

Affaire traitée par :
Zoé Guichon (Juriste)

Madame la Cheffe de l'Office de l'accueil
de jour des enfants (OAJE)
Valérie Berset
Département des infrastructures et des ressources
humaines
Rue de la Paix 4
1014 Lausanne

Pully, le 18 juillet 2022

Consultation fédérale : avant-projet de loi fédérale sur le soutien à l'accueil extrafamilial pour les enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance.

Madame la Cheffe d'Office,

Le projet de consultation cité en titre a été soumis aux communes membres l'Union des Communes Vaudoises (ci-après : UCV), par le biais de formulaires mis à disposition par vos soins. Par le présent courrier, l'UCV vous expose les réponses et les commentaires résultant de cette consultation.

Objet

L'avant-projet de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (ci-après : CSEC-CN) vise à proposer un modèle d'aide financière pérenne de la Confédération à l'accueil extrafamilial des enfants. Celui-ci remplace l'actuel programme d'impulsion, limité dans le temps, en matière de soutien à la création de place d'accueil extra-familial par un soutien durable (pérennisation des contributions fédérales). Cette nouvelle loi poursuit deux objectifs, à savoir :

1. Améliorer la conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou formation
2. Renforcer l'égalité des chances pour les enfants en âge préscolaire

A ces fins, l'avant-projet de loi prévoit les mesures suivantes :

1. Contribution de la Confédération aux frais à la charge de parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants

Cette contribution se compose d'une contribution de base et une complémentaire. La première équivaut à 10% des coûts moyens d'une place d'accueil extra-familial, lesquels varient en fonction du type de garde institutionnelle. La seconde correspond à une augmentation de la contribution de 5% à 10 %, dont le versement est soumis à la condition que le canton où réside l'enfant contribue (par des subventions) plus que d'autres cantons à la réduction des frais à charge des parents pour l'accueil extra-familial. Le montant de la contribution complémentaire est déterminé par le montant annuel

moyen des subventions (cantonales, communales et contributions impératives des employeurs) versées par enfant de moins de 16 ans au sein d'un canton. La CSEC-CN prévoit que la Confédération participe à hauteur de 530 millions de francs par an.

2. Conventions-programmes

- Il s'agit de contrats de droit administratif conclus entre la Confédération et les cantons, dans lesquels les parties négocient une contribution « globale » destinée à un programme. A la place de recevoir des subventions affectées à des projets individuels, les cantons perçoivent des subventions globales et forfaitaires pour les tâches qu'ils assument conjointement avec la Confédération. La Confédération s'engage à apporter une contribution globale pour les prestations convenues du canton. Les aides-financières couvrent au plus 50% des dépenses imputables du canton. A cet effet, il est prévu un crédit de 160 millions de francs pour une période contractuelle de quatre ans.

Réponse

Question 1 : L'avant-projet est en particulier destiné à remplacer la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants (LAAcc). Approuvez-vous le principe de la poursuite d'une aide financière par la Confédération dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants ?

La vingtaine de communes membres ayant répondu à la consultation sont d'accord avec le principe, selon lequel la Confédération doit continuer de fournir une aide financière dans le cadre de l'accueil extrafamilial pour enfants. En effet, cette aide financière est indispensable pour créer davantage de places d'accueil et ainsi répondre à la demande croissante des parents.

Il est à noter que cette aide financière doit servir à renforcer l'accessibilité aux structures d'accueil extrafamilial, l'égalité des chances, la qualité et l'adéquation des offres d'accueil (flexibilité des horaires), diminuer les frais à la charge des parents en faveur d'une meilleure conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, et limiter enfin l'effet « double-peine » pour les familles déracinées (éloignées de leur réseau familial, des grands-parents...), qui n'ont pas d'autre choix que de se tourner vers les structures extrafamiliales pour prétendre accéder au monde du travail.

Quelques communes membres sont d'avis que le nouveau soutien de la Confédération ne remet en cause, ni le maintien de la répartition actuelle des compétences entre la Confédération et les cantons, ni la liberté d'organisation laissée aux cantons, aux villes et aux communes. Il est ainsi possible d'envisager la mise en œuvre pérenne d'une politique de la petite enfance entendue au sens large.

Question 2 : Approuvez-vous les buts de l'avant-projet et les objectifs des contributions financières tels que prévus à l'art. 1 ?

Les communes membres ayant répondu aux questionnaires ont toutes répondu positivement la seconde question.

Celles-ci ont toutefois soulevé les remarques suivantes :

Les buts et les objectifs des contributions financières tels que prévus à l'art. 1 LSAcc devraient permettre la création de places d'accueil extrafamilial supplémentaires, une meilleure adéquation entre les offres et le besoin de places d'accueil, ainsi qu'une amélioration de la qualité pédagogique structurelle des offres proposées. Il y a lieu d'ajouter que les objectifs visés sont pertinents et d'actualité. Ils répondent d'ailleurs en partie à l'initiative « pour un accueil extrafamilial des enfants qui soit de qualité et abordable pour toutes et tous ». A cet égard, il est précisé que les estimations des montants alloués indiquent clairement que l'objectif

principal tient à l'allègement des frais de garde à charge des parents, ce qui est indispensable au regard de l'enquête réalisée en 2018 par l'Office fédéral de la statistique qui démontre que l'une des principales raisons pour lesquelles les parents suisses n'ont pas recours plus souvent à la garde institutionnelle est le coût élevé de celles-ci, loin devant le manque éventuel de places d'accueil dans la région où ils vivent ou travaillent.

Certaines communes s'interrogent sur le cercle d'enfants visés par les art. 1 et 2 LSAcc. Il semblerait qu'il y ait une contradiction entre les deux. Elles suggèrent que l'article 1 al. 1 let. b soit modifié en précisant que l'accueil extrafamilial favorise « l'égalité des chances pour les enfants en âge préscolaire et scolaire ». A l'inverse, l'art. 2 let. a étend le champ d'application de la loi aux enfants concernés par la scolarité obligatoire. Toutefois, l'accueil de jour est en principe défini par l'art. 12 de l'Ordonnance sur le placement d'enfants du 19.10.1977 (OPE) et concerne uniquement les enfants de 0 à 12 ans. L'accueil extrafamilial pour les enfants de 12 à 15 ans est donc une notion juridiquement indéterminée. Si la loi concerne également les enfants de cette dernière tranche d'âge, il importera d'apporter des définitions par voie d'ordonnance, et probablement de prévoir un délai de mise en œuvre différent, puisque les pratiques et les chiffres en la matière ne sont pas encore répertoriés de manière systématique.

Au cet égard, une partie des communes membres pensent que l'objectif visant à réduire les frais à la charge des parents et rendre la garde de leurs enfants plus accessible devrait être limité aux enfants de 0 à 12 ans, car les frais de gardes des enfants de 13 à 15 ans ne sont pas aussi importants pour les parents. De plus, les communes ne disposeront pas forcément des moyens nécessaires pour mettre en œuvre le recensement de ces familles, faire les démarches administratives liées à l'octroi de ces aides ou encore les versements aux familles.

Parmi les communes membres consultées, quelques-unes trouvent que les objectifs sont vastes, dans la mesure où ils ont trait tant à la quantité qu'à la qualité des offres d'accueil extrafamilial de jour. De plus, elle se demandent si les objectifs visés à l'art. 1 al. 2 let. b et c LSAcc entrent dans la compétence de la Confédération.

Question 3 : L'avant-projet prévoit une participation de la Confédération aux frais à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial pour enfants (art. 4 à 9). Approuvez-vous ce modèle ?

La majorité des communes ayant répondu à la consultation se prononcent en faveur du modèle de participation tel que prévus aux art. 4 à 9 LSAcc. Néanmoins, une minorité de communes ne l'approuvent pas totalement, voire que partiellement.

Au surplus, cette question a suscité les commentaires et les interrogations suivants :

S'agissant de la contribution de base, elle est admise à condition qu'il s'agisse de calculer un forfait à l'heure ou à la journée, versée indépendamment du revenu des parents (en tenant compte de la limite de la surindemnisation).

Pour ce qui est de la contribution complémentaire, dans la mesure où, plus un canton investit dans l'accueil de jour, plus les parents reçoivent d'aide de la Confédération, ce modèle contribution peut revenir à pénaliser les parents en fonction de leur canton de domicile et de la politique appliquée dans chacun d'entre eux, sur laquelle ils n'ont aucune maîtrise. Ce système aurait pour effet d'accroître les inégalités entre cantons, alors que la Confédération devrait plutôt réduire les disparités existantes.

Pour certaines communes, cette manière de procéder apparaît trop simpliste. Elles estiment qu'il faudrait également tenir compte des investissements des communes pour déterminer la contribution complémentaire.

De plus, il semble peu probable que ce système incite réellement les cantons, qui contribuent comparativement moins que d'autres à la réduction des frais à la charge des parents, à augmenter les subventions dans le domaine de l'accueil extrafamilial pour enfants.

La plupart des communes craignent que, à l'instar de ce qui prévaut actuellement pour des demandes d'aides à la création à l'OFAS, le modèle prévu par LSAcc engendre aussi un travail administratif considérable et chronophage. Il serait alors préférable que la Confédération profite de cette révision pour proposer un système plus simple.

Plusieurs communes pensent qu'il faudrait encore étudier la possibilité d'allouer des aides aux communes ou réseaux aux fins de faciliter le développement et la création de nouvelles infrastructures destinée à accueillir des enfants. En effet, la nouvelle loi n'instaure pas de financement pour la création de places, qui reste pourtant un enjeu politique majeur. Il paraît dès lors légitime que le financement fédéral puisse bénéficier à des collectivités locales qui assurent déjà une part importante du financement, et ceci d'autant plus, si cette implication financière des collectivités locales ouvre le droit à une contribution complémentaire. Ce financement permettra auxdites collectivités de créer des places supplémentaires, et de répondre ainsi à l'enjeu du manque de place dans la mesure où celui des coûts pour les familles a déjà reçu une réponse significative. En outre, il est rappelé que pour pouvoir créer rapidement des places d'accueil supplémentaires, il est nécessaire d'avoir non seulement une aide financière, mais aussi technique.

Certaines communes soutiennent favorablement l'art. 7 al. 2 LSAcc, qui prévoit de prendre en compte les conditions locales particulières. Elles saluent en particulier le fait d'établir au niveau national un coût moyen qui permet un traitement égal des différentes offres, car un taux national moyen peut se heurter à des différences régionales très fortes liées, par exemple, aux salaires ou aux loyers.

De surcroît, les communes se posent la question de savoir quel est le processus à suivre pour obtenir le soutien financier de la Confédération. Elles s'interrogent également sur la méthode de calcul du coût moyen, sur les procédures, ainsi que sur la majoration de la contribution pour les enfants ayant des besoins particuliers qui semble difficile à mesurer. Cela soulève aussi la question de savoir s'il existe une possibilité de prendre en considération les réalités propres à chaque canton. De même, le traitement des structures privées, autorisées au sens de l'OPE, mais non subventionnées par les communes ou le Canton, méritera également d'être clarifié (communication ou non de leurs charges, et mise au bénéfice ou non des subventions).

C'est pourquoi, les modalités concrètes d'établissement de ce coût moyen doivent être encore précisées pour être à la fois acceptables politiquement et scientifiquement fondées.

A cet égard, la Ville de Lausanne précise qu'elle est disposée à participer à des travaux d'établissement de ce coût moyen avec les partenaires fédéraux, intercantonaux ou cantonaux.

Aussi, certaines communes souhaiteraient qu'une attention particulière soit portée à la mise en œuvre et aux conditions d'octroi de cette aide financière, en précisant que les contributions ne doivent pas être liées à la mise en œuvre de normes inapplicables.

Par ailleurs, il ressort de cette consultation plusieurs propositions de modification, lesquelles sont les suivantes :

Art. 4 al. 1 LSAcc : Il est proposé de compléter cet article en élargissant l'octroi d'aides financières aux fins d'améliorer l'égalité des chances, comme suit : « 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* ». A noter que cette modification est cohérente avec les missions des structures d'accueil collectif prévues par l'article 3a LAJE (socialisation, prévention et éducation) :

Art. 5 al. 1 LSAcc : Les personnes détentrices de l'autorité parentale ne sont pas toujours celles qui assument les frais de garde. Il convient donc de modifier cet article, par exemple, de la manière suivante : « Les ayants droit à la contribution de la Confédération *sont les personnes qui règlent les factures* pour la garde institutionnelle des enfants ».

Art. 7 à 9 LSAcc : Etant donné que le calcul et l'octroi d'une contribution complémentaire présentent des difficultés de mise en œuvre et, qui plus est, avec une efficacité limitée, quelques communes membres suggèrent de remplacer le système proposé aux articles 7 à 9 LSAcc par l'établissement d'une seule contribution de base à hauteur de 20%, au lieu de 10%.

Art. 7 al. 4 LSAcc : la formulation de cet article n'est pas heureuse. Elle prévoit en effet un supplément uniquement pour les situations où les parents supportent effectivement les frais supplémentaires. Elle désavantage les communes et les cantons, dont le Canton de Vaud, qui participent déjà aux frais liés à la prise en charge des enfants ayant des besoins particuliers, de sorte que les parents concernés ne doivent pas payer davantage que les parents des autres enfants, en conformité avec les principes d'égalité des personnes handicapées. La formulation suivante est donc soumise à proposition : « La contribution de la Confédération versée aux parents d'un enfant en situation de handicap est d'un montant supérieur pour autant que *les coûts totaux pour l'accueil extrafamilial pour enfants soient plus élevés [...]* ».

Question 4 : L'avant-projet prévoit que la Confédération peut allouer des aides financières globales aux cantons sur la base de conventions-programmes (art. 13). Approuvez-vous le principe de ces conventions-programmes ?

Aucune des communes consultées ne s'oppose au principe des conventions-programmes.

Quelques communes estiment que les domaines visés à l'art. 13 al. 1 let. a et c LSAcc sont pertinents. Dès lors, un financement pérenne de la Confédération donnerait aux cantons l'impulsion nécessaire pour les développer. Néanmoins, cela nécessite un travail de formalisation des objectifs et des instruments de toutes les parties prenantes de cette politique publique afin de s'assurer que les objectifs visés soient atteints.

S'agissant de l'art. 13 al. 1 LSAcc, il convient d'élargir le soutien proposé à la création de places d'accueil pour les enfants en situation de handicap sans les limiter à l'âge préscolaire.

Remarques générales :

Certaines communes ont renoncé à se prononcer sur le projet par manque de renseignement à ce sujet. Elles émettent toutefois des réticences quant à la concrétisation de ce projet et plus spécialement par rapport à l'impact financier qu'il aura sur les communes, dans la mesure où celui-ci n'est pas encore connu.

En plus des retours de ses membres reportés ci-dessus, l'UCV a, lors de la séance du Conseil des 50 du mois de juin 2022, effectué une lecture critique de ce projet, laquelle a soulevé les éléments suivants :

1. Il n'appartient pas forcément aux communes de se positionner sur la baisse de la facture des parents, même si toute aide est bonne à prendre. La question à se poser est la manière d'administrer une politique de ce type. Avec la FAJE, le Canton de Vaud semble être bien organisé pour pouvoir administrer cette réduction. Il est important pour les communes, respectivement les associations de communes, de faire en sorte que leur travail administratif ne soit pas considérablement alourdi. Une variante avec un versement du montant à la FAJE qui sera ensuite réparti par cette dernière, semble a priori intéressante en cas d'acceptation de ce projet au niveau fédéral.
2. Il est constaté qu'il est difficile d'uniformiser les soutiens financiers et les tarifications entre les réseaux. Dès lors, plusieurs personnes se demandent comment cette aide sera calculée concrètement. Il importe de ne pas devoir créer des postes administratifs supplémentaires pour administrer ce soutien. Une minorité souligne qu'il faut que cela passe par une réduction de facture et non un soutien direct aux parents.
3. La question se pose de savoir comment régler le cas de l'accès au soutien pour les parents qui confient leurs enfants à des structures privées, si le mécanisme passe par la FAJE ?
4. Il est à noter que la manière de mettre en place cette politique exclue certains bénéficiaires, tels que les parents qui choisissent d'autres alternatives pour la garde de leur enfant (ex. jeune au pair).

5. Cette politique de l'arrosoir est discutable. Les buts sont pertinents, mais est-ce vraiment le meilleur moyen pour les atteindre ?
6. Au demeurant, le montant de CHF 40 mio. pour tous les objectifs poursuivis par les conventions-programmes ne semble pas suffisant. Des aides pour l'investissement au niveau communal (construction et adaptation des bâtiments) pour la création de places sont bienvenues et le système actuel semble satisfaisant pour les personnes qui l'ont expérimenté.

Conclusion :

Au vu des commentaires précités, il y a lieu de constater qu'il est nécessaire de remédier au manque de places d'accueil disponibles. Ainsi, les communes membres ayant répondu à la consultation désirent que la loi instaure, en plus, une aide de la Confédération à la création de nouvelles places.

Aussi, il convient de relever que la mise en œuvre concrète des aides financières soulève un grand nombre de questions qui méritent des précisions.

Enfin, cette nouvelle loi suscite une certaine crainte de la part des communes. Elles redoutent que le système d'aide financière tel qu'il est prévu n'entraîne une augmentation de leur charge de travail administratif.

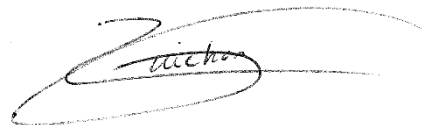
L'UCV espère que ces remarques seront utiles et contribueront de manière significative à la prise de position du Canton de Vaud. En vous remerciant de votre attention, nous vous prions de croire, Madame la Cheffe d'Office, à l'assurance de nos sentiments très respectueux.

Eloi Fellay



Directeur

Zoé Guichon



Juriste