, tout en émettant des réserves, comme mentionné plus haut, sur la nécessité de soutenir les cantons dans le développement de leur politique dédiée à l'encouragement de la petite enfance.

Il faut supprimer « d'âge préscolaire » à l'al. 1, let. b, car l'égalité des chances doit concerner tous les enfants et pas seulement ceux d'âge préscolaire.

L'égalité des chances pour les enfants.

Al. 2, let. c : « améliorer la qualité de l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants » constitue l'une des principales exigences dans la garde institutionnelle des enfants (voir aussi à ce sujet les recommandations de la CDAS et de la CDIP attendues sur le développement de la qualité). Dans l'idéal, ces normes de qualité serviront de base de travail aux cantons et aux communes. Nous rejetons donc vivement la proposition de la minorité de biffer la let. c.

Al. 2, let. d

Dans cette disposition également, nous recommandons d'éviter la notion d'« encouragement » et proposons la formulation suivante :

aider les cantons à développer les offres pour la petite enfance.

Art. 2 : Champ d'application

Il est essentiel que la garde institutionnelle soit considérée globalement pour tous les enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. C'est pourquoi la COFF salue la proposition de la commission et rejette la proposition de la minorité de ne considérer que les enfants en âge préscolaire. Il est inconcevable d'améliorer la situation des parents et l'égalité des chances des enfants uniquement jusqu'au début de la scolarité obligatoire pour ensuite laisser les parents faire face aux difficultés de concilier vie familiale et activité professionnelle lorsque leur enfant entre à l'école enfantine et négliger l'égalité des chances

dans l'accueil parascolaire. Dans tous les cas, il faut limiter les interfaces entre le domaine préscolaire et le domaine parascolaire ou les optimiser lorsqu'elles existent.

En cas de réduction des subventions, il devrait être envisagé de limiter le champ d'application aux enfants de l'âge préscolaire jusqu'au terme de l'école primaire ou jusqu'à 12 ans, à l'instar de la limite fixée dans l'ordonnance sur le placement d'enfants (OPE). Les enfants de plus de 12 ans et les jeunes ne recourent plus aux prestations d'accueil ; ils sollicitent uniquement des offres pour la pause de midi (cantines) qui ne requièrent pas de personnel d'encadrement. Les coûts et, en conséquent, les tarifs parentaux pour cette tranche d'âge sont donc beaucoup plus faibles ; elle nécessite moins de soutien que la tranche d'âge jusqu'à 12 ans, qui nécessite une prise en charge plus intensive.

Art. 3 : Définitions

Let. a Accueil extrafamilial pour enfants

L'accueil ne doit pas seulement être considéré du point de vue des parents, mais aussi dans la perspective d'améliorer l'égalité des chances pour les enfants. En outre, la loi doit englober les parents qui ne peuvent pas assumer leurs tâches parentales en raison d'une maladie, d'un accident ou pour d'autres raisons, ou auxquels une assistance complémentaire a été prescrite.

Nous proposons donc de compléter la let. a comme suit :

« ... qui permet aux parents d'exercer une activité lucrative, de suivre une formation, de les décharger lorsqu'ils ne sont pas en mesure de s'occuper de leur enfant en cas de maladie, d'accident, de recherche d'emploi ou de programme d'emploi, et qui soutient l'égalité des chances pour les enfants ;»

Let. b Garde institutionnelle

Il est important que l'âge scolaire soit aussi pris en compte dans cette disposition. La COFF propose de remplacer l'expression « sont organisées en association » par « constituent une organisation », car les prestataires institutionnels d'accueil familial de jour ne sont pas nécessairement des associations.

Section 2 Contribution de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants

Art. 4 : Principes

Al. 1 : voir aussi remarques concernant l'art. 3, let. a

Les parents qui ne peuvent assumer la prise en charge de leurs enfants pour cause de maladie ou d'accident ou parce qu'ils recherchent un poste ou suivent un programme d'emploi doivent eux aussi pouvoir bénéficier des subventions de la Confédération. L'accueil suite à des indications de santé ou sociales par des tiers visant à assurer le bien-être de l'enfant doit également être cofinancé dans ce cadre. La plupart des communes et des cantons optent déjà pour cette démarche dans la pratique.

La commission considère qu'il est judicieux de ne pas assortir l'octroi des subventions à un taux d'activité cumulé minimal d'au moins 100 % qui serait fixé par la Confédération (comme le demandent deux propositions de minorité) :

- D'une part, le contrôle permanent du taux d'occupation pour chaque ménage composé de deux parents constituerait une charge de travail disproportionnée (ce taux fluctue souvent dans le temps). D'autre part, il serait compliqué pour les personnes exerçant à titre indépendant de fournir un tel justificatif.
- Par ailleurs, un long trajet pour se rendre au travail, une activité bénévole de même que des horaires irréguliers, un travail en équipes, ou travail en tout début ou toute fin de journée peuvent aussi conduire à solliciter une offre d'accueil complémentaire.

- Aujourd'hui déjà, les cantons romands font abstraction du taux d'occupation.
- Le risque d'abus qui consisterait, en l'absence d'activité lucrative des parents ou d'indication sociale chez eux ou les enfants, à recourir malgré tout à la garde institutionnelle est, selon nous, très faible, car la part des coûts que doivent supporter les familles reste élevée.

La commission se rallie à la proposition de la majorité et rejette les deux propositions de minorité relatives à l'art. 4, al. 1.

Elle rejette aussi la proposition de minorité relative à l'art. 4, al. 2. Les aides financières doivent être allouées à tous les parents ayant recours à la garde institutionnelle et pas uniquement à ceux d'enfants en âge préscolaire. Si, toutefois, les ressources financières mises à disposition ne devaient pas suffire, la COFF estime qu'il serait judicieux de financer en priorité le domaine préscolaire qui présente un sous-financement plus important et pour lequel les coûts de prise en charge sont plus élevés que pour le domaine parascolaire.

Nous proposons de compléter l'art. 4, al. 1, comme suit :

La Confédération participe aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants afin de permettre aux parents d'exercer une activité lucrative, de poursuivre une formation, de les décharger lorsqu'ils ne sont pas en mesure de s'occuper de leur enfant en cas de maladie, d'accident ou pour une autre raison pertinente, ainsi qu'afin d'améliorer l'égalité des chances pour les enfants.

Art. 5, al. 1 : Ayants droit

Ce ne sont pas les personnes qui détiennent l'autorité parentale qui doivent être les ayants droit mais les personnes et institutions qui assument les coûts de la garde.

Nous proposons donc l'adaptation ci-après :

Les ayants droit à la contribution de la Confédération sont les personnes ou les institutions qui assument les frais de la garde institutionnelle.

Art. 7 à 9 : Contribution de la Confédération, contribution de base et contributions complémentaires

La COFF privilégie une solution dans laquelle aucune distinction n'est opérée entre une contribution de base et une contribution complémentaire et prévoyant une participation proportionnelle de la Confédération à hauteur de 20 % des coûts. Elle considère qu'il n'est pas du tout opportun de fixer des contributions distinctes en fonction des conditions régionales.

Elle se prononce contre la subdivision entre contribution de base et contributions complémentaires cantonales car, selon elle, l'incitation que constitue une contribution complémentaire dans les cantons investissant déjà davantage dans l'accueil pour enfants revient à traiter inégalement les parents d'un canton à l'autre. **Ce système pénaliserait doublement une partie des parents**, car ceux vivant dans un endroit bénéficiant d'un soutien moindre de la part des pouvoirs publics sont non seulement moins soutenus par leur canton et leur commune, mais le seraient de facto également par la Confédération. Ces contributions complémentaires déterminées en fonction des subventions versées par chaque canton ne seraient ni équitables ni réalisables dans la pratique, constitueraient une incitation indésirable et entraîneraient un surplus de travail considérable au vu de leur grande complexité.

Arguments :

- La Confédération doit **traiter** les parents **sur un pied d'égalité** quel que soit le canton (art. 2, al. 3, Cst.), sans tenir compte du montant des subventions versées par les cantons, les communes et le cas échéant les employeurs.

- Il appartient aux cantons et aux communes de décider sous quelle forme ils souhaitent accorder un soutien supplémentaire aux parents : s'ils fixent par exemple les tarifs en fonction des revenus ou s'ils optent pour des tarifs uniformes, s'ils souhaitent inclure la fortune dans la base de calcul déterminante ou non, etc. **La contribution de la Confédération ne doit pas se baser sur les modèles de contribution cantonaux ou communaux.**
- **La structure des coûts n'est pas uniforme à l'échelle d'un canton.** Les coûts engagés par une crèche, par exemple, se composent des coûts du personnel, des locaux et autres (exploitation, maintenance, informatique, administration). Les coûts du personnel constituent la charge principale (dans le domaine préscolaire, en moyenne les trois quarts) et dépendent en premier lieu de la qualification du personnel et du taux d'encadrement, et seulement de façon accessoire des éventuelles divergences salariales entre les régions.
Il en va de même pour les frais de locaux. Même si ces coûts varient d'une région à l'autre, les écarts au sein d'un même lieu peuvent s'avérer encore plus importants. Au centre-ville, les loyers sont plus élevés que dans un quartier résidentiel périphérique.
Les différences dans les subventions allouées sont également saillantes au sein d'un même canton, à l'exemple de l'accueil en crèche dans le canton de Zurich (ZH), qui concentre environ un quart de toutes les crèches de Suisse : dans 37 % de ces structures, les parents ne reçoivent aucune subvention. Au niveau des communes, 40 % dépensent pour l'accueil préscolaire moins de 200 francs par enfant habitant sur leur territoire, et 8 % plus de 1200 francs (2020, *Bildungsdirektion* du canton ZH). Les villes de Zurich et Winterthur versant une somme élevée (environ 80 % des subventions octroyées dans le canton), les parents domiciliés dans le canton de ZH recevraient la contribution complémentaire complète. Toutes les communes du canton qui ne versent actuellement aucune contribution ou que très peu tireraient ainsi parti de cette mesure de façon on ne peut plus opportuniste.
L'inverse se produirait dans le canton de Saint-Gall où les parents n'obtiendraient vraisemblablement aucune contribution complémentaire car, à l'exception des villes de Saint-Gall et de Rapperswil-Jona, la plupart des communes n'octroient que de faibles subventions. Les parents des deux villes s'en trouveraient donc pénalisés.
- La prise en compte des subventions cantonales dans le calcul de la contribution complémentaire est **très lourde sur le plan administratif** et disproportionnée par rapport aux effets incitatifs recherchés. Ce choix serait annonciateur de recours et d'oppositions de la part des prestataires et des parents.
- **Le montant des coûts complets dépend en premier lieu de la qualité et de la charge de travail.** Lorsque les conditions qualitatives sont peu élevées dans un canton, les coûts complets le sont également. Il serait contraire à l'esprit de la loi (améliorer l'égalité des chances pour les enfants) que les régions (cantons ou communes) dont les standards de qualité sont peu exigeants et, partant, dont les coûts complets sont faibles ne soient pas incitées à augmenter le niveau de la qualité. En outre, une différence de taille tient au calcul des coûts complets, selon que le taux d'occupation de la structure pris en compte est de 90 % ou de 100 %.
- Les coûts complets de l'ordre de 110 francs mentionnés dans le rapport explicatif sont dépassés. Cette estimation se base sur un sondage auprès des membres de kibesuisse mené dans 300 structures d'accueil de jour en Suisse alémanique et remontant à 2015. À l'heure actuelle, les coûts complets d'une place d'accueil de jour s'élèvent à environ 130 par jour pour 11,5 heures d'ouverture quotidienne et avec un taux d'occupation à 90 %. Ils se montent entre 11 et 13 francs l'heure par enfant pour l'accueil familial de jour. Concernant l'accueil parascolaire, il est plus difficile d'émettre une estimation, les coûts complets n'étant pas vraiment relevés.
- Les trois niveaux prévus dans le modèle engendrent d'importants effets de seuil. En admettant que ces trois niveaux s'appliquent, il faudrait envisager une **structure linéaire en %**.
- Un système de bonus bloquerait toute velléité de la part des prestataires d'augmenter la qualité par rapport aux prescriptions minimales fixées par les cantons et les communes, ce qui

pourrait entraîner le retrait du marché dans les cantons « pénalisés » des prestataires du secteur préscolaire, qui relèvent pour la plupart du droit privé et, surtout, une baisse de la qualité de l'offre.

Pour ces raisons, la commission soutient la proposition de la minorité (Piller Carrard, Fivaz Fabian, Prezioso, Python, Schneider Meret) de modifier l'art. 7 et de biffer les art. 8 (Contribution de base) et 9 (Contributions complémentaires).

Commentaire par alinéa de la proposition de minorité privilégiée :

Art. 7, al. 1 : la COFF appuie la proposition de fixer la contribution à hauteur de 20 % des coûts d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants.

Toutefois, si la décision était prise de ne pas dépasser la somme totale prévue pour l'allègement des tarifs parentaux et pour les conventions-programmes, la COFF approuverait une baisse de la contribution à 15 %, de sorte qu'une partie du montant ainsi épargné puisse être consacré au développement de la qualité, en l'occurrence à une initiative dans le domaine social (de manière analogue à l'initiative sur les soins infirmiers ; voir commentaire de la commission ci-après concernant l'arrêté fédéral).

Art. 7, al. 2 : la détermination de la contribution de la Confédération en fonction des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants sera sujette à discussion, à savoir : à l'aune de quel degré de qualité (qualification du personnel et taux d'encadrement), de quels horaires d'ouverture et surtout de quel taux d'occupation ces coûts complets moyens seront-ils mesurés ?

En guise d'alternative, la commission propose de fixer **la contribution en fonction des coûts-types par bloc horaire définis par la Confédération au niveau national, qui correspond à la part des subventions fédérales dans les coûts complets d'un bloc horaire.**

L'effet atteint est le même. En voici une illustration au moyen d'un exemple :

- Une crèche ouverte pendant 12 heures présente des coûts-types de l'ordre de 120 francs par jour. Si la Confédération prenait à sa charge 20 % de ces coûts, la contribution s'élèverait à 24 francs par jour, soit 2 francs de l'heure.
- Pour l'accueil parascolaire, la subvention pour un bloc horaire de 2 heures le matin par exemple, soit 2 heures à 2 francs comme dans une crèche, se monterait à 4 francs.
- Pour l'accueil familial de jour, quasi systématiquement décompté en heures, les 2 francs pourraient être multipliés par le nombre d'heures comptabilisées.

Ce taux horaire peut être appliqué à toutes les formes d'accueil et à tous les modules, ce qui présenterait l'avantage de placer l'ensemble des structures d'accueil sur un pied d'égalité.

Il serait possible pour la Confédération, en collaboration avec un groupe d'expertise (représentants des cantons, des villes, des communes et des prestataires), de réévaluer et, le cas échéant, d'adapter le montant des contributions par bloc horaire (par jour, par module ou à l'heure) au besoin ou au moins tous les quatre ans.

Il serait en outre nécessaire d'indexer la contribution de sorte que le renchérissement soit pris en compte chaque année.

Nous proposons donc d'adapter l'art. 7, al. 1 à 3, comme suit :

Al. 1 : La contribution de la Confédération s'élève à 20 % des coûts-types d'un bloc horaire dans un cadre institutionnel.

Al. 2 : Le Conseil fédéral fixe les coûts-types par bloc horaire. Ces coûts sont réexaminés à intervalles réguliers. Ils sont indexés.

Al. 3 : Le montant de la contribution de la Confédération est fonction du recours par les parents à l'accueil institutionnel pour enfants.

Art. 7, al. 4 : La COFF rejette l'al. 4 « *La contribution de la Confédération versée aux parents d'un enfant en situation de handicap est d'un montant supérieur pour autant que les parents supportent effectivement des frais plus élevés pour l'accueil extrafamilial pour enfants [...]* », soutenu tant par la majorité que par la minorité.

La plupart des cantons et des communes ont répondu ces dernières années aux attentes des organisations et associations de personnes en situation de handicap en relevant les subventions des tarifs pour les enfants concernés. La formulation de cette disposition reviendrait à désavantager les cantons et les communes qui assument ces surcoûts. Ils seraient pour ainsi dire contraints de se décharger de ce financement complémentaire et d'en laisser la responsabilité à la Confédération.

Si la Confédération entend soutenir le surplus d'assistance et les coûts y afférents requis par les enfants en situation de handicap en versant des contributions plus élevées, elle devra, en conséquence, octroyer de plus fortes subventions pour l'accueil des **nourrissons** et d'autres enfants présentant un **besoin de soutien particulier (encouragement linguistique, trouble du déficit de l'attention, etc.)**. La plupart des communes et des cantons opèrent déjà une distinction entre les tarifs pour nourrissons et les tarifs pour les enfants à partir de 12, 18 ou 24 mois, car il est avéré que les nourrissons ont également besoin d'une plus grande assistance.

La COFF recommande de renoncer entièrement à cet alinéa et de laisser aux cantons et aux communes la compétence de prendre en charge les coûts liés à l'accueil des enfants en situation de handicap ou à besoins particuliers, ou d'adapter l'al. 4 comme suit :

La contribution de la Confédération versée aux ayants droit pour un enfant présentant un besoin de soutien particulier est d'un montant supérieur. Le Conseil fédéral fixe les indicateurs du besoin de soutien particulier et précise les modalités.

Art. 8 et 9 : Contribution de base et contributions complémentaires

Comme mentionné plus haut, nous craignons fort que la contribution complémentaire n'atteigne pas l'effet incitatif visé et soit déraisonnablement lourde à mettre en œuvre ; nous recommandons donc de biffer les art. 8 et 9 comme le propose la minorité Piller Carrard, Fivaz Fabien, Prezioso, Python, Schneider Meret.

Cette contribution complémentaire ne soutient pas l'objectif du projet de faire baisser les tarifs parentaux mais constitue au contraire une incitation indésirable, car elle pénalise encore les parents vivant dans des cantons qui octroient de faibles subventions. Elle envoie un signal de défiance à l'égard des cantons et des communes et serait très complexe à mettre en œuvre, sans compter les inégalités qu'elle entretiendrait. La COFF est convaincue que les cantons (et les communes) ne réduiront pas leurs contributions après l'introduction de la contribution fédérale et ne comprend pas la volonté de la CSEC-N de créer une incitation pénalisant les parents dans les cantons qui dépensent, à l'heure actuelle, en moyenne moins que les autres pour la garde des enfants.

Si un système incitatif admettant que les parents soient considérés de façon différenciée doit être créé, il faut trouver un système plus équitable, plus réaliste et administrativement moins lourd.

Art. 10 : Surindemnisation

Cet article pourrait pousser les communes, villes et cantons à augmenter les tarifs minimaux des places subventionnées en reportant les coûts sur la Confédération (dans l'hypothèse où les coûts complets sont de 120 francs, les communes pourraient les augmenter à 12 francs par jour si la contribution de la Confédération s'élevait à 10 % des coûts, ou à 24 francs si elle atteignait 20 % des coûts ; dans plusieurs communes, les tarifs minimaux sont actuellement plus bas [à Genève par ex., 4 francs dans le domaine préscolaire⁴]).

Nous proposons cependant d'approuver cette disposition, car il faut en effet empêcher toute surindemnisation. Il faut toutefois garder à l'esprit que la contribution fédérale déchargera quelques cantons et communes du subventionnement de tarifs parentaux très bas.

Art. 11, al. 1 : Périodicité de l'octroi de la contribution de la Confédération

La COFF propose de déduire la contribution de la Confédération des factures établies par les prestataires.

Pour ce faire, les prestataires d'offres de garde institutionnelle devraient toutefois être crédités des montants correspondants par avance. En effet, d'après ce qui ressort de divers rapports cantonaux, la plupart des prestataires privés (la majorité dans le domaine préscolaire) ne dispose pas d'une couverture de fonds propres suffisante pour avancer ces contributions. Ce versement par avance devrait éventuellement être réglé dans l'ordonnance.

Par ailleurs, la COFF estime que la contribution ne doit pas obligatoirement être versée mensuellement, mais selon le rythme de facturation du prestataire (les modules sont souvent facturés semestriellement dans l'accueil parascolaire et dans les organisations d'accueil familial la période de facturation peut aussi dépasser un mois).

Nous proposons de reformuler l'al. 1 comme suit :

La contribution de la Confédération est versée aux ayants droit suivant la fréquence à laquelle la facture est établie à l'attention des parents.

Art. 11, al. 4 : Délégation

Pour pouvoir habiliter les prestataires, y compris des tiers, à octroyer aux parents la contribution de la Confédération, cette compétence doit aussi être déléguée aux organisations de droit privé.

Nous proposons donc d'adapter la première phrase de l'al. 4 comme suit :

« Ils peuvent déléguer l'octroi de la contribution de la Confédération aux communes ou à une organisation de droit privé ou public. »

Art. 12 : Remboursement de la contribution de la Confédération

La périodicité à laquelle les cantons adressent le décompte à la Confédération fait défaut.

⁴ Voir INFRAS sur mandat de la COFF (2021), Financement de l'accueil institutionnel des enfants et tarifs parentaux.

Section 3 Conventions-programmes

Art. 13 Aides financières aux cantons et à des tiers

La COFF approuve la proposition de la minorité (Fivaz Fabien, Aebischer Matthias, Amoos, Atici, Brunner, Locher Benguerel, Piller Carrard, Prezioso, Python, Roth Pasquier, Weber) concernant l'art. 13, al. 1, let. a, dans la mesure où la décision est prise de continuer à soutenir l'encouragement de la petite enfance avec le présent avant-projet de loi. Non seulement les enfants en situation de handicap, mais aussi ceux ayant un besoin de soutien particulier doivent être pris en compte. Cela inclut la garde des nourrissons, l'encouragement linguistique et, de façon générale, tout besoin de soutien supplémentaire qui est ou a été prescrit par un professionnel⁵.

L'octroi aux cantons d'aides financières globales sous la forme de conventions-programmes offre la possibilité de soutenir la création de places supplémentaires et de développer la qualité.

Nous émettons quelques doutes sur le but de l'art. 13, al. 1, let. b : il n'a que très peu été recouru aux aides financières pour les projets visant une meilleure adéquation de l'offre d'accueil extra-familial aux besoins des parents depuis 2018. En tout, seules sept demandes ont été approuvées, et 50 000 francs ont été versés pour cinq cas. Six des sept demandes portaient sur l'adaptation d'offres parascolaires. Une seule demande concernait l'extension des horaires de garde (Office fédéral des assurances sociales OFAS, aides financières, état au 23.5.2022).

La commission propose donc de **biffer ou de reformuler** l'al. 1, let. b, en mettant l'accent sur les offres d'accueil pour enfants en âge scolaire (accueil pendant les vacances scolaires, conversion d'écoles en écoles à horaire continu, développement des modules, etc.). Selon nous, la demande augmentera fortement ces prochaines années dans ce domaine.

Si l'art. 13, al. 1, let. b, est conservé, nous proposons de le reformuler comme suit :

« des mesures visant l'adaptation de l'offre aux besoins des parents d'enfants d'âge scolaire ; »

Section 4 Statistiques, relation avec le droit européen, évaluation

Art. 17 : Statistiques

La COFF apprécie grandement la décision d'établir des statistiques sur l'accueil extrafamilial pour enfants, réclamées depuis de nombreuses années par différentes parties prenantes.

Elle renoncerait cependant à une statistique sur l'encouragement de la petite enfance, estimant la tâche très lourde étant donné le nombre et l'hétérogénéité des offres proposées. Les données statistiques pourraient se limiter à l'accueil extrafamilial institutionnel, car nous disposons déjà de matériel sur l'accueil hors institution (rapports sur les familles de l'Office fédéral de la statistique OFS).

C'est pourquoi nous proposons d'adapter l'art. 17, al. 1, comme suit :

L'Office fédéral de la statistique établit en collaboration avec les cantons des statistiques harmonisées sur la garde institutionnelle des enfants.

Section 5 Dispositions finales

Pas de commentaire

⁵ Souvent, ce n'est qu'au moment de l'admission dans une structure d'accueil préscolaire que l'on constate que l'enfant a besoin d'un soutien particulier.

Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance

Art. 1

Nous proposons que la répartition des aides financières entre les quatre objectifs ne figure qu'à titre indicatif et qu'il soit laissé à la libre appréciation des cantons de déterminer quels domaines ils souhaitent soutenir en priorité.

Le crédit d'engagement de 160 millions de francs alloué sur une durée de quatre ans pour financer quatre types différents de conventions-programmes dans 26 cantons nous semble très maigre.

En particulier pour ce qui concerne le **développement de la qualité**, la COFF est d'avis qu'un **financement plus conséquent de la part de la Confédération est nécessaire** (voir aussi à ce sujet notre proposition concernant l'art. 7, al. 1).

L'éducation et la garde des enfants comptent parmi les missions essentielles au bon fonctionnement de notre société. La pandémie de COVID-19 en a été la preuve criante. Le nombre d'enfants pris en charge dans des institutions étant appelé à augmenter à l'avenir et la qualité de cette prise en charge s'avérant aujourd'hui insuffisante – preuve en est les 43 %⁶ de personnes non qualifiées travaillant dans ce domaine, il est indispensable de former davantage de personnes en qualité d'éducateur/ éducatrice de l'enfance (ES), d'assistant socio-éducatif/ assistante socio-éducative (CFC) et à d'autres compétences liées aux domaines de l'éducation et de l'encadrement (prise en charge des nourrissons, encouragement linguistique, prise en charge d'écoliers, etc.). Sans de tels profils professionnels, les chances de développer et d'améliorer la qualité des offres sont faibles.

À l'instar des métiers des soins, les métiers du domaine social sont en crise, étant eux aussi menacé d'une forte pénurie de personnel qualifié. Dans une étude mandatée par l'organisation faïtière Savoirsocial⁷, il apparaît qu'il faudrait former plus de 10 000 professionnels supplémentaires pour que le domaine de l'accueil extrafamilial et parascolaire continue à fournir la même qualité de prestations en 2024. Si la professionnalisation et le développement de la qualité se concrétisent, autrement dit si la part de personnes qualifiées s'accroît légèrement, ces chiffres augmenteront encore d'un tiers.

En outre, **les prescriptions minimales relatives au taux d'encadrement dans les cantons** ne correspondent pas aux normes scientifiques actuelles. La demande de meilleurs taux d'encadrement est aussi renforcée par l'hétérogénéité croissante des groupes d'enfants et les exigences vis-à-vis des professionnels dont il est attendu non seulement qu'ils encadrent et éduquent les enfants, mais aussi les encouragent dans l'apprentissage de la langue, effectuent un travail d'intégration et d'inclusion et soutiennent de façon appropriée les enfants aux besoins particuliers ou en situation de handicap.

L'accès à un accueil de qualité doit être garanti à chaque enfant. La Confédération et les cantons doivent s'assurer que le nombre de personnes qualifiées est suffisant. En outre, les personnes qui travaillent dans ce domaine doivent être affectées à des tâches qui correspondent à leur niveau de formation et à leurs compétences afin que la qualité de l'accueil soit assurée.

Pour le développement de l'accueil des enfants et la garantie de la prise en charge extrafamiliale des enfants, qui est d'importance systémique, il faudrait en outre lancer une **initiative en faveur du personnel qualifié dans le domaine social**, car les conditions de travail y sont insatisfaisantes, comme dans le domaine des soins. Des ressources supplémentaires devraient être accordées dans ce cadre.

⁶ Office fédéral des assurances sociales OFAS, Aides financières à la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants : bilan après dix-neuf années.

⁷ Institut d'études économiques de Bâle IWSB sur mandat de Savoirsocial (2017), Demande de personnel qualifié et besoin de formation dans le champ du travail social : un aperçu des différentes professions sociales et domaines d'activités.

La COFF estime qu'il faudrait soutenir la formation initiale et continue à ces métiers pendant au moins huit ans. Les thèmes à traiter sont les conditions de travail, la rémunération, la représentation des sexes au sein du personnel d'encadrement, le mélange des générations et l'évolution professionnelle (*skill-grade mix*).

Nous vous remercions de votre intérêt et restons volontiers à votre disposition pour de plus amples informations.

Veillez recevoir, Monsieur le président, Mesdames les Conseillères nationales, Messieurs les Conseillers nationaux, nos meilleures salutations.

Pour la Commission fédérale des questions familiales COFF



Monika Maire-Hefti
Présidente



Nadine Hoch
Responsable du secrétariat