



Réponse à la consultation sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 de la CSEC-N « Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles »

Monsieur le Président de la Commission,
Mesdames et Messieurs les membres de la CSEC-N,
Madame, Monsieur,

Dans une lettre datée du 17 mai 2022, vous avez invité Protection de l'enfance Suisse (PE) à prendre position sur 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 sur l'« avant-projet d'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance ». Protection de l'enfance Suisse vous en remercie et prend position comme suit.

Appréciation générale

Protection de l'enfance Suisse salue le fait que la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) souhaite faire une place durable dans la législation au niveau fédéral à l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants et à la politique d'encouragement de la petite enfance. Les premières années de la vie sont d'une grande importance dans le développement d'un enfant ainsi que pour la société dans son ensemble.

Du point de vue du bien-être de l'enfant, l'amélioration de la qualité de l'accueil extrafamilial (personnel plus nombreux et mieux formé pour s'occuper en moyenne de moins d'enfants), l'amélioration de l'égalité des chances ainsi que le développement de la politique d'encouragement de la petite enfance dans les cantons sont dans la plupart des cas plus importants qu'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle. Protection de l'enfance Suisse comprend que les objectifs de qualité doivent être atteints au moyen de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, car de telles conventions visées par l'art. 26 LEEJ ont déjà fait leurs preuves. Nous estimons pertinent que les cantons puissent ainsi lancer des programmes adaptés à leurs situations respectives. Mais, pour que tous les enfants puissent grandir en Suisse bien protégés et encouragés de la même manière, il est nécessaire d'avoir des normes nationales contraignantes sur la qualité de l'accueil extrafamilial pour enfants.



La protection de l'enfant se décline aussi dans un accueil de qualité des enfants

Les chiffres annuels de la Statistique nationale de la protection de l'enfant ont augmenté ces dernières années et montrent clairement que les jeunes enfants, en particulier, sont touchés de manière disproportionnée par la violence. Toutes les institutions d'accueil extrafamilial pour enfants ont donc un rôle important à jouer dans le domaine de la protection de l'enfant. Les professionnel-le-s qui y travaillent devraient être en mesure de déceler à un stade précoce les atteintes au bien-être de l'enfant et de mettre en œuvre des interventions adéquates et en temps utile. Le niveau de connaissances concernant la détection précoce ne semble toutefois pas suffisant actuellement chez les professionnel-le-s de divers domaines.¹ Le fait qu'aujourd'hui, en moyenne, près de la moitié du personnel des crèches et de l'accueil parascolaire ne soit pas formé de manière adéquate ne fait qu'aggraver cette situation. En plus d'une bonne formation, une meilleure détection précoce des atteintes au bien-être de l'enfant nécessite également un taux d'encadrement adéquat qui permette au personnel d'accorder suffisamment d'attention à chaque enfant et d'établir un lien affectif avec lui. Les institutions devraient également élaborer et introduire des concepts de protection pour protéger les enfants accueillis contre la violence. Pour ces raisons, nous considérons qu'il est indispensable d'investir plus dans la qualité.

La qualité a un coût et nécessite des investissements supplémentaires

La qualité dans l'accueil extrafamilial des enfants est capitale, tant pour le développement des enfants que pour le bénéfice de la société dans son ensemble. Dans sa forme actuelle, le projet de loi est une occasion manquée car, d'une part, il prévoit beaucoup trop peu de moyens pour l'amélioration de la qualité et, d'autre part, il ne vise pas l'harmonisation nationale des critères de qualité de l'accueil extrafamilial. Ceci en dépit du fait que la Confédération est censée y consacrer chaque année des sommes importantes et que la CDAS et la CDIP élaborent actuellement des recommandations sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants. Les conventions-programmes avec les cantons devraient au moins être liées à ces recommandations au plus tard à partir de la deuxième période du programme. Seuls les cantons qui satisfont à ces normes devraient recevoir un financement de la Confédération pour des programmes. Les investissements dans la qualité sont toujours des investissements directs dans le bien-être des enfants. Mais des études scientifiques montrent aussi qu'en investissant davantage

¹ Cf. Rapport de base « Protection dans la petite enfance », Protection de l'enfance Suisse, 2021 : https://www.kinderschutz.ch/media/fsimgvrk/2022_grundlagenbericht_schutz-in-der-fruehen-kindheit_kinderschutz-schweiz.pdf

dans la qualité de l'accueil extrafamilial des enfants, il est possible d'augmenter sensiblement son rendement économique à long terme.²

Des professionnel·le·s en plus grand nombre et mieux formés devraient donc s'occuper en moyenne de moins d'enfants. Les places d'accueil ne doivent pas être réduites, c'est pourquoi il ne peut y avoir de meilleur taux d'encadrement sans personnel supplémentaire. Par conséquent, même si cela ne fait pas partie du projet de loi, il convient de noter brièvement qu'il est urgent d'investir davantage dans la formation de personnels supplémentaires, d'autant plus que la branche souffre déjà d'une pénurie de personnel qualifié.³

Protection de l'enfance Suisse considère qu'il est essentiel que tout enfant qui ne peut pas être pris en charge par ses parents ou d'autres proches pendant certains créneaux horaires ait accès à un accueil extrafamilial de qualité. La qualité d'accueil est liée à la qualité de la formation et du perfectionnement du personnel. Étant donné que les frais de personnel constituent la majorité des frais de garde d'enfants, ils augmenteront également à mesure que la qualité s'améliorera. Par conséquent, l'atténuation financière des frais de garde par des contributions fédérales est nécessaire. Il serait toutefois possible d'augmenter de manière significative l'effet positif de ces contributions en termes d'égalité des chances si, en particulier, les familles dans le besoin étaient (mieux) soutenues. Faute de soutien du canton et de la commune, la garde des enfants reste trop chère pour certaines familles, malgré les contributions fédérales, de sorte que les enfants peuvent éventuellement ne pas être gardés en dehors de la famille ou seulement de manière insatisfaisante. Pour que les programmes puissent augmenter suffisamment la qualité de l'accueil, des investissements nettement plus élevés sont nécessaires que ce que prévoit le projet de loi (*Avant-projet d'arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance*). D'une part, ces fonds devraient alors aller spécifiquement là où le plus grand effet sur les objectifs fixés peut être atteint dans l'accueil extrafamilial pour enfants, à savoir dans l'élévation du niveau de formation du personnel et l'amélioration du taux d'encadrement. D'autre part, des investissements sont également nécessaires pour développer davantage la politique d'encouragement de la petite enfance et donc la formation des parents et les conseils aux parents, des offres de soutien telles que des programmes de visites à domicile et une mise en réseau accrue des différents acteurs.

² Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance », BAK Economics AG 2020 : https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf

³ Rapport kibesuisse Enquête Covid-19 mars/avril 2022 : https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Corona/220517_Zus_Beric ht_COVID-19_6_def.pdf

À propos des différents projets et dispositions

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 1 Dispositions générales

Art. 1 Buts

- *Art. 1, al. 1, let. b : Égalité des chances pour tous les enfants*

À l'alinéa 1, lettre b, il faut biffer « d'âge préscolaire ». L'égalité des chances doit être recherchée pour tous les enfants, et pas seulement pour ceux d'âge préscolaire.

Proposition Art.1 let. b : améliorer l'égalité des chances pour les enfants ~~d'âge préscolaire~~.

- *Art. 1, al. 2, let. c : Rejet de la minorité Umbricht Pieren*

Protection de l'enfance Suisse rejette catégoriquement la proposition minoritaire Umbricht Pieren visant à biffer l'alinéa 2, lettre c « améliorer la qualité de l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants ». Comme expliqué précédemment, il est urgent d'améliorer la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants.

- *Art. 1, al. 2, let. d :*

Protection de l'enfance Suisse salue le fait que les cantons puissent être aidés avec le projet de loi pour développer davantage leur politique d'encouragement de la petite enfance en fonction des besoins. Une bonne mise en réseau des acteurs et un seuil d'accès le plus bas possible à des offres de qualité sont également essentiels du point de vue de la protection de l'enfance. Des champs d'action tels que les soins de santé dans la petite enfance, la formation des parents et le conseil aux parents ainsi que les programmes de visites à domicile sont également des éléments centraux d'un système volontaire de protection de l'enfance bien développé.

Art. 2 Champ d'application

- *Art. 2, let. a. Rejet de la minorité Umbricht Pieren*

Le champ d'application ne doit pas être limité au secteur préscolaire, il faut en particulier continuer d'améliorer la qualité de l'accueil extrafamilial des enfants d'âge scolaire.



Art. 3 Définitions

- *Art.3, let. a : accueil extrafamilial pour enfants*

La fréquentation d'une offre d'accueil extrafamilial peut soulager les enfants et leur être profitable pour diverses raisons (en cas de maladie mentale des responsables légaux, de manque de compétences linguistiques, etc.). Les offres et, par la suite, les contributions à leur financement ne doivent donc pas être liées uniquement à l'activité lucrative des parents.

Proposition Art.3, let. a : *accueil extrafamilial pour enfants* : la prise en charge régulière d'enfants en âge préscolaire ou scolaire par des tiers qui permet aux parents d'exercer une activité lucrative, ou de suivre une formation ou s'ils ne sont temporairement pas en mesure de s'occuper de leur enfant en raison d'une maladie, d'une recherche d'emploi ou d'un programme d'occupation ainsi que pour soutenir l'égalité des chances pour les enfants.

- *Art.3, let. a et b : Rejet de la minorité Umbricht Pieren*

Ici aussi, comme pour l'art. 2, let. a, il faut tenir compte de l'âge scolaire.

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

Art. 4 Principes

- *Art. 4, al. 1 :*

Comme indiqué à l'art. 3, let. a, des parents peuvent ne pas être en mesure de s'occuper de leurs enfants pour des raisons autres que professionnelles. En particulier, la prise en charge sur la base d'une indication sociale ou de santé visant à améliorer le bien-être de l'enfant doit également être cofinancée par la Confédération. De nombreuses communes et cantons le font déjà aujourd'hui.

Proposition Art. 4, al. 1 : La Confédération participe aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour qu'ils puissent exercer une activité lucrative, suivre une formation, se remettre d'une maladie ou s'ils ne sont temporairement pas en mesure de s'occuper de leurs enfants pour d'autres raisons indiquées, et pour améliorer l'égalité des chances pour les enfants.

- *Art. 4, al. 1 : Rejet des minorités Umbricht Pieren et de Montmollin*

Pour les raisons expliquées ci-dessus, Protection de l'enfance Suisse estime qu'il n'est pas judicieux que les responsables légaux doivent justifier d'un taux d'occupation minimum pour pouvoir bénéficier des contributions fédérales.

Art. 5 Ayants droit

Il peut arriver que les frais de garde ne soient pas à la charge des personnes investies de l'autorité parentale (p. ex. des grands-parents ou familles recomposées), c'est pourquoi nous proposons la modification suivante :

Proposition Art. 5, al. 1 : Les ayants droit à la contribution de la Confédération sont les personnes qui détiennent l'autorité parentale qui assument les frais de l'accueil extrafamilial des enfants.

Art. 7 Contribution de la Confédération

Il ne doit pas y avoir d'enfants qui ne soient pas ou insuffisamment gardés à certains moments parce que les parents travaillent et parce que les coûts sont trop élevés ou parce que des structures d'accueil extrafamilial de qualité pour enfants ne sont pas disponibles. Compte tenu du fait qu'il existe des cantons et des communes qui ne subventionnent pratiquement pas la garde d'enfants, Protection de l'enfance Suisse estime que les familles dans le besoin bénéficieraient d'un meilleur soutien en recevant en amont les contributions fédérales. Cela permettrait de compenser dans une certaine mesure l'inégalité des chances existante. Si une telle solution ne recueille pas la majorité, nous préférons alors la variante proposée par la minorité Piller Carrard sans système incitatif (art. 8 et 9) et une contribution fédérale uniforme de 20%.

Avec le système d'incitations proposé, il est à craindre que les familles vivant dans des cantons et des communes qui ne contribuent actuellement que faiblement à subventionner l'accueil des enfants soient désavantagées à long terme. Nous estimons l'incitation proposée trop faible pour obtenir une augmentation des subventions dans ces cantons. Les familles en situation précaire notamment subiraient une double peine dans ce cas. Nous recommandons donc une contribution fédérale uniforme de 20%, qui n'accroisse pas davantage les différences cantonales en matière de frais de garde d'enfants.

- Art. 7, al. 4 :

Un plus grand soutien aux parents d'un enfant en situation de handicap est très souhaitable et, selon la convention ratifiée des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), également vivement recommandé. Un besoin accru de prise en charge et donc des frais plus élevés sont aussi occasionnés par d'autres indications : par exemple pour la prise en charge de nourrissons ou d'enfants ayant des besoins de soutien accrus (soutien du langage, TDAH, etc.). L'article 7, al. 4, est actuellement rédigé de telle manière qu'il pourrait éventuellement inciter les cantons et les communes qui prennent aujourd'hui en charge les coûts supplémentaires liés au

handicap et soulagent ainsi les parents à réduire leur propre financement des coûts supplémentaires liés au handicap aux dépens de la Confédération. Ce mécanisme doit être évité

4 La contribution de la Confédération aux parents d'un enfant ayant en situation de handicap un besoin accru d'accueil est d'un montant supérieur. ~~pour autant que les parents supportent effectivement des frais plus élevés pour l'accueil extrafamilial pour enfants.~~ Le Conseil fédéral fixe les indications d'un besoin accru d'accueil et les précise les modalités du calcul de la contribution majorée de la Confédération.

Art. 9 Contribution complémentaires

- Art. 9, al. 3 :

Si le système d'incitation proposé est maintenu, il faudrait absolument (contrairement à ce qui est dit dans le rapport explicatif, p. 45) pouvoir prendre en compte les subventions cantonales qui, en tant qu'investissements dans la qualité, ne contribuent pas directement à faire baisser les tarifs parentaux à long terme (mais, par exemple, à ne pas renchérir pour les parents une meilleure qualité de l'accueil). La réglementation proposée n'inciterait par exemple guère les cantons à augmenter les taux d'encadrement en assumant une part plus importante des frais de personnel. Les enfants les moins bien encadrés en pâtiraient le plus.

Si un système incitatif est retenu :

nouvel art. 9, al. 3 :

Ce montant annuel comprend l'ensemble des subventions versées par le canton, les communes ou les employeurs, , lorsqu'elles sont prescrites légalement, dans le but de réduire les frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants ou d'augmenter la qualité de l'accueil.

Section 3 : Conventions-programmes

Art. 13 : Aides financières aux cantons et à des tiers

- *Art. 13, al. 1 Développement de l'accueil extrafamilial pour enfants*

Les moyens alloués à cette partie de la loi sont beaucoup trop limités (plus à ce sujet ci-dessous dans les commentaires sur l'arrêté fédéral correspondant).

- *Art. 13, al. 1, let. a Adoption de la minorité Fivaz*

Nous soutenons la minorité Fivaz qui demande d'étendre « enfants en situation de handicap » à « enfants à besoins spécifiques ». Cependant, l'ensemble de l'alinéa doit se référer à l'âge préscolaire et à l'âge scolaire. Nous suggérons d'utiliser l'expression « besoin accru d'accueil » mentionnée ci-dessus, qui ferait référence à des indications telles que le handicap, les nourrissons, le développement du langage, etc. qui doivent encore être définies en détail.

- *Art. 13, al. 2 Développement de la politique d'encouragement de la petite enfance*

Comme indiqué dans les commentaires généraux, Protection de l'enfance Suisse se félicite expressément que la Confédération puisse également soutenir des mesures prises par les cantons pour développer davantage leur politique d'encouragement de la petite enfance. Du point de vue de la protection de l'enfance, le développement d'une politique d'encouragement de la petite enfance (entendue au sens large) a encore un fort potentiel devant lui.

- *Art. 13, al. 3 Buts fixés conjointement*

Les recommandations à attendre de la CDAS et de la CDIP sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants constitueront une base importante largement soutenue tant par les professionnel-le-s que par la politique. Idéalement, elles seront explicitement mentionnées à l'art. 13, al. 3 et l'allocation des fonds sera liée à la réalisation de ces recommandations dans les périodes 2 et 3 au plus tard. Il convient d'ancrer cette réglementation au niveau de l'ordonnance.

- *Art. 13, al. 4 Aides financières pour des programmes et des projets*

La possibilité de soutenir financièrement les cantons ou des tiers pour des programmes et des projets importants au niveau national ou au niveau d'une région linguistique est explicitement saluée. Tout particulièrement si cela soutient les efforts d'harmonisation des conférences cantonales et si des exemples de bonnes pratiques sont évalués et diffusés.

Art. 15 : Calcul des aides financières pour les cantons

Selon l'art. 13, al. 4, des aides financières peuvent également être versées à des tiers. En conséquence, ils devraient également être désignés comme bénéficiaires à l'art. 15.

Proposition pour l'art. 15 Calcul des aides financières pour les cantons et des tiers
Les aides financières couvrent au maximum 50% des dépenses du canton et de tiers pour les mesures visées à l'art. 13.

Section 4 : Statistiques, relation avec le droit européen, évaluation

Art. 17 : Statistiques

Protection de l'enfance Suisse salue l'établissement de statistiques sur l'accueil extrafamilial pour enfants et la politique d'encouragement de la petite enfance. La collecte de données statistiques sur les facteurs permettant d'avoir une vue d'ensemble de la qualité de l'accueil (taux d'encadrement, niveau de formation du personnel dans les différentes offres d'accueil, etc.) ainsi que d'autres chiffres clés de la politique d'encouragement de la petite enfance permettraient de jeter les bases d'une politique de la petite enfance fondée sur des faits.

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 :*

Comme nous l'avons expliqué à plusieurs reprises, les 40 millions de francs prévus annuellement pour les conventions-programmes (ou 160 millions de francs pour une durée de 4 ans) pour 26 cantons avec quatre domaines d'action différents en même temps sont bien trop justes. En principe, chaque franc supplémentaire investi dans la qualité de l'accueil des enfants et dans le développement de la politique d'encouragement de la petite enfance est important et juste. Afin d'aboutir à des changements positifs et à une harmonisation de la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire en Suisse dans un délai raisonnable et dans une mesure perceptible, il faudrait investir au moins 500 millions chaque année.⁴

Nous vous remercions de votre intérêt pour la position de Protection de l'enfance Suisse et d'avoir pris connaissance de notre prise de position.

Cordiales salutations

⁴ Cf. Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit : Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen, Jacobs Foundation 2020 :
https://jacobsfoundation.org/app/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_frühe_Kindheit_final.pdf



Kinderschutz Schweiz
Protection de l'enfance Suisse
Protezione dell'infanzia Svizzera

Yvonne Feri
Présidente de la fondation Protection de l'enfance Suisse
secrétariat général

Regula Bernhard Hug

Directrice du