

Commission de la science, de l'éducation  
et de la culture du Conseil des Etats (CSEC-E)

par e-mail à :  
[familienfragen@bsv.admin.ch](mailto:familienfragen@bsv.admin.ch)

Berne, le 10 juin 2024

## Modèle d'allocation de garde de la CSEC-E pour la mise en œuvre de l'lv.Pa. 21.403. Prise de position de l'Association des Communes Suisses

Madame la Présidente de la commission,  
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de prendre position dans le cadre de la consultation sur le modèle d'allocation de garde de la CSEC-E pour la mise en œuvre de l'initiative parlementaire 21.403, du point de vue des quelque 1500 communes affiliées à l'Association des communes suisses (ACS). La présente prise de position a été élaborée d'entente avec le secrétariat général de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et l'Union des villes suisses (UVS) ainsi qu'en concertation avec le secrétariat général de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

### Évaluation globale

L'iv. pa. 21.403 vise une réduction efficace des frais de garde pour les parents qui font garder leurs enfants en dehors de la famille. D'autre part, il s'agit de faire avancer un développement de l'accueil extrafamilial des enfants conforme aux besoins via des conventions-programmes en collaboration avec les cantons et les communes. L'ACS a soutenu le projet adopté par le Conseil national en mars 2023. Convaincue de la nécessité d'améliorer la conciliation entre vie familiale et professionnelle en Suisse, l'ACS est également ouverte à la proposition de la CSEC-E de régler cette question par le biais de la loi sur les allocations familiales. **En fin de compte, c'est le modèle qui permettra d'atteindre les objectifs de l'initiative parlementaire de manière efficace et efficiente tout en étant susceptible de réunir une majorité politique.**

La CSEC-E prévoit, comme le Conseil national, une mise en œuvre du projet en deux parties : d'une part, une réduction des contributions versées par les parents pour l'accueil institutionnel des enfants, d'autre part, des conventions-programmes pour le développement de l'offre. La CSEC-E attribue également la majorité des moyens financiers prévus à la réduction des contributions parentales. Cette intention est saluée.

Pour réduire les contributions parentales, contrairement au Conseil national, la CSEC-E propose d'octroyer une allocation de garde par le biais de la loi sur les allocations familiales plutôt que d'inscrire dans une nouvelle loi une participation proportionnelle de la Confédération, de limiter le champ d'application de cette allocation à l'âge de 7 ans révolus, et d'en assurer le financement non par des fonds de la Confédération, mais par l'économie.

Concernant ces divergences fondamentales par rapport au modèle du Conseil national, nous nous prononçons comme suit :

- Pour les cantons, les villes et les communes, il est important de trouver une solution simple sur le plan administratif. Le versement et la gestion de l'allocation de garde par le biais du système des allocations familiales sont donc accueillis favorablement, pour autant que cela implique moins de travail administratif.

- Nous considérons toutefois que prévoir un financement uniquement par le biais de contributions des employeurs (et éventuellement des employés) n'est ni approprié ni susceptible de recueillir une majorité. Selon la Constitution fédérale (art. 67, al. 2 et art. 116, al. 1), la Confédération partage une part de responsabilité et tire aussi profit de l'existence d'une offre de qualité en matière d'accueil extrafamilial. Tous les niveaux de l'État profitent d'une meilleure conciliation entre vie familiale et professionnelle. Le Conseil fédéral en a fait, entre autres, une mission dans ses objectifs de législation. L'accueil extrafamilial des enfants n'est pas uniquement une tâche cantonale et communale, mais doit être considéré comme une responsabilité commune à tous les niveaux de l'Etat. En conséquence, la Confédération doit également assumer une coresponsabilité financière et prendre en charge une part substantielle des coûts des allocations de garde.
- L'ACS aurait préféré un champ d'application allant jusqu'à la fin de l'école primaire, car l'accueil de la petite enfance et l'accueil préscolaire doivent être pensés ensemble. Mais comme le besoin d'agir est bien plus important durant les premières années de vie de l'enfant, l'ACS peut soutenir la limitation du champ d'application proposée par la CSEC-E dans le sens d'un compromis.

En ce qui concerne les conventions-programmes, la CSEC-E souhaite engager moins de moyens que le Conseil national et met l'accent sur d'autres priorités. À cet égard, l'ACS estime que la proposition initiale du Conseil national est davantage conforme aux objectifs.

## Remarques sur les propositions d'adaptation de la CSEC-E

### 1. ALLOCATION DE GARDE

#### *Base légale / exécution*

La CSEC-E propose de retirer la réduction des contributions parentales de la Loi fédérale sur le soutien à l'accueil extra-familial pour enfants et aux cantons dans leur politique d'encouragement de la petite enfance (LSAcc) et de l'inscrire plutôt dans la Loi sur les allocations familiales (LAFam), car elle estime que la charge administrative serait moindre. Une gestion simplifiée serait aussi dans l'intérêt des cantons, des villes et des communes. En se basant sur les explications du rapport du Conseil national et du rapport complémentaire de la CSEC-E, on peut admettre que l'exécution par le biais du système des allocations familiales est plus simple du point de vue administratif (notamment en raison de la renonciation à un taux d'occupation minimal, voir ci-après).

L'ACS est favorable à l'octroi d'une allocation de garde par le biais du système des allocations familiales, dans la mesure où ce modèle s'avère plus simple sur le plan administratif.

#### *Condition du droit à la prestation (recours à l'accueil institutionnel)*

Pour que la subvention réduise de manière ciblée les contributions parentales à l'accueil extra-familial des enfants et augmente l'incitation à exercer une activité professionnelle, l'ACS estime qu'elle doit être conditionnée au recours effectif à l'accueil institutionnel. Les parents qui n'ont pas de frais de garde ne doivent pas bénéficier eux aussi d'un allègement. Si tous les parents reçoivent une allocation de garde et que le budget global reste le même, les parents qui assument effectivement des frais de garde recevront moins. L'incitation à exercer une activité professionnelle s'en trouverait donc affaiblie. En outre, l'allègement doit profiter directement aux parents. L'allocation de garde répond à ces exigences dans la mesure où elle est versée directement aux parents qui ont recours à l'accueil institutionnel et où son montant est proportionnel à l'utilisation qu'ils en font.

Le droit à une allocation de garde découlerait en principe de l'exercice d'une activité lucrative. La CSEC-E a toutefois décidé de s'abstenir d'exiger un taux d'occupation minimal. L'ACS considère elle aussi qu'utiliser le critère du taux d'activité comme condition entraînerait en pratique une charge disproportionnée. La renonciation à la fixation d'un taux d'occupation minimal est donc saluée, de même que la proposition selon laquelle les personnes au chômage recevraient un supplément aux indemnités journalières à hauteur de l'allocation de garde, par analogie avec la réglementation relative aux allocations familiales.

L'ACS est favorable à ce que l'allocation de garde soit liée au recours effectif à l'accueil institutionnel et à ce qu'il soit renoncé à fixer un taux d'occupation minimal.

### ***Champ d'application***

Selon la majorité de la commission, le droit à l'allocation de garde existera dès la naissance et jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge de 7 ans. La proposition de la CSEC-E s'écarte ainsi nettement du modèle du Conseil national (champ d'application à la fin de l'école primaire, soit en principe 5 ans de plus). C'est dans le domaine de la petite enfance que les contributions de la Confédération ont le plus d'effet, car c'est là que l'accueil coûte le plus cher aux parents.

L'ACS peut admettre une limitation du champ d'application, mais le seuil donnant droit à l'allocation devrait être défini de manière à être cohérent avec le système éducatif (en fonction non pas de l'âge de l'enfant, mais des degrés scolaires).

### ***Montant de l'allocation de garde***

Selon la proposition de la CSEC-E, le montant minimum de l'allocation de garde est de 100 francs par mois pour les enfants gardés un jour par semaine dans une structure institutionnelle, soit 500 francs par mois au maximum pour un enfant placé dans une structure de garde institutionnelle 5 jours par semaine. Les montants proposés devraient correspondre à peu près aux 20 % de participation aux coûts prévus par le Conseil national. Toutefois, la Confédération ne participerait ainsi pas à d'éventuelles augmentations ultérieures des coûts, car l'allocation de garde est conçue de manière fixe et non proportionnelle. Afin que les futures augmentations de coûts attendues ne doivent pas être supportées uniquement par les systèmes de subventions cantonaux et communaux, il faudrait au moins prévoir une indexation de l'allocation de garde. L'ACS salue le fait que la CSEC-E ait opté pour un niveau largement similaire à celui du projet du Conseil national pour ce qui concerne le montant de l'allocation. La question de savoir comment l'allocation de garde sera organisée à partir de l'entrée à l'école enfantine, où, suivant les systèmes, la prise en charge n'est plus calculée en demi-journées, mais généralement par modules, reste néanmoins ouverte.

Nous soutenons en outre le fait qu'une allocation de garde plus élevée soit prévue pour les enfants en situation de handicap, sur la base des frais supplémentaires réellement occasionnés par le handicap. À ce propos, il nous paraît important de trouver le moyen d'éviter que les cantons, villes et communes qui prennent actuellement déjà en charge ces surcoûts ne soient lésés. Par ailleurs, dans la mesure où les parents doivent supporter des frais plus élevés pour la garde d'un enfant de moins de 18 mois, ces coûts supplémentaires devraient aussi être compensés, de façon analogue aux frais supplémentaires pour l'accueil des enfants en situation de handicap. Les systèmes de subvention cantonaux et communaux devront être adaptés en conséquence afin d'exclure toute surindemnisation des parents, c'est-à-dire que l'allocation de garde ne devra en aucun cas dépasser les frais effectifs à la charge des parents pour l'accueil extrafamilial de leurs enfants.

L'ACS approuve le montant de l'allocation de garde et l'échelonnement en fonction du nombre de jours de prise en charge par semaine pour le domaine de la petite enfance. Pour le domaine parascolaire, des allocations de garde différenciées pourraient éventuellement être nécessaires. L'allocation de garde plus élevée prévue pour les enfants en situation de handicap est saluée. L'allocation pour les enfants de moins de 18 mois devrait correspondre à une fois et demie le montant minimal. L'allocation de garde devra être régulièrement adaptée au renchérissement, et elle ne doit pas amener à une surindemnisation des parents.

### ***Financement***

La CSEC-E considère que le financement des allocations de garde doit incomber aux employeurs, car elle estime que la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre qualifiée relève de la responsabilité de ces derniers. La CSEC-E ne prévoit donc pas une participation directe de la Confédération aux coûts

annuels évalués à 637 millions<sup>1</sup>. Cette dernière prendrait indirectement en charge une partie des coûts en sa qualité d'employeur. Les cantons, les villes et les communes cofinanceraient également indirectement les allocations de garde à titre d'employeurs puisque les cotisations moyennes des employeurs devraient augmenter d'environ 0,2 % (de 1,75 % à 1,95 % en moyenne).

Pour la CSEC-E, la Confédération assume sa coresponsabilité en contribuant financièrement aux conventions-programmes (ce qui correspond globalement à une participation d'environ 5 % aux coûts totaux de la proposition de la CSEC-E). C'est là que réside la plus grande divergence avec le modèle du Conseil national. Celui-ci prévoit en effet une participation de la Confédération d'environ 700 millions de francs par an pour la réduction des contributions parentales.

Pour l'ACS, les considérations de la CSEC-E ne sont pas tenables. L'amélioration de la conciliation entre vie familiale et professionnelle et la mobilisation du potentiel de main-d'œuvre indigène sont des objectifs mentionnés explicitement par la Confédération dans son programme de la législature. La Confédération profitera directement de la réalisation de ces objectifs (recettes fiscales, attractivité de la place économique). **En prévoyant le financement des allocations de garde exclusivement par le biais de l'économie, le volet financier du système est conçu de manière trop unilatérale, et la responsabilité de la Confédération n'est pas suffisamment prise en compte.** En outre, dans plusieurs cantons, les employeurs participent déjà aux coûts de l'accueil extrafamilial. La proposition de la CSEC-E viendrait bousculer ces systèmes.

L'ACS considère que la Confédération doit assumer une plus grande part de responsabilité sur le plan financier. La CSEC-E est invitée à trouver une répartition des coûts équitable et susceptible de réunir une majorité politique. L'article 16 de la LAFam doit être adapté en conséquence.

## 2. CONVENTIONS-PROGRAMMES

Comme le modèle du Conseil national, la CSEC-E propose des conventions-programmes, car elle les considère comme un bon instrument de la Confédération pour soutenir les cantons et les communes dans le domaine de l'accueil extrafamilial. Il existe toutefois des divergences au niveau des domaines d'encouragement proposés (trois domaines d'encouragement dans le modèle de la CSEC-E contre quatre dans le modèle du Conseil national) et des moyens financiers prévus à cet effet (128 millions de francs au lieu de 224 millions de francs).

Pour l'ACS, les conventions-programmes sont le deuxième élément important du projet. Elles donnent aux cantons la marge de manœuvre nécessaire dans l'exécution, afin de pouvoir fixer des priorités en fonction de la nécessité d'agir et des conditions locales. Les cantons doivent pouvoir négocier avec la Confédération, dans le respect des structures en place, les domaines d'encouragement qu'ils souhaitent voir intégrés dans leur convention-programme (et ne pas être contraints de couvrir tous les domaines). Les aides financières doivent pouvoir être allouées là où les cantons et leurs villes et communes estiment qu'il est le plus nécessaire de prendre des mesures.

L'ACS considère les conventions-programmes dans le domaine de l'accueil extrafamilial comme prioritaires. Outre les conventions-programmes visant à combler les lacunes de l'offre, l'ACS plaide pour le maintien des domaines d'encouragement relatifs à la promotion de la qualité et à la meilleure adéquation de l'accueil extrafamilial aux besoins des parents. Il existe en particulier un besoin important dans le domaine de la promotion de la qualité, et la Confédération peut donner des impulsions importantes à ce niveau. Plus la qualité de la prise en charge est élevée, plus les familles sont enclines à recourir aux offres d'accueil. A cet égard, les recommandations sur la qualité et le financement de l'accueil extrafamilial et parascolaire élaborées par les conférences CDAS et CDIP sont une référence à prendre en considération.

---

<sup>1</sup> Hormis 3 millions de francs par an de frais de matériel et de personnel pendant les quatre premières années pour la mise en œuvre de l'allocation de garde, ainsi que des subventions récurrentes d'environ 2 millions de francs par an en lien avec les allocations familiales pour les travailleurs agricoles.

En outre, l'ACS soutient l'introduction du domaine d'encouragement supplémentaire pour les enfants en situation de handicap. Par ailleurs, l'ACS est favorable à ce que, comme le prévoit le modèle du Conseil national, la Confédération puisse accorder aux cantons et à des tiers des aides financières pour des programmes et des projets d'importance nationale et régionale. Pour des raisons de priorité, il est en revanche possible de renoncer aux conventions-programmes relatives au développement de la politique de la petite enfance.

Sur la base de ces réflexions, l'ACS propose quatre domaines d'encouragement pour l'accueil extrafamilial :

- 1) la création de davantage de places d'accueil institutionnelles ou le comblement des lacunes de l'offre dans les cantons ;
- 2) une meilleure adéquation des offres d'accueil extrafamilial aux besoins des parents ;
- 3) une meilleure adéquation aux besoins des enfants en situation de handicap (création de places d'accueil et réduction des coûts pour les parents) ;
- 4) l'amélioration de la qualité pédagogique et opérationnelle des offres d'accueil extrafamilial.

Le crédit d'engagement ne devrait pas être fixé de manière rigide en fonction des différents domaines d'encouragement et des périodes annuelles, mais devrait pouvoir être attribué selon les besoins. Il convient donc de renoncer à définir des valeurs de référence pour l'allocation des moyens aux différents domaines d'encouragement.

L'ACS est en outre d'avis que le crédit d'engagement de 160 millions de francs (pour une durée de 4 ans) prévu dans le cadre de la première consultation reste approprié.

### 3. STATISTIQUES

Pour une analyse et un pilotage fondé sur des bases probantes dans le domaine de l'accueil extrafamilial, il manque actuellement des données collectées de manière uniforme au niveau national, raison pour laquelle nous soutenons la mise en place d'une statistique nationale sur l'accueil extrafamilial. Dans le cadre de cette conception, il convient de clarifier les besoins d'information des acteurs impliqués. Afin de limiter au maximum la charge de travail pour les autorités d'exécution cantonales et communales ainsi que pour les structures d'accueil, il est souhaitable de se concentrer sur les indicateurs essentiels. En revanche, nous rejetons l'idée d'une statistique dans le domaine de la politique en faveur de l'encouragement précoce des enfants. Au regard de son utilité, une telle statistique impliquerait une charge de travail disproportionnée pour les autorités d'exécution cantonales et communales. Par conséquent, nous demandons que la statistique soit limitée au domaine de l'accueil extrafamilial.

L'ACS propose de modifier l'art. 23a LAFam comme suit :

<sup>1</sup> « Les organes de la statistique fédérale établissent, conformément à la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF, RS 431.01) et en collaboration avec les cantons, une statistique harmonisée sur l'accueil extrafamilial pour enfants ». ~~des statistiques harmonisées sur l'accueil extrafamilial pour enfants et la politique d'encouragement de la petite enfance~~».

Nous vous remercions de bien vouloir tenir compte de nos réflexions et vous prions de recevoir, Mesdames, Messieurs, nos salutations les plus cordiales.

Meilleures salutations

**Association des Communes Suisses**

Le président      Le directeur



Hannes Germann  
Christoph Niederberger  
Conseiller aux États

Copie:    Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAP)  
          Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)  
          Union des villes suisses (UVS)