



21.403 n iv. pa. CSEC-N. Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles. Ouverture de la consultation sur le projet de la CSEC-E

Prise de position de la Commission fédérale pour les questions féminines CFQF (mai 2024)

Remarques liminaires

La Commission fédérale pour les questions féminines CFQF s'est toujours prononcée en faveur d'un renforcement et d'une pérennisation de l'engagement de la Confédération dans l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Son but est que l'offre se développe, que la qualité s'améliore et que les coûts pour les parents baissent. Elle estime que la Confédération devrait participer durablement aux coûts que les cantons supportent pour l'accueil extrafamilial des enfants. Les aides financières fédérales devraient être liées à des prescriptions portant sur la tarification, la qualité et les conditions de travail.

La CFQF se félicite que le projet de la CSEC-E prévoie une variante de financement stable et durable et une baisse des frais de garde pour les parents exerçant une activité lucrative ainsi qu'un encouragement du développement de l'offre à travers des conventions-programmes. Elle déplore cependant que le projet repose sur un subventionnement par sujet (versement d'une allocation de garde aux parents), au lieu de pérenniser les contributions fédérales en faveur des cantons.

Si le modèle proposé par la CSEC-E est retenu, la CFQF plaide pour le maintien d'une participation fédérale au financement de l'allocation de garde. Elle demande instamment que le montant de l'allocation soit couplé aux frais de garde effectifs. En outre, l'allocation devrait être versée jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire et en fonction du revenu. La commission estime par ailleurs qu'il est essentiel de reprendre dans les conventions-programmes l'objectif actuel d'encourager les mesures visant à améliorer la qualité pédagogique et opérationnelle des structures d'accueil ainsi que de supprimer la limitation dans le temps de ces conventions-programmes.

L'importance primordiale des financements publics pour l'accueil extrafamilial des enfants

L'accueil extrafamilial des enfants est un instrument important pour donner aux parents des chances égales de participer à la vie professionnelle. Afin de favoriser la conciliation, réduire les disparités salariales entre les genres et faire avancer l'égalité, il faut développer les offres d'accueil extrafamilial et parascolaire, renforcer les financements publics et prendre des mesures pour améliorer les conditions de travail. De plus, une prise en charge offrant un niveau de qualité élevé améliore l'égalité des chances des enfants socialement défavorisés. Et l'accroissement de la participation des parents au marché du travail que permettent les investissements dans l'accueil extrafamilial des enfants se traduit par une augmentation des recettes fiscales, une hausse du rendement de la formation et une baisse du risque de pauvreté.¹

En Suisse, les structures d'accueil extrafamilial et parascolaire sont sous-financées. Résultat : l'offre est insuffisante et les coûts à la charge des parents sont excessifs. Parallèlement, les conditions de travail,

¹ https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf

le niveau des rémunérations et l'évolution des salaires dans ce secteur sont insuffisants.² En moyenne, notre pays investit seulement 0,3 % de son PIB dans la prise en charge et l'éducation des 3 à 5 ans alors que la moyenne de l'OCDE se situe à 0,6 % (OCDE 2019).³ Les disparités locales importantes entre les systèmes de subventionnement et les standards de qualité entraînent une grande hétérogénéité des offres et des coûts à l'échelon cantonal et même à l'échelon local. Pour les enfants à partir de 18 mois, par exemple, les tarifs des crèches varient de 42 à 128 francs par jour et par enfant.⁴

Près de la moitié des parents ayant des enfants en âge préscolaire renoncent à une prise en charge extrafamiliale – bien qu'ils en aient besoin – parce que les coûts sont trop élevés (OFAS 2018, résumé en français, p. XII).⁵ En général, les femmes réduisent leur activité professionnelle voire la cessent totalement tant qu'il y a des enfants mineurs dans le ménage. Le niveau élevé des frais de garde constitue une difficulté particulière pour les familles à bas revenus. Selon une étude récente sur la réinsertion dans le monde professionnel, 37 % des femmes vivant dans un ménage ayant un revenu inférieur à 5000 francs déclarent qu'elles augmenteraient leur taux d'occupation si l'accueil extrafamilial des enfants était plus abordable (Ecoplan 2023, p. 48).

L'insuffisance des investissements publics dans l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants a également des conséquences négatives pour les personnes employées dans ce secteur, en majorité des femmes, et⁶ pour la qualité de la prise en charge. C'est un secteur qui se caractérise par des salaires bas, une faible évolution des rémunérations et des conditions d'emploi laissant à désirer. Selon une enquête réalisée par l'institut de recherche INFRAS, le salaire d'entrée d'une ou un assistant socio-éducatif s'élevait à 57'416 francs d'après la moyenne des 192 crèches interrogées dans la région de Zurich (salaire annuel brut à 100% avec 13^e mois).⁷ Du fait du manque de ressources financières, les structures emploient un nombre comparativement élevé de personnes non qualifiées. La proportion de personnel qualifié imposée par les cantons varie fortement. Elle est nettement plus élevée en Suisse romande qu'en Suisse alémanique. Selon une étude de la HSLU, la moitié du personnel du secteur d'accueil de la petite enfance en Suisse alémanique n'a pas de formation reconnue par l'État.⁸ Une enquête nationale réalisée en 2021 par le SSP a montré que 40 % des employé·e·s envisageaient de changer de voie à cause de problèmes de santé. La fluctuation du personnel dans ce secteur est supérieure à la moyenne, avec un taux de sortie (30 %) trois fois plus élevé que la normale.⁹

Concernant la proposition de la CSEC-E

Le projet prévoit l'introduction d'une allocation de garde dans la loi sur les allocations familiales (LAFam), dont la mise en œuvre revient aux cantons. Comme pour les allocations familiales, différents systèmes de financement sont envisageables : le financement pourrait être assuré par les salarié·e·s, par les employeurs, ou conjointement par les deux. Une participation supplémentaire de la Confédération serait également possible (cf. proposition de minorité [Herzog Eva, Crevoisier Crelier, Graf Maya] concernant l'art. 16, al. 6, P-LAFam).

La CFQF demande instamment que l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants soit en principe organisé et financé par les pouvoirs publics. Il n'est pas possible de lutter durablement contre le sous-financement chronique des structures d'accueil en créant une prestation de transfert pour abaisser les

² https://www.sgb.ch/fileadmin/redaktion/docs/dossiers/156d_Frauenloehne.pdf

³ OECD (2019) Education at a Glance. Table B2.4 (<https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>)

⁴ Stern, S; Ostrowski G. et al. (2021) Finanzierung der institutionellen Kinderbetreuung und Elterntarife, Bericht, INFRAS AG, Forschung und Beratung, Zürich und Evaluanda AG, évaluation et conseil, Genève. Une enquête réalisée en 2016 par la faitière du secteur fait état de coûts intégraux moyen de 110 francs par jour et par enfant (ibid., p. 89).

⁵ https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/familie/studien/Evaluation_Angebot_Nachfrage_2017.pdf.download.pdf/14_17d_eBericht.pdf, en allemand avec résumé en français.

⁶ https://www.seco.admin.ch/dam/seco/fr/dokumente/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_Formulare/Arbeit/Arbeitsmarkt/Arbeitsmarktforschung/studie_ecoplan_wiedereinstieg_frauen.pdf.download.pdf/Studie%20ECOPLAN%20Wiedereinstieg%20und%20Verbleib%20Frauen%20mit%20Kindern.pdf

⁷ INFRAS (2023) Erhebung statistische Grundlagen in der Kita-Branche. Schlussbericht, Zurich 23 octobre 2023.

⁸ https://craft.stiftung-mercator.ch/files/Dokumente/Publikationen/Studie-FBBE_Summary.pdf

⁹ https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Medienmitteilungen/231207_Communique_presse_kibesuisse_Enquete_au_sein_de_la_branche_de_l%E2%80%99accueil_de_l%E2%80%99enfance.pdf

coûts à la charge des parents. C'est pourquoi la CFQF demande que la Confédération participe durablement au financement des allocations de garde, et ce à hauteur de 50 % (art. 16 P-LAFam).

Si le projet de la CSEC-E est retenu, la CFQF préconise que les employeurs participent aux coûts moyennant un dispositif de compensation des charges entre eux. Elle est en revanche fermement opposée à un financement paritaire prévoyant une participation des salarié-e-s. Cette forme de financement serait contraire au but du projet de soulager financièrement les parents exerçant une activité lucrative. Elle irait en outre à l'encontre du modèle de financement actuel des allocations familiales, qui repose essentiellement sur les employeurs.

Si un modèle de subventionnement basé sur des allocations est retenu, la CFQF tient à ce que sa concrétisation respecte les points essentiels suivants :

■ **L'allocation de garde doit être conçue comme une mesure sociale**

Il faut que le montant de l'allocation soit calculé en fonction du revenu. Cela permettra de subventionner davantage les familles ayant des revenus faibles. Il faut en outre que l'allocation soit couplée aux frais de garde effectifs. La CFQF est favorable à la proposition de la CSEC-E de verser un supplément pour frais de garde aux personnes au chômage qui perçoivent des indemnités journalières. Il est en effet important que les personnes qui recherchent un emploi, qui sont en cours de formation ou de perfectionnement ou qui participent à des mesures de marché du travail puissent compter sur une offre d'accueil extrafamilial abordable. Ces coûts sont supportables pour l'assurance-chômage.

■ **Durée de versement de l'allocation de garde**

La CFQF estime que l'allégement financier apporté aux parents doit durer bien au-delà du septième anniversaire de l'enfant. Il faut que l'allocation de garde soit maintenue durant toute la scolarité obligatoire. La demande d'accueil extrafamilial et parascolaire ne s'arrête pas au septième anniversaire des enfants.

■ **Conventions-programmes**

La CFQF déplore la limitation de la durée des conventions-programmes financées par la Confédération ainsi que la suppression de l'objectif d'encourager les mesures visant à améliorer la qualité pédagogique et opérationnelle des structures d'accueil et les mesures visant à améliorer l'adéquation des offres d'accueil avec les besoins des parents (art. 13, al. 1, let. b et c, P-LSAcc).

Les conventions-programmes sont nécessaires pour pouvoir financer des mesures durables de manière ciblée. Le maintien des deux domaines d'encouragement précités est décisif, à la fois pour des raisons macroéconomiques et pour la promotion de l'égalité des chances. L'enjeu principal est l'amélioration de la qualité de la prise en charge à travers une **augmentation de la proportion de personnel qualifié**, une **amélioration des conditions de travail** et un **taux d'encadrement fondé sur des considérations pédagogiques**. Il est cependant important de s'assurer que l'amélioration de l'adéquation de l'offre avec les besoins des parents ne péjore pas les conditions de travail du personnel d'assistance socio-éducative (p. ex. avec des exigences excessives concernant la flexibilisation des horaires de travail) car, sinon, cela ne ferait que renforcer la problématique des nombreux départs de ce secteur professionnel.

■ Introduction d'exigences de qualité

La CFQF demande instamment que la Confédération définisse des critères à remplir par les structures d'accueil extrafamilial afin que les familles qui utilisent leur offre puissent bénéficier d'allocations de garde. Elle critique le fait que la compétence de mise en œuvre soit dévolue aux cantons et insiste pour que la Confédération use de son influence lors de la définition des critères pour imposer des prescriptions portant sur de bonnes conditions de travail, un taux d'encadrement fondé sur des considérations pédagogiques et la qualification du personnel.

■ La CFQF salue expressément la prise en compte des besoins et des frais supplémentaires des parents d'enfants en situation de handicap

Mais il faut que l'encouragement de l'offre d'accueil pour les enfants en situation de handicap comporte également des mesures garantissant la formation continue du personnel, le renforcement des effectifs, l'adaptation des locaux ainsi que l'acquisition de jouets et de mobilier spéciaux.

Demands détaillées concernant les propositions de modification de la CSEC-E

Voici nos demandes et propositions de changement détaillées.

Demands concernant le projet de modification de la loi fédérale sur les allocations familiales (P-LAFam)

La CFQF insiste pour que l'accueil extrafamilial des enfants soit assuré au-delà de la période préscolaire et que l'allocation de garde soit versée jusqu'à la fin de la scolarité obligatoire. Elle demande donc que l'art. 3, al. 1, let. c, du projet soit modifié ainsi :

Art. 3, al. 1, let. c (P-LAFam)

l'allocation de garde destinée aux personnes exerçant une activité lucrative : elle est octroyée à partir du début du mois de la naissance de l'enfant et jusqu'à la fin **de la scolarité obligatoire** ~~du mois au cours duquel il atteint l'âge de 7 ans,~~

La CFQF se félicite que l'art. 3, al. 1bis, P-LAFam prévoie que le Conseil fédéral fixe les critères de reconnaissance des institutions dont la fréquentation donne droit à une allocation de garde. Mais elle demande instamment que ces critères garantissent de bonnes conditions de travail, une proportion appropriée de personnel qualifié et un taux d'encadrement motivé par des considérations pédagogiques. Elle demande donc que la disposition soit complétée ainsi :

Art. 3, al. 1bis (P-LAFam)

Le Conseil fédéral fixe les critères de reconnaissance des institutions dont la fréquentation donne droit à une allocation de garde. **Ce faisant, il prend notamment en compte les conditions de travail et le taux d'encadrement.**

Art. 5 P-LAFam

La CFQF salue l'objectif d'abaisser le coût de l'accueil extrafamilial des enfants pour les parents ayant une activité lucrative que vise le modèle d'allocation de garde proposé. Elle est également favorable au soutien ciblé des familles ayant des enfants en situation de handicap (art. 5, al. 2ter, P-LAFam). Mais la conception de l'allocation de garde mérite d'être améliorée. La commission demande donc que l'art. 5 P-LAFam soit reformulé selon les indications suivantes :

- Le montant de l'allocation doit être fixé en fonction des frais de garde effectifs. C'est pourquoi la CFQF se rallie à la proposition de minorité (Herzog Eva, Crevoisier Crelier Mathilde, Graf Maya, Maret Marianne) concernant l'art. 5, al. 2quater, selon laquelle les enfants en bas âge de moins de 18 mois reçoivent un montant supérieur lorsque les frais d'accueil extrafamilial sont plus élevés en raison de leur âge.
- La CFQF demande que l'allocation soit conçue comme une mesure sociale : son montant doit être calculé en fonction des revenus afin que les familles à bas revenus puissent être soutenues de manière ciblée.

Chapitre 3 Régimes d'allocation familiales, section 1, art. 16 P-LAFam

La CFQF insiste pour que la Confédération investisse dans l'accueil extrafamilial des enfants afin de lutter durablement contre le sous-financement de ce secteur. Elle demande donc que la Confédération participe à hauteur de 50 % au financement de l'allocation de garde. À cet effet, il faut compléter l'art. 16 P-LAFam par un alinéa 6 :

Art. 16, al. 6 (P-LAFam)

La Confédération prend à sa charge 50 % des dépenses pour les allocations de garde prescrites par la loi (art. 5, al. 2 à 2bis, LAFam). Le Conseil fédéral règle la procédure de décompte.

Demandes concernant le 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 (LSAcc)

Section 3 Conventions-programmes, art. 13, al. 1 et 2, P-LSAcc

La CFQF demande instamment que l'art. 13, al. 1, let. b et c, soit conservé. Ces dispositions prévoient l'encouragement de mesures visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil extrafamilial sous ses aspects pédagogiques et structurels ainsi que de mesures visant une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial avec les besoins des parents. Il ne faut cependant pas que la deuxième catégorie de mesures suscite des exigences disproportionnées en ce qui concerne la flexibilisation des horaires de travail et, partant, une détérioration des conditions de travail du personnel socio-éducatif. La péjoration de la conciliation entre travail et famille qui en découlerait ne ferait qu'aggraver le problème déjà marqué de la fluctuation du personnel dans le secteur de l'accueil extrafamilial. La CFQF insiste en outre pour que le financement des mesures définies dans les conventions-programmes soit maintenu afin que les institutions d'accueil bénéficient d'une sécurité de planification leur permettant de mettre en œuvre durablement les améliorations recherchées par les mesures.

Art. 13a (P-LAScc)

Les conventions-programmes incluent en particulier les buts fixés conjointement par la Confédération et les cantons, ~~ainsi que~~ la participation financière de la Confédération, ainsi que la poursuite et le financement des mesures par les cantons à l'expiration de la convention-programme.

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, al. 1

L'enveloppe financière prévue dans l'arrêté fédéral est trop juste pour atteindre les buts fixés dans les propositions de modification. La CFQF demande que les domaines d'encouragement actuels soient conservés et complétés par un domaine d'encouragement consacré aux enfants en situation de handicap. Il faut donc adapter l'enveloppe financière en conséquence. La CFQF insiste pour que les conventions-programmes bénéficient d'un crédit d'engagement annuel de 187,5 millions de francs, soit au total 750 millions de francs sur les quatre premières années, et pour que les mesures dans ces domaines d'encouragement soient poursuivies jusqu'à que les objectifs soient atteints (voir plus haut).

Art. 1, al. 1

Un crédit d'engagement de **750** ~~428~~ 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).