



CH-3003 Berne

OFAS; Nom

POST CH AG

Commission de la science, de l'éducation
et de la culture du Conseil national
CH – 3003 Berne

Par courriel à: familienfragen@bsv.admin.ch

Berne, le 1^{er} septembre 2022

Init_parl_CSEC-CN_21.403_Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles: prise de position de la CFEJ

Monsieur le président, Mesdames, Messieurs,

La Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) accueille avec grande satisfaction le présent projet de la CSEC-N de mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ». La CSEC-CN propose un **avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (avant-projet de loi LSAcc)** destinée à améliorer les mesures permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle ou formation, ainsi qu'à améliorer l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire. La CSEC-CN met également en consultation un avant-projet **d'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance**. La CFEJ vous soumet par la présente sa prise de position sur ces deux objets.

En préambule

La CFEJ salue **la volonté de pérenniser l'engagement de la Confédération** en faveur de l'accueil extrafamilial des enfants. Le but d'améliorer l'égalité des chances doit être étendu à tous les enfants en âge scolaire et pas seulement porter sur les enfants en âge préscolaire.

Parallèlement à l'importance des enjeux économiques et en termes d'égalité homme-femme, **l'intérêt supérieur de l'enfant et ses droits tels que garantis par la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant ainsi que l'égalité des chances pour tous les enfants** doivent guider la mise en place de ces nouveaux instruments en matière de politique familiale et de politique de l'enfance. De ce fait, il est central que les deux piliers du projet – la contribution financière aux parents et les conventions-programmes avec les cantons - soient maintenus dans le projet qui sera soumis au Parlement.

La CFEJ se prononce en faveur d'une **contribution financière aux parents non liée à la situation financière des parents ou à leur taux d'occupation** afin d'améliorer l'égalité des chances de tous les enfants. Elle appelle à trouver une mise en œuvre équitable, pragmatique et qui tient compte de la diversité des modèles familiaux et des besoins des enfants.

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ
c/o Office fédéral des assurances sociales OFAS
Effingerstrasse 20, 3003 Berne
Tél. +41 58 462 92 26
ekkj-cfej@bsv.admin.ch
www.ekkj.admin.ch/fr



Pour que l'accueil extrafamilial puisse réellement améliorer l'égalité des chances des enfants, il doit **être de qualité**. D'où l'**importance des conventions-programmes** et de leur mise en œuvre flexible en collaboration avec les cantons. Les recommandations relatives à la qualité et au financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire élaborées par la CDAS et la CDIP constitueront à ce titre une référence importante.

Évaluation globale de la CFEJ

1. Sur l'avant-projet de loi LSAcc

La CFEJ **soutient les objectifs** de l'avant-projet de loi LSAcc, notamment celui de **pérenniser le soutien financier aux parents** indépendamment de leur situation financière. La CFEJ soutient également l'objectif des conventions-programmes d'élargir l'offre de places d'accueil extrafamilial, de mieux adapter l'offre d'accueil aux besoins des parents et **d'améliorer la qualité pédagogique et opérationnelle des structures d'accueil**.

La CFEJ tient également à souligner que les politiques de l'enfance doivent veiller à la **prise en considération primordiale de l'intérêt supérieur de l'enfant et de ses droits** en vertu de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) dont – entre autres - celui de bénéficier de services de garde (art.18) pour l'égalité des chances pour tous les enfants en matière d'éducation (art.28, CDE), dans le respect des droits des enfants en situation de handicap (art.23, CDE) et de tous les droits de l'enfant selon le principe de non-discrimination (art.2, CDE).

La ratification de la CDE par la Suisse a créé l'obligation légale pour l'État - aussi bien au niveau fédéral que cantonal – de garantir l'exercice des droits garantis par la CDE. Par ailleurs, la protection et le développement des enfants et des jeunes sont ancrés à l'art.11 de la Constitution fédérale.

La CFEJ rappelle en ce sens le rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 19.3417 de la CSEC-CN du 12 avril 2019 et 19.3262 Gugger du 21 mars 2019 sur la **politique de la petite enfance** (« État des lieux et possibilités de développement au niveau fédéral »), où le Conseil fédéral clarifie que *« la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance soutiennent le développement social, émotionnel, cognitif, physique et psychique des enfants, leur permettant de devenir des personnalités responsables et capables de vivre en société »*¹. Dans ce même rapport, le CF précise que les motifs *« de recours à de telles offres sont qu'elles permettent par exemple de donner aux enfants de nouvelles possibilités de rencontres pour jouer, apprendre et se socialiser ainsi que /pour les parents/ de confier l'éducation précoce à des personnes spécialement formées (Dubach, Jäggi, & Stutz, 2016, p. 19) »*, car dans le cadre de l'accueil extrafamilial *« les enfants sont soutenus dans leur développement social, émotionnel, cognitif, physique et psychique, ce qui suppose une offre de qualité élevée (Stern & Schwab Cammarano, 2018, p. 11). »* Par conséquent, outre la conciliation entre vie familiale et professionnelle des parents dans l'objectif également d'atteindre l'égalité hommes-femmes, l'accueil extrafamilial pour enfants permet de favoriser le bon **développement et le bien-être des enfants**.

Ce sont en premier lieu **les cantons et les communes** qui sont compétents en matière d'accueil extrafamilial pour enfants. En vertu de l'art. 116, al. 1, Cst., la Confédération peut soutenir des mesures de tiers destinées à protéger la famille, compétence sur la base de laquelle avait été créée la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (LAAcc, programme d'impulsion limité dans le temps, accompagné des 2 instruments y relatifs, qui arrivent tous à échéance en 2023). En ce sens, la CFEJ tient à souligner que la nouvelle LSAcc devrait en particulier permettre aux cantons - et les y encourager - à **améliorer les offres d'accueil extrafamilial et leur qualité, ainsi que de garantir notamment l'égalité des chances de tous les enfants**.

¹ Rapport du CF « Politique de la petite enfance et rôle de la Confédération : états des lieux » où le CF précise que « l'éducation et l'accueil représentent la participation des adultes à la formation et au développement des enfants en bas âge. L'éducation correspond à la façon dont l'adulte organise l'espace pour offrir à l'enfant un univers d'apprentissage riche et stimulant. L'accueil englobe l'accompagnement dans l'environnement social, les soins physiques, le soutien émotionnel, la protection contre les dangers et l'aide à la constitution de relations personnelles importantes », p.14, [Rapport du Conseil fédéral "Politique de la petite enfance et rôle de la Confédération état des lieux"](#) (PDF, 699 kB, 03.02.2021)

La CFEJ est donc très favorable à l'**instrument des conventions-programmes** qui laisse aux cantons suffisamment de marge de manœuvre pour qu'ils se focalisent, lors de la mise en œuvre, sur les mesures correspondant aux mieux à la situation et aux besoins spécifiques de chaque canton.

Il convient en particulier de saluer la possibilité ainsi donnée de contrebalancer l'hétérogénéité entre cantons par des **objectifs communs**, puisque – comme consigné dans le rapport explicatif sur l'avant-projet de loi LSAcc - du point de vue du Contrôle fédéral des finances « *les conventions-programmes sont les instruments idéaux pour accroître l'efficacité des ressources de la Confédération, instaurer des incitations visant à réduire au maximum les coûts de la fourniture de services dans les cantons, et fournir des prestations économiques, étant donné qu'elles permettent de limiter les dépenses administratives* ». De plus, **les objectifs de résultats stratégiques** sont contraignants pour tous les cantons et forment la base des conventions-programmes conclues avec ceux-ci.

2. Sur l'avant-projet d'Arrêté fédéral

La CFEJ salue la proposition d'un crédit d'engagement de 160 millions de francs dans le cadre du soutien de la Confédération aux cantons au travers des conventions-programmes. La CFEJ doute toutefois que 40 millions de francs par an pour les 26 cantons puissent être suffisants à améliorer la qualité de l'accueil extrafamilial, à l'harmoniser et à combler les lacunes dont par exemple l'insuffisance de personnel professionnel dans ce domaine. C'est pourquoi la CFEJ demande que le suivi de la mise en œuvre prévoit notamment **d'évaluer si le crédit d'engagement prévu pour les conventions-programmes est suffisant** pour couvrir les besoins de développement de la qualité proposé par les cantons compte tenu de leur capacité de co-financement.

La CFEJ est d'avis que la **volonté politique d'engagement pérenne** en faveur d'un soutien durable aux familles, d'une part, et aux cantons dans leurs politiques de la petite enfance, d'autre part, prévaut eu égard aux objectifs de la loi, pour donner l'impulsion aux cantons et les accompagner dans leur mise en œuvre de la loi. Au regard de la **répartition des compétences**, le soutien de la Confédération est subsidiaire et complémentaire (coresponsabilité en vertu des art. 67, al.2 et art. 116, al.1, Cst). Les cantons sont ainsi incités à améliorer l'accueil extrafamilial pour enfants, et de manière générale leurs politiques de la petite enfance, de manière à atteindre les objectifs communs **au moyen de mesures en adéquation avec les spécificités cantonales** (démographiques, géographiques, de mobilité, de développement durable, etc.)

En conclusion, la CFEJ accueille très favorablement les 2 avant-projets de loi et d'arrêté fédéral visant à remplacer le financement de départ limité dans le temps par un **soutien durable**. Cette nouvelle base légale vise à notamment réduire les contributions versées par les parents et à améliorer l'éducation de la petite enfance, de manière à augmenter les chances de développement des enfants et à améliorer l'équilibre entre vie familiale et vie professionnelle. La nouvelle réglementation doit ainsi **respecter le principe de subsidiarité, tenir compte de la diversité des modèles familiaux et des besoins des enfants**.

Commentaires et demandes par article

Dans ce chapitre, la CFEJ **se prononce uniquement sur les dispositions** de l'avant-projet de loi LSAcc qui selon la commission méritent une amélioration de leur formulation ou nécessitent des modifications. Lorsqu'un article de ladite loi n'est pas mentionné, cela signifie que la CFEJ n'a pas de commentaire à son sujet. **Les positions et demandes d'ajout de la CFEJ sont formulées en gras et les demandes de suppression en écriture biffée.**

Ad Préambule:

- **Ne pas donner suite à la minorité** Umbricht Pieren proposant une non-entrée en matière.
- **Ne pas donner suite à la minorité** Umbricht Pieren proposant de biffer politique d'encouragement de la petite enfance dans tout l'acte.

Ad Art. 1 Buts

- **Art.1, al.1, let b.** « l'égalité des chances pour **tous** les enfants ~~d'âge préscolaire.~~ »
 - o La CFEJ estime que le principe de non-discrimination et l'égalité des chances doit s'appliquer à tous les enfants, quel que soit leur âge, pour ce qui est de bénéficier de la garde institutionnelle.
- **Ne pas donner suite à la minorité** Umbricht Pieren proposant de biffer l'art.1, al.2, let.c

Ad Art. 2 Champ d'application

- **Ne pas donner suite à la minorité** Umbricht Pieren proposant la modification de l'art.2, let. a

Ad art. 3 Définitions

La CFEJ propose de modifier cet article comme suit :

- **Art.3, let. a :** « *accueil extrafamilial pour enfants* : la prise en charge régulière d'enfants en âge préscolaire ou scolaire par des tiers ~~qui permet aux parents d'exercer une activité lucrative ou de suivre une formation~~ **afin d'améliorer l'égalité des chances des enfants** ».

- o La CFEJ estime que l'égalité de traitement nécessite que la situation particulière du parent ou des parents – incluant ainsi les familles monoparentales – ne préterite pas leur accès à l'accueil extrafamilial et à la contribution financière de la Confédération. Le complément relatif à l'égalité des chances permet de souligner que le soutien aux familles est voulu par la loi indépendamment de la situation financière des parents et indépendamment de leur occupation.

- **Art.3, let. b :** « *garde institutionnelle* : la prise en charge régulière des enfants en âge préscolaire ou en âge scolaire dans des structures privées ou publiques (crèches, garderies, école maternelle à horaire continu, accueil parascolaire, unités d'accueil pour écoliers) ou dans des familles d'accueil de jour dès lors qu'elles sont organisées ~~en association~~ ; »

- o La CFEJ estime que les structures d'accueil ne doivent pas obligatoirement être organisées en association ; d'autres formes d'organisation doivent aussi être prises en compte. Elle préconise dès lors de biffer « en association ».

- **Ne pas donner suite à la minorité** Umbricht Pieren proposant les modifications à l'art.3, let. a et b.

Ad Art. 4 Principes

- **Art.4. al.1 :** « 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 ou de pour suivre une formation~~ **afin d'améliorer l'égalité des chances des enfants.** »

- o Dans le sens des motifs exposés à propos de l'art.3, let. a précités, la CFEJ estime que cette modification de l'art.4, al.1 correspond à l'esprit et aux objectifs de la LSAcc de participation inconditionnelle de la Confédération aux frais, donc indépendamment de la situation financière des parents ou de leur occupation ou de leur taux d'occupation, et afin que tous les enfants puissent bénéficier de l'accueil extrafamilial.

- **Ne pas donner suite à la minorité** Umbricht Pieren proposant de modifier l'art.4, al. 1

- **Ne pas donner suite à la minorité** de Montmollin proposant de modifier l'art.4, al.1

- o Pour les mêmes motifs exposés à propos de l'art.4, al.1 précédemment, la CFEJ estime que la participation de la Confédération aux frais doit soulager les parents quel que soit leur taux d'occupation ou temps de formation ou d'activité lucrative, d'autant qu'il peut s'agir de familles monoparentales ou d'enfants de parents divorcés. La contribution doit ainsi pouvoir améliorer l'égalité des chances de tous les enfants,

par ex. des enfants en situation de handicap, des enfants ayant d'autres besoins spécifiques ou dans le contexte de mesures de protection de l'enfance.

- **Art.4, al.2 : Ne pas donner suite à la minorité** Umbricht Pieren proposant une modification de l'art.4, al.2
 - o La CFEJ estime que la contribution de la Confédération doit porter sur la période de la naissance de l'enfant jusqu'à la fin de sa scolarité obligatoire.

Ad Art. 5 Ayants droit

- **Art.5, al.1** : « Les ayants droit à la contribution de la Confédération sont les personnes qui ~~détiennent l'autorité parentale~~ **assument les frais de garde institutionnelle des enfants par des tiers.** »

- o Les personnes qui détiennent l'autorité parentale sont en général celles qui assument les frais de garde institutionnelle par des tiers. Toutefois, dans certains cas, les personnes qui détiennent l'autorité parentale ne sont pas celles qui assument les frais d'accueil extrafamilial, raison pour laquelle la CFEJ propose ici cette modification.

Ad Art. 7 Contribution de la Confédération

- **Art.7, al.1** : « La contribution de la Confédération ~~se compose d'une contribution de base et d'une contribution complémentaire~~ **couvre 20 % des coûts d'une place d'accueil extrafamilial pour enfants** ».

- o Concernant **le projet de contribution de base et de contributions complémentaires**, la CFEJ partage l'avis de la CDAS qui propose de favoriser une solution qui prévoit une participation fédérale proportionnelle de 20% et renoncer ainsi à la contribution complémentaire. La CFEJ partage la crainte de la CDAS d'une complexité inutile et d'effet incitatif non effectif ce qui risquerait de renforcer les inégalités entre cantons. La CFEJ partage aussi la critique de catégorisation des cantons en 3 niveaux car elle provoquerait une inégalité de traitement des parents et donc des enfants.

- **Art.7, al.2** : « Elle se calcule en fonction des coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial. Le Conseil fédéral fixe ces coûts ~~en tenant compte des conditions locales particulières~~. Pour ce faire, il tient compte des différents types de gardes institutionnelles. »

- **Accepter la proposition de la minorité** Kutter proposant la modification de l'art.7, al.2
 - o La CFEJ partage l'avis notamment émis par la SSVL que tenir compte des conditions locales particulières dans le calcul des coûts moyens amèneront de la confusion dans l'application de la loi et susciteront d'après discussions sur leur qualification juridique. Les discussions porteraient notamment sur le niveau de qualité en lien avec les coûts pris en charge ainsi que sur le découpage des unités locales ou régionales. En plus, les enfants ne sont pas toujours accueillis dans la commune ou le canton de domicile des parents.

- **Art.7, al.4** : « La contribution 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~~ **les coûts totaux pour l'accueil extrafamilial pour enfants soient plus élevés**. Le Conseil fédéral précise les modalités du calcul de la contribution de la Confédération. »

- o La CFEJ partage l'avis de la CDAS sur l'augmentation de la contribution de la Confédération pour les enfants en situation de handicap. En effet, cette augmentation doit correspondre aux coûts plus élevés de manière à garantir la qualité de l'accueil extrafamilial pour enfants en situation de handicap ayant des besoins spécifiques.

- **Ne pas donner suite à la minorité** Umbricht Pieren proposant à l'art.7 une contribution qui couvre 10% des coûts.

- La CFEJ estime que les art. 8 et 9 peuvent être biffés si l'art. 7 est modifié comme ci-dessus.

Ad Art.13 Aides financières aux cantons et à des tiers

- **Art.13, al.1, let.a** : « la création de places d'accueil extrafamilial pour des enfants d'âge préscolaire et scolaire ainsi que pour des ~~enfants en situation de handicap d'âge préscolaire~~ **enfants à besoins spécifiques** afin de combler les lacunes dans l'offre d'accueil ; »

- o La CFEJ estime que concernant la création de places d'accueil extrafamilial dans le cadre des conventions-programmes avec les cantons, la notion d'enfants à besoins spécifiques correspond mieux à la nécessité de combler cette lacune. A noter que la notion de « besoins spécifiques » englobe la situation des enfants en situation de handicap.
- **Accepter la proposition de la minorité** Fivaz de modification de l'art.13, al.1, let. a pour autant que soit biffée la référence à l' « âge préscolaire » puisque l'objectif est de combler les lacunes dans l'offre d'accueil qui concerne aussi bien l'âge préscolaire que l'âge scolaire.
- **Ne pas donner suite à la minorité** Umbricht Pieren de biffer l'art.13, al.1, let. b et c et al.4

- **Art.13, al. 3** : « Les conventions-programmes incluent en particulier les buts fixés conjointement par la Confédération et les cantons ainsi que la participation financière de la Confédération. **Les buts fixés se réfèrent aux recommandations de la CDAS et de la CDIP sur la qualité de l'accueil extrafamilial.** »

- o La CFEJ salue la formulation et l'adoption de recommandations de la CDAS et de la CDIP relatives à la qualité et au financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire et souhaite que celles-ci soient intégrées dans les buts fixés par la Confédération et les cantons dans les conventions-programmes qu'ils concluent.

Ad Art.17 Statistiques

- **Art.17, al.1** : « L'Office fédéral de la statistique établit en collaboration avec les cantons et **les faitières de branche** des statistiques harmonisées sur l'accueil extrafamilial pour enfants et dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance. »

- o La CFEJ estime essentiel que l'établissement des statistiques soit réalisé en collaboration avec toutes les parties prenantes notamment celles qui représentent les intérêts des bénéficiaires et des prestataires – les associations nationales et les organisations de branche. En ce sens, la CFEJ se rallie à l'avis de la SSLV. Dans un « 3 minutes pour les jeunes » consacré au postulat 21.3741 « Création d'un observatoire national de la petite enfance », la CFEJ s'est dite favorable à l'évaluation de la création d'un tel observatoire. Et la commission s'est clairement prononcée pour l'établissement de statistiques nationales sur la petite enfance comme base nécessaire au développement ciblé d'une politique de la petite enfance.

Nous vous remercions pour l'attention portée à notre prise de position et nous vous souhaitons, Monsieur le président, Mesdames, Messieurs, bon succès pour la poursuite de ce projet central en matière de politique familiale et de politique de l'enfance.

Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ)