



Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) : avant-projet de la CSEC-N dans le cadre de l'initiative parlementaire 21.403 « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF dans le cadre de la procédure de consultation (juin 2022)

Remarques préliminaires

La Commission fédérale pour les questions féminines CFQF salue le renforcement prévu de l'engagement fédéral en faveur de l'accueil extrafamilial et parascolaire pour enfants. Car, comme on l'a encore constaté pendant la pandémie de COVID-19, l'action fédérale dans le domaine de l'organisation et du financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants a progressivement formé un ensemble disparate qui entraîne des inégalités massives de traitement en fonction du lieu de vie des familles. Le présent projet de loi fédérale entend garantir une meilleure égalité des chances et un allègement de la charge pesant sur les parents.

En matière d'égalité entre femmes et hommes et de politique familiale, la Suisse a un important retard à rattraper : en comparaison avec les autres pays de l'OCDE, elle se place au 38^e rang sur 41 en matière de services de garde d'enfants. Par ailleurs, les congés de naissance ne sont pas suffisamment longs, les congés parentaux font défaut, et la Suisse manque de places de garde d'enfants abordables et de qualité. Selon les estimations d'une étude Infrac/OFAS (2015)¹, les pouvoirs publics suisses n'investissent que 0,1 % du produit intérieur brut (600 millions de CHF) dans l'accueil préscolaire des enfants. La moyenne de l'OCDE est de 0,8 %, et la Suède consacre même 2 % de son PIB à ce domaine. Si tous les enfants vivant en Suisse ont droit à une formation scolaire gratuite, l'organisation de l'accueil extrascolaire est privée, et son financement est en grande partie à la charge des familles.

Le coût complet en parité de pouvoir d'achat pour une place d'accueil préscolaire en Suisse est comparable à celui pratiqué dans les autres pays d'Europe. Cependant, tandis que la part de ce coût à la charge des parents plafonne à 25 % dans les pays voisins, elle est de 38 % dans le canton de Vaud et de 66 % dans le canton de Zurich (Infrac/OFAS 2015). Ainsi, les parents suisses doivent consacrer en moyenne environ 20 % du revenu familial pour l'accueil

¹ https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/publications-et-services/forschung/forschungspublikationen/_jcr_content/par/externalcontent.bitexternal-content.exturl.pdf/aHR0cHM6Ly9mb3JzY2h1bmcuc296aWFsZS1zaWN0ZXJoZWl0LW/Noc3MuY29udGVudC91cGxvYWRzLzEx-ODM4X2ZyLnBk/Zg==.pdf (2.06.2022)

extrafamilial de deux enfants pendant trois jours et demi par semaine, tandis que dans les autres pays européens, cette charge atteint au maximum 10 % du budget du ménage.

Cette situation pèse sur les familles, et en particulier sur les mères : ce sont majoritairement les femmes qui, pour s'occuper de leurs enfants, réduisent leur temps de travail, voire arrêtent complètement de travailler, sans contrepartie financière, lorsqu'elles ne trouvent pas de places d'accueil adaptées à leurs besoins ou lorsque le ménage ne peut se permettre cette dépense. Ainsi, les femmes renoncent non seulement à un revenu d'activité lucrative mais aussi, à plus long terme, à une rente permettant d'assurer leur subsistance une fois à la retraite. Le Tribunal fédéral a encore durci la situation des femmes par une série d'arrêts renforçant pour elles l'obligation de subvenir à leurs propres besoins après un divorce. Or, une telle visée n'est réaliste que si les conditions-cadres le permettent et que les familles ont accès à des offres institutionnelles de garde d'enfants abordables et adaptées à leurs besoins.

Pour favoriser l'intégration des femmes sur le marché du travail, réduire les écarts de revenus liés au sexe et faire progresser l'égalité entre femmes et hommes, il faut impérativement développer les offres d'accueil extrafamilial et parascolaire pour enfants, augmenter les financements de ces offres par les pouvoirs publics et prendre des mesures pour améliorer leur qualité.

La CFQF reconnaît la diversité des modèles familiaux et plaide pour l'amélioration des conditions-cadres pour toutes les personnes qui élèvent des enfants. Son engagement en faveur d'un accès, pour toutes les familles, à des offres de garde d'enfants abordables et de qualité ne doit pas être compris par les familles comme une obligation d'opter pour un mode de garde extrafamiliale.

Concernant la proposition de la CSEC-N

Depuis le premier confinement lié à la pandémie de COVID-19, la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF s'est engagée, aux côtés de la Coalition pour l'accueil des enfants, en faveur de la pérennisation des aides financières fédérales pour la garde des enfants, lesquelles devraient être liées à des critères en matière de structure tarifaire, de qualité et de conditions de travail. La CFQF salue donc la volonté de la CSEC-N de remplacer le financement de départ de la Confédération par une solution adaptée aux réalités actuelles et d'augmenter les contributions fédérales. Ses membres sont notamment favorables aux aspects de ce texte visant, d'une part, la réduction de la charge financière pour les parents, et d'autre part, l'amélioration, au moyen de conventions-programmes, de l'adéquation de l'offre aux besoins des parents, de la qualité de l'offre et des politiques cantonales d'encouragement de la petite enfance.

Cependant, la CFQF déplore le fait que les aides financières fédérales soient versées directement aux familles, dans le cadre d'un modèle de financement axé sur les personnes, et non sous forme de contribution aux cantons, les pouvoirs publics renonçant ainsi à de précieuses possibilités de pilotage de la structure tarifaire, de la qualité, des conditions de travail et de l'égalité entre femmes et hommes. La CFQF considère qu'il s'agit là d'une occasion manquée d'aborder ces aspects en même temps que la question de l'allègement de la charge financière des parents, et recommande d'intégrer dans le projet de loi de tels instruments de pilotage.

Ad section 1 : Dispositions générales

La CFQF approuve le fait que les aides financières fédérales ciblent un champ d'application comprenant à la fois l'accueil préscolaire et l'accueil parascolaire. En effet, un développement de l'offre est nécessaire dans les deux domaines. Dans le domaine parascolaire, en particulier, la faible couverture des offres pendant les vacances scolaires pose aux parents qui travaillent des problèmes organisationnels et financiers appelant des mesures urgentes.

De même, la CFQF juge indispensable l'amélioration de la qualité des offres et, partant, des conditions de travail du personnel majoritairement féminin des structures d'accueil. L'égalité des chances doit être améliorée pour tous les enfants, et pas uniquement pour les enfants d'âge préscolaire, ce qui requiert entre autres une offre de structures d'accueil parascolaire de jour à bas seuil d'entrée.

Par conséquent, concernant la **section 1**, la CFQF suit globalement la proposition majoritaire de la CSEC-N, en proposant toutefois l'adaptation suivante :

Art. 1, al. 1

b. l'égalité des chances pour les enfants ~~d'âge préscolaire~~ ;

La CFQF rejette catégoriquement les propositions minoritaires de la CSEC-N visant la réduction des buts et du champ d'application.

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

La majeure partie des coûts de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants est supportée par les parents, les cantons et les communes. La Confédération apporte quant à elle depuis 2003 une contribution financière limitée dans le temps, sous forme de financement de départ, à hauteur d'un montant annuel moyen de 50 millions CHF. La CFQF juge extrêmement positive et pertinente l'ambition de pérenniser ces contributions et de les accroître en vue de réduire la charge financière des parents.

Proposition de la CFQF

La CFQF propose toutefois que la Confédération continue à verser aux cantons sa contribution à la réduction des frais supportés par les parents, plutôt que de la verser directement aux familles au sens d'un modèle axé sur les personnes. Elle recommande à cette fin un financement de base pérenne, dont le versement aux cantons serait lié à des objectifs de pilotage en matière de qualité, de conditions de travail et de structure tarifaire. Il conviendrait d'intégrer ici les recommandations concernant la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire, qui sont actuellement élaborées par la CDIP et la CDAS et seront bientôt publiées. La CFQF propose donc une reformulation de **la section 2** intégrant les aspects fondamentaux suivants :

Section 2 : Financement de base par la Confédération

- La Confédération participe par un financement de base aux coûts de l'accueil institutionnel extrafamilial et parascolaire pour enfants jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire.
- Le financement de base de la Confédération couvre par place d'accueil 20 % des coûts complets moyens d'une place d'accueil extrafamilial. Le Conseil fédéral fixe ces coûts en tenant compte des différents types de gardes institutionnelles.
- Le financement de base est versé aux cantons et est lié à des critères concernant la structure tarifaire (p. ex. contribution des parents plafonnée à 25 % des coûts complets), la qualité (p. ex. intégration des recommandations de la CDIP et de la CDAS) et l'accessibilité pour les enfants à besoins spécifiques.

Propositions subsidiaires de la CFQF

Si la solution d'un financement axé sur les personnes était retenue au lieu d'un financement de base versé aux cantons, comme proposé ci-dessus, il faudrait alors que ce financement soit conçu de manière exhaustive et inclusive, afin que toutes les familles puissent en bénéficier. Tout comme la restriction à l'accueil préscolaire, la limitation aux parents totalisant ensemble un taux d'occupation supérieure à 100 % doit être rejetée. Même après l'entrée en vigueur du texte proposé, une grande partie du coût de l'accueil restera à la charge des parents, si bien que certains parents travaillant à des taux d'occupation réduits aspireront sans doute eux aussi à bénéficier de plus de jours d'accueil que ceux strictement nécessaires à leur activité professionnelle ou à leur formation, par exemple pour se consacrer à des soins aux proches, à une activité bénévole ou à un mandat politique.

Pour cette raison, la CFQF rejette les propositions minoritaires concernant l'**art. 4**. La limitation aux parents totalisant ensemble un taux d'occupation supérieur à 100 % de même que la limitation du champ d'application à l'accueil préscolaire va à l'encontre de l'objectif de la proposition de loi.

Les parents vivant dans des cantons où l'accueil extrafamilial et parascolaire ne bénéficie que de subventions minimales ne doivent pas être pénalisés encore plus, en cas de financement axé sur les personnes, par des contributions fédérales faibles. Par ailleurs, il n'est pas évident que des contributions complémentaires versées aux parents puissent avoir pour effet d'inciter les cantons à subventionner davantage les offres. Le financement de base doit donc couvrir au moins 20 % des coûts moyens, et une éventuelle contribution complémentaire, à titre d'incitation pour les cantons au sens de l'art. 9, devrait donc s'ajouter à cette contribution.

C'est pourquoi, concernant les **art. 7, 8 et 9**, la CFQF se prononce en faveur de la **proposition minoritaire Piller Carrard**, qui prévoit pour toutes les familles une contribution fédérale couvrant 20 % des coûts moyens.

La **proposition minoritaire Umbricht-Pieren** prévoit quant à elle un taux de contribution fédérale trop faible et est rejetée par la CFQF.

Les parents dont les enfants sont en situation de grave handicap ont encore plus de mal que les autres à supporter seuls l'ensemble des coûts complémentaires. Cependant, la proposition de l'**art. 7 al. 4** conduit implicitement à désavantager tous les cantons et communes qui prennent déjà en charge les frais supplémentaires liés au handicap. Elle est donc clairement en contradiction avec l'art. 4, al. 3 ainsi qu'avec le rapport explicatif, qui stipulent tous deux que les contributions fédérales doivent s'ajouter aux contributions cantonales, et conduit à inciter les cantons et les communes à renoncer au financement des frais supplémentaires liés au handicap. Afin de prévenir toute incitation négative, l'**art. 7 al. 4** doit donc être adapté comme suit :

Art. 7, 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~~ **le handicap induise effectivement des frais supplémentaires** pour l'accueil extrafamilial pour enfants. Le Conseil fédéral précise les modalités du calcul de la contribution de la Confédération.*

Les membres de la CFQF ne voient aucun inconvénient à ce que la contribution de la Confédération à la garde des enfants soit supérieure à la part supportée par les parents, tant que les contributions cumulées de la Confédération et du canton ou de la commune n'excèdent pas les coûts effectifs. Au contraire : il serait bienvenu, au regard de la politique en faveur de l'égalité entre femmes et hommes, que l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants soit majoritairement financé par les pouvoirs publics. C'est pourquoi la CFQF propose l'adaptation suivante de l'art. 10, al. 2 :

Art. 10, al. 2

*Il y a surindemnisation dans la mesure où ~~la contribution de la Confédération dépasse les contributions cumulées de la Confédération, du canton et/ou de la commune dépassent les frais effectivement engagés par les parents pour~~ **frais effectifs** de l'accueil extrafamilial pour enfants.*

Ad section 3 et arrêté fédéral : Conventions-programmes

L'offre de places d'accueil pour enfants est bien inférieure à la demande, laquelle devrait encore s'accroître en cas de réduction des frais supportés par les parents. Actuellement, le taux de couverture est estimé à 18 % pour les places d'accueil préscolaire et à seulement 13 % pour les structures d'accueil parascolaire². La création de nouvelles places, en particulier dans les cantons ruraux, est donc essentielle pour l'intégration des femmes sur le marché du travail et ainsi pour l'égalité entre femmes et hommes. De même, la CFQF estime qu'une meilleure adéquation des offres aux besoins des parents est importante pour la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale. À cette fin, des ressources financières et humaines suffisantes doivent être allouées, afin que l'élargissement des horaires d'accueil ne se fasse pas au détriment des conditions de travail et de la conciliation entre les activités professionnelles et extra-professionnelles du personnel des structures.

² https://vpod.ch/downloads/infoblaetter-bildung_frauen/dossier-kinderbetreuung-2020.pdf (2.06.22)

Concernant la qualité des offres, le besoin d'action est grand au vu de l'insuffisance du financement : 43 % du personnel des crèches ne disposent pas d'une formation spécialisée, et le taux d'encadrement éducatif, très variable d'un canton à l'autre, n'est pas toujours compatible avec les critères pédagogiques. Cette situation se répercute sur les conditions de travail du personnel des crèches, majoritairement féminin : dans une enquête réalisée par le syndicat SSP³, 80 % des collaboratrices et collaborateurs de crèche disent se sentir stressés au travail, et 40 % envisagent de changer de métier en raison d'une charge de travail excessive pour leur santé. Ce phénomène va venir aggraver la pénurie de personnel déjà généralisée et éroder encore davantage la qualité.

La CFQF approuve donc, dans les **art. 13 à 16**, la proposition de la CSEC-N d'utiliser des conventions-programmes pour aider les cantons à développer l'offre en places d'accueil extra-familial et parascolaire pour enfants ainsi que les politiques cantonales d'encouragement de la petite enfance.

La prise en compte des enfants en situation de handicap ou à besoins spécifiques est également un point positif. À cet égard, la CFQF appuie la proposition de la **minorité Fivaz**, qui élargit le groupe des bénéficiaires aux enfants à besoins spécifiques, intégrant ainsi également les enfants qui ne sont pas en situation de handicap mais doivent bénéficier d'un suivi particulier.

La CFQF rejette catégoriquement la **proposition minoritaire Umbricht Pieren** de biffer l'**art. 13** **al. 1 let. b et c** ainsi que l'**al. 4**, car elle limite le champ d'application des conventions-programmes à la couverture des lacunes dans l'offre d'accueil, en renonçant aux mesures visant une meilleure adéquation des offres aux besoins des parents et l'amélioration de la qualité des offres.

Le cadre financier prévu dans l'arrêté fédéral, de 40 millions de CHF par an, est probablement trop restreint pour développer suffisamment l'offre et l'adapter aux besoins des parents, améliorer la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire pour enfants et renforcer les politiques cantonales d'encouragement de la petite enfance. C'est pourquoi la CFQF propose une dotation d'au moins 100 millions de CHF par an pour les conventions-programmes et demande la modification suivante de l'arrêté fédéral :

Arrêté fédéral, art. 1

*Un crédit d'engagement de **400 160 millions de francs au plus** est alloué pour une durée de quatre ans à compter de l'entrée en vigueur de la LSAcc pour les conventions-programmes pour le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants et pour des mesures des cantons visant le développement de leur politique d'encouragement de la petite enfance (section 3 LSAcc).*

³ <https://vpod.ch/themen/kinderbetreuung/kita-umfrage/> (2.06.22)

Ad section 4 : Statistiques □ relation avec le droit européen □ évaluation

En Suisse, faute de données harmonisées, il est pratiquement impossible d'analyser de façon fiable l'offre et la demande en accueil extrafamilial et parascolaire pour enfants. Pour pouvoir développer l'offre et l'adapter aux besoins, il est urgent de disposer de bases statistiques solides, et la Suisse a un grand retard à rattraper dans ce domaine.

La CFQF appuie expressément l'**art. 17** de la proposition, qui entend remédier à l'insuffisance des bases statistiques. En plus du mandat à l'OFS et aux cantons, un financement suffisant doit être alloué pour la collecte des données et l'établissement des statistiques.

La CFQF est également favorable à l'**art. 19**, qui prévoit que l'OFAS évalue régulièrement les effets de la loi et publie les résultats.

Ad section 5 : Dispositions finales

La CFQF s'oppose à la limitation dans le temps de toute loi ne reposant pas sur une évaluation des résultats. Le soutien aux cantons dans le cadre des conventions-programmes doit être maintenu aussi longtemps qu'il sera nécessaire pour continuer à développer l'offre d'accueil extrafamilial et parascolaire pour enfants ainsi que les politiques d'encouragement de la petite enfance.

C'est pourquoi la CFQF propose de biffer l'**art. 21** □ **al. 3**.

Conclusion

La Commission fédérale pour les questions féminines CFQF accueille favorablement le projet de loi visant le remplacement des aides financières fédérales actuelles pour l'accueil extrafamilial et parascolaire par des contributions fédérales plus élevées et pérennes. Elle considère que la législation prévue constitue une avancée importante pour la conciliation entre vie familiale vie professionnelle, l'égalité des chances entre les familles et l'égalité entre les sexes.

Les membres de la Commission déplorent cependant que le texte privilégie un modèle de financement axé sur les personnes pour l'allègement de la charge pesant sur les parents, plutôt que le versement de contributions aux cantons, qui permettrait d'associer au financement des objectifs de pilotage en matière de qualité, de conditions de travail et de structure tarifaire. Par ailleurs, la CFQF appuie les propositions minoritaires qui prévoient des solutions plus complètes et rejette celles qui limitent le champ d'application de la loi. Pour le soutien dans le cadre des conventions-programmes, la CFQF propose l'augmentation du crédit et la suppression de la limitation dans le temps des dispositions correspondantes, afin que la Confédération et les cantons puissent œuvrer ensemble en faveur d'améliorations pérennes.

Nous vous remercions de prendre en considération notre prise de position et nous tenons à votre disposition pour répondre à toutes vos questions éventuelles.