



Berne, le 24 mai 2024

Réponse à la consultation sur l'initiative parlementaire. Remplacer le financement de départ par une solution actualisée. Concept de la CSEC-E

Madame la présidente de la commission,
Mesdames et Messieurs les membres,
Mesdames, Messieurs,

Par courrier du 1^{er} mars 2024, vous avez invité Protection de l'enfance Suisse à prendre position sur les propositions de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil des États (CSEC-E) concernant 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) ainsi que sur l'arrêté fédéral correspondant. Protection de l'enfance Suisse vous en remercie et prend volontiers position comme suit.

Appréciation générale

Protection de l'enfance Suisse salue le fait que la CSEC-E également 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. Au-delà de la petite enfance, l'accueil parascolaire constitue une offre précieuse qui propose aux enfants des possibilités d'interaction sociale et de développement global.

Du point de vue de l'enfant et de son bien-être, il est plus important de renforcer la qualité de l'accueil extrafamilial (surtout personnel plus nombreux et mieux formé pour s'occuper en moyenne de moins d'enfants), d'améliorer l'égalité des chances et de développer la politique d'encouragement de la petite enfance dans les cantons que de mieux concilier vie familiale et vie professionnelle. Il faut donc impérativement reprendre l'objectif d'amélioration de la qualité pédagogique et opérationnelle de l'accueil extrafamilial des enfants, contenu dans le projet initial et devant être atteint par le biais de conventions-programmes entre la Confédération et les cantons, faute de quoi le bien de l'enfant sera totalement perdu de vue.

Protection de l'enfance Suisse avait déjà pris position de manière détaillée sur le projet initial de la commission homologue du Conseil national CSEC-N. L'accent était surtout porté sur la meilleure

qualité possible de la prise en charge des enfants. Cet objectif demeure prioritaire à nos yeux, raison pour laquelle nous calquons cette prise de position sur celle de 2022.

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

La dernière statistique nationale sur la protection de l'enfance de 2023 montre également une nouvelle augmentation des chiffres et révèle une fois de plus que ce sont précisément les jeunes enfants qui sont touchés par la violence de manière plus que proportionnelle. 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 de confiance avec lui. Cela favorise par ailleurs le bien-être général des enfants accueillis. Les institutions devraient aussi élaborer et introduire des concepts de protection pour protéger les enfants accueillis contre la violence. C'est pour ces raisons que nous considérons qu'il est indispensable d'investir davantage 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 leur forme actuelle, les deux variantes du projet de loi sont de ce fait une occasion manquée car, d'une part, elles prévoient beaucoup trop peu de moyens pour l'amélioration de la qualité et, d'autre part, elles ne visent pas d'harmonisation nationale des critères de qualité de l'accueil extrafamilial. Et ce malgré l'adoption en 2023 des recommandations élaborées conjointement par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants (cf. remarques relatives à l'art. 3, al. 1bis LAFam).

¹ Cf. Grundlagenbericht «Schutz in der frühen Kindheit», Protection de l'enfance Suisse, 2021 : https://www.kinderschutz.ch/media/fsimgvrk/2022_grundlagenbericht_schutz-in-der-fruehen-kindheit_kinderschutz-schweiz.pdf (n'existe qu'en allemand); 4 brèves prises de position thématiques existent en langue française et sont disponibles à l'adresse <https://www.kinderschutz.ch/fr/qui-sommes-nous/travail-politique/prises-de-position/protection-dans-la-petite-enfance>.



Afin 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. Il est prouvé qu'une bonne qualité a un effet positif sur tous les enfants. Un accueil de moindre qualité renforce les facteurs de risque existants dans l'environnement familial, tandis qu'un accueil de haute qualité permet de les compenser, du moins en partie.² Les investissements dans la qualité sont ainsi toujours des investissements directs dans le bien-être des enfants. Des études scientifiques montrent en outre que, en investissant davantage dans la qualité de l'accueil extrafamilial des enfants, l'on augmente aussi sensiblement son rendement économique à long terme.³

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.⁴

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. 2, let. c : Soutien de la minorité Graf Maya

Protection de l'enfance Suisse rejette catégoriquement la proposition de la majorité visant à supprimer l'alinéa 2, lettre c « améliorer la qualité de l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants », du fait

² Hafen, Martin; Meier Magistretti, Claudia & Benelli, Natalie (2023) : Qualität in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) - Rahmenbedingungen des Einsatzes von nicht formal qualifizierten Betreuungspersonen. Bestandsaufnahme und Erarbeitung eines Argumentariums: https://craft.stiftung-mercator.ch/files/Dokumente/Publikationen/Studie-FBBE_ausführlich.pdf (n'existe qu'en allemand)

³ BAK Economics AG 2020 : Modèle global économique pour l'analyse relative à la « politique de la petite enfance », résumé, https://www.bak-economics.com/fileadmin/documents/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf

⁴ Rapport de la 6e enquête de kibesuisse à propos de l'impact de la pandémie de Covid-19 sur les institutions suisses d'accueil et d'éducation de l'enfance Enquête Covid-19 de mars/avril 2022, mai 2022 : https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/kibesuisse_Dokumente/Corona/FR_220517_Rapport_de_la_6e_enque%CC%82te_Covid-19_de_kibesuisse.pdf

que le projet perd ainsi complètement de vue le bien de l'enfant. Comme expliqué précédemment, il est urgent d'améliorer la qualité de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants.

- **Art. 1, al. 2, let. d : Soutien de la majorité**

Protection de l'enfance Suisse salue le fait que cette disposition demeure afin que les cantons puissent être soutenus pour développer davantage leur politique d'encouragement de la petite enfance en fonction des besoins.

Section 3 : Conventions-programmes

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

- **Art. 13, al. 1 : Soutien de la majorité**

Protection de l'enfance Suisse salue le fait que des aides financières globales puissent être accordées aux cantons sur la base de conventions-programmes pour le développement de l'accueil extrafamilial des enfants. Les moyens alloués à cette partie de la loi sont cependant bien trop limités (plus à ce sujet ci-dessous dans les commentaires sur l'arrêté fédéral).

- **Art. 13, al. 1b : Soutien de la minorité Graf Maya**

Les familles au sein desquelles des personnes chargées de l'éducation doivent travailler en dehors des horaires usuels ou la nuit sont particulièrement sollicitées. Il est important d'élargir et d'assouplir à leur intention les horaires de prise en charge afin d'éviter un stress supplémentaire et des conditions de garde non optimales. Cet article ne doit donc pas être supprimé.

- **Art. 13, al. 1c : Soutien de la minorité Graf Maya**

Cet article ne doit pas être supprimé. Comme exposé précédemment, la qualité de l'accueil est la priorité absolue du point de vue de l'intérêt supérieur de l'enfant. Il est par conséquent essentiel que les mesures visant à améliorer la qualité pédagogique et structurelle des offres puissent être encouragées par des programmes cantonaux. Afin que tous les enfants de Suisse puissent profiter dans la même mesure d'un accueil d'excellente qualité, il est juste de se référer aux recommandations en vigueur des conférences intercantionales (CDAS et CDIP). Protection de l'enfance Suisse soutient par conséquent la minorité Graf pour le maintien de cet article.

- **Art. 13a Teneur des conventions-programmes**

Comme exposé précédemment, il faut des mesures pour améliorer la qualité pédagogique et structurelle des offres d'accueil institutionnel des enfants. Les recommandations de la CDAS et de la CDIP sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire des enfants constituent une base importante et largement soutenue tant par les professionnel·le·s que par la politique.

Idéalement, elles seront explicitement mentionnées à l'art. 13a et l'allocation des fonds sera liée à la réalisation de ces recommandations. Il convient d'ancrer cette réglementation au niveau de l'ordonnance.

4. Modification d'autres actes : 1. Loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales et les aides financières aux organisations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam)

Art. 2 Définition et but des allocations familiales

- **Art. 2, al. 2 : *Égalité des chances au-delà de l'âge préscolaire***

L'égalité des chances doit être visée pour tous les enfants, et pas seulement pour ceux d'âge préscolaire.

Proposition Art. 2, al. 2 : L'allocation de garde d'enfant sert à améliorer [...]l'égalité des chances pour les enfants ~~d'âge préscolaire~~.

Art. 3 Genres d'allocations et compétences des cantons

- **Art. 3, al. 1c : *Soutien de la minorité II***

Les enfants de 8 à 12 ans non plus ne peuvent être laissés seuls sans encadrement en dehors des horaires scolaires usuels. L'allocation de garde d'enfant doit donc être versée jusqu'à l'âge de 12 ans révolus. Pour une meilleure égalité des chances, il serait judicieux de renoncer à une limite d'âge stricte puisque celle-ci exclut par exemple les enfants ayant redoublé une année ou effectué une troisième année d'école maternelle. En lieu et place, la formulation pourrait se référer aux années d'école obligatoire selon le mode de comptage HarmoS.

- **Art. 3, al. 1bis : *Définition de critères de qualité***

Le Conseil fédéral devrait également définir des critères de qualité à remplir par les institutions pour qu'une allocation de garde puisse être versée en cas de recours à leurs services. La qualité de la prise en charge est déterminante pour le bien de l'enfant. En outre, les parents ont beaucoup plus tendance à recourir aux offres si celles-ci proposent une prise en charge de bonne qualité. Là aussi, les recommandations susmentionnées de la CDAS et de la CDIP relatives à la qualité constituent une bonne base, dans la mesure où elles énumèrent des exigences minimales fondées sur des preuves.

Proposition Art. 3, al. 1bis : Le Conseil fédéral fixe les critères de reconnaissance des institutions dont la fréquentation donne droit à une allocation de garde. Ces critères comprennent également des caractéristiques de qualité et se réfèrent à cet effet aux recommandations correspondantes en vigueur en matière d'accueil extrafamilial des enfants des conférences intercantionales compétentes.

Art. 5 Montant des allocations familiales

Adaptation des taux

- **Art. 5, al. 2ter : Allocations plus élevées pour les enfants en situation de handicap**

Selon le rapport de l'organisation spécialisée Procap, les frais de garde d'un enfant souffrant d'un grave handicap sont majorés jusqu'à un facteur de 3 par rapport à ceux d'un enfant sans handicap.⁵ Sans financement de ces coûts supplémentaires, de tels frais sont trop élevés et la crèche peut devenir inaccessible aux enfants en situation de handicap.

Proposition Art. 5, al. 2ter :

L'allocation de garde pour les enfants en situation de handicap est d'une fois et demie à trois ~~deux~~ fois plus élevée [...].

- **Art. 5, al. 2quater : Soutien de la minorité Herzog Eva**

Les enfants de moins de 18 mois nécessitent une prise en charge plus importante, raison pour laquelle les coûts de celle-ci sont souvent nettement plus élevés que pour des enfants plus âgés. L'allocation de garde allouée à cet effet devrait par conséquent être une fois et demie supérieure au montant de base si le coût total de l'accueil extrafamilial institutionnel est plus élevé. Protection de l'enfance Suisse soutient de ce fait la minorité Herzog.

Art. 19 Droit aux allocations familiales

- **Art. 19, al. 1quater**

Des parents peuvent aussi être dans l'impossibilité d'assurer la prise en charge de leurs enfants pour d'autres raisons que celles liées au travail ou à la formation. La prise en charge sur la base d'une indication sociale ou sanitaire visant à améliorer le bien-être de l'enfant doit en particulier être soutenue financièrement. De nombreuses communes et cantons le font déjà aujourd'hui.

Procap 2021 : Accueil extra-familial des enfants en situations de handicap. Une analyse de la demande, de l'offre et des mécanismes de financement – pour enfants en situations de handicap en âge préscolaire en Suisse, p. 30 : https://www.procap.ch/fileadmin/files/procap/Angebote/Beratung_Information/Politik/Downloads/KITA/Francais/20210629_Procap_Kitabericht_2_Auflage_FR_BF_Web.pdf

Proposition Art. 19, al. 1^{quater} : Les personnes sans activité lucrative ont droit à l'allocation de garde visée à l'art. 3, al. 1, let. c, si elles sont en formation ou en formation continue., se remettent d'une maladie ou ne peuvent temporairement pas s'occuper de leurs enfants pour d'autres raisons et que la prise en charge e est indiquée pour des raisons sanitaire ou sociale pour améliorer le bien-être de l'enfant. Elles y ont droit jusqu'à [...]

Art. 20 Financement

- Art. 20, al. 1, let. b

De manière analogue aux adaptations de l'art. 19, al.1^{quater}, il faudrait également adapter l'art. 20b.

Proposition Art. 20b : Les cantons financent [...] l'allocation de garde versée aux personnes sans activité lucrative qui y ont droit parce qu'elles sont en formation ou en formation continue, qui se remettent d'une maladie ou ne peuvent temporairement pas s'occuper de leurs enfants pour d'autres raisons et si la prise en charge est indiquée pour des raisons sanitaire ou sociale pour améliorer le bien-être de l'enfant.

Chapitre 4 : Contentieux et dispositions pénales et statistiques

- Art. 23a Statistiques

Protection de l'enfance Suisse salue le fait que le projet de la CSEC-E prévoit également une statistique sur l'accueil extrafamilial 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, etc.) ainsi que d'autres chiffres clés de la politique d'encouragement de la petite enfance constitueraient la base d'une politique de la petite enfance fondée sur des faits. Actuellement, il manque notamment des bases statistiques sur l'accueil des enfants en situation de handicap ainsi que sur la prise en charge des nourrissons et des enfants en bas âge. Les données correspondantes devraient également être intégrées dans les statistiques.

Proposition Art. 23a al. 1 : Les organes de la statistique fédérale établissent [...] des statistiques harmonisées sur l'accueil extrafamilial pour enfants et la politique d'encouragement de la petite enfance, en tenant compte de la situation spécifique des enfants en situation de handicap et des enfants de moins de 18 mois.



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 : Minorité I comme solution minimale

Comme nous l'avons déjà expliqué à plusieurs reprises, les 30 millions de francs prévus annuellement pour les conventions-programmes (ou 128 millions de francs pour une durée de quatre ans) pour 26 cantons avec des domaines d'action différents sont bien trop restreints. D'une façon générale, 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. De ce fait, Protection de l'enfance Suisse soutient la minorité I. Cependant, 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.⁶

Nous vous remercions de l'intérêt porté aux considérations de Protection de l'enfance Suisse et de la prise de connaissance de notre prise de position.

Veillez agréer, Madame la présidente de la commission, Mesdames et Messieurs les membres, Mesdames et Messieurs, nos meilleures salutations.

Yvonne Feri

Tamara Parham

Présidente de la fondation Protection de l'enfance Suisse,
ancienne conseillère nationale

Directrice adj. du secrétariat

⁶ Cf. Whitepaper zur Investition in die frühe Kindheit : Fokus volkswirtschaftlicher Nutzen, Jacobs Foundation 2020 : https://jacobsfoundation.org/wp-content/uploads/2020/09/JF_Whitepaper_Investition_fru%CC%88he_Kindheit_final.pdf