

— Commission de la science, de l'éducation et de la culture
à l'attention de M. Fabien Fivaz, Président de la commission

Par e-mail à : familienfragen@bsv.admin.ch

Réponse à la consultation Pa. Iv. 21.403 (**Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles**)

Monsieur le Président de la Commission,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions pour le projet et le rapport explicatif concernant la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 (Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles).

L'accueil extrafamilial des enfants est d'une importance capitale pour l'économie et la société: il permet aux parents d'exercer une activité professionnelle plus importante. Les enfants voient leur niveau de formation s'améliorer. Parallèlement, elle constitue une contribution importante au développement de l'égalité des chances. L'économie dans son ensemble en profite avec une dynamique du PIB en constante augmentation. Si les problèmes actuels d'incitation à l'activité professionnelle sont réduits, on peut donc s'attendre à des effets significatifs sur l'emploi. De même, la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de divorce se traduit par un engagement politique de l'État selon lequel plus personne ne doit être contraint d'abandonner ou de réduire fortement son activité professionnelle faute de structures d'accueil abordables.

La Confédération fournit aujourd'hui un financement de départ, limité dans le temps et prolongé à plusieurs reprises. Ce programme d'impulsion avec des aides financières pour l'accueil extra-familial des enfants a été précieux dans un premier temps, mais il ne convient pas comme solution durable. Une sécurité inscrite dans la loi fait défaut pour les parents, les entreprises et les cantons. Par ailleurs, le système actuel est soumis à une lourde charge bureaucratique et n'est pas adapté au système fédéraliste de la Suisse.

Nous soutenons l'Iv. pa. Iv. 21.403 (Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles) avec les deux objectifs principaux du projet :

1. Tous les parents qui font garder leurs enfants par des tiers doivent être soutenus financièrement.
2. La politique d'accueil extrafamilial des enfants ainsi la politique de la petite enfance doivent continuer à être développées.

Mais nous demandons en particulier une augmentation de la contribution de base de la Confédération : Des investissements supplémentaires sont nécessaires pour remédier aux problèmes d'incitation existants. Cela vaut en général, mais en particulier pour les enfants en situation de handicap. Nous demandons une contribution de base de **20% au lieu de seulement 10% des coûts moyens** d'une place d'accueil extrafamilial par la Confédération. **Les contributions supplémentaires des cantons et des communes doivent également être maintenues dans le projet**, car elles créent des incitations importantes pour la poursuite des investissements dans la conciliation.

De plus, 40 millions de francs pour les conventions-programmes sont nettement insuffisants pour atteindre les objectifs fixés dans tous les cantons. Nous demandons ici une augmentation à 100 millions de francs.

Nous saluons le fait que la commission souhaite accorder une attention particulière aux enfants en situation de handicap. Le projet a toutefois besoin de précisions à ce sujet : D'une part, pour que tous les parents concernés reçoivent le soutien nécessaire et, d'autre part, pour éviter toute désincitation des cantons et des communes à investir eux-mêmes suffisamment de moyens dans ce domaine.

Enfin, l'avis juridique du professeur Pascal Mahon, spécialiste du droit constitutionnel (professeur de droit public, Université de Neuchâtel), montre clairement que la Confédération dispose de la base constitutionnelle nécessaire et des possibilités correspondantes pour assumer un rôle actif dans la politique de la petite enfance et les structures d'accueil extrafamilial des enfants.¹ **La loi peut être mise en œuvre sans modification de la Constitution.**

Nos positions / propositions d'adaptation en détail :

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

Art. 1 Buts

— Rejet Minorité Umbricht Pieren

Justification :

La qualité doit rester un critère important dans le projet. Une étude de BAK Economics² prévoit également des effets économiques substantiels en cas de mesures visant à améliorer la qualité. De plus, la qualité est également importante pour faire face à la pénurie de personnel qualifié dans le domaine, car une partie du personnel quitte la profession également en raison d'une qualité insuffisante.

Art. 2 Champ d'application

— Alinéa 2 (nouveau) : 5 ans après l'entrée en vigueur, les cantons doivent apporter la preuve que tous les enfants d'une même commune de résidence ont les mêmes chances d'accès à l'accueil extrafamilial pour enfants pour poursuivre le versement des contributions.

Justification :

Le rapport explicatif constate à juste titre qu'en de nombreux endroits, les enfants en situation de handicap ne disposent pas d'une offre ou alors pas d'une offre adéquate. Dans la perspective de l'interdiction de discrimination inscrite dans la Constitution fédérale et des engagements internationaux que la Suisse a pris en ratifiant la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) et la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (CDE), il n'est pas acceptable que la Confédération subventionne à long terme le système d'accueil des cantons qui mettent à disposition une bonne infrastructure pour les enfants qui ne sont pas en situation de handicap, mais qui excluent de fait les enfants en situation de handicap. Sur la base des conventions mentionnées et de l'art. 8 Cst. (en relation avec l'art. 11, al. 1), il est nécessaire d'agir au niveau législatif. Il est certain que la Confédération ne subventionnerait pas non plus un canton qui exclurait des enfants de l'accueil extrafamilial en raison de la couleur de leur peau ou de leur sexe. La voie proposée ici, avec une période transitoire (qui permet à tous les cantons de mettre en place des structures d'accueil et des systèmes tarifaires non

¹ https://ready.swiss/content/news/20210214-neues-gutachten-zeigt-bundeskompetenzen-in-der-fruehen-foerderung-auf/fr_versiondefinitive_avis_jacobsfoundation_18janvier2021.pdf

² BAK Economics (2020) : Modèle économique global pour l'analyse de la politique de la petite enfance. Rapport sur mandat de la Jacobs Foundation. Executive Summary ; [Bâle : BAK Economics] : https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/BAK_Politik_Fru%CC%88he_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_DE.pdf

discriminatoires), laisse entièrement aux cantons le soin de décider s'ils veulent offrir aux enfants en situation de handicap les mêmes possibilités d'accès au système d'accueil extrafamilial - mais ils sont incités à le faire en liant le maintien des subventions selon cette loi à une condition correspondante. En outre, les conventions-programmes offrent la possibilité de soutenir les cantons dans la mise en place de structures correspondantes et d'atteindre ainsi l'objectif d'égalité d'accès dans le délai transitoire. La possibilité, mentionnée dans le rapport explicatif, de fixer dans les conventions-programmes un objectif stratégique visant à améliorer la situation des enfants handicapés est à saluer, mais elle n'est pas suffisante. En effet, sans une condition supplémentaire après un délai transitoire, on pourrait tout de même imaginer une situation dans laquelle les contributions de la Confédération au titre des art. 7 à 9 seraient versées à des cantons qui excluent de fait les enfants en situation de handicap. La preuve prévue ne signifie pas que chaque enfant en situation de handicap aurait ainsi un droit légal à une place d'accueil. Au contraire, après une période de transition, la subvention fédérale à un canton sera liée à la condition que tous les enfants soient traités de manière égale. L'égalité des chances d'accès signifie que tous les enfants résidant au même endroit (et dont les parents ont la même situation économique) ont les mêmes chances d'obtenir une place d'accueil au même tarif. Par exemple, les listes d'attente dans une commune restent possibles. L'important est alors que tous les enfants appartiennent à la même liste d'attente, c'est-à-dire que les enfants devraient attendre la même durée pour une place au même endroit, indépendamment d'un handicap ou d'autres caractéristiques personnelles.

— Rejet Minorité Umbricht Pieren

Justification :

La problématique décrite au début de cet article concerne également l'âge scolaire.

Art. 3 Définitions

— Rejet Minorité Umbricht Pieren

Justification :

La problématique décrite au début de cet article concerne également l'âge scolaire.

Art. 4 Principes

— Art. 4, alinéa 1 Rejet des minorités Umbricht Pieren et De Montmollin sur l'activité professionnelle

Motif :

Pour une exécution allégée, il faut veiller à ce que la Confédération ne doive pas exiger des cantons plus d'informations que nécessaire. Les cantons et les communes ont pratiquement toujours des réglementations selon lesquelles leurs subventions sont liées à des conditions telles que la formation ou l'activité professionnelle. Un nouvel examen au niveau fédéral n'apporte pas grand-chose, à part beaucoup de bureaucratie, et est en contradiction avec le principe de subsidiarité, qui est un élément central de ce projet.

Il faut également tenir compte du fait qu'il peut y avoir d'autres raisons importantes que l'activité professionnelle et la formation. Ainsi, la fréquentation d'une crèche peut aussi être importante pour des raisons d'encouragement, pour le bien-être de l'enfant ou de décharge - notamment dans le cas d'enfants en situation de handicap (par exemple lorsque les parents assument des nuits de soins à leur propre enfant).

— Art. 4, al. 2 Rejet Minorité Umbricht Pieren

Motif :

La nécessité de contributions de la Confédération existe également à l'âge scolaire.

Art. 7 Contribution de la Confédération

— Remarques générales : Nous soutenons explicitement la combinaison d'une contribution de base et d'une contribution supplémentaire. D'une part, la Confédération assume ainsi sa responsabilité et il est garanti que les parents de toute la Suisse bénéficient de la loi. D'autre part, les cantons et les communes sont incités à s'engager également. Toutefois, la contribution de base est fixée trop bas dans le projet pour obtenir un bon effet économique et des contributions parentales acceptables.

— Art. 7, al. 2 Rejet Minorité Kutter

Justification :

Il est important que tous les parents soient soutenus de manière proportionnelle. En conséquence, les coûts moyens d'une place d'accueil extrafamilial sur place doivent être déterminants et non pas une valeur moyenne pour toute la Suisse.

— L'art. 7, al. 4, doit être modifié comme suit : "*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~~ le handicap entraîne effectivement des coûts plus élevés et que ces coûts sont financés par les pouvoirs publics (cantons, communes). Le Conseil fédéral règle les détails du calcul de la contribution fédérale*".

Justification :

Comme les parents ne peuvent guère assumer seuls l'ensemble des coûts supplémentaires, en particulier pour les enfants souffrant de handicaps graves, il faut ici une incitation forte. Or, le présent article est formulé de manière malheureuse - peut-être involontairement. Il désavantage tous les cantons et communes qui prennent déjà en charge les frais supplémentaires liés au handicap. Il se trouve ainsi en nette contradiction avec l'art. 4 al. 3 ainsi qu'avec le rapport explicatif, selon lesquels les montants versés par la Confédération doivent être supplémentaires, et met en place les incitations de telle sorte que les cantons et les communes renoncent au financement des surcoûts liés au handicap. Si la formulation que nous proposons n'est pas susceptible de recueillir une majorité, il faut au minimum une formulation neutre : "*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~~ si **des frais supplémentaires réels sont occasionnés**. Le Conseil fédéral règle les détails du calcul de la contribution fédérale*".

Art. 8. Contribution de base

— La contribution de base correspond à 20% des coûts d'une place d'accueil extrafamilial selon l'art. 7, al. 2 (en même temps, rejet de la minorité Piller Carrard concernant l'art. 7ss, qui renonce à des contributions supplémentaires).

Justification :

Les effets positifs sur l'économie et la société du soutien à la politique d'encouragement de la petite enfance ainsi qu'à l'accueil extrafamilial des enfants ont été maintes fois démontrés. Les investissements auront notamment un effet fortement positif sur l'emploi et permettront ainsi d'atténuer la pénurie de main-d'œuvre qualifiée et de générer davantage de recettes fiscales. C'est pourquoi il faut globalement un programme nettement plus fort et donc une contribution de base plus élevée que celle prévue par la Commission. L'effet macroéconomique est plus important et présente un meilleur rapport coût/bénéfice si les investissements de l'État sont substantiels et donc encore nettement plus élevés que ce qui est proposé.³ Le renforcement de la contribution de base ne doit toutefois pas se faire au détriment des

³ BAK 2020 Modèle économique global pour l'analyse de la "politique de la petite enfance"
<https://www.bak-economics.com/publikation/news/volkswirtschaftliches-gesamtmodell-fuer-die-analyse-zur-politik-der-fruehen-kindheit>

contributions supplémentaires - celles-ci sont importantes pour inciter également les cantons et les communes à s'engager eux-mêmes ou pour éviter qu'ils ne réduisent leur propre engagement.

Art. 9 Contributions complémentaires

L'article doit rester inchangé. Les contributions complémentaires doivent compléter une contribution de base de 20% des coûts d'une place d'accueil extrafamilial selon l'art. 7 al. 2. Il faut éviter que les cantons ou les communes se retirent du financement à cause de la contribution de la Confédération. C'est précisément ce que garantit l'art. 9.

Art. 10 Surindemnisation

— L'art. 10, al. 2, doit être modifié comme suit : il y a surindemnisation dans la mesure où la contribution de la Confédération, ajoutée aux autres contributions de soutien des cantons et des communes, dépasse les frais effectifs de la place d'accueil extrafamilial.

Justification :

La formulation de l'alinéa 2 n'est pas claire. Il va de soi qu'il doit être exclu que les parents reçoivent des contributions de soutien supérieures aux coûts qu'ils doivent effectivement supporter. En revanche, il doit être tout à fait admissible que la contribution fédérale soit supérieure en pourcentage à la contribution versée par les parents (par exemple en cas de revenus très faibles, lorsque les cantons prévoient des contributions en fonction du revenu).

Art. 13 Aide financière aux cantons et à des tiers

— Adoption de la minorité Fivaz.

Justification :

La notion de besoins spécifiques est légèrement plus large que celle de handicaps. Elle comprend par exemple, en plus des enfants en situation de handicap, ceux qui ont une indication sociale. Si la proposition passe, il serait très important, pour une terminologie cohérente, que l'on parle également de besoins spécifiques de manière conséquente dans la loi pour les articles précédents.

En ce qui concerne les objectifs nationaux des conventions-programmes, nous estimons que le niveau auquel ils sont fixés n'est pas encore assez clair. Les objectifs centraux (par exemple dans le domaine de la qualité, des finances ou de la prise en compte des enfants en situation de handicap) devraient idéalement être clairement ancrés au niveau de la loi ou au moins de l'ordonnance. Il faut absolument viser des critères de référence clairs et une harmonie des objectifs avec les recommandations de la CDAS/CDIP.

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

- L'article 1, paragraphe 1, doit être modifié comme suit :

*Un crédit d'engagement de ~~160~~ **400 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 relatives au développement de l'accueil extrafamilial pour enfants et pour des mesures des cantons pour développer leur politique en matière d'encouragement de la petite enfance (section 3 LSAcc).*

Justification :

Nous renvoyons à la remarque introductive. Pour nous, 40 millions de francs par année pour les conventions-programmes sont trop justes pour atteindre les objectifs dans tous les cantons. Nous demandons ici une augmentation à 100 millions de francs par an.