

Argumentaire cantons/villes/communes concernant le projet de loi sur l'iv. pa. 21.403 (« Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles ») ; nouvelle loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc)

Janvier 2023

Pourquoi ce projet et à qui profite-t-il ?

- Mot-clé « **pertinence pour la société** » : de nombreux parents dépendent de l'accueil extrafamilial et parascolaire institutionnel. En Suisse, un enfant sur trois est pris en charge dans une crèche, dans une institution d'accueil parascolaire ou dans une famille de jour. L'accueil extrafamilial ou parascolaire des enfants est devenu un sujet important au cours des dernières années au niveau sociétal et donc au niveau de la politique sociétale.
- Mot-clé « **potentiel de main-d'œuvre** » : l'accueil extrafamilial et parascolaire offre la possibilité aux deux parents de travailler ou d'augmenter leur engagement professionnel. Cela permet d'augmenter leurs revenus, d'accélérer la productivité de l'économie et de pallier la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. En raison des coûts élevés de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants, la Suisse est moins intéressante pour les jeunes professionnels mobiles et les entreprises qui dépendent d'eux. Une meilleure attractivité du site profite à tous les niveaux de l'État. Des mesures sont maintenant nécessaires pour mieux exploiter le potentiel de main-d'œuvre et positionner la Suisse comme un lieu de travail attrayant. Outre les cantons, les villes et les communes, la Confédération doit également agir pour améliorer ce domaine.
- Mot-clé « **conciliation/égalité** » : pour la conciliation de la vie familiale et professionnelle, il est important de créer une offre d'accueil extrafamilial de qualité et abordable, contribuant ainsi à l'égalité. Au niveau international, la Suisse est mal classée en ce qui concerne l'accès, la qualité et le coût de l'accueil parascolaire (38^e place sur 41).¹ En ce qui concerne le caractère abordable des offres, la proportion du salaire des parents consacrée à l'accueil extra-familial des enfants est plus élevée en Suisse que dans tout autre pays.
- Mot-clé « **équité des chances** » : l'accueil extrafamilial et parascolaire encourage et soutient de manière appropriée les enfants dans le développement de leurs capacités émotionnelles, sociales, créatives, motrices, linguistiques et cognitives si les offres sont de bonne qualité. Les ressources nécessaires à cet effet sont à considérer comme un investissement important pour l'avenir, car elles contribuent à l'équité des chances et au renforcement de l'accès à la formation.

Comme indiqué ci-dessous, la réduction des coûts et le développement des offres d'accueil extrafamilial et parascolaire profitent à tous :

- Le public, parce que les familles payent plus d'impôts et parce que le risque de pauvreté familiale et d'une prévoyance vieillesse insuffisante est diminué.
- L'ensemble de l'économie et les employeurs, parce que la reprise d'une activité professionnelle et/ou la hausse des pourcentages contribuent à intégrer davantage de main-d'œuvre qualifiée.
- Les parents, qui sont moins affectés par les frais d'encadrement et peuvent gagner davantage, sachant leurs enfants bien pris en charge.
- Les enfants pris en charge, parce qu'ils sont plus stimulés et que les personnes de référence dans les structures changent moins souvent.
- Le personnel travaillant dans ces institutions, parce que les conditions-cadres en général et les conditions d'engagement en particulier sont améliorées.
- Les institutions d'encadrement, parce que la meilleure qualité leur permet de mieux assumer leurs tâches et qu'elles ont notamment moins de changements de personnel, donc moins de charges au niveau du recrutement.

¹ Gromada, Anna, and Richardson, Dominic 2021. [Where do rich countries stand on childcare?](#), UNICEF Office of Research – Innocenti

Quels sont les points forts du projet ?

La CDAS, la CDIP, l'Union des villes suisses (UVS) et l'Association des communes suisses (ACS) considèrent que le projet de loi est globalement abouti et le soutiennent sans ambiguïté. De leur point de vue, les trois objectifs suivants sont déterminants et doivent être priorités dans l'ordre suivant :

- 1) baisser les frais de l'accueil extrafamilial pour les parents (→ effets dissuasifs réduits, taux d'activité plus élevé) ;
- 2) développer l'offre d'accueil extrafamilial pour répondre aux besoins (quantité) ;
- 3) améliorer l'offre d'accueil extrafamilial (qualité).

La nouvelle loi fédérale prévue sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) tient compte de ces objectifs et de ces priorités avec la diminution des frais d'encadrement des parents, d'une part, et les conventions-programmes cantonales, d'autre part. L'objectif majeur consiste à réduire efficacement les contributions versées par les parents. La majorité des mesures prévues sont donc logiquement consacrées à cet objectif. La contribution fédérale prévue est substantielle et constante, ce qui rend son impact efficace et facilite la planification pour les cantons, les communes et les villes. Sur le fond, la réduction des contributions versées par les parents ne dépend pas de la qualité, laissant ainsi la Confédération dans son rôle subsidiaire.

Avec le projet, la Confédération applique sa politique pour améliorer la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle et fournit une aide essentielle pour baisser les frais d'encadrement et améliorer les offres extrafamiliales. Cela est indispensable tant pour des raisons de politique d'égalité que pour faire face à la pénurie de main-d'œuvre qualifiée. La CDAS, la CDIP, l'UVS et l'ACS sont aussi prêts à apporter leur contribution à des solutions constructives, pour autant que le cœur du projet ne soit pas modifié.

Section sur la réduction des frais pour l'accueil extrafamilial

- La CDAS, la CDIP, l'UVS et l'ACS sont favorables au droit à une contribution de la Confédération pour tous les enfants pris en charge selon un mode d'encadrement institutionnel, de la naissance à la fin de la scolarité obligatoire. Afin d'améliorer la conciliation, il est pertinent que les domaines préscolaire et scolaire soient considérés ensemble, afin qu'ils se succèdent sans heurt. Étant donné que la nécessité de trouver une solution nous semble plus importante pour la prime enfance, nous pourrions cependant envisager d'exclure la période de l'école secondaire du champ d'application de la loi ou de prévoir une partie légèrement réduite des subventions pour le domaine de l'école dans sa totalité.
- La contribution fédérale constante de 20 %, indépendamment du revenu ou de la situation professionnelle des parents, est importante et nécessaire pour contribuer efficacement à la réduction des contributions parentales, améliorer de manière ciblée la conciliation pour tous les parents et éviter des charges administratives excessives lors de la mise en œuvre. Nous déconseillons vivement de faire dépendre la participation aux frais par la Confédération de l'activité lucrative ou de la formation des parents, voire d'un taux d'activité, comme le propose la minorité. Cela ne créerait pas d'incitation positive et ne permettrait pas de réduire les coûts, tandis que la charge administrative serait très importante.
- Le système proposé nous semble judicieux, car cela permet de traiter tous les parents de manière égalitaire au début et les cantons ont le temps d'adapter leurs subventions, le cas échéant.
- Dans l'idéal, la contribution de la Confédération serait calculée en fonction des coûts moyens de la région pour une place encadrée. Si les bases statistiques s'avèrent insuffisantes pour une régionalisation des coûts moyens, une valeur moyenne ou norme nationale est envisageable.
- La charge administrative des contributions parentales est acceptable malgré la réduction si l'ordonnance est conçue en conséquence. Cela ressort également de l'analyse d'INFRAS, mandatée par l'OFAS.

Section sur les conventions-programmes

- Les conventions-programmes sont un instrument adéquat pour donner des impulsions et faire avancer le développement de l'accueil extrafamilial ainsi que la politique d'encouragement de la petite enfance. Les conventions-programmes laissent aux cantons la marge de manœuvre nécessaire, dans l'exécution, pour fixer des priorités. Ainsi, chaque canton peut commencer là où le besoin est le plus important et les différentes régions peuvent se positionner de manière plus ouverte aux familles dans une perspective à plus long terme.

- En investissant de manière ciblée, la Confédération peut donner des impulsions importantes pour améliorer la qualité. Les recommandations de la CDIP/CDAS relatives à la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants publiées en novembre 2022 constituent une base de référence.²
- Le fait que le canton doive participer à 50 % des coûts afin de bénéficier des aides financières de la Confédération crée les justes incitations. Il est important que le canton puisse faire valoir également les subventions des villes, des communes et des tiers (p. ex. employeurs dans le canton de VD).
- La durée de validité de 14 ans prévue pour les conventions-programmes est accueillie favorablement.

Section sur les statistiques fédérales

- Pour permettre une analyse et un pilotage fondés sur des bases factuelles dans le domaine de l'accueil extrafamilial, il manque actuellement des données relevées de façon uniformisée au niveau national. C'est pourquoi la CDAS, la CDIP, l'UVS et l'ACS soutiennent l'établissement de statistiques nationales sur l'accueil extrafamilial pour enfants.
- En revanche, la CDAS, la CDIP, l'UVS et l'ACS rejettent une statistique prévue dans le domaine de la politique d'encouragement de la petite enfance. Son utilité ne justifierait pas la charge de travail disproportionnée qu'elle représenterait pour les autorités d'exécution cantonales et communales.

Pour des développements détaillés sur certains aspects du projet, veuillez vous référer aux réponses formulées dans le cadre de la consultation : [prise de position Comité CDAS](#), [prise de position UVS](#) (en allemand), [prise de position ACS](#). Les prises de position des cantons et les autres réactions reçues peuvent être consultées dans le [rapport sur les résultats de la consultation](#).

Questions et réponses

Le projet est-il compatible avec la répartition des compétences en vigueur ?

- Oui, la répartition des compétences actuelle sera maintenue. La responsabilité première de l'accueil extrafamilial pour enfants (autorisation et surveillance) et de la politique d'encouragement précoce incombe toujours aux cantons et aux communes.
- Le projet respecte la liberté d'organisation des cantons, des villes et des communes et ne va pas à l'encontre des systèmes de subvention en vigueur.
- La Constitution fédérale attribue à la Confédération une coresponsabilité.³ Cette dernière s'est engagée dans son programme de la législature à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes ainsi que la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle.
- Tous les échelons étatiques profitent d'une meilleure conciliation de la vie familiale et professionnelle (recettes fiscales, attractivité du site, etc.) ; il est donc justifié que tous participent au financement.

Le projet est-il supportable du point de vue de politique financière ?

- Il s'agit d'un investissement substantiel, mais qui aura aussi un impact substantiel. Selon des études, les investissements dans le domaine de la petite enfance seraient rentables pour l'économie.⁴
- Les cantons, les villes et les communes investissent déjà des montants importants dans l'accueil extrafamilial et parascolaire. Voici quelques exemples :
 - VD (le canton, les communes et l'employeur financent) : 345 millions de francs⁵ (en 2019, la ville de Lausanne a dépensé 70 millions de francs⁶)
 - ZH (les communes financent) : 340 millions de francs (en 2021, la ville de Zurich a dépensé 90 millions de francs⁷)
 - BE (le canton et les communes financent) : 165 millions de francs
- Le co-financement de la Confédération est indispensable pour pouvoir avancer. Le montant de la Confédération doit être suffisamment élevé afin qu'il puisse avoir un impact. Toutefois, des compromis sont possibles dans certains domaines (p. ex. limitation du champ d'application au domaine préscolaire et primaire).

² <https://www.sodk.ch/fr/documentation/communiqu-e-de-presse/mm-recommandations-cdas-cdip-laccueil-extrafamilial-et-parascolaire/>

³ Art. 67 al. 2 et art. 116 al. 1

⁴ BAK Economics 2020. [Volkswirtschaftliches Gesamtmodell für die Analyse zur „Politik der frühen Kindheit“](#) Bericht im Auftrag der Jacobs Foundation

⁵ Subventions annuelles prévues pour le canton et les communes pour VD, ZH et BE conformément à [l'évaluation de l'OFS 2022](#)

⁶ 2019, pour les enfants de 0-12 ans conformément à l'information de la Direction de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers de la ville de Lausanne

⁷ 2021, pour l'accueil extrafamilial dans le domaine préscolaire, d'après le [Rapport sur l'accueil 2021 \(en allemand\)](#)

Le projet est-il inefficace, vu qu'il s'applique selon le « principe de l'arrosoir » ?

- En réduisant le prix de toutes les places d'accueil indépendamment du revenu, la Confédération mène une politique ciblée en matière d'égalité et de conciliation. Cette démarche est conforme aux bases légales ainsi qu'aux objectifs de la Confédération et sert les intérêts de la politique et de l'économie.
- En particulier pour les parents à revenus moyens et élevés, qui doivent assumer eux-mêmes tous les frais d'encadrement, une incitation négative à travailler existe, qui peut être atténuée par les contributions fédérales.
- La compensation sociale doit demeurer la tâche des cantons et des communes, ce qui permet de ne pas surtaxer leurs systèmes de subventions, déjà souvent basés sur le revenu.
- Un financement fédéral indépendant du revenu rend la mise en œuvre plus simple et la charge administrative reste proportionnée.

Compte tenu de la pénurie de personnel qualifié, est-il possible de répondre à la demande croissante de prise en charge à laquelle on peut s'attendre en raison de la baisse des coûts ?

- Avec des conditions-cadres en général et des conditions d'engagement en particulier, on peut espérer qu'à moyen ou à long terme, les départs actuellement élevés vers d'autres secteurs diminueront et que l'attractivité de la profession augmentera.
- Les améliorations structurelles et qualitatives de l'offre d'accueil qui accompagnent le projet favorisent en outre l'augmentation du taux d'activité du personnel d'encadrement.