

Claudia Schuwey
Responsable politique sociale
+41 31 390 39 39
claudia.schuwey@agile.ch

Commission de la science, de l'éducation et
de la culture du Conseil des États
à l'attention de Madame Mathilde Crevoisier
Crelier, présidente

Par courrier électronique à:
wbk.csec@parl.admin.ch

Berne, le 27 mai 2024

Réponse à la consultation Pa. Iv. CSEC-CN: Remplacer le financement de départ par une solution adaptée aux réalités actuelles

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Nous vous remercions pour le projet et le rapport explicatif relatifs à la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403 citée en titre, ainsi que pour l'occasion de prendre position sur la proposition de mise en œuvre de la CSEC-CN.

I Remarques générales

L'offre de prise en charge des enfants en situation de handicap en âge préscolaire présente de sérieuses lacunes. Leurs parents sont souvent livrés à eux-mêmes et ne peuvent pas choisir librement que leur enfant soit pris en charge (partiellement) par la famille ou non. Dans ce contexte, Agile salue vivement la volonté de la Commission d'accorder une attention particulière à la prise en charge des enfants avec handicap dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403. L'accueil préscolaire et la stimulation précoce contribuent également de manière significative à l'égalité des chances dans la société pour les enfants vivant avec un handicap, et permettent ou faciliter l'activité professionnelle des parents, en particulier des mères.

Les offres de prise en charge doivent impérativement être conçues de manière inclusive, c'est-à-dire être intégrées dans les prestations et les structures ordinaires. Cela permet de poser la première pierre d'une inclusion réussie déjà à la crèche, et ensuite à l'école et dans la vie professionnelle, mais aussi de sensibiliser les autres enfants au handicap.

En outre, il est crucial de prendre en compte les coûts supplémentaires effectifs de l'accueil des enfants avec handicap et de garantir la qualité des offres. Il est également essentiel que les conditions générales des offres de garde soient adaptées aux besoins des parents.

Pour remplir ces conditions, nous estimons que les modifications suivantes sont indispensables.

II Propositions de modifications

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

Art. 1 al. 2, let c: Qualité de l'offre de l'accueil extrafamilial

La qualité de l'accueil en crèches doit être considérablement améliorée en Suisse¹. Une qualité d'accueil élevée est déterminante pour avoir un effet positif sur le développement (linguistique, cognitif, socio-émotionnel), l'autonomie, l'intégration sociale et le sentiment de sécurité des enfants. Une qualité d'accueil moindre renforce en revanche les facteurs de risque dans l'environnement familial. La qualité de la prise en charge est également déterminante pour que les parents – et en particulier les mères, y compris celles ayant des enfants en situation de handicap – reprennent une activité professionnelle, voire augmentent leur temps de travail. Ceci n'est possible que si les parents ont la certitude que leurs enfants bénéficient d'un encadrement et d'un soutien de qualité. Une étude d'Infras² montre que les mères augmentent leur taux d'activité si, d'une part, les frais de garde sont réduits et si, d'autre part, la qualité de la garde est améliorée. Il est par ailleurs essentiel que les offres de prise en charge soient adaptées aux besoins des parents et du marché du travail (accessibilité, horaires de prise en charge). Il convient donc de continuer à améliorer la qualité de l'offre, conformément à l'objectif de ce projet. Une étude de BAK Economics³ prédit également des répercussions économiques substantielles en cas d'amélioration de la qualité. Cette qualité est également importante pour faire face à la pénurie de personnel qualifié dans le domaine de l'accueil professionnel des enfants, car une partie du personnel quitte la profession en raison justement du manque de qualité. Dans le cas des enfants vivant avec un handicap, les instructions données par les parents aux personnes qui s'occupent d'eux jouent également un rôle très important.

Pour les enfants avec des handicaps sévère et nécessitant également un soutien médical ou une surveillance en crèche, le facteur qualité revêt aussi une grande importance. Les parents ne choisiront la garde externe et ne conserveront leur emploi que s'ils sont certains que le personnel de la crèche sache agir dans les situations d'urgence et que le personnel soit en suffisance.

Position d'Agile concernant l'art. 1 al. 2 let c: Soutien de la minorité Graf Maya

Art. 1, al. 2, let. c^{bis}: Lacunes de l'offre et coûts de prise en charge des enfants en situation de handicap

Pour diminuer les coûts supplémentaires liés au handicap des enfants, il est notamment important que l'art. 5 al. 2^{ter} LAFam prévoit un supplément plus conséquent et proportionnel à ce surcoût. Il est également nécessaire de combler les lacunes de l'offre pour les enfants en situation de handicap dans le cadre de la convention-programme.

¹ Schwab Cammarano/Stern, 2020, p. 6.

² Schwab Cammarano/Stern, 2020, pp. 4-6.

³ BAK Economics, 2020: *Modèle global économique pour l'analyse relative à la «politique de la petite enfance»*
https://www.kibesuisse.ch/fileadmin/Dateiablage/externe_Publikationen/externe_Publikationen_F/BAK_Politik_Fruehe_Kindheit_Mai_2020_Ex-Sum_FR.pdf.

Position d'Agile concernant l'art. 1 al. 2 let c^{bis}:

L'objectif consistant à combler les lacunes de l'offre doit être maintenu.

La partie visant à réduire les coûts des parents ne peut être supprimée que si l'on tient compte de l'adaptation de l'art. 5, al. 2^{ter} LAFam que nous demandons (voir explications relatives à l'art. 13, al. 1, let. d).

Il est important de noter ici qu'il n'est tout simplement pas possible de combler les lacunes de l'offre sans diminuer les coûts pour les parents, car toute place pour un enfant en situation de handicap, aussi spécialisée et qualitativement précieuse soit-elle, restera inoccupée si le financement des coûts supplémentaires n'est pas réglé.

Art. 1 al. 2 let d: Aider les cantons à développer leur politique d'encouragement de la petite enfance

Les effets positifs de l'encouragement précoce et de l'accueil extrafamilial des enfants sur l'économie et la société sont largement démontrés⁴. Un accueil de la petite enfance de qualité permet d'améliorer les capacités scolaires et le niveau de formation et, par conséquent, d'obtenir pour chacun-e un meilleur bénéfice de la formation. L'éducation de la petite enfance a en outre un effet positif sur le comportement en matière de santé et, plus tard, sur les coûts de la santé. Des diplômes de formation plus élevés contribuent à ce que les enfants fassent moins appel à l'aide sociale à l'âge adulte. Ces effets positifs ne se font toutefois sentir qu'à long terme.

Les mêmes réflexions s'appliquent aux enfants en situation de handicap, mais l'importance de l'encouragement précoce est accrue: l'encadrement préscolaire inclusif augmente le potentiel d'inclusion ultérieur des enfants à l'école et, plus tard, dans leur vie professionnelle. De plus, l'entrée à l'école maternelle des enfants présentant des troubles du comportement est fortement facilitée si une inclusion a déjà eu lieu en amont⁵.

Position d'Agile concernant l'art. 1 al. 2 let. d: Soutien à la majorité de la commission

Art. 13, al. 1, let. b: Meilleure adaptation des offres de garde aux besoins des parents

La loi doit notamment améliorer l'emploi des femmes. Or, elle n'y parviendra pas si les conditions-cadres, telles que les heures d'ouverture des structures d'accueil, ne sont pas adaptées aux horaires de travail. Dans le domaine de la santé, marquée par une grave pénurie de personnel qualifié, de nombreuses femmes travaillent à horaires irréguliers. Les offres de garde d'enfants doivent donc être mieux adaptées pour permettre d'exercer une activité professionnelle.

Position d'Agile concernant l'art. 13 al. 1, let. b: Soutien de la minorité Graf Maya

Art. 13, al. 1, let. c: Mesures visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil extrafamilial pour enfants sous ses aspects pédagogiques et structurels

⁴ Par exemple, [Interface](#) (2020), *Whitepaper sur les investissements en faveur de la petite enfance: Éclairage sur leur utilité pour l'économie nationale*

⁵ Voir [rapport de Procap, 2021](#).

Les mesures visant l'amélioration de la qualité des offres d'accueil extrafamilial pour les enfants sous ses aspects pédagogiques sont déterminantes pour que l'accueil soit utilisé (voir justification de l'art. 1, al. 2, let. c LSAcc).

Position d'Agile concernant l'art. 13 al. 1, let c: Soutien de la minorité Graf Maya

Art. 13, al. 1, let. d: Création de places d'accueil institutionnelles pour les enfants en situation de handicap en âge préscolaire et scolaire afin de combler les lacunes de l'offre et de réduire les coûts pour leurs parents

La création de places d'accueil institutionnelles et le comblement des lacunes de l'offre doivent impérativement être résolus dans le cadre des conventions-programmes. Il est donc judicieux de créer à cet effet (ajout de la let. d.) un accent particulier spécifique aux enfants en situation de handicap, tant que cela s'effectue dans le cadre des structures et des offres régulières.

En revanche, nous attirons l'attention sur le fait que «la réduction des coûts pour les parents» est désormais réglée deux fois, d'une part dans les conventions-programmes (en lien avec la disposition relative au but de l'art. 1, al. 2, let. c^{bis} LSAcc), d'autre part dans l'allocation de prise en charge de l'art. 5, al. 2^{ter} LAFam – quoi que de manière insuffisante dans ce dernier.

Les montants plus élevés prévus à l'art. 5, al. 2^{ter} LAFam ne permettent donc pas à tous les enfants d'aller en crèche et ne peuvent donc pas non plus combler les lacunes de l'offre. Or, ces lacunes subsistent encore en de nombreux endroits de Suisse.

Il s'agit par conséquent de corriger cela à l'art. 5, al. 2^{ter} LAFam, en augmentant le facteur maximal à 3.

Position d'Agile:

Tant que l'augmentation jusqu'à 3 n'est pas garantie dans l'art. 5 al. 2^{ter} LAFam, un complément est encore nécessaire et cette formulation de l'art. 13, al. 1, let. d est toujours essentielle.

En outre, il est indispensable pour Agile qu'aucune offre séparée ne soit créée pour les enfants en situation de handicap ou que les contributions ne soient pas liées à des fournisseurs de prestations précis, afin que les enfants avec handicap puissent côtoyer des enfants sans handicap (voir également à ce sujet [l'art. 19 de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées](#)).

2 Loi fédérale sur les allocations familiales et les aides financières aux organisations familiales, Loi sur les allocations familiales (LAFam)

Art. 5, al. 2^{ter}: Permettre l'accueil des enfants en situation de handicap

Pour être incitatif d'un point de vue économique, il est judicieux de mettre en place un système de soutien dans lequel la législation fédérale finance toujours de manière linéaire la même part des coûts (comme la CSEC-E elle-même le propose à juste titre à l'art. 5 al. 2^{bis} pour les enfants sans handicap). Selon le [rapport de Procap](#) (p. 30), le coût maximum pour un enfant ayant un handicap grave est d'un facteur 3 par rapport à un enfant sans handicap. Sans financement de ce surcoût, de telles contributions sont impossibles à assumer et la

fréquentation d'une garderie devient impossible. Cela conduit régulièrement l'un des parents, généralement la mère, à renoncer à son activité professionnelle ou à la diminuer considérablement.

Compte tenu de cette situation, le projet de la CSEC-E est incompréhensible: le montant accordé dans le cadre de l'allocation de prise en charge est au maximum deux fois plus élevé, et des contributions peuvent être accordées dans le cadre des conventions-programmes pour réduire les coûts. Pour les enfants vivant avec des handicaps sévères, il faut donc combiner deux systèmes de soutien, ce qui est administrativement lourd et ne fonctionne que si un canton a conclu un accord avec la Confédération. Il serait nettement plus simple et avantageux de régler de manière uniforme la réduction des coûts directement dans le cadre des allocations pour frais de garde, avec un montant maximum triplé.

Demande d'Agile de modifier l'art. 5 al. 2^{ter}:

L'allocation pour frais de garde d'enfants handicapés correspond à une fois et demie, voire à **trois fois** au maximum, si les frais effectifs de garde d'enfants en institution sont proportionnellement plus élevés en raison du surcroît de travail lié à la prise en charge. Le Conseil fédéral règle les détails.

Art. 5, al. 2^{quater}: Montant pour les enfants en bas âge de moins de 18 mois

L'idée de base du modèle linéaire se fonde sur l'augmentation des coûts compensée par une augmentation linéaire correspondante des cotisations, de sorte que les effets incitatifs obtenus restent uniformes. Pour les enfants en situation de handicap, un montant plus élevé est donc accordé à juste titre. Cependant, la garde d'enfants de moins de 18 mois coûte plus cher, souvent 1,5 fois le tarif enfant, en raison du ratio de soins plus élevé (besoin de plus de personnel), qui est important pour la psychologie du développement. Il est donc difficile de comprendre pourquoi la majorité de la commission ne prévoit pas d'allocation de soins linéaire pour la garde d'enfants.

Ceci est d'autant plus important que ce sont précisément les coûts élevés de l'accueil extra-familial institutionnel pendant cette phase de vie des enfants (nourrissons, enfants en bas âge) qui poussent les mères en particulier à quitter le marché du travail pendant une période prolongée – souvent avec un effet de blocage de leur parcours professionnel. Pour obtenir l'effet incitatif souhaité, le modèle linéaire joue donc un rôle essentiel. Nous nous référons également aux recommandations du rapport de Rafael Lalive «Soutien aux parents qui travaillent. Rapport comparant deux propositions» au nom de l'Association des employeurs.

Demande d'Agile concernant l'art. 5 al. 2^{quater}: Soutien à la minorité Herzog

Art. 23a: Statistiques

Dans le domaine de l'accueil des enfants en situation de handicap et des nourrissons, des bases statistiques probantes font aujourd'hui défaut (coûts réels, nombre d'enfants, nombre de places, type d'offre existante, taux d'activité des parents). La décision des mères de reprendre une activité professionnelle dépend en grande partie des coûts de garde. Pour les nourrissons en particulier, ces coûts sont généralement nettement plus élevés. Il n'existe cependant pas de données sur le volume et les tarifs effectivement facturés. Le taux d'activité des parents d'enfants avec handicap est de toute façon plus faible. La seule base disponible à ce jour est le rapport de Procap.

Nous demandons donc que l'art. 23a, al. 1 LAFam soit complété comme suit:

Position d'Agile: Soutien avec demande de modification de l'art. 23a al. 1 LAFam:

Les instituts fédéraux de statistiques établissent, conformément à la loi fédérale sur la statistique du 9 octobre 1992 (LSF; RS 431.01) et en collaboration avec les cantons, des statistiques harmonisées dans les domaines **de la politique d'éducation préscolaire et de l'accueil familial de l'enfance, où la situation spécifique des enfants ayant des besoins de soins accrus (nourrissons, enfants en situations de handicap) est également prise en compte.** ~~ainsi que la politique de soutien précoce aux enfants.~~

3 Arrêté fédéral sur le soutien à l'accueil extrafamilial des enfants

Position d'Agile: Soutien à la majorité: Entrée en matière

Art.1: Montant du crédit d'engagement

Il est très important d'agir dans tous les domaines clés des contentions-programmes. Le montant de 224 millions prévu par le Conseil national est donc essentiel.

Nous tenons à souligner l'incohérence et l'inefficacité de diminuer la contribution, tout en maintenant le montant de l'allocation de garde d'enfant à un niveau bas à plusieurs endroits de la convention-programme. Cette situation ne permet pas d'obtenir l'effet souhaité: les moyens prévus dans les conventions-programmes et l'allocation de garde proposée ne suffiront pas, dans l'ensemble, à maintenir en emploi les parents d'enfants handicapés nécessitant une prise en charge accrue et dont les frais de garde sont donc plus élevés. Cela vaut également pour les parents d'enfants de moins de 18 mois qui paient également des tarifs plus élevés.

Position d'Agile: Soutien à la version du Conseil National (224 millions de francs). Dans la variante du Conseil des États, nous soutenons la minorité Wasserfallen.

En vous remerciant de bien vouloir tenir compte de nos remarques et demandes, nous vous présentons nos meilleures salutations.



Stephan Hüsler
Président



Raphaël de Riedmatten
Directeur