



Genève, le 31 août 2022

Le Conseil d'Etat

3731-2022

Commission de la science, de
l'éducation et de la culture
du Conseil national (CSEC-N)
Monsieur Fabien Fivaz
Président
Envoi par courriel :
familienfragen@bsv.admin.ch

**Concerne : consultation sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 n
CSEC-CN : remplacer le financement de départ par une solution adaptée
aux réalités actuelles**

Monsieur le Président,

Le Conseil d'Etat a pris connaissance avec intérêt de la consultation relative à l'avant-projet de la loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) et à l'avant-projet d'arrêté fédéral concernant les aides financières allouées pour les programmes cantonaux visant le développement de la politique de la petite enfance.

Du point de vue de la politique sociale, économique, familiale et éducative, le développement d'une offre d'accueil extrafamilial qui réponde aux besoins de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale des parents, favorise la promotion de l'égalité entre les sexes et l'égalité des chances pour les enfants en offrant un accueil de qualité constitue un investissement qui nous paraît essentiel.

Aussi, nous soutenons pleinement ce projet visant une implication accrue de la Confédération dans le domaine de l'accueil extrafamilial (préscolaire et parascolaire) et la pérennisation du soutien de la Confédération en remplacement du programme d'impulsion actuellement en place et limité dans le temps.

Alors que les premiers signes de pénurie sur le marché de l'emploi apparaissent, toute action pour offrir des structures d'accueil extrafamilial nécessaires à l'investissement professionnel des parents, et en particulier des mères, devrait faire l'objet d'un soutien important.

Aussi, nous saluons la double ambition du projet : à savoir, soutenir d'une part les parents par une contribution aux frais pour l'accueil de leur enfant et d'autre part les cantons par des conventions programmes pour développer l'accueil extrafamilial, améliorer la qualité de l'offre et favoriser la politique d'encouragement de la petite enfance.

Ces deux buts sont en effet complémentaires et ne sauraient être dissociés, considérant que pour répondre aux besoins croissants des parents, une offre d'accueil abordable devra continuer à se développer et que pour favoriser l'égalité des chances pour les enfants, une attention particulière devra être portée à la qualité de leur prise en charge. De ce point de

vue, parvenir à un meilleur équilibre entre les investissements prévus pour ces deux objectifs dans le projet nous semblerait pertinent. Aussi, le développement d'une offre d'accueil de qualité nécessitera des moyens plus substantiels que ceux proposés à travers les conventions-programmes et, pour avoir un impact durable, devraient être pérennisés.

Enfin, nous relevons qu'en fonction de la mise en œuvre concrète du projet de loi, les cantons et les communes pourraient faire face à une charge administrative importante. Il est par conséquent primordial de trouver des solutions réalistes au niveau de l'ordonnance. Dans ce sens, il conviendra de laisser une marge de manœuvre suffisante pour tenir compte de la diversité de l'organisation des cantons en matière d'accueil extrafamilial et que l'octroi de la contribution de la Confédération puisse être en adéquation avec les modèles de financement existant dans les cantons et les communes. Nous sommes convaincus que l'avant-projet de loi permet de telles solutions, qu'il convient d'élaborer en étroite coopération avec les cantons et les communes, ainsi qu'avec la participation des organismes compétents.

En complément, vous trouverez dans la prise de position annexée à la présente nos commentaires et propositions.

Vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Mauro Roggia

Annexe : Prise de position du canton de Genève sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 n CSEC-CN : Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

Remarques sur différents articles de l'avant-projet LSAcc

Titre de la loi : Cette loi couvrant tant l'accueil préscolaire que parascolaire, il nous semblerait adéquat que son titre soit adapté pour mentionner la politique d'encouragement de l'enfance.

Art. 1, al. 1 Buts

Le recours aux prestations d'accueil extrafamilial améliore non seulement les possibilités de concilier vie familiale et vie professionnelle mais favorise également l'égalité des chances tant pour les enfants en âge préscolaire que scolaire.

Proposition : lettre b) « l'égalité des chances pour les enfants d'âge préscolaire. »

Art. 2, let. a : Champ d'application de l'accueil extrafamilial pour enfants

Afin de favoriser la conciliation des vies professionnelles et familiales, l'accueil extrafamilial doit concerner non seulement les enfants d'âge préscolaire mais également scolaire. Selon l'expérience du canton de Genève, la demande pour des prestations d'accueil à journée continue destinées aux enfants du secondaire I est toutefois limitée. Aussi, en cohérence avec l'ordonnance sur le placement d'enfant qui détermine le cadre des structures d'accueil autorisées, nous estimons qu'un soutien à l'accueil de la naissance à la fin de la scolarité primaire devrait être privilégié.

Art. 3, let. b Définitions

Le terme d'accueil institutionnel nous paraît plus approprié que celui de "garde institutionnelle" qui pourrait être assimilé à une simple activité de gardiennage. Notre proposition ci-après vise à préciser qu'il s'agit de structures publiques ou privées autorisées, répondant aux exigences cantonales de qualité (comme mentionné dans la LAAcc actuelle), et réalisant spécifiquement une prestation d'accueil. Les structures d'accueil familial de jour peuvent être organisées en association ou sous d'autres formes juridiques, c'est pourquoi nous proposons la formulation ci-dessous.

Proposition : lettre b) ~~garde institutionnelle~~ accueil institutionnel : la prise en charge régulière des enfants en âge préscolaire ou en âge scolaire dans des structures privées ou publiques proposant des prestations d'accueil autorisées (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 structure coordonnant leur activité;

Art. 4, al. 1 Principes

Nous partageons la proposition de la CDAS de modifier l'alinéa 1, car les prestations d'accueil extrafamilial peuvent répondre à une diversité de besoins tant des parents que des enfants en fonction de critères définis par les structures d'accueil ou par les collectivités publiques qui les subventionnent.

Proposition : 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 poursuivre une formation et afin d'améliorer l'égalité des chances des enfants.

Art. 5, al. 1 Ayants droit

Afin de garantir que les personnes qui reçoivent la contribution de la Confédération sont aussi celles qui supportent les frais de garde par des tiers et qui sont responsables des enfants vis-à-vis de la structure d'accueil, la modification suivante pourrait être introduite.

Proposition : Les ayants droit à la contribution de la Confédération sont les personnes qui ~~détiennent l'autorité parentale~~ règlent les factures pour la garde institutionnelle des enfants.

Art. 6 Enfants à l'étranger

Cette disposition pourrait concerner la situation des enfants de frontaliers gardés dans l'Etat de domicile de la famille lié par une convention internationale avec la Suisse. Il relèverait de la compétence de la Confédération de statuer sur les conditions et de mettre en œuvre des prestations qui pourraient s'appliquer aux ressortissants de l'UE/AELE.

Art. 7 à 9 Contributions de la Confédération

Art. 7, al. 1 : Nous sommes favorables au système proposé qui comprend une contribution de base, destinée à ce que tous les parents bénéficient d'une réduction minimale, ainsi qu'une contribution complémentaire pour tenir compte de l'engagement financier des cantons et avoir un effet incitatif.

Suivant l'option proposée par la CDAS, nous soutenons l'option d'un droit à la contribution complémentaire avec une conception linéaire en 11 catégories. *L'article 9 (alinéas 4 et 5)* pourrait être adapté dans ce sens. Concernant *l'article 9 alinéa 3*, nous nous interrogeons sur sa formulation et la possibilité pratique d'isoler les subventions destinées à réduire les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants et serions favorables à une prise en compte de l'entier des subventions ordinaires durables.

Art. 7, al. 2 : La contribution de la Confédération doit couvrir dans une proportion similaire les frais totaux effectifs (principe de l'égalité de traitement relative des parents). Aussi, nous soutenons le fait de tenir compte des conditions locales particulières dans le calcul de la contribution de la Confédération d'après les coûts moyens d'une place d'accueil extrafamiliale et serions favorables à ce que la différenciation au niveau des coûts moyens soit faite en fonction des cantons, consultés dans ce cadre. La dernière modification a pour objectif de tenir compte de l'évolution des coûts, qui auront tendance à augmenter plus fortement dans les cantons fortement urbanisés. La durée de quatre ans proposée pour la révision des coûts moyens repose sur la durée de la législature fédérale.

Proposition : Elle se calcule en fonctions des coûts moyen d'une place d'accueil extrafamilial. Le Conseil fédéral fixe ces coûts en tenant compte des conditions locales particulières, après consultation des cantons. Pour ce faire, il tient compte des différents types d'accueil institutionnel de gardes institutionnelles. Il revoit au moins tous les quatre ans les coûts fixés.

Art. 7, al. 3 : Nous nous demandons s'il conviendrait d'inscrire ici les précisions apportées dans le rapport explicatif (en page 3) qui stipulent que "La contribution est due indépendamment de la situation financière des parents. Il demeure de la compétence des cantons et des communes de fixer, le cas échéant, des tarifs en fonction des revenus".

Art. 7, al. 4 : Nous saluons le fait que la contribution de la Confédération soit plus élevée pour les parents d'un enfant en situation de handicap. Nous proposons que cette disposition comprenne non seulement les enfants en situation de handicap mais aussi ceux avec des besoins éducatifs particuliers, selon la terminologie usuellement utilisée dans les accords intercantonaux. En outre, il est important de trouver des moyens d'éviter de désavantager les cantons qui prennent actuellement en charge ces coûts supplémentaires.

Proposition : La contribution de la Confédération ~~versée aux parents~~ destinée à l'accueil d'un enfant en situation de handicap ou avec des besoins éducatifs particuliers 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.

Art. 10 : Surindemnisation

Les surindemnisations aux parents doivent être évitées. Toutefois, dans les cantons où les subventions publiques permettent d'exonérer totalement ou partiellement les frais à la charge des parents avec de bas revenus, il nous semblerait justifié de trouver une solution pour que la contribution fédérale puisse contribuer au maintien de tarifs adaptés à la situation financière des familles. L'alinéa 3 pourrait être modifié dans ce sens.

Art. 11, al. 1 : Octroi de la contribution de la Confédération aux ayants droit

Le rapport explicatif du projet indique que la contribution de la Confédération ne remplace pas les subventions des cantons, communes ou employeurs, mais qu'elle s'y ajoute afin que les frais à la charge des parents diminuent effectivement. Nous relevons que le projet ne prévoit cependant pas de mécanisme visant à atteindre ce but pour les structures privées non subventionnées.

L'avant-projet précise à l'al. 1 que la contribution de la Confédération doit être octroyée mensuellement aux ayants droit (puisque les frais sont mensuels). Les crèches facturent en règle générale les frais de la garde sur une base mensuelle. Cependant, d'autres périodes de facturation sont parfois courantes dans l'accueil parascolaire. Si la contribution de la Confédération est octroyée sous forme d'un remboursement, les structures d'accueil devraient pouvoir maintenir d'autres périodicités de facturation. Aussi, nous proposons la modification suivante.

Proposition : La contribution de la Confédération est versée en principe mensuellement aux ayants droit.

Art. 11, al. 2 Canton compétent

Selon l'art. 11, al. 2, le canton dans lequel l'enfant est domicilié est compétent pour l'octroi de la contribution de la Confédération. Afin de tenir compte de la diversité des situations familiales, il nous semblerait opportun de préciser qu'il s'agit du canton dans lequel l'enfant est domicilié ou réside.

Art. 11, al. 3 : Procédure et organe compétent

L'octroi de la contribution de la Confédération doit être lié à une charge administrative la plus réduite possible pour les pouvoirs publics, les structures d'accueil et les parents. C'est pourquoi il est décisif que les différentes situations soient considérées et que l'octroi de la contribution de la Confédération puisse être en adéquation avec les modèles de financement existant dans les cantons et les communes. Le nombre de niveaux/services impliqués ne devrait pas être plus élevé que nécessaire (le moins d'interfaces possible), et il devrait y avoir le moins de flux financiers possible entre les niveaux/services. Il est essentiel que les cantons puissent décider eux-mêmes de la procédure et de l'organe compétent pour l'octroi des contributions de la Confédération.

Art. 11, al. 4 : Délégation

Nous partons du principe qu'un octroi de la contribution de la Confédération sous forme d'un remboursement dans le cadre d'une facturation par les structures d'accueil et qu'un décompte des structures d'accueil avec les organes compétents (selon art. 3) constituent la procédure la plus efficace. Afin que les structures d'accueil puissent accorder la contribution de la Confédération, nous demandons de compléter l'art. 4 ainsi :

Proposition : Ils peuvent déléguer l'octroi de la contribution de la Confédération aux communes ou à une organisation de droit privé ou public. Ils veillent à ce que l'octroi de la contribution de la Confédération soit effectué dans le respect des dispositions légales.

Art. 13, al. 1 Aides financières pour le développement de l'accueil extrafamilial pour enfants

Comme mentionné dans notre courrier, nous estimons que davantage de poids devrait être donné aux mesures de soutien destinées au développement de l'accueil extrafamilial pour enfants.

Nous sommes aussi d'avis que les cantons doivent pouvoir négocier avec la Confédération les domaines qu'ils souhaitent inclure dans leur convention-programme en tenant compte du contexte local (et ne pas être tenus de couvrir tous les domaines). Les aides financières doivent pouvoir être versées là où les cantons perçoivent le plus grand besoin. Aussi, la répartition des montants par année aux quatre domaines d'encouragement devrait être comprise à titre indicatif.

S'agissant « des mesures visant une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial pour enfants aux besoins des parents », l'utilisation actuelle du programme d'impulsion de la Confédération à ce sujet montre que le besoin est, en l'occurrence, limité, aussi nous nous interrogeons sur la pertinence de cet objectif.

Art. 13, al. 1 lettre a : nous sommes d'avis que l'offre devrait être développée non seulement pour les enfants "en situation de handicap" mais aussi pour ceux "avec des besoins éducatifs particuliers" et concerner les enfants d'âge préscolaire et scolaire.

Proposition : 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 ou à besoins éducatifs particuliers ~~d'âge préscolaire~~ afin de combler les lacunes dans l'offre d'accueil

Une participation financière de la Confédération aux mesures de promotion de la qualité (let. c) est considérée comme très efficace. Par des investissements ciblés dans les domaines notamment de la formation, du perfectionnement, de la recherche fondamentale et du transfert de connaissance, des impulsions importantes peuvent être données afin d'améliorer la qualité. Comme consigné dans le rapport explicatif, les recommandations relatives à la qualité et au financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire élaborées par les conférences CDAS et CDIP servent de base de référence importante à prendre en compte.

Art. 15 Calcul des aides financières pour les cantons

Afin de tenir compte des cantons où le financement de l'accueil extrafamilial est assuré par les communes, il pourrait préciser que les aides financières couvrent 50% des dépenses des collectivités publiques au sein du canton pour les mesures visées à l'art. 13.

Art. 16 Procédure

A l'instar de la CDAS, nous proposons de flexibiliser la première période contractuelle. Un canton pourrait ainsi conclure une convention-programme de trois ans et percevoir au moins un montant partiel. La durée des conventions-programmes pourrait être harmonisée à partir de la deuxième période contractuelle.

Art. 17, al. 1 Statistiques

Nous soutenons l'élaboration d'une statistique nationale sur l'accueil extrafamilial pour enfants, sur la base de données collectées de manière uniforme et permettant le contrôle de la qualité des données. En revanche, nous estimons qu'elle devrait se concentrer sur le domaine de l'accueil institutionnel pour enfants.

Proposition : L'Office fédéral de la statistique établit en collaboration avec les cantons des statistiques harmonisées sur l'accueil institutionnel pour enfants ~~l'accueil extrafamilial pour enfants et dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance.~~